

miner le recours d'Enneveux et consorts, par le motif que l'affaire objet de ce recours aurait concerné spécialement le Département de Justice et Police ou les tribunaux, était aussi une véritable décision au sens de l'art. 178, chiffre 1 de l'organisation judiciaire fédérale. Le motif d'irrecevabilité opposé au recours est donc dénué de tout fondement.

2. — Au fond le Conseil d'Etat de Genève ne conteste pas que les recourants aient raison lorsqu'ils soutiennent, en s'appuyant sur l'art. 95 de la constitution cantonale, sur l'art. 16, chiffre 1<sup>o</sup> de l'organisation judiciaire genevoise et sur le règlement du 31 mai 1887 concernant la circulation des voitures, que la contestation survenue entre eux et l'autorité de police genevoise au sujet de l'existence de la contravention qui leur est imputée aurait dû être tranchée par le Tribunal de Police. Il reconnaît au contraire implicitement la justesse de ce point de vue, mais objecte que si la cause n'a pas été soumise au Tribunal de Police, c'est parce que les recourants ont payé sans réserve l'amende qui leur avait été infligée. Cette objection ne saurait toutefois être accueillie. Les recourants ont d'emblée contesté la réalité de la contravention à eux reprochée; ils ne se sont décidés à payer l'amende que lorsque, en réponse à leur protestation, le Directeur de la Police centrale, puis le Département de Justice et Police les ont menacés de la mise en fourrière de leur voiture. Dans ces conditions on ne peut considérer leur paiement comme volontaire et en conclure qu'ils ont implicitement reconnu la réalité de la contravention et la justification de l'amende.

De ce qui précède il résulte que le Département de Justice et Police de Genève, en exigeant des recourants, malgré leur protestation de non-culpabilité, le paiement de l'amende prononcée contre eux par l'autorité administrative, a méconnu leur droit constitutionnel d'être jugés par le Tribunal de Police; que les recourants n'ont pas renoncé à ce droit par le fait qu'ils ont payé l'amende sous l'empire de la menace qui leur était faite de la mise en fourrière de leur voiture; enfin que le Conseil d'Etat de Genève, en passant à l'ordre du jour sur le recours des sieurs Enneveux et consorts, a

refusé sans motif légitime d'user des attributions constitutionnelles qui lui appartiennent (art. 84 et 86 de la constitution) pour faire respecter le droit méconnu des recourants.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est déclaré fondé et la décision du Département de Justice et Police du canton de Genève, du 15 avril 1897, annulée, tout droit étant réservé aux recourants de poursuivre la restitution des amendes qu'ils estiment avoir été indûment contraints de payer.

### III. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte.

#### Atteintes portées à d'autres droits garantis.

##### 143. Arrêt du 7 juillet 1897 dans la cause *Banque cantonale fribourgeoise.*

La « Banque cantonale fribourgeoise » a été fondée par la loi du 13 novembre 1850; l'art. 1<sup>er</sup> de la dite loi établit le siège de cette Banque à Fribourg et désigne la raison sociale. L'art. 2 fixe le chiffre du capital à 1 200 000 francs; à teneur de l'art. 3, l'Etat s'engage à verser la moitié du capital, pendant que l'autre moitié sera obtenue par l'émission de 1200 actions au porteur, de 500 fr. chacune.

La souscription d'actions n'eut pas le succès espéré; elle ne se monta qu'au chiffre de 364 900 francs, et l'Etat, de son côté, ne participa que pour une somme de 300 000 francs.

Bien que l'Etat eût une influence prépondérante dans l'administration de cet établissement financier, celui-ci n'apparaissait pas toutefois comme une Banque d'Etat, ce qui ressort des dispositions suivantes de la prédite loi du 13 mars 1850:

Aux termes de l'art. 7 les versements de l'Etat ne pourront être plus élevés que ceux des actionnaires que dans le

cas où le chiffre du montant des actions souscrites n'atteindrait pas 600 000 francs.

L'art. 8 dispose que l'Etat et les actionnaires ne sont responsables des engagements de la banque que jusqu'à concurrence du montant de leurs souscriptions.

L'art. 12 s'occupe de la répartition des bénéfices, qui se fait entre l'Etat et les actionnaires proportionnellement à leur mise de fonds; l'Etat garantit aux actionnaires un minimum d'intérêt du 3  $\frac{1}{2}$   $\frac{0}{0}$ .

D'après l'art. 22, le Conseil de surveillance est composé du Directeur des Finances, qui le préside, de 3 membres désignés par le Conseil d'Etat *et de 3 membres nommés par l'Assemblée générale des actionnaires.*

L'art. 18 statue qu'il y a un Conseil général, composé du Conseil de surveillance et du Conseil d'administration réunis, présidés par le Directeur des Finances du canton.

Conformément à l'art. 25, il est institué un Conseil d'administration, composé du Directeur, du Caissier, chef de la comptabilité et de deux administrateurs, nommés par le Conseil d'Etat sur triple présentation du Conseil de surveillance.

A teneur de l'art. 20, le Conseil général a seul le droit d'apporter des modifications aux statuts de la banque, sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat.

Selon l'art. 35 le Conseil d'Etat peut prononcer la dissolution de la banque, mais seulement après avoir entendu le Conseil général.

L'art. 36 fixe la répartition des bénéfices ou des pertes en cas de liquidation, en proclamant la même répartition entre l'Etat et les actionnaires dans la proportion de leur mise de fonds.

Il résulte de ces dispositions que, quelque considérable que fût l'influence de l'Etat sur la Banque cantonale, les actionnaires exerçaient néanmoins certains droits; qu'en particulier les bénéfices n'étaient pas réservés à l'Etat seul, et que celui-ci garantissait aux actionnaires un dividende, soit intérêt minimum du 3  $\frac{1}{2}$   $\frac{0}{0}$ . La banque constituait ainsi une

personnalité juridique autonome, nettement séparée de l'Etat, quoique se trouvant à certains égards sous la dépendance de ce dernier; les actionnaires apparaissaient comme une partie déterminée, à l'égard de laquelle l'Etat avait contracté, — notamment en ce qui concerne la garantie des intérêts, — des obligations de droit privé.

Le peu de succès de l'émission des actions auprès du public doit être attribué, comme cela ressort de l'introduction à la loi du 26 novembre 1855 sur le même établissement, et ainsi qu'il a été déjà dit plus haut, à l'influence trop prépondérante de l'Etat sur l'administration de la banque.

C'est par ces motifs qu'on crut devoir modifier la situation de cet établissement, ce qui eut lieu par la « loi révisée sur la Banque cantonale fribourgeoise, » adoptée par le Grand Conseil à la susdite date du 26 novembre 1855.

Les articles proprement dits de cette loi sont précédés de l'introduction ci-après :

« Considérant qu'une révision de la loi sur la Banque cantonale fribourgeoise, du 13 mars 1850, est reconnue nécessaire, dans le but de faire une part plus large aux actionnaires dans l'administration de cet établissement de crédit public; vu le consentement donné au projet de révision par l'assemblée générale des actionnaires, sous date du 26 octobre 1855; vu le projet présenté par le Conseil d'Etat. »

Il ressort de cette introduction, non seulement que l'influence des actionnaires sur l'administration devait être augmentée, mais encore que l'adoption de la loi révisée a été précédée de négociations entre le Conseil d'Etat et l'assemblée des actionnaires, ensuite desquelles le projet de loi fut arrêté entre ces deux autorités, et que l'assemblée générale avait accepté d'avance le dit projet comme la loi devant régler les destinées futures de l'établissement. Il n'a pas été allégué que ce projet eût subi des modifications de la part du Grand Conseil, et il y a lieu d'admettre dès lors qu'il a été adopté tel quel.

Il convient de relever les dispositions ci-après de la loi révisée :

L'art. 1<sup>er</sup> est conçu comme suit : « La Banque cantonale fribourgeoise, *fondée en société anonyme* en vertu de la loi du 15 mars 1850, continuera sous les auspices et avec la participation de l'Etat. »

Aux termes de l'art. 3 : « La durée de cet établissement est indéfinie ; sa dissolution pourra toutefois avoir lieu, sur le préavis du Conseil de surveillance, à l'assemblée des actionnaires, ceux-ci convoqués spécialement dans ce but, lorsque les 2/3 des actionnaires présents l'auront prononcée et qu'ils représenteront les 2/3 au moins du nombre des actions. »

Selon l'art. 4, le fonds capital de la banque est fixé à 1 million ; il pourra être augmenté ensuite de décision de l'assemblée des actionnaires, prise sur la proposition du Conseil de surveillance. Cet accroissement du capital aura lieu par l'émission d'actions nouvelles.

L'art. 5 dispose que l'Etat participe à la formation du capital pour la somme de 300 000 francs, laquelle demeure, à titre de dotation, inaliénable.

L'art. 13 édicte que « les actionnaires et l'Etat, qui forment l'association de la Banque cantonale fribourgeoise, sont représentés par une assemblée des actionnaires. »

A teneur de l'art. 14, l'Etat ne votera pas dans l'assemblée des actionnaires pour la nomination des membres du Conseil de surveillance, mais il nomme directement deux membres pour faire partie de ce Conseil. Il nomme de plus un censeur, qui se joindra à la personne qui revêtira ces mêmes fonctions de la part des actionnaires.

L'art. 15 traite des attributions de l'assemblée, beaucoup plus étendues qu'elles ne l'étaient sous le régime de la loi de 1850. Elles comprennent entre autres le droit d'examen et de vérification, d'approbation ou de non approbation du compte annuel et du compte rendu, le droit de décider la suppression de l'établissement, d'approuver, sous réserve de la sanction du Conseil d'Etat, les statuts et règlements d'exécution, avec leurs modifications, etc.

L'art. 17 limite à 12 le maximum des suffrages que peut émettre l'Etat, et chaque actionnaire, dans l'Assemblée

générale. Le maximum des suffrages attribué à l'Etat a été porté plus tard à 30, ensuite de l'adhésion des actionnaires. D'après l'art. 21 le Conseil de surveillance de la banque sera composé de 7 membres élus, dont 2 directement par le Conseil d'Etat, et les 5 autres par l'Assemblée des actionnaires.

L'art. 33 affranchit les actions de la banque de l'impôt sur les fortunes, ainsi que les billets à ordre portant intérêt. Ce privilège a toutefois été abrogé plus tard par une loi. L'art. 34 concède à la banque le droit d'opérer, dans une forme exceptionnelle, les poursuites à fins de payement qu'elle dirige contre ses débiteurs ou leurs cautions ; ce privilège a été également abrogé par une loi postérieure.

Aux termes de l'art. 35 l'Etat devra fournir gratuitement à la banque les bureaux existants. L'art. 36 autorise les communes et autres personnes morales sous la surveillance de l'Etat, à verser des capitaux dans les caisses de la banque ; ce privilège a aussi cessé dans la suite, ensuite de la promulgation d'une loi spéciale.

L'art. 38, particulièrement important au point de vue du présent recours, porte : « *La révision de la présente loi ne pourra avoir lieu qu'ensuite de la décision de l'Assemblée des actionnaires, sur le préavis du Conseil de surveillance lorsque cette assemblée procédera dans les formes prescrites à l'art. 3 ci-dessus.* »

Enfin l'art. 39 dispose : « Lorsque le Grand Conseil aura à s'occuper de questions qui intéressent la banque, l'objet sera envisagé comme étant d'intérêt général, et les députés actionnaires pourront prendre part aux délibérations. »

La garantie d'intérêt par l'Etat, contenue à l'art. 12 de la loi de 1850 ne se retrouve pas dans la loi révisée de 1855, et les actionnaires n'y ont plus droit.

Le capital de la banque fut porté peu à peu à 2 400 000 francs par la voie de modifications aux statuts ; la participation de l'Etat continua à être de 300 000 francs. Le capital privé représenté par les actions s'élève ainsi actuellement à 2 100 000 francs.

Par une loi du 29 décembre 1892, l'Etat de Fribourg a

fondé une Banque d'Etat proprement dite, au capital de 15 millions. A la suite de cette fondation, les intérêts du canton de Fribourg en ce qui concerne la Banque cantonale se trouvèrent profondément modifiés. Les deux établissements devinrent, à certains égards au moins, concurrents, et l'intérêt principal de l'Etat dut se concentrer sur la Banque d'Etat, à laquelle il était seul intéressé pour un capital de 15 millions, alors que sa participation à la Banque cantonale n'atteignait que le huitième du capital engagé dans cette dernière. C'est cette circonstance qui a sans doute engagé les autorités du canton de Fribourg à modifier la loi de 1855 dans l'intérêt de l'Etat. Les actionnaires de la Banque cantonale durent se convaincre de leur côté que la situation nouvelle exigeait une modification aux conditions d'existence de cet établissement, mais leurs intérêts se trouvèrent nécessairement, à cet égard, en opposition avec ceux de l'Etat; les propositions de la Banque cantonale ne furent pas agréées par le gouvernement. Leur teneur est dès lors indifférente en ce qui concerne le présent recours; il est incontesté que la Banque cantonale se refusa toujours à conférer au Grand Conseil le droit de décider sur les modifications à intervenir, et l'on ne saurait inférer des démarches qu'elle a faites auprès de l'Etat en vue d'obtenir ces modifications, qu'elle ait jamais entendu, ainsi que le prétend la réponse, conférer à l'Etat le droit d'introduire ces changements unilatéralement, par la voie d'une révision arbitraire de ses statuts.

Le 21 novembre 1895, l'Etat de Fribourg, usant de son droit de souveraineté, et sans consulter les actionnaires de la Banque cantonale, adopta une nouvelle loi sur cet établissement, laquelle, à son art. 19, abroge la loi révisée de 1855. Cette loi nouvelle apporte de nombreuses modifications à l'organisation de la Banque cantonale, ainsi que, d'une manière générale, aux rapports de droit qui avaient réglé jusqu'alors la situation juridique respective de l'Etat et des actionnaires de cette banque. C'est contre la prédite loi du 21 novembre 1895 qu'est dirigé le présent recours, concluant à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral dire et prononcer :

a) Que la loi du 21 novembre 1895 sur la Banque cantonale, et spécialement les art. 9, 16 et 17 de dite loi portent atteinte à des droits acquis et à la situation respective et contractuelle des actionnaires, garantie par la loi du 26 novembre 1855 et que, partant, elle est contraire à l'art. 12 et à l'art. 9 de la constitution cantonale fribourgeoise.

b) Que cette loi et spécialement les dispositions des art. 9, 16 et 17 violent le principe de la séparation des pouvoirs garanti à l'art. 31 de la constitution cantonale fribourgeoise.

c) Qu'en conséquence la loi du 21 novembre 1895 doit être annulée et le présent recours être déclaré fondé.

Les art. 9 et 12 susvisés de la constitution cantonale sont de la teneur suivante :

« ART. 9. Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Il n'existe dans le canton aucun privilège de lieu, de naissance, de personne ou de famille. »

« ART. 12. La propriété est inviolable. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les cas d'utilité publique déterminés par la loi et moyennant l'acquittement préalable ou la garantie d'une juste et complète indemnité. »

Les motifs invoqués par la recourante à l'appui de ses conclusions peuvent être résumés comme suit :

La loi du 26 novembre 1855 n'apparaît pas, à proprement parler, comme une loi, mais seulement comme un acte approuvant le projet de contrat intervenu entre les représentants de l'Etat, agissant comme fisc, d'une part, et les actionnaires d'autre part. Par le fait de cette approbation l'Etat, comme fisc, s'est placé sur le terrain d'un contrat de société avec les actionnaires de la Banque cantonale fribourgeoise, et les membres de cette société sont, d'une part, le fisc cantonal fribourgeois, et, d'autre part, les prédits actionnaires.

L'Etat n'est point actionnaire de la Banque cantonale, mais associé de la société anonyme « Banque cantonale fribourgeoise », et ce jusqu'à concurrence d'un capital déterminé d'avance, que l'Etat n'est pas autorisé à augmenter ni à diminuer sans l'autorisation de l'autre associé.

Les droits et obligations des deux associés sont déterminés d'une manière précise dans la loi de 1855, aussi bien pour la durée de la société, que pour le cas de la dissolution de celle-ci. Aucun des associés n'a le droit de modifier unilatéralement ces droits et obligations, le contrat qui lie les parties étant un contrat synallagmatique. A l'appui du bien fondé de son point de vue, la recourante invoque les motifs à la base de la loi de 1855, ainsi que le texte de cette loi elle-même.

Il résulte clairement des motifs de la dite loi que l'Etat, avant de procéder à la révision de la loi de 1850, est entré à ce sujet en négociations avec les actionnaires, qu'il a arrêté, de concert avec ceux-ci, un projet de révision, et que ce projet, ratifié d'abord par les actionnaires dans une assemblée du 28 octobre 1855, et ensuite par l'Etat, l'a été également par le Grand Conseil dans sa séance du 26 novembre 1855, dans la forme d'une loi sans doute, mais sans porter atteinte au fond même des choses, en particulier au fait que le contenu de la dite loi n'était autre que l'expression de la volonté concordante des deux associés, Etat et actionnaires, et présentait tous les caractères d'un contrat bilatéral. L'Etat poursuivait surtout par ce moyen un double but, à savoir la suppression de la garantie d'intérêt aux actions, assumée par lui dans la loi de 1850, et la participation plus considérable du capital privé, par la voie de souscription d'actions. Ces deux buts furent atteints, le premier par l'abrogation de la clause de garantie d'intérêt, et le second par le fait de l'augmentation successive du capital-actions jusqu'à concurrence de 2 100 000 francs, l'Etat continuant à ne participer, de son côté, à la constitution du capital social que par sa dotation de 300 000 francs.

Le contenu de la loi indique, mieux encore que l'exposé qui le précède, le caractère bilatéral de cet acte législatif, lequel apparaît bien plutôt comme une convention liée entre l'Etat et les actionnaires. A l'appui de cette appréciation, la recourante invoque les dispositions suivantes de la dite loi :

A l'art. 1<sup>er</sup>, la banque est désignée comme une société

anonyme, continuant ses opérations sous les auspices et avec la participation de l'Etat. A teneur de l'article 13, l'assemblée des actionnaires devient la représentation de l'*association* de l'Etat et des actionnaires ; elle approuve désormais les comptes annuels et les comptes rendus ; elle nomme 5 membres du Conseil de surveillance, sans le secours de l'Etat, qui lui, n'en nomme que deux, et un des deux censeurs (art. 14). L'art. 5 désigne la participation de l'Etat sous le terme de dotation et celle des autres associés sous celui de prise d'actions ; la dotation est fixe, tandis que le capital-actions peut être augmenté ensuite de décision d'une assemblée d'actionnaires (art. 4). Il ressort de ces dispositions qu'un rapport d'association a existé entre l'Etat et les actionnaires. L'art. 13 dit expressément que les actionnaires et l'Etat forment l'*association* de la Banque cantonale fribourgeoise. Le contrat d'association n'est autre que la loi de 1855 elle-même.

Il est vrai que la loi de 1855 n'a pas subsisté sans modification ; l'Etat a unilatéralement et successivement supprimé plusieurs des privilèges que cette loi accordait à la banque et cela sans opposition de la part de cette dernière, qui espérait devenir ainsi encore plus indépendante de l'Etat ; ces privilèges étaient d'ailleurs de nature précaire, révocable, et c'est en vain que la banque aurait tenté de s'opposer à leur abolition.

Par le fait de la fondation de la Banque d'Etat en 1892, la Banque cantonale se trouvait, vis-à-vis de l'Etat, dans une situation toute nouvelle. L'Etat ayant désormais sa banque à lui, il paraissait élémentaire qu'il se retirât de la Banque cantonale, à laquelle il faisait désormais concurrence. Les Conseils de ce dernier établissement discutèrent alors une révision des statuts, et ces statuts nouveaux furent soumis, conformément à l'article 12 de la loi de 1855, à l'approbation du Conseil d'Etat. Celui-ci la refusa toutefois, et proposa de son côté au Grand Conseil la révision de la prédite loi. Cette révision fut votée conformément aux propositions du Conseil d'Etat, et c'est ainsi que naquit la loi du 21 no-

vembre 1895. Les modifications principales apportées par cette loi au régime de celle de 1855 sont les suivantes :

A teneur de la loi de 1855 l'Etat ne pouvait émettre que 12 suffrages, au maximum, dans l'assemblée générale; ce chiffre fut porté plus tard à 30 du consentement des actionnaires. Aux termes de l'art. 9 de la loi de 1895, l'Etat s'attribue 71 voix.

L'art. 3 de la loi de 1855 estime que la dissolution pourra avoir lieu, sur le préavis du Conseil de surveillance, à l'assemblée des actionnaires, ceux-ci convoqués spécialement dans ce but, lorsque les  $\frac{2}{3}$  des actionnaires présents l'auront prononcée et qu'ils représenteront les  $\frac{2}{3}$  du nombre des actions.

L'art. 16 de la loi de 1895 n'apporte aucune modification essentielle au droit de prononcer la liquidation de la banque, mais l'alinéa 4 de cet article prévoit qu'après l'approbation, par l'assemblée générale, des opérations de la liquidation, « le Conseil d'Etat est appelé à ratifier cette délibération dans le plus bref délai possible. » Or ce droit ne compétait pas à l'Etat à teneur de la loi de 1855.

L'art. 17 de la nouvelle loi statue que la loi pourra être révisée à la demande de la banque *ou par la voie ordinaire*, c'est-à-dire par le Grand Conseil quand il lui plaira, alors que l'art. 38 de la loi de 1855 réservait expressément que la loi ne pourrait être révisée qu'ensuite de la décision de l'assemblée des actionnaires. C'est là une rupture du contrat passé entre parties, une innovation grave qui aurait pour conséquence de mettre la Banque cantonale à la merci d'un pouvoir qui vient de fonder un établissement rival puissant. L'Etat pourra, grâce à la disposition incriminée, et par une simple révision de la loi par « voie ordinaire », accentuer encore son ingérence et devenir l'arbitre prépondérant d'une société qu'il a dépouillée de tous les avantages qu'il lui avait conférés, et qui était revenue peu à peu au droit commun.

Ce sont les trois dispositions susvisées de la loi de 1895 qui ont surtout engagé la Banque cantonale à interjeter son recours. Elle estime que ces dispositions impliquent une violation des garanties constitutionnelles suivantes :

a) L'art. 12 de la constitution cantonale, dont le texte est reproduit ci-dessus.

b) Le principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

c) Le principe de la division des pouvoirs, consacré à l'art. 31 de la constitution cantonale. En effet, selon la recourante, la loi tranche des questions dont la solution eût été de la compétence du juge.

Pour motiver ces moyens, la recourante fait valoir en outre les considérations ci-après :

Ad a) La loi du 21 novembre 1895 porte atteinte à des droits acquis de la Banque cantonale. Celle-ci a un droit acquis à continuer à exister sur les bases posées dans la loi de 1855. Cette loi n'est pas, comme il a été déjà dit, une loi proprement dite, mais une convention intervenue entre l'Etat de Fribourg et les actionnaires, un contrat de nature civile, aux termes duquel le fisc et les actionnaires constituent, comme associés, une société dans le but d'exploiter une entreprise de banque. Les droits et obligations des associés ont été déterminés contradictoirement, et confirmés par décision expresse de la part de chacune des parties. La loi du 26 novembre 1855 n'est pas autre chose que la déclaration d'adhésion de l'autorité supérieure cantonale à une convention liée entre le Conseil d'Etat et les actionnaires; les droits découlant de cette convention constituent dès lors des droits privés acquis. Même si l'on refusait de reconnaître cette portée à la loi de 1855, il n'en faudrait pas moins admettre l'existence d'un rapport contractuel entre l'Etat et les actionnaires. Il a été en effet, à tout le moins, garanti par l'Etat aux actionnaires que le contenu de la loi comprend les conditions de la participation des souscripteurs d'actions, et par le fait même de cette souscription et du versement de son montant, la loi est devenue un vrai contrat de société. Dans les deux cas les actionnaires ont un droit au maintien, sans changement, de ce contrat, qui ne peut être modifié que selon le mode prévu par la dite loi. Toute modification unilatérale constitue une atteinte aux droits acquis de l'autre partie; or ce sont de semblables modifications qui ont été apportées par l'Etat, l'un des contractants, par la loi du 21 novembre

1895. Ces modifications sont essentielles, en ce sens que par les changements apportés en faveur de l'Etat au droit de vote dans l'assemblée générale des actionnaires, l'influence déjà prépondérante de l'Etat dans l'administration de l'établissement se trouve considérablement augmentée, attendu que la loi de 1895 confère à l'Etat le droit de modifier selon son bon plaisir les droits des actionnaires par voie législative, et qu'elle lui attribue le droit de prononcer la liquidation de la banque. Cette situation nouvelle implique une violation de l'art. 12 de la constitution cantonale, une atteinte à des droits privés en vue, non point de l'intérêt public, mais de l'intérêt exclusif du fisc et de la Banque d'Etat. En droit commun, l'une des parties n'a pas le droit de trancher les conflits qui peuvent surgir à l'occasion de la liquidation.

Ad b) La recourante voit une violation du principe de l'égalité devant la loi dans le fait que l'Etat s'attribue le droit de soustraire au juge la décision en matière de semblables conflits, et se le réserve exclusivement. En outre l'Etat, comme associé, se réserve également le droit de modifier unilatéralement les statuts, en réduisant les actionnaires à sa merci. Ces derniers ne peuvent se placer, à cet égard, au bénéfice des dispositions du CO., inapplicables à la Banque cantonale aux termes de l'art. 899 *ibid.*

Ad c) La loi nouvelle du 21 novembre 1895 implique en outre une atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Il y a litige entre les deux associés, l'Etat et le fisc, sur l'interprétation de la loi de 1855, qui constitue l'acte fondamental de la société. Ce litige porte sur les droits sociaux, droits éminemment privés, et il doit être tranché par les tribunaux. Or par la loi de 1895, le Grand Conseil, comme législateur, s'est arrogé le droit de statuer sur le différend, et il a empiété ainsi sur les attributions du pouvoir judiciaire, en violation de l'art. 31 de la Constitution cantonale. La contestation relative à l'interprétation a trait surtout à la question de savoir si le droit de reviser les statuts compete à l'Etat ou à l'Assemblée générale. Une autre atteinte au pouvoir judiciaire git dans la circonstance que les autorités administratives de l'Etat sont déclarées compétentes pour statuer

définitivement sur les contestations nées de la liquidation, alors que ces contestations doivent être portées devant les tribunaux.

On ne saurait objecter à ce qui précède que l'Etat a modifié unilatéralement, en 1855, la loi de 1850 sur la Banque cantonale, sans qu'aucune protestation ait été formulée contre ce mode de procéder. En effet, la banque de 1850 était une vraie Banque d'Etat, soumise à ce dernier, et d'ailleurs la modification en question n'a pas eu lieu arbitrairement, ce qui ressort de l'introduction à la loi de 1855.

Il n'est pas possible de tirer argument des modifications apportées par l'Etat en 1871, 1881 et 1867 aux privilèges de la banque. Par la loi du 13 mai 1871, le Grand Conseil a révoqué l'art. 34 de la loi du 24 novembre 1856 concernant le privilège accordé à la banque de procéder, en matière de poursuites juridiques, par la voie de séquestre. Par la loi du 19 mai 1881, le Grand Conseil a révoqué l'art. 32 de la loi de 1855 qui exemptait la banque de l'impôt sur les capitaux mobiliers et le revenu. Enfin, par la loi du 25 novembre 1867 le Grand Conseil (art. 29) substituait la Caisse d'amortissement de la Dette publique à la banque cantonale pour les dépôts des communes et autres personnes morales soumises à la surveillance de l'Etat, et plus tard, par la loi du 29 décembre 1892, c'est la Banque d'Etat qui fut subrogée à la Banque cantonale pour le dépôt des valeurs en numéraire désignées dans la loi du 24 novembre 1852. Les deux premières des lois susvisées se sont ainsi bornées à supprimer des privilèges concédés par l'Etat, de nature précaire et toujours révocables, et il ne suit pas de là que la banque recourante doive admettre les empiètements du législateur dans le domaine de ses droits privés. La loi du 29 décembre 1892 n'a fait, de même, que supprimer un privilège concédé à la Banque cantonale par la loi du 25 novembre 1867. Aussi bien le recours actuel n'est-il pas dirigé contre le retrait de ces privilèges, mais contre la violation de droits privés résultant d'un contrat de société, et assurant à cet établissement son existence aux conditions stipulées par les contractants.

Dans sa réponse, l'Etat de Fribourg conclut au rejet du

recours, en s'appuyant, en substance, sur les motifs suivants :

La Banque cantonale fribourgeoise issue de la loi de 1850 était une Banque d'Etat, et non une société anonyme. L'Etat était toutefois responsable jusqu'à concurrence du montant de sa participation, et à ce point de vue, il pourrait être question d'une société anonyme. Cette première banque apparaît comme une association *sui generis*, placée sous l'influence prépondérante de l'Etat, en matière administrative. Les actionnaires n'avaient qu'un droit de contrôle. L'approbation de l'administration de l'établissement, ainsi que le droit exclusif de révision des statuts étaient réservés au Grand Conseil.

La loi du 26 novembre 1855 n'a pas apporté de notables changements à cet état de choses ; elle n'a pas transformé la Banque cantonale en une société anonyme proprement dite ; cet établissement est demeuré une association *sui generis*, composée comme précédemment de l'Etat d'une part et des actionnaires de l'autre (art. 13 et 7). L'art. 39 de cette loi considère la banque comme une institution d'intérêt général. L'art. 38 dispose, à la vérité, que l'Assemblée des actionnaires a le droit de décider de la révision ; mais comme la loi ne peut être révisée que par le Grand Conseil, il s'ensuit qu'une décision de l'Assemblée des actionnaires prononçant cette révision devait être soumise à l'approbation du Grand Conseil. La loi de 1855 a été décrétée sans la participation des actionnaires, et elle est émanée de la souveraineté de l'Etat. Les mots « vu le consentement donné au projet de révision par l'Assemblée générale des actionnaires, » qui figurent dans l'introduction à la loi, ne sauraient rien changer au caractère de la banque, et d'ailleurs ils n'ont été introduits qu'au cours du second débat. La Banque cantonale a été constamment envisagée et régie comme une institution de l'Etat, ce qui ressort des diverses modifications apportées à la loi de 1855, du consentement de la recourante. L'Etat ne peut avoir moins de droits aujourd'hui qu'à l'époque de la révision de 1855. C'est en vertu de sa souveraineté que l'Etat a décrété la loi de 1855, et il peut, également en vertu de sa souveraineté, lui apporter des changements. Si, en ce

faisant, il porte atteinte à des droits privés, les lésés peuvent attaquer l'Etat par la voie d'un procès civil.

Si l'art. 38 de la loi de 1855 devait signifier que la révision de la loi ne peut avoir lieu qu'ensuite d'une décision de l'Assemblée des actionnaires, et que le Grand Conseil n'a ainsi pas à statuer en dernier ressort, le dit article serait inconstitutionnel ; il impliquerait en effet une renonciation, de la part du législateur, à user de son droit de réviser une loi ; or aucune autorité de l'Etat ne saurait valablement stipuler une pareille renonciation pour l'avenir.

La recourante s'efforce de transformer l'Etat en actionnaire afin de se soustraire à son contrôle ; or l'Etat n'est pas actionnaire, mais seulement associé avec une participation fixe et avec des droits déterminés. La Banque cantonale n'est nullement devenue une banque privée, du fait seul de la suppression de ses privilèges. La révision de la loi de 1855 a été décidée ensuite du désir exprimé par les actionnaires eux-mêmes ; la Banque cantonale également, par l'intermédiaire de ses organes, a consenti à cette révision, sauf en ce qui concerne quelques points de détail ; en aucun cas le législateur fribourgeois ne pouvait être considéré comme lié par les propositions formulées par les actionnaires ; il avait le droit d'apporter à la loi les modifications qu'il jugeait à propos, sauf aux actionnaires à se pourvoir en dommages-intérêts, si une atteinte était portée à leurs droits acquis. En ce qui concerne les modifications incriminées par la recourante, l'Etat fait valoir en résumé ce qui suit :

a) En modifiant à l'avantage de l'Etat le chiffre des suffrages dont il dispose au sein de l'Assemblée générale, la loi n'a fait que rétablir le principe de l'égalité ; elle attribue à chaque actionnaire porteur de 600 actions le même nombre de suffrages que celui conféré à l'Etat. Les 71 voix concédées à l'Etat, — au lieu des 30 dont il disposait précédemment, — sont un chiffre très peu élevé en comparaison de son versement de 300 000 francs, qui correspondrait à 600 voix.

b) L'Etat conteste que l'ingérence de l'Etat en cas de liquidation, prévue à l'art. 16 de la loi, porte atteinte au droit de



propriété de la Banque cantonale, ou de ses actionnaires. Ce contrôle est au contraire une garantie que les intérêts des petits actionnaires ne seront pas sacrifiés. Aux termes de l'art. 13 de la loi de 1855 la société est composée de l'Etat d'un côté et des actionnaires de l'autre. La liquidation étant confiée à un conseil d'administration de 7 membres, dont 5 sont nommés par les actionnaires, il est juste que l'Etat ait un droit de contrôle sur le travail fait par les délégués de son co-associé, et exerce son influence sur un établissement qui tient de lui jusqu'à son nom. Il ne peut donc être sérieusement question d'une inégalité de traitement au préjudice des actionnaires.

c) Le grief tiré de l'abrogation de l'art. 38 de la loi de 1855 par l'art. 17 de la loi nouvelle, se trouve déjà réfuté par la considération que le législateur n'était pas autorisé, en 1855, aux termes de la constitution cantonale, à renoncer à son droit de reviser une loi.

Enfin la loi nouvelle du 21 novembre 1895 ne constitue pas davantage une atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Le Grand Conseil n'a fait que reviser une loi par voie législative, et cette compétence ne saurait lui être contestée par personne. Si, en 1855, au lieu de reviser la loi, l'Etat avait passé une convention, un traité avec les actionnaires, il aurait dû, à la vérité, s'adresser aux tribunaux en cas de conflit, et il n'aurait pas pu modifier de son chef cette convention; mais dès qu'on se trouve en présence d'une loi, le droit du législateur d'y apporter des modifications demeure entier; le Grand Conseil a conservé son droit de révision et n'a pas pu l'aliéner.

Dans sa réplique la recourante admet, d'accord avec l'Etat, que la Banque cantonale est une société *sui generis*, composée de deux associés, l'Etat et les actionnaires, et dans sa duplique, l'Etat renouvelle cette déclaration, en s'appuyant de nouveau sur l'art. 13 de la loi de 1855.

Dans sa réplique, la banque recourante maintient en outre que cette dernière loi n'était qu'un compromis, et non une loi proprement dite, ce que la duplique de l'Etat conteste ex-

pressément. La recourante soutient de plus fort, dans sa dite réplique, que les modifications apportées à la loi depuis 1855 prouvent une seule chose, à savoir les intentions conciliantes de la Banque cantonale; celle-ci a consenti, avant qu'elle ait été décrétée, à la suppression de ses privilèges conformément à l'art. 38 de la loi; l'Etat avait demandé à cet effet le consentement préalable des actionnaires, et la banque a expressément réservé ce droit, découlant pour elle de l'art. 38 précité.

En ce qui a trait au privilège en matière d'impôt, la banque n'a pas, à la vérité, donné au préalable son consentement à la suppression, mais elle ne s'y est pas opposée, et l'on ne peut inférer de ce fait une renonciation de sa part à des droits quelconques.

La banque conteste, de plus, avoir jamais consenti à ce que la loi puisse être révisée selon le bon plaisir du Grand Conseil; elle s'est bornée à accepter une révision dans les limites qu'elle avait elle-même indiquées.

Dans sa duplique l'Etat de Fribourg maintient, avec de nouveaux développements, le point de vue général et les conclusions de sa réponse. Il invoque, à l'appui du principe de la souveraineté de l'Etat en matière de législation, l'arrêt rendu par le Tribunal de céans le 25 octobre 1890 dans la cause Caisse hypothécaire de Fribourg, lequel reconnaît le droit de l'Etat de modifier un état de droit ancien par la voie de la législation, et même de porter atteinte à des droits privés acquis, moyennant indemnité, lorsqu'il s'agit de donner satisfaction à des besoins nouveaux.

L'Etat fait observer qu'en vertu du même principe, le Tribunal fédéral a reconnu que des droits d'auberge pouvaient être supprimés par voie législative, alors pourtant que ces droits portent le caractère de droits privés, autant et plus que ceux dont il s'agit dans l'espèce.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

1° Le recours alléguant une violation, par la loi attaquée, de diverses garanties constitutionnelles, la compétence du Tribunal fédéral est hors de doute en présence de la disposi-

tion de l'art. 175 chiffre 3° de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale.

2° Les parties sont tout d'abord en désaccord sur le caractère et la nature juridiques à attribuer à la Banque cantonale fribourgeoise, d'après la loi du 26 novembre 1855. La recourante soutient que cet établissement doit être considéré comme une société anonyme privée, tandis que l'Etat l'envisage comme une Banque d'Etat avec responsabilité limitée de ce dernier, comme un établissement financier ne différant pas sensiblement de la Banque d'Etat fondée en 1850, ce qui résulterait déjà du nom « Banque cantonale » maintenu dans la loi de 1855 précitée.

3° Cette question doit être résolue dans le sens de l'opinion émise par la recourante. La dénomination attribuée à l'établissement dont il s'agit n'est nullement décisive à cet égard, pas plus que le nom de « Banque fédérale » que s'est attribué un établissement privé analogue, ne confère à celui-ci le caractère d'une Banque d'Etat instituée par la Confédération.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des faits qui précède, la Banque cantonale fribourgeoise fondée par la loi du 13 novembre 1850 n'était point une Banque d'Etat, et ce caractère doit être à plus forte raison dénié à la Banque instituée en 1855. C'est ce qui résulte avec évidence de la plupart des dispositions de la loi du 26 novembre de dite année, à laquelle cette institution financière doit son existence.

C'est ainsi que l'art. 1<sup>er</sup> de cette loi la désigne comme « Société anonyme, » que l'art. 3 confère le droit de dissolution non point à l'Etat, mais à l'Assemblée des actionnaires, qu'à l'art. 5 l'Etat apparaît seulement comme partie intéressée à l'établissement, etc.

L'Etat de Fribourg se trouve d'ailleurs, à cet égard, en contradiction avec lui-même, puisque dans sa réponse, comme dans sa duplique, il soutient à diverses reprises que la Banque cantonale se caractérise comme une association *sui generis*, dans laquelle l'Etat figure comme l'un, et les actionnaires comme l'autre des associés.

Une semblable association ne peut être qu'une société privée et son caractère, reconnu par l'une et par l'autre des parties, démontre à l'évidence que la Banque cantonale de 1855 n'est point une Banque d'Etat, mais une association privée, poursuivant un but financier, et complètement distincte de l'Etat. La circonstance que cet établissement touche, par quelques côtés, à des intérêts publics, est impuissante à lui enlever son caractère principal de société privée. Il s'ensuit qu'elle est recevable à se plaindre des atteintes que l'Etat aurait portées à ses droits constitutifs, ce qui ne serait point le cas si elle devait être envisagée comme une Banque d'Etat.

D'après l'opinion concordante des deux parties, cette société anonyme, composée comme il vient d'être dit, n'est d'ailleurs point régie par les dispositions du Code fédéral des Obligations, mais elle est soumise à la législation cantonale, aux termes de l'art. 899 du dit code.

4° La recourante est ainsi une société, dont l'Etat est l'un des associés, et le recours est dirigé contre l'Etat. Ce dernier ne peut toutefois être associé que comme fisc, et non point en sa qualité de sujet de droit public. D'autre part, le recours étant interjeté contre la loi cantonale du 21 novembre 1895, ce n'est point le fisc, comme membre de la société, mais l'Etat, comme détenteur des droits de souveraineté et comme auteur de la dite loi, qui apparaît comme défendeur. La société, soit la Banque cantonale, se plaint de ce que l'Etat, en exerçant ses droits de souveraineté par la loi de 1895 précitée, a, en violation des statuts sociaux, attribué au fisc, associé de la banque, des compétences portant atteinte à la situation et notamment aux droits acquis de son co-associé, ce au mépris des garanties constitutionnelles en matière de propriété, ainsi que de l'égalité devant la loi.

5° Les droits que la recourante prétend avoir été lésés à son préjudice sont incontestablement de nature privée attendu qu'il s'agit :

- a) du droit de suffrage dans l'assemblée générale ;
- b) du droit de modifier les statuts, et

c) du droit d'approbation ou de non approbation de décisions de l'Assemblée générale des actionnaires en cas de liquidation de la banque.

L'Etat ne conteste pas que les droits ci-dessus mentionnés sous lettres *a* et *b* ne soient de nature privée, il admet également que la loi du 21 novembre 1895 leur a porté atteinte au préjudice des actionnaires; il prétend en revanche avoir agi, en ce faisant, dans les limites de son droit, et il y a lieu de rechercher si ce point de vue est soutenable.

6° L'Etat fait découler ce droit en premier lieu de la circonstance que la Banque cantonale serait une Banque d'Etat, ce qui a déjà trouvé sa réfutation plus haut, et, en seconde ligne, de ce que les droits en question auraient leur source uniquement dans la loi du 26 novembre 1855, émanée de la souveraineté de l'Etat et dès lors susceptible d'être modifiée à chaque instant par celui-ci, en vertu de son droit illimité de légiférer. L'Etat reconnaît bien que ce droit absolu de révision se trouve restreint par l'art. 38 de la dite loi, mais il estime que cette restriction est inconstitutionnelle, et que le dit article est sans effet, attendu que la constitution ne limite en aucune manière le droit absolu de l'Etat de modifier les lois existantes et d'en promulguer de nouvelles. La recourante conteste, en revanche, que la loi de 1855 se caractérise comme une véritable loi et elle s'élève aussi contre le prétendu droit illimité de légiférer, revendiqué par l'Etat.

7° Quelle que soit la solution à donner à la question de savoir si l'acte de révision de 1855 se caractérise ou non, en droit public fribourgeois, comme une véritable loi, il n'en est pas moins indiscutable que cet acte contenait les règles constitutives d'une société anonyme *sui generis*, et par conséquent des normes de droit privé, ayant leur source dans un contrat intervenu entre l'un des associés, le fisc fribourgeois, et l'autre associé, les actionnaires.

C'est ce qui ressort avec clarté des dispositions suivantes de la loi précitée.

L'art. 1<sup>er</sup> prévoit la participation de l'Etat à la Banque cantonale « fondée en Société anonyme. »

Aux termes de l'art. 5 l'Etat participe non point à titre d'actionnaire, mais par le versement d'une dotation de 300 000 francs qu'il s'engage à ne jamais retirer (« inaliénable »). Or un pareil engagement suppose nécessairement un co-contractant, mis à son bénéfice.

L'art. 13 déclare que les actionnaires de l'Etat forment l'association de la Banque cantonale fribourgeoise.

L'art. 14 dispose que l'Etat ne votera pas dans l'assemblée des actionnaires pour la nomination des membres du Conseil de surveillance, mais qu'il nomme directement deux de ces membres, et en outre l'un des deux censeurs. L'art. 17 attribue à l'Etat un droit de vote exceptionnel. L'art. 21 confirme que le Conseil de surveillance est composé de 7 membres, dont 2 nommés directement par le Conseil d'Etat, et les 5 autres par l'assemblée des actionnaires. L'art. 37 confère à l'Etat le droit de sanction des statuts, après que ceux-ci auront été soumis d'abord à l'approbation des actionnaires.

8° Toutes ces dispositions démontrent l'existence d'une société composée de l'Etat d'une part et des actionnaires de l'autre, et à supposer même que l'acte dans lequel elles se trouvent insérées revête véritablement les caractères d'une loi, elles n'en demeurent pas moins les clauses d'un contrat civil, librement conclu entre les deux parties susmentionnées et elles en constituent, à ce titre, la loi commune. Elles sont d'autre part applicables aux actionnaires nouveaux, aussi bien qu'aux anciens, seuls représentés lors de l'assemblée du 28 octobre 1855. Ce n'est en effet que par la voie d'un contrat que l'Etat, en 1855, pouvait astreindre les actionnaires à s'associer à la Banque cantonale nouvelle; il était impuissant à les y contraindre au moyen d'une loi. Aussi la loi de 1855 n'a-t-elle été décrétée, ainsi que le déclare expressément un des considérants qui la précèdent, que « vu le consentement donné au projet de révision par l'assemblée générale des actionnaires, sous date du 28 octobre 1855, » et c'est en vain que, pour diminuer l'importance de ce fait, l'Etat objecte la circonstance, entièrement dénuée d'importance, que le considérant susvisé n'aurait été incorporé à la loi qu'au cours du second débat.

9° Dans ces conditions il reste à rechercher si l'Etat, en vertu de sa souveraineté, peut supprimer des droits privés acquis, et notamment annuler ou modifier unilatéralement un contrat de droit privé lié par lui. Or, contrairement à l'affirmation de l'Etat que son droit de légiférer ne serait soumis à aucune restriction, cette question ne peut pas recevoir d'emblée une solution affirmative. En effet, il va de soi que les dispositions des art. 9 et 12 de la constitution fribourgeoise garantissant l'égalité devant la loi et l'inviolabilité de la propriété s'imposent aussi au législateur et le limitent dans son action. Il convient dès lors de rechercher si la loi de 1895, contre laquelle le présent recours est dirigé, n'outrepasse pas précisément les limites constitutionnelles résultant des dispositions précitées.

10° Il faut reconnaître à cet égard que dans certains cas particuliers, par des motifs tirés par exemple de l'utilité et de l'intérêt publics, l'Etat pourrait avoir le droit de supprimer, sous réserve d'indemnité, une société civile, comme l'a fait entre autres le canton de Soleure à l'égard de la Banque soleuroise. Ainsi que le Tribunal fédéral l'a déjà reconnu à plusieurs reprises, 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. Mais, en l'espèce, la situation se présente tout autrement. L'Etat de Fribourg ne supprime pas la Banque cantonale pour des motifs tirés de l'intérêt public; il se borne à modifier les bases constitutives de cet établissement financier, en lui enjoignant de se soumettre purement et simplement aux statuts promulgués ensuite du bon plaisir de l'Etat, lequel se prétend en outre autorisé à modifier unilatéralement, et en tout temps, les dits statuts, selon sa convenance. A l'appui de cette prétention l'Etat n'invoque aucune considération de droit public mais uniquement l'intérêt du fisc, en sa qualité d'associé de la dite banque. En d'autres termes, l'Etat de Fribourg, usant

des pouvoirs qui lui compètent comme législateur, entend s'en servir au profit de sa situation comme associé de la société anonyme « Banque cantonale » pour contraindre au moyen d'une loi l'autre associé, c'est-à-dire les actionnaires, à lui concéder, dans le sein de la société, des droits qui ne lui compètent point à teneur des statuts.

11° Un tel mode de procéder implique à la fois une inégalité de traitement et une violation de la garantie des droits de propriété, soit une double atteinte portée aux dispositions des articles 9 et 12 de la constitution fribourgeoise, proclamant les principes de l'égalité devant la loi et de l'inviolabilité de la propriété.

L'inégalité de traitement réside dans le fait que l'Etat attribue au fisc par voie législative, et à l'encontre des dispositions du contrat de société aussi bien que de la volonté de l'autre associé, des droits auxquels il n'est pas autorisé à prétendre, et que ce même Etat veut contraindre son co-associé à souscrire à ces faveurs, alors que, conformément au principe de l'égalité devant la loi et du respect dû aux contrats, des modifications ne peuvent être apportées au contrat de société que moyennant le consentement de tous les associés.

De plus, la garantie du droit de propriété se trouve violée par le fait que les droits contractuels des actionnaires comme associés de la Banque cantonale, ont été modifiés au préjudice des dits actionnaires et en faveur du fisc, sans qu'aucun motif d'utilité publique ait été invoqué pour justifier cette modification, qui est uniquement appuyée sur des intérêts fiscaux. Un semblable procédé implique une violation de l'art. 12 de la constitution fribourgeoise, aux termes duquel il ne peut être dérogé au principe, proclamé dans le dit article, de l'inviolabilité de la propriété, que dans les cas d'utilité publique déterminés par la loi et moyennant l'acquiescement préalable ou la garantie d'une juste et complète indemnité.

Or la loi dont est recours non seulement porte atteinte à des droits privés sans même invoquer aucune considération.

tirée de l'utilité publique, et ce sans garantie d'indemnité aux lésés, mais elle enlève encore aux actionnaires tout moyen d'obtenir un dédommagement par la voie juridique. En effet, d'une part, il s'agit des droits relatifs à l'organisation et à la constitution de la société, lesquels ne sont pas appréciables en argent, et dont la suppression ne saurait dès lors faire l'objet d'une action en dommages-intérêts, et, d'autre part, le juge, même s'il pouvait être nanti, se verrait obligé de baser son jugement précisément sur la loi révisée, attendu que, comme il a été dit plus haut, la banque est soumise au droit cantonal aux termes de l'art. 899 CO.; le juge devrait donc appliquer précisément la loi contre laquelle le recours est dirigé, et qui ne prévoit ni n'autorise nulle part une semblable action en dommages-intérêts.

Une telle situation est inadmissible. Il ne saurait être permis à l'Etat de modifier unilatéralement, et contre la volonté de son co-contractant, des contrats de nature civile, qu'il a librement et valablement liés, et d'autre part de contraindre, par le moyen d'une loi, la partie co-contractante à tolérer ces modifications.

Il suit de tout ce qui précède que la loi attaquée ne saurait subsister; ses dispositions de beaucoup les plus importantes ayant trait à la constitution et à l'organisation de la société anonyme en question, il n'est pas possible de ne mettre à néant que quelques dispositions isolées, mais il y a lieu d'annuler la dite loi dans son ensemble.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral  
prononce:

Le recours est admis, et la loi du 21 novembre 1895 sur la Banque cantonale fribourgeoise est déclarée nulle et de nul effet.

## B. CIVILRECHTSPFLEGE

### ADMINISTRATION DE LA JUSTICE CIVILE



#### I. Rechtsverhältnisse der Verbindungsgeleise.

##### Questions de droit

##### relatives aux voies de raccordement.

144. Urteil vom 14. Juli 1897 in Sachen  
Weber gegen Lüchinger.

A. Laut Vertrag vom 21. Januar 1887 gestattete die schweizerische Centralbahn dem C. F. Weber in Leipzig die Anlage und Benutzung eines Verbindungsgeleises ab der Station Mutterz nach seiner in der Nähe gelegenen Fabrik. Weber hatte danach die Kosten der Erstellung, die sich auf circa 6100 Fr. beliefen, und ferner für jeden Wagen, der auf sein Geleise gebracht wurde, eine Schiebgebühr von 1 Fr. zu bezahlen. Unterm 15. Juli 1892 schloß die Centralbahn mit Joh. und Friedrich Lüchinger in Basel einen ähnlichen Vertrag betreffend Erstellung eines an dasjenige des C. F. Weber anschließenden Verbindungsgeleises ab. Darin wurde unter anderm vorbehalten, daß sich J. und F. Lüchinger mit C. F. Weber über die Mitbenutzung des dem letztern gehörenden Verbindungsgeleises verständigten. Eine solche Verständigung hatte bereits im Jahre 1890 stattgefunden und zwar dahin, daß sich die Lüchinger verpflichtet hatten, für jeden Wagen, der für sie über das gemeinschaftliche Geleise geführt würde, eine Gebühr von 1 Fr. zu bezahlen.