

S. 269 / Nr. 49 Handels- und Gewerbefreiheit (f)

BGE 59 I 269

49. Arrêt du 28 décembre 1933 dans la cause Roulet et cons, contre Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel.

Seite: 269

Regeste:

1. Les règles relatives à la liberté du commerce ne sont pas applicables à l'entretien des tombes lorsqu'il est considéré comme un service public.

Si le cimetière est une propriété publique, l'autorité n'est pas tenue d'y tolérer l'exercice d'une industrie privée (consid. 1).

2. Le fait qu'une commune interdit aux jardiniers privés d'entretenir des tombes pour le compte de particuliers, tandis qu'elle autorise ces derniers à entretenir personnellement les tombes de leur famille, n'est pas incompatible avec l'égalité des citoyens devant la loi.

A. - N'étant pas satisfait de la manière dont les tombes de sa famille étaient entretenues par le jardinier-concierge du cimetière de Beauregard, E. Roulet informa, le 22 novembre 1932, la Direction de police de la ville de Neuchâtel que dorénavant il confiait ce soin à M. Baudin, jardinier privé. Mais la Direction de police lui dénia le droit d'utiliser les services d'un jardinier privé en invoquant l'art. 14 al. 6 du règlement communal du 23 décembre 1890 sur les cimetières, lequel prescrit que «les concierges ont de droit le soin des tombes, ainsi que la création et l'entretien des plantations qui les recouvrent dans le cas où les familles n'y pourvoient pas elles-mêmes». Sur recours de Roulet et de Paul Baudin et Fritz Virchaux, jardiniers privés, la décision de la Direction de police a été confirmée, le 14 janvier 1933, par le Conseil communal de la ville de Neuchâtel.

B. - Par arrêté du 25 juillet 1933 le Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel a rejeté le recours formé par les prénommés contre le prononcé du Conseil communal. Il constatait qu'aux termes de la loi cantonale du 10 juillet 1894 sur les sépultures, les cimetières sont des propriétés publiques dont l'administration et la police appartiennent exclusivement aux communes. Contrairement à l'opinion des recourants. l'interdiction de faire entretenir les tombes

Seite: 270

par des jardiniers privés ne datait pas de l'époque (1931/32) où la ville avait attribué un traitement fixe au jardinier-concierge et commencé à encaisser elle-même les factures pour l'entretien des tombes, mais était probablement plus que séculaire. Un rapport du 15 mars 1858 au Conseil général de Neuchâtel en faisait déjà mention. Le droit exclusif d'entretien que, comme beaucoup de communes suisses, la ville de Neuchâtel s'était ainsi réservé dans les cas visés par l'art. 14 al. 6 du règlement du 10 juillet 1894 était une mesure de police prise dans l'intérêt général et non pour des considérations d'ordre purement fiscal.

C. - E. Roulet, P. Baudin et F. Virchaux ont interjeté un recours de droit public tendant à l'annulation de l'arrêté du 25 juillet 1933. Les recourants font valoir notamment que l'interprétation donnée par la commune de Neuchâtel à l'art. 14 al. 6 du règlement concernant les cimetières est incompatible avec l'égalité des citoyens devant la loi et avec la liberté du commerce. En interdisant aux jardiniers privés d'entretenir des tombes pour le compte de tiers, la ville s'est réservé un monopole qu'aucun motif d'ordre public ne justifie. La surveillance des jardiniers privés n'offre, en effet, pas plus de difficultés que celle des membres de la famille d'un défunt, auxquels ce droit d'entretien est reconnu. N'étant déterminée que par des considérations fiscales, l'interdiction de s'adresser aux jardiniers privés est contraire à l'art. 31 CF et crée à leur préjudice une inégalité de traitement interdite par l'art. 4 CF.

Le Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel a conclu au rejet du recours.

Statuant sur ces faits et considérant en droit:

1.- L'art. 1 de la loi neuchâteloise du 10 juillet 1894 sur les sépultures prescrit que «les cimetières sont des propriétés publiques dont l'administration et la police appartiennent exclusivement aux communes». En harmonie avec l'art. 53 al. 2 CF, aux termes duquel «le droit

Seite: 271

de disposer des lieux de sépulture appartient à l'autorité civile», la prescription légale susmentionnée considère donc l'administration et la police des sépultures comme un service public auquel les règles relatives au droit individuel de la liberté du commerce et de l'industrie ne sont partant pas applicables. Il s'ensuit que la commune de Neuchâtel est en droit d'organiser ce service public de la manière qui lui paraît la plus appropriée et, notamment, de réserver à ses employés l'entretien

exclusif des tombes auxquelles les familles des défunts ne pouvoient pas elles-mêmes.

Etant donné qu'aux termes de l'art. 1 précité de la loi de 1894 les cimetières sont des propriétés publiques, l'autorité communale ne peut d'ailleurs être astreinte, déjà pour ce motif, à y tolérer l'exercice d'une industrie privée (cf. BURCKHARDT, 3e éd. p. 243, le chapitre concernant l'usage des propriétés publiques, RO 58 I 298).

2.- Les prescriptions communales concernant l'entretien des tombes ne doivent toutefois pas être entachées d'arbitraire, ni créer entre les intéressés des inégalités de traitement incompatibles avec l'art. 4 CF. Or les recourants ont allégué qu'une inégalité de ce genre résulterait de ce que la commune interdit aux jardiniers privés d'entretenir des tombes pour le compte des particuliers, tandis qu'elle autorise ces derniers à pourvoir personnellement à l'entretien des sépultures de leur famille. Aucune raison plausible ne justifierait cette différence de traitement. Mais cette opinion n'est pas fondée. Si la commune accorde aux familles le droit d'entretenir elles-mêmes leurs tombes, cette autorisation s'explique par des considérations fort compréhensibles de respect pour les sentiments des survivants, considérations qui ne peuvent s'appliquer en aucune manière aux jardiniers chargés d'entretenir des tombes pour le compte de tiers. La différence de traitement instituée par l'art. 14 al. 6 du règlement communal peut donc se justifier. Ainsi que l'autorité cantonale l'a fait observer, elle existe à Neuchâtel depuis fort longtemps et

Seite: 272

est conforme à un usage suivi par un grand nombre de communes suisses (cf. SALIS vol. II n. 740, l'arrêté du Conseil fédéral, du 4 janvier 1895, en la cause Beglinger). Les recourants ont, en outre, allégué que cette réglementation place les familles qui n'entretiennent pas elles-mêmes leurs tombes dans une situation d'infériorité en les obligeant à s'adresser aux jardiniers du cimetière et à payer ainsi un impôt auquel les autres citoyens ne sont pas soumis. Mais cette critique est manifestement mal fondée, les recourants ne subissant aucun préjudice de ce qu'ils doivent payer les travaux d'entretien à l'administration et non, comme ils le voudraient, à un jardinier privé.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral rejette le recours