

BGE 73 I 22

Bundesgericht (BGE), 1945-12-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_73_I_22

FR: ATF 73 I 22

IT: DTF 73 I 22

Volltext

22 Staatsrecht. Demnach· erkennt das Bundesgericht : Die Beschwerde ~rd gegenüber dem Kanton Bern abge- wiesen und gegenüber dem Kanton Uri in dem Sinne gut- geheissen, dass der Entscheid des Regierungsrates vom 20. Dezember 1945 aufgehoben und der im Kanton Uri steuerbare Anteil des Beschwerdeführers am Nachlass des Frariz Bluntschli auf Fr. 38,140.- festgesetzt wird. V. STIMMRECHT, KANTONALE WAHLEN UND ABSTIMMUNGEN DROIT DE VOTE, ELECTIONS ET VOTATIONS CANTONALES 3. Auet du 13 ferner 1947 dans la cause Glasson et eonsorts contre Grand Conseil du eanton de Fribourg. Initiative constitutionneUe en droit fri,bourgeois. 1. Initiative a. refere. Pouvoir du Grand Conseil, a. Ja suite de Ja premiere votation populaire admettant le principe de Ja revi- sion, d'~ter le nouveau texte constitutionnel il. soumettre au peuple en seconde votation (consid. 2). 2. Limites de ce pouvoir: eJaboration du texte « dans le sens da l'initiative ». Presentation de Ja question dans Ja vota liion preliminaire (consid. 3). 3. Texte eJ,abore par le Grand Conseil s'6cartant, sous divers rapports, de Ja volonte des auteurs de l'initiative (introduction du referendum en matiere financiere). (Consid. 4.) 4. Droit du Grand Conseil de presenter un contre-projet ? d'user de son droit d'initiative propre immediatement apres que l'initiative populaire a abouti ? (Consid. 5.) Verfa88'Ungsinitiative nach jreiburgischem 'Recht. 1. Referendumsinitiative. Befugnis des Grossen Rates, auf Grund der ersten, die Revisionsfrage bejahenden Volksabstimmung den neuen Verfassungstext, der dem Volke zur zweiten Abstim- mung vorzulegen ist, auszuarbeiten. (Erw. 2.) 2. Schranken dieser Befugnis: Ausarbeitung des Textes «im Sinne der Initiative ». Formulierung der Frage in der Vorabstimmung. (Erw. 3.) 3. Vom Grossen Rate ausgearbeiteter Text, der sich in verschie- denen Beziehungen vom Willen der Initiante~ entfernt (Ein- führung des Finanzreferendums). (Erw. 4.) Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen. N° 3. 23 4. Befugnis des GrosSen Rates. einen Gegenentwurf vorzulegen ? - sein.eigenes Initiativrecht unmittelbar nach dem Zustande- kommen der Volksinitiative auszuüben Y (Erw. 5.) Iniziatioo cOBtitudinalff sooondo iZ diritto friburghese. 1. Iniziativa ad referendum. Potere del Gran Consiglio di stabilire, in seguito aHa prima votazione che ammette il principio della revisione, il nuovo testo costituziona.le da sottoporre al popolo in seconda votazione (consid. 2). 2. Limiti di questo potere: elaborazione del testo 41 nel senlJO dell'iniziativa ». Tenore della domanda nella votazione prell- illinare (consid. 3). 3. Testo eJaborato dal Gran Consiglio ehe si scosta. sotto diversi aspetti, dalla volonta. degli autori dall'iniziativa (introduzione del referendum in materia finanziaria). (Consid. 4.) 4. Diritto del Gra.n. Consiglio di presentare un controprogetto ? d'usare del S110 proprio diritto d'iniziativa subito dopo che e riuscita l'iniziativa popolare ? (Consid. 5.) A. - La Constitution fribourgeoise du 7 mai 1857, clans son titre VI, dispose ce qui suit au sujet de 10. revision de 10. Constitution : «Art. 78. La Constitution peut toujours ru;re revisee en totalite ou en partie. Dans ce dernier cas, les articles dont Ja revision est demandee doivent etre specialement designes. Art. 79. La revision totale ou partielle peut

avoir lieu: 1° lorsqu'elle est demandée, suivant les prescriptions de la loi par 6000 citoyens actifs au moins; 2° lorsqu'elle est décrétée par le Grand Conseil. Dans l'un comme dans l'autre cas, la question de savoir si la Constitution doit être révisée est soumise au peuple et si la majorité absolue des citoyens actifs, prenant part à la votation, se prononce pour l'affirmative, il est procédé à la révision dans les formes et les délais établis par la loi et sous réserve des articles suivants. Art. 80. La révision totale se fait par une Constituante qui est élue de la même manière que le Grand Conseil. Art. 81. Si le projet de Constitution révisée est rejeté par la majorité des citoyens actifs prenant part à la votation, la même assemblée constituante en élabore un second. Si ce second projet est encore rejeté, il est procédé à l'élection d'une nouvelle Constituante. Art. 82. La révision partielle se fait par le Grand Conseil. Les articles à réviser sont soumis à deux délibérations, à un intervalle de six mois. Le projet des articles révisés, adopté par le Grand Conseil, est soumis à l'acceptation du peuple qui procède à ce vote après l'expiration d'un mois au moins depuis la seconde délibération. Si la majorité des citoyens actifs prenant part à la votation se prononce pour l'acceptation, les articles révisés sont promulgués et font partie intégrante de la Constitution. »

24 Staatsrecht. Par ailleurs, la Constitution garantit le droit d'initiative et le referendum en matière législative : • « Art. 28 bis: Toute loi ou décret de portée générale voté par le Grand Conseil et n'ayant pas le caractère d'urgence doit être soumis au peuple si la demande en est faite par 6000 citoyens. Art. 28 ter: 6000 citoyens ont le droit de demander l'élaboration, l'abrogation ou la modification d'une loi. Art. 28 quater: La loi règle la forme et les délais dans lesquels s'exercent le droit d'initiative et le referendum. La loi visée par les art. 79 al. 2 et par l'art. 28 quater est actuellement la loi du 13 mai 1921 sur l'exercice du droit d'initiative constitutionnelle et législative des citoyens et du droit de referendum. Le chapitre premier règle l'exercice du droit d'initiative constitutionnelle, le chapitre II, l'exercice du droit d'initiative législative, le chapitre III, l'exercice du droit de referendum, et le chapitre IV contient des dispositions relatives à la réunion des signatures, les délais, les publications. B. - Le 17 juillet 1943, 57 citoyens affiliés au parti radical ont déposé, conformément à l'art. 3 de la loi précitée du 13 mai 1921, une demande d'initiative tendant à la révision partielle de la Constitution fribourgeoise par l'adjonction d'un nouvel article de la teneur suivante: « Toute loi ou décret entraînant une dépense extra-budgétaire de plus de 500 000 fr. doit être soumis à la votation populaire, à la demande d'un quart des députés ou de 6000 citoyens. » Le Conseil d'Etat publia la demande d'initiative dans la Feuille officielle fribourgeoise et fixa du 15 septembre au 13 décembre 1943 le délai de 90 jours prévu par l'art. 28 de la loi pour la réunion des signatures nécessaires. La demande d'initiative fut appuyée par 6748 signatures sur lesquelles 6182 furent reconnues valables. Le nombre légal de signatures était ainsi atteint et le résultat du dépouillement fut publié dans la Feuille officielle du 8 août 1944. - Le Conseil d'Etat soumit alors le dossier au Grand Conseil, dans sa session ordinaire de mai 1944. Le 4 du même mois, lors des kantonales Wahlen und Abstimmungen, N° 3, se conformant à l'art. 6 de la loi, le Grand Conseil reconnut valide la demande d'initiative et désigna une commission chargée de présenter un rapport sur la proposition à faire au peuple (art. 6 al. 2). Dans sa séance du 22 novembre 1944, le Grand Conseil, sur le vu d'un message du Conseil d'Etat qui ne se prononçait pas en faveur du principe du referendum en matière financière, sous réserve des modalités », et après rapport de la Commission spéciale, prit le décret suivant, en application des art. 78 et 79 de la Constitution : Article premier: Le peuple fribourgeois sera consulté sur la question de savoir si la Constitution doit être révisée dans le sens de

l'introduction du referendum facultatif en matière financière. Art. 2: TI est recommandé au peuple l'acceptation de cette révision. - Le 21 janvier 1945, le peuple fribourgeois a répondu affirmativement à la question soumise, par 10 838 voix contre 5645. Dans sa session de février 1945, le Grand Conseil a pris connaissance du résultat de l'avotation et, conformément à l'art. 9 de la loi de 1921, a chargé le Conseil d'Etat de préparer le projet de texte constitutionnel. Le 19 octobre 1945, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un projet de décret concernant la révision partielle de la Constitution cantonale (referendum financier facultatif), dont l'art. 1er disposait: « L'art. 28 bis de la Constitution cantonale est complété par un nouvel alinéa de la teneur suivante: « TI en est de même de toute décision du Grand Conseil entraînant une dépense extra-budgetaire totale de plus de 1 000 000 de fr. pour le même objet, et n'ayant pas le caractère d'urgence reconnu par la majorité absolue des membres composant le Grand Conseil. » Ce projet fut soumis aux deux délibérations prévues par l'art. 82 8.1. 2 Const. frib., dans les sessions du Grand Conseil de novembre 1945 et de mai 1946. - Dans sa séance du 28 mai 1946, le Grand Conseil adopta le décret sous la forme suivante:

26 I: Staatsrecht. Article premier: •• TI en est de même de tout décret du Grand Conseil entraînant une dépense extra-budgetaire totale de plus de 1 000 000 de fr. pour le même objet. Art. 2: Cette modification de la Constitution sera soumise à la votation populaire le 7 juillet 1946. Art. 3: Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. II Le 29 mai 1946, le Conseil d'Etat a promulgué le décret du Grand Conseil et en a ordonné la publication dans la Feuille officielle où il a paru le 1er juin 1946. Dans sa séance du 31 mai 1946, le Conseil d'Etat a pris l'arrêté d'exécution convoquant les assemblées électorales pour le 7 juillet 1946 en vue de la votation sur la révision constitutionnelle. O. - Le 28 juin 1946, Pierre Glasson et treize autres citoyens affiliés au parti radical ont formé un recours de droit public contre le décret du Grand Conseil et l'arrêté d'exécution du Conseil d'Etat. Préliminairement, les recourants ont demandé au Président du Tribunal fédéral d'ordonner, par voie de mesures provisionnelles, qu'il soit sursis à la votation populaire jusqu'à droit connu sur le recours. Le Conseil d'Etat ne s'est pas opposé à cette requête. Le Président de la Chambre de droit public y a mit droit par ordonnance du 1er juillet 1946. Au fond, les recourants demandent au Tribunal fédéral: 1) d'annuler le décret et l'arrêté dont est le recours; 2) d'invoquer le Grand Conseil à soumettre à la votation du peuple fribourgeois un texte d'article constitutionnel ainsi que dans la demande d'initiative du 17 juillet 1943. A l'appui de ces conclusions, ils font valoir en substance: L'initiative constitutionnelle en droit fribourgeois est régie non seulement par les dispositions de la Constitution et de la loi, mais aussi par les principes qui découlent de la nature même de l'institution, tels qu'ils sont énoncés par l'arrêt du Tribunal fédéral dans la cause Kündig (25 I 64 sv.) et par GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweiz. Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen. N° 3. 27 Kantone, p. 419 sv. Les art. 78 sv. Const. frib. consacrent l'initiative constitutionnelle dite à l'initiative, par laquelle les citoyens décident dans une votation préliminaire la révision de la Constitution sur la base de la demande d'initiative. Si le principe de la révision est admis, le Grand Conseil doit préparer le texte constitutionnel. Mais il n'a pas toute liberté à cet égard: il doit se conformer à la demande d'initiative. Ce n'est que si l'initiative de la révision émane de lui-même qu'il est libre de formuler le texte. Lorsque l'initiative émane du peuple, il n'est plus que le « rédacteur de la volonté populaire, dans la mesure où il est encore nécessaire d'être ce rédacteur ». Tel n'est pas le cas si la demande d'initiative est présentée sous la forme d'un vœu général. Mais si, comme en l'espèce, la demande a la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, qui puisse

prendre place tel quel dans la Constitution, le Grand Conseil doit se bomer a. soumettre ce texte au peuple, sans pouvoir lui apporter de modifications autres que purement rédactionnelles. S'il fait autre chose, il viole les principes a. la base du droit d'initiative, principes que les art. 78 sv. Const. frib. ne font qu'explicitier. Par ailleurs, s'il n'approuve pas la demande d'initiative, il ne peut pas non plus soumettre au peuple un projet propre ou un contre-projet, a. la place ou a. côte du projet conforme a. la volonté des initiants. En effet, pour l'exercice de son propre droit d'initiative (art. 79 ch. 2), il est, a. ce moment-là, en retard d'un stade: celui de la votation préliminaire, par lequel une proposition de révision émanant du Grand Conseil doit aussi passer (art. 79 al. 2 Const. frib.). Le texte proposé par les auteurs de l'initiative pouvait être inséré tel quel dans la Constitution, sans même qu'il eût été nécessaire d'y apporter des changements rédactionnels; il suffisait de le placer sous un chiffre. Au lieu de cela, le texte proposé par le Grand Conseil modifie complètement le sens de l'initiative. D'après cette dernière, le référendum financier pouvait être dirigé contre toute décision, loi ou décret, peu importe,

28 Staatsrecht. tandis que, d'après le 'Projet du Grand Conseil, seul un « décret » peut faire l'objet d'une demande de référendum. Or on ne sait si toute décision de dépense sera toujours prise par voie de décret. Les auteurs de l'initiative voulaient que toute dépense supérieure à 500 000 fr., sans autre spécification, put être soumise au référendum. Le Grand Conseil porte ce chiffre à 1 000 000 fr., montant qui est plus élevé que celui admis généralement dans les cantons suisses. La différence est aussi dans les qualifications de la dépense, le décret parlant d'une dépense « totale » faite « pour le même objet ». Ces termes offrent des difficultés d'interprétation qui permettront de restreindre le contrôle que les auteurs de l'initiative voulaient donner au peuple. L'initiative accordait aussi au quart des députés le droit de demander le référendum. Le texte proposé ne reconnaît plus ce droit qu'à 6000 citoyens. Le texte de l'initiative, indépendamment d'un autre article constitutionnel, ne permettait pas de faire obstacle au référendum par l'insertion de la clause d'urgence toujours facile à justifier en matière financière. Le Grand Conseil en rattachant son texte à l'art. 28 bis par les mots « Il en est de même », ouvre cette possibilité, l'alinéa premier de cet article excluant le référendum pour une décision ayant le caractère d'urgence. D. - Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a conclu au rejet du recours, en faisant observer notamment : Les considérations générales émises par les recourants sur la nature du droit d'initiative dans la Confédération et les cantons sont sans application pour le droit fribourgeois. C'est uniquement sur la base des textes constitutionnels et légaux qu'il faut examiner si le Grand Conseil pouvait soumettre au peuple le décret attaqué. Le droit fribourgeois connaît deux sortes d'initiatives en effet, il faut bien distinguer: l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative. En ce qui concerne cette dernière, la loi du 13 mai 1921 prévoit expressément Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen. N° 3. 29 qu'elle peut revêtir soit la forme d'une proposition conçue en termes généraux, soit celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Cette distinction ne figure pas dans le chapitre 1er relatif à l'initiative constitutionnelle. L'omission est voulue : la Constitution ne connaît pas la double forme et une simple loi ne pouvait l'introduire. L'art. 82 Const. frib. déclare que « la révision partielle se fait par le Grand Conseil ». C'est pourquoi il n'est pas distingué entre l'initiative formulée et l'initiative conçue en termes généraux. Dans tous les cas, c'est le Grand Conseil qui élabore la nouvelle disposition constitutionnelle qui sera soumise au peuple. Le droit fribourgeois ne connaît ainsi que l'initiative constitutionnelle générale, c'est-à-dire le droit, pour un certain nombre de citoyens de contraindre le Grand Conseil à élaborer et à présenter au peuple un projet de révision de la Constitution dans un domaine

determine. La procedure a. suivre a. cet egard est fixee de maniere pr6cise par la Constitution et 181 loi, et ne laisse place a aucune espece de doutes : il n'y 81 donc pas lieu de chercher ailleurs, en droit federal ou dans d'autres droits canto- naux, des el6ments d'interpretation. Cette these est corro- boree par l'histoire politique du canton. La Constitution qui a pr6cede l'actuelle ne connaissait pas l'initiative oonstitutionnelle. Il est a penser que lorsqu'il a introduit cette institution, le constituant n'a pas voulu passer d'un extreme al'autre et donner tout a coup au peuple le droit de remplacer le pouvoir legislatif dans l'elaboration du texte. Oonsiderant en Moit : L ~ (Recevabilite.) 2. - Las recourants pretendent que le resultat de la votation preliminaire sur le principe du referendum financier ayant 6t6 positif, le ltrand Conseil avait apresenter an pellopie le texte propose par les auteurs de l'initiative, ImrllS le soumettre 'a un' examen portant sur le fond ni lui faire subir de modificatiQns autres que purement redac-

30 Staatsrecht. tionnelles. Cette these est en oontradiction avec la genese des dispositions applicables, ainsi qu'avec la lettre et l'esprit de celles-ci. a) Le droit fribourgeois connait aussi bien l'initiative legislative que l'initiative constitutionnelle. L'initiative constitutionnelle a 6te introduite par la Constitution actuellement en vigueur, du 7 mai 1857. Dans la Constitution qui l'a precedee, celle du 4 mars 1848, la revision de la loi fondamentale etait exclusivement l'affaire du Grand Conseil, qui ne pouvait y proceder que moyen- nant l'observation de formes particulieres.L'art. 97 dis- posait 8. ce sujet : «a) Le Grand Conseil sera convoque sous serment, a.avec indi- cation de l'objet a. traiter. b) La demande de revision lui sera. presentee dans deux ses- sions consecutives et revision chaque fois par lui a. la majorite des deux tiers de la totalite de ses niembres. Il sera proc6de a. la revision dans les formes a. observer pour la deliberation et la votation d'une loi. » L'art. 98 ajoutait que « si la demande de la revision est ecartee, elle ne pourra 8tre reproduite que de cinq ans en cinq ans I). La Constitution federale de 1848 ayant, 8. son art. 6, oblige les cantons 8. demander 8. la Confederation la garan- tie de leurs constitutions, et prevu que cette garantie ne serait acoordee que si eUes avaient ete accepMes par le peuple et qu'elles pussent 8tre revisees lorsque la majorite absolue des citoyens le demande, la nouvelle Constitution fribourgeoise de 1857 introduisit le principe que « la Cons- titution peut toujours 8tre revisee en totalite ou en par- tie~». L'institution fut organisee dans les art. 79 8. 82 qui, 8. l'exception de l'art. 79 a1. 2, n'ont point et6 modifies depuis lors. L'art. 79 a1. 2, dans sa teneur actuelle, est issue de la revision partielle du 14 janvier 1894: au lieu de la « majorite . absolue des citoyens actifs», c'est Ja « majorit6 absolue des citoyens prenant part a la votation» qui decide si la Constitution sera revisee, et, tandis que Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen. N0 3. 31 l'ancien texte disposait qu'il «est procede a. la revision dans les formes etablies par les articles suivants », le nou- veau vise, sous reserve de ces articles, « les formes et les delais etabliS par Ja loi ». Le 12 ma.i 1894, le Grand Conseil, «oonsiderant qu'il appartient 8. Ja loi de fixer les prescriptions suivant les- quelles une demande d'initiative ayant pour objet la revision totale ou partielle de la Constitution pe~t 6tre introduite par les citoyens, qu'il est reserve aussi 8. Ja loi de d6terminer les formes et delais dans lesquels la d6Jllande d'initiative doit 6tre traitee, sous reserve des dispositions oonstitutionnelles », a porte la loi prevue par l'art. 79 de Ja Constitution. L'art. 15 de cette loi dispose : « Si l'initiative est acceptee, Je Grand Conseil, en cas de revision totale, decide qu'il ya lieu de proc6der a. l'ejection d'une Consti- tuante dans le delai de six mois ; en ca.s de revision partielle, il charge le Conseil d'Etat ou une commission speciale d'en preparer le projet. » Le 30 janvier 1921, Je canton de Fribourg a introduit, par la voie d'une revision constitutionnelle, l'initiative en matiere legislative (art. 28 ter). L'art. 28quater reserve a.Ja

loi le soin de régler la forme et les délais dans lesquels s'exerce le droit d'initiative. Cette loi a été adoptée le 13 mai 1921 et régit le point en question dans son chapitre II, art. 10 sv. Le législateur incorpora par la même occasion la loi du 12 mai 1894 sur l'exercice du droit d'initiative constitutionnelle dans la nouvelle loi, les principales dispositions à ce sujet formant le chapitre premier. En particulier, l'art. 15 précité fut repris tel quel et devint l'art. 9 de la loi de 1921. Les règles de détail touchant la réunion des signatures, les délais, les publications, furent renvoyées à un chapitre IV, contenant les dispositions communes aux deux genres d'initiatives, ainsi qu'au droit de référendum, objet du chapitre III. De cette évolution législative et de la logique des textes, il résulte clairement que la loi du 30 janvier 1921 n'a

32 Staatsrecht. modifie en rien les dispositions de fond sur l'exercice de l'initiative constitutionnelle, telles qu'elles étaient établies par la Constitution et la loi du 12 mai 1894; d'ailleurs, en ce qui concerne les règles posées par la Constitution elle-même, le législateur n'en eût pas eu le pouvoir. D'autre part, il apparaît nettement que les dispositions relatives à l'exercice du droit d'initiative législative (chapitre IV) ne sauraient s'appliquer à l'initiative constitutionnelle. Celle-ci est régie uniquement par les dispositions figurant dans les chapitres I et IV. b) L'initiative constitutionnelle: en droit fribourgeois, est une initiative à référendum, c'est-à-dire que, lorsque la révision est demandée par 6000 citoyens ou qu'elle est décrétée par le Grand Conseil, la question de savoir si la Constitution doit être révisée est soumise au peuple. Si le peuple se prononce pour l'affirmative, «il est procédé à la révision dans les formes et les délais établis par la loi et sous réserve des articles suivants» (art. 79 al. 2 Const. frib.). La votation préliminaire ouvre ainsi la procédure de révision proprement dite, consistant dans l'élaboration et l'adoption des textes constitutionnels. À cet égard, il faut distinguer entre la révision totale et la révision partielle. La révision totale se fait par une Constituante qui est élue de la même manière que le Grand Conseil (art. 80 Const.). La révision partielle se fait par le Grand Conseil (art. 82 al. 1 Const.), qui charge le Conseil d'État ou une commission spéciale de préparer le projet (art. 9 de la loi de 1921), et qui soumet les articles à réviser à deux délibérations à un intervalle de six mois (art. 82 al. 2 Const.), avant de les présenter à la votation du peuple (art. 82 al. 3). Il n'est pas douteux que, dans ce système, le Grand Conseil n'ait à élaborer lui-même le nouveau texte constitutionnel à soumettre au peuple. Du rapprochement de l'art. 82 et des art. 80/81, il apparaît que le pouvoir législatif joue, en cas de révision partielle, le rôle dévolu à la Constituante en cas de révision totale. C'est dire que non seulement il a pour mission de vérifier — ce qu'il doit *Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen*. N° 3. 33 déjà. — faire en vue de la votation préliminaire — si la demande de révision partielle est régulière en la forme et de veiller à ne rien introduire dans la Constitution cantonale qui soit incompatible avec la Constitution et les lois fédérales, mais qu'en outre il est chargé d'arrêter le texte même de la nouvelle disposition. Il fait ainsi, dans le cadre de la procédure de révision constitutionnelle, œuvre législative. Aussi, bien ne comprendrait-on pas la règle de la double délibération si le Grand Conseil n'avait nullement à se déterminer sur le fond de l'initiative. D'autre part, de par sa nature, l'initiative à référendum est conçue en termes généraux (GIACOMETTI, op. cit., p. 42). Tel est bien le cas à Fribourg, où l'initiative dite formulée n'est connue qu'en matière législative (art. 11 et 17 loi de 1921; cf. WALDKIRCH, *Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung*, p. 41; HILF, *Schweizerisches Staatsrecht*, t. 3, p. 309/10). Or l'initiative conçue en termes généraux suppose nécessairement une élaboration de la part du pouvoir législatif. En fait, il est vrai, les auteurs de l'initiative ont déposé un texte revêtu de toutes pièces. Moins cette

circumstance ne saurait naturellement modifier la position du Grand Conseil en face d'une initiative constitutionnelle. D'après la Constitution et la loi, le pouvoir législatif n'est pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple; il doit soumettre à la votation, non le projet qui lui est véritablement présenté, mais un texte qui a été préparé, en vertu de sa compétence propre. La texte de la demande d'initiative peut servir à révéler au pouvoir législatif la teneur de ses auteurs en vue de l'élaboration de l'article constitutionnel (cf. ci-dessous, consid. 3); en fait, il n'en garde pas moins, dans le système d'initiative à référendaire, la portée d'un vote général (cf. BO 61 I p. 177 consid. 8). Si le Grand Conseil avait à soumettre tel quel au peuple le texte proposé, la votation préliminaire sur le principe de la révision n'aurait plus aucun sens. Il faudrait alors présenter à l'assemblée au peuple le projet des auteurs de l'initiative, ce qui reviendrait à 3 AB 73 I - 1947

34 Suit transformer l'initiative constitutionnelle. référence des art. 79 et sv. Const. frib. en une initiative directe. 3. - Si le Grand Conseil a pour tâche d'élaborer et d'adopter la nouvelle disposition constitutionnelle, il reste à savoir si et dans quelle mesure il doit, ce faisant, prendre en considération les propositions des auteurs de l'initiative, telles qu'elles ont été formulées dans un exposé des motifs à l'appui de leur demande ou dans un texte de préférence. L'introduction de l'initiative constitutionnelle remonte à l'époque de la régénération qui a vu le développement des droits populaires (cf. Jbs., Schweizerisches Staatsrecht, t. 2 p. 211 sv.; BUELER, Die Entwicklung und Geltendmachung des schweizer. Volksinitiativrechts, p. 20 sv.). L'évolution historique a fait du droit d'initiative, étendu plus tard à l'élaboration des lois, une institution déterminée du droit public suisse, aussi bien cantonal que fédéral. Il faut ainsi nécessairement tenir compte de l'origine et de la nature de ce droit pour trancher la question qui se pose ici. Primitivement, dans les cantons comme dans la Confédération, l'initiative populaire avait toujours été conçue comme un vote général, qui obligeait les autorités constituantes à compléter ou à modifier la Constitution en vigueur «dans le sens» («im Sinne») de l'initiative (HIS, op. cit., t. 3, p. 309). C'est la loi fondamentale de l'institution, qui doit trouver application aujourd'hui. Chaque fois que la demande d'initiative n'est pas présentée - ou ne devrait pas l'être - sous la forme d'un projet de toutes pièces. Qu'il s'agisse, dans ce cas, d'une initiative à soumettre directement au peuple, d'une initiative à référendaire admise en votation préliminaire, ou d'une initiative mixte approuvée par le Grand Conseil, celui-ci, doit donner corps aux intentions des auteurs de l'initiative, c'est-à-dire élaborer un projet qui exprime leur pensée. Certes le Grand Conseil exerce-t-il une activité qui lui appartient en propre; cependant il ne le fait pas en toute liberté, mais dans l'exécution d'un mandat conféré par Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen. No 3. 35 le peuple. Lorsqu'elle a abouti, l'initiative populaire n'a pas pour effet seulement de mettre en mouvement l'organe législatif; elle lui trace une voie dont il ne peut s'écarter ni pour modifier le sens de la proposition, ni pour régler d'autres matières que celles visées par la demande, ni même - sauf disposition contraire - pour présenter simultanément un contre-projet (ci-après, consid. 5). O'est dans ce sens que se sont prononcées la jurisprudence et la doctrine (RO 25 I 71 sv., notamment p. 74, 76 8. 79; RO 61 I p. 177, consid. 8; arrêt non publié du 13 septembre 1945 dans la cause Schönenberger et Schneider; FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 296; GIAOMETTI, op. cit., p. 428; WALDKIROH, op. cit., p. 44/45). Il faut sans doute réserver le cas de l'initiative décrétoire par le pouvoir législatif lui-même (cf. art. 79 eh. 2 Const. frib.), ainsi que le cas de la révision totale où la Constituante n'est pas liée par les vœux des partisans d'une Constitution nouvelle. Mais précisément, lorsque l'initiative an

est prise par le peuple, la revision partielle, qui ne peut porter que sur un objet determine (cf. art. 2 loi fribourgeoise de 1921), implique dej8. dans une certaine mesure que l'autoriM appelee 8. elaborer le texte s'en tienne au cadre trace par les auteurs de l'initiative, 8. deraut de quoi il serait au pouvoir de l'autoriM de presenter au peuple un projet qui n'aurait plus d'autre rapport que formel avec l'« objet » de la demande. Cela serait rendre illusoire le droit d'initiative populaire. &lon ces principes qui sont d'application generale en Suisse, le Grand Conseil fribourgeois devait donc etablir un projet d'article constitutionnel qui repondit pour l'essentiel aux intentions des auteurs de l'initiative telles qu'elles s'exprimaient dans lem demande. C'est aus~i bien ce qui semble resulter de l'art. 9 de la loi de 1921 aux termes duquel, en cas de revision partielle, le Grand Conseil « charge le Conseil d'Etat d'en preparer le projet », c'est- 8.-dire le projet de texte correspondant a l'« objet, exacte- ment determin6 » de la demande d'initiative (art. 2). On

36 StaatSrecht. doit meme se demander si, dans le systeme de l'initiative a. refere, la question soumise . au peuple dans la votation preliminaire ne doit pas l'etre deja, non pas sous la forme d'un projet elabore, mais avec la precision qu'il s'agit d'une revision dans le sens prooonise par les auteurs. de l'initiative. C'est ce qu'il faut admettre sous peine de creer une situation incertaine en ce qui concerne la suite qui sera donnee a la demande d'initiative par l'autorite chargee de la mettre en forme. En l'espece, le Grand Conseil s'est borne a consulter le peuple fribourgeois sur laquestion tout a fait generale de savoir {(si la Constitution doit etre revisee dans le sens de l'introduction du referendum an matU~re. financiere ». Les promoteurs de la revision auraient donc pu recourir contre le decret du Grand Conseil ordon- nant cette consultation. On peut meme considerer qu'ils auraient du le faire, de sorte qu'ils ne seraient p~us rece- vables aujourd'hui a pretendre que le texte adopte moon- naitrait leurs intentions. Cependant, ils' sont excusables .de n'avoir pas forme recours a l'epoque, car, sur le vu des declarations du Conseil d'Etat manifestant dans son mes- sage son accord avec eux sur le principe du referendum financier « sous reserv~ des modalites », ils ne pouvaient pas s'attendre que, comme ils le soutiennent, le Grand Conseil ne se conformerait pas au sens de l'initiative. Il convient done neanmoins d'entrer en matiere, sous reserve' des consequences du vote intervenu le 21 janvier 1945 (cf. consid. 5). 4. - Les recourants pretendent que le texte adopM par le Grand Conseil s'ecarte sur des points essentiels des vreaux des auteurs de l'initiative. a) Tandis que, d'apres l'initiative, « toute loi ou decret entrainant une depense » peut faire l'objet du referendum, le projet du Grand Conseil ne fait mention que du decret. Cette difference est en effet essentielle. Sans doute, d'apres l'art. 28 bis Const. frib., {(toute loi ou dooret de portee generale vote par le Grand Conseil » est aujourd'hui deja soumis au referendum facultatif, sans que la Constitution Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen. N0 3. 37 distingue selonque la loi ou le dooret entraine ou non une depense. A cet egard, il n'y aurait donc pas divergence quant au fond entre l'initiative et le projet du Grand Conseil: tous les actes soumis au referendum d'apres la. premiere, le sont aussi d'a.pres le second, sous la reserve de la. clause d'urgence dont il sera. question ci-dessous (litt. e). Toutefois, l'initia.tive prevoit que la loi ou le decret entrainant une depense doit aussi etre soumis a la. votation popula.ire a la dema.nde d'un quart des deutes. Cette regle devant elle-meme etre consideree comme essentielle (ci-dessous, litt. d), la suppression du mot {(loi » da.ns le texte du Grand Conseil revient a restreindre sensiblement le nombre des dooisions qui pourront etre l'objet du refe- rendum, la. loi ne devant etre soumise au peuple qu'a la demande de 6000 citoyens (art., 28 bis Const. frib.). b) Le Grand Conseil aporte de 500000 fr. a un million le montant de la depense extra.-budgetaire pouvant donner lieu au

referendum.. Pour resider non dans le principe mais dans la mesure, la difference n'en est pas moins essen- tielle, car elle aboutit a reduireconsiderablement la portee pratique de l'institution. Les recourants font observer a.vee raison que, par la, le canton de Fribourg, meme compte tenu de la deprooiation de l'argent, irait bien a.u-dela des chiffres generalement admis dans les cantons suisses, Berne exepte (cf. GIACOMETTI, op. cit. p. 531, note 32). c) En revanche on ne voit pas en quoi le projet du Grand Conseil s'ooarterait sur un point essentiel de la demande d'initiative en adoptant la ·formule « depense extra-budge- taire totale ... pour le meme objet »)). Cette adjonction semble ne fa.ire qu'explieiter une idee eontenue dans l'initiative eHe-meme, a savoir qu'il doit s'agir d'une de- pense visant un objet unique. d) Les auteurs de l'initiative veulent aussi conferer a un quart de la. deputation au Grand Conseil le droit de dema.nder qu 'une dooision de depense soit soumise a la votation popula.ire. Le dooret attaque ooarte purement et simplement cette idee. 11 n'est pas douteux qu'il y a Ja

38 Staatsrecht. une diff&ence essentielle qui a pour consequence d'aggraver sensiblement l'exercice du referendum financier tel que le poncevaient les autElUrs de l'initiative. D'autre part, le Grand Conseil ne pouvait pas opposer a l'innovation pr6conisee une :fin de non-recevoir tiree des principes generaux du droit constitutionnel. Certes, de par son origine et la nature des choses, le droit d'exiger qu.e le peuple se prononce sur une mesure du pouvoir l6gislatif appartient normalement aux citoyens, et non aux membres du parlement. Mais on con9oit aussi qu'il soit reconnu a. un certain nombre de deputes, censes représenter une fraction correspondante du peuple. Cette faculte est de nature a. faciliter singulierement l'exercice du droit de referendum. On cree ainsi pratiquement une institution intermediaire entre le referendum obligatoire et le referen- dum facultatif. Cette institution, designee en doctrine sous le nom de referendum facultatif extraordinaire (cf. GIA- COMETTI, op. cit., p. 432), n'est pas nouvelle en droit public suisse. Elle se trouve consacree par le § 34 de la Constitution zougoise et l'art. 47 de la Constitution saint- galloise. Dans ces deux cantons. un tiers des membres du Conseil cantonal ou du Grand Conseil peut demander qu'une loi ou un amte de portee generale du pouvoir legislatif, qui n'ont pas un caractere d'urgence,soient soumis au peuple. Le meme droit existe en outre- dans le canton de Zoug en ce qui concerne les d6crets da nature financiere qui entrament une depense extraordinaireUnique d'au moins 40000 fr. ou une d6pense annuelle d'au moins 5000 francs. e) Le projet du Grand Conseil ouvre la possibilite de soustraire au .. referendum une d6cision de de:Pense par l'insertion de la clause d'urgence, ce que les auteurs de l'initiative vo~ent eviter par le texte proP.Q86. Les recou- rants craignent. que le Grand Conseil rec~ trop faci le- ment, voire abliSivement. a. la clause d'urgence. On pour- rait objecter que les interesses auraient :., toujours a. leur disposition lerecours de droit public pour s'opposer a. l'abus qui serait fait de cette clause et que, par ailleurs, Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen •. N° 3. 39 il ne manque pas de bons argumentS pour justifier an prin- cipe la reserve proposee par le Grand Conseil. Oependant la question n'est pas Ia.. TI ne s'agit pas de savoir si des raisons d'opportunit6 militent en faveur de l'introduction de la clause d'urgence, mais si cette reserve contredit la volonte des auteurs de l'initiative. Tel est evidemment le cas, et la divergence porte sur un point essentiel. La solution proposee par la demande d'initiative correspond a. celle du § 34 de la Constitution zougoise, d'apres lequel la clause d'urgence est admise pour les lois et amtes de portee generale, mais non pour les decrets financiers. 5. - Da ce qui precede, il resulte que Bur les points essentiels vises par les lettres a, b, d et e ci-dessus,leprojet du Grand Conseil est en opposition manifeste avoo les intentions clairement exprimees des auteurs de l'initiative. Or, selon ce qui a 6te expose au considerant

3, les recourants ont un droit constitutionnel découlant des art. 78 et sv. Const. & ib. a. ce que le projet élaboré par l'autorité compétente traduise la pensée des promoteurs de la révision constitutionnelle. Le Grand Conseil a reconnu ce droit en portant son décret du 28 mai 1946. Le recours doit par conséquent être admis en ce sens que le Grand Conseil devra élaborer et soumettre à la votation populaire un nouveau projet conforme aux intentions des auteurs de l'initiative. Les recourants concluent à l'annulation pure et simple du décret du 28 mai 1946 et de l'arrêt d'exécution du Conseil d'Etat du 31 mai 1946. Ils entendent ainsi non seulement que le Grand Conseil ait à présenter au peuple un nouveau projet dans le sens de la demande d'initiative, mais qu'il ne puisse pas en même temps soumettre à la votation populaire son propre projet, tel qu'il figure dans le décret attaqué. Lorsque, à la suite d'une demande d'initiative populaire, le principe de la révision a été admis par le peuple en votation préliminaire, le Grand Conseil chargé d'élaborer le texte constitutionnel ne peut généralement pas, en cas de désaccord avec les auteurs de l'initiative pré-

40 Staatsrecht. senter, à côté du projet conforme à la demande, un contre-projet reflétant sa manière de voir sur la question; il ne le peut que si une disposition formelle du droit cantonal l'y autorise, comme c'est le cas dans le canton du Tessin (art. 28 Const.; cf. ci-dessus consid. 3 et GIACOMETTI, op. cit. p. 429). Le droit fribourgeois ne connaît aucune disposition semblable. Les art. 82 Const. frib. et 9 de la loi de 1921 ne font même pas allusion à l'attitude que le Grand Conseil pourrait prendre à l'égard du texte élaboré qu'ils soumet au peuple. La loi de 1921 ne prévoit l'élaboration d'un contre-projet par le Grand Conseil qu'en matière d'initiative législative, et encore seulement lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 17 et 18). La nette distinction que fait la loi entre l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative (cf. ci-dessus consid. 2 litt. a), exclut qu'on applique par analogie à la première une institution prévue pour la seconde. D'ailleurs, comme le font justement observer les recourants, si le Grand Conseil dispose bien lui-même du droit d'initiative constitutionnelle, il est, au moment de l'élaboration du texte, en retard d'un stade, celui de la votation préliminaire, pour exercer ce droit. Mais, autre est la question de savoir si le Grand Conseil peut auparavant, à la suite de la demande d'initiative appuyée par 6000 citoyens, faire usage de son droit propre, et soumettre son initiative, en même temps que l'initiative populaire, à la votation préliminaire, de telle sorte qu'en cas d'acceptation par le peuple il ait pouvoir d'élaborer, à côté du texte conforme à la demande des citoyens, un texte répondant à son idée, et de les soumettre tous deux à la votation définitive. C'est en réalité la procédure qu'a suivie le Grand Conseil en l'espèce, en ce sens que, par son décret du 22 novembre 1944, il a décidé de consulter le peuple sur la question toute générale de l'introduction du référendum facultatif en matière financière, sans aucune référence, dans le texte présenté à la votation, à la demande d'initiative telle qu'elle était formulée. Par là, il sortait du cadre tracé par les auteurs de l'initiative et, dans cette *Vereinsfreiheit* 41 mesure, tout en donnant suite en la forme à la demande des citoyens, il décidait lui-même la révision en vertu du droit que lui confère l'art. 79 ch. 2 Const. frib. Or il n'y a pas lieu d'examiner si le Grand Conseil était fondé à procéder de la sorte au regard du droit constitutionnel fribourgeois, car le décret en question n'a pas été attaqué et ne peut plus l'être en l'état (cf. ci-dessus, consid. 3 in fine). Il faut donc tenir compte de la situation créée par la votation préliminaire du 21 janvier 1945, dans laquelle le peuple fribourgeois a répondu affirmativement à la question que lui posait le Grand Conseil. Ce vote ouvrait la voie aussi bien à une révision dans le sens de l'initiative populaire qu'à une révision dans le sens du texte élaboré par le

pouvoir législatif. Celui-ci ne peut prétendre régler le sort de l'initiative populaire en ne présentant au peuple que ce seul texte. Mais il lui est loisible de le soumettre aussi à la votation, conjointement avec un texte conçu dans le sens de l'initiative. C'est d'ailleurs sur ce terrain que se plaçait le représentant de la minorité radicale dans la séance du Grand Conseil du 27 novembre 1945 (Bulletin, 1945, p. 334). En conséquence, le décret du 28 mai 1946 ne peut pas être annulé en tant qu'il soumet à la votation populaire un texte émanant de l'initiative propre du Grand Conseil, mais seulement en tant qu'il ne présente au peuple que ce texte, à l'exclusion d'un projet conforme aux vœux des auteurs de l'initiative. Il en va de même de l'arrêt d'exécution du Conseil d'Etat du 31 mai 1946. Par son motif 8, le Tribunal fédéral a déclaré: Le recours est admis dans le sens des motifs. VI. VEREINSFREIHEIT LIBERTE D' ASSOCIATION Vgl. Nr. 5. - Voir n° 5.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.