

BGer 1P.570/2000 vom 5. Dezember 2000

Bundesgericht, 2000-12-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.570_2000

FR: TF 1P.570/2000 du 5 décembre 2000

IT: TF 1P.570/2000 del 5 dicembre 2000

Erwägungen

E. 1

L'état de fait appelle deux remarques préliminaires.

a) Dans l'acte de recours, les recourants n'ont pas signalé avoir saisi parallèlement le Tribunal administratif, allant même jusqu'à prétendre que la condition d'épuisement des instances cantonales serait remplie, parce qu'aucune voie de droit cantonale ne serait ouverte en l'espèce. Ce comportement procédural heurte la règle de la bonne foi qui doit imprégner les relations entre le citoyen et l'Etat (art. 5 al. 3 Cst. ; 126 II 97 consid. 4b p. 104/105; 124 II 265 consid. 4a p. 269/270).

b) C'est à tort que le Tribunal administratif a suspendu la procédure cantonale, le 7 novembre 2000. Saisi d'un recours parallèle, il appartient en premier lieu au juge cantonal de le trancher, sa décision pouvant priver le recours de droit public de son objet. Compte tenu de l'issue de la cause, le Tribunal fédéral se dispensera toutefois d'intervenir auprès du Tribunal administratif.

E. 2

Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 126 I 81 consid. 1 p. 83, 207 consid. 1 p. 209; 126 III p. 274 consid. 1 p. 275, et les arrêts cités). Il convient d'examiner la recevabilité du recours successivement pour ce qui concerne la violation du droit de vote et le grief tiré de l'autonomie communale.

E. 3

a) Les art. 28 et 28bis Cst. frib. définissent les cas dans lesquels les lois ou décrets du Grand Conseil sont soumis au référendum, facultatif ou obligatoire. La loi règle la forme et les délais dans lesquels s'exercent le droit d'initiative et de référendum (art. 28quater Cst. frib.). L'organisation politique et administrative des communes est régie par la loi (art. 76 Cst. frib.), soit la loi sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo). L' art. 51ter LCo définit l'objet de l'initiative communale, dans le champ duquel entre notamment la constitution d'une association de communes ou l'adhésion à une association de communes (art. 51ter al. 1 let . c LCo). La procédure est régie par l'art. 231ter LEDP (art. 51ter al. 3 LCo). L' art. 52 LCo règle le référendum facultatif auquel peut notamment être soumise la constitution d'une association de communes ou l'adhésion à une telle association (art. 52 al. 1 let . c LCo). La procédure est régie par l'art. 231 LEDP (art. 52 al. 2 LCo).

L'art. 231ter LEDP établit les règles relatives à la récolte et au contrôle des signatures (al. 1 à 6), prescrit la manière dont est examinée l'initiative ayant abouti (al. 7 et 8) et fixe le délai dans lequel le scrutin populaire doit avoir lieu (al. 9). Lorsque la requête de constitution d'une agglomération au sens l'art. 2 LAgg émane des citoyens selon l'art. 3 al. 1 LAgg, l'art.

231ter al. 1 à 6 LEDP s'applique (art. 3 al. 2, première phrase, LAgg). A contrario, il n'y a pas lieu de tenir compte de l'art. 231ter al. 7 à 9 LEDP, avec la conséquence que l'initiative communale tendant à la constitution d'une agglomération n'est pas soumise au vote du corps électoral communal. Il est constant, en l'espèce, que les citoyens des communes de Belfaux, de Corminboeuf, de Fribourg, de Marly et de Villars-sur-Glâne ont agi selon les formes prévues par l'art. 3 al. 1 LAgg, mis en relation avec les art. 51ter LCo et 231ter LEDP, et que ces prescriptions ont été appliquées correctement. Les recourants ne le contestent pas, au demeurant, mais se plaignent uniquement d'avoir été privés de la faculté de se prononcer sur la création de l'agglomération litigieuse. Ils y voient une atteinte à leur droit de vote.

b) Les droits politiques du citoyen comprennent le droit de voter, de signer des initiatives et des demandes de référendum, ainsi que le droit d'élire et d'être élu. Dans le cadre du recours pour la violation du droit de vote peuvent être attaqués tous les actes régissant les droits politiques, quelle que soit leur forme et indépendamment de l'existence d'un acte attaqué selon l'art. 84 OJ (ATF 123 I 97 consid. 1b/aa p. 100). La jurisprudence a admis qu'à l'appui du recours de droit public au sens de l'art. 85 let. a OJ, le citoyen peut aussi se plaindre que l'acte attaqué heurterait les droits politiques garantis par une norme supérieure (ATF 123 I 41 consid. 6b p. 46). Encore faut-il que l'acte attaqué touche directement l'exercice du droit allégué. Une simple atteinte indirecte, découlant de l'adoption ou de l'application de règles purement organisationnelles ne suffit pas (ATF 123 I 41 consid. 6d p. 47/48); seule est ouverte en ce cas la voie du recours de droit public pour la violation des droits constitutionnels des citoyens au sens de l'art. 84 let. a OJ (ATF 123 I 41 consid. 6b p. 46; ; 105 Ia 349 consid. 4a p. 360/361; cf. les arrêts non publiés S. du 9 juillet 1999, consid. 1; M. du 15 décembre 1997, consid. 2; R. du 25 avril 1991, consid. 1a). Dans le cadre du recours de droit public au sens de l'art. 85 let. a OJ, peuvent être invoquées les dispositions du droit constitutionnel cantonal, ainsi que les normes de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 123 I 41 consid. 6b p. 46; 119 Ia 167 consid. 2 p. 174; 118 Ia 422 consid. 1e p. 424; 113 Ia 43 consid. 2 p. 44). Le recours doit être motivé conformément aux exigences de l'art. 90 al. 1 let. b OJ (ATF 121 I 334 consid. 1b p. 337, 357 consid. 2d p. 360; 114 Ia 395 consid. 4 p. 401). Saisi d'un recours de droit public pour la violation du droit de vote, le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation et l'application du droit constitutionnel cantonal ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (sur cette notion, cf. ATF 123 I 175 consid. 2d p. 178-180); il revoit sous l'angle restreint de l'arbitraire l'application d'autres règles de droit ainsi que la constatation et l'appréciation des faits par l'autorité cantonale (ATF 123 I 152 consid. 2a p. 155, 175 consid. 2d/aa p. 178).

c) Les recourants invoquent l'art. 34 Cst., garantissant les droits politiques. Cette disposition du droit fédéral n'est pas applicable comme telle, selon ce qui vient d'être dit. De toute manière, l'art. 34 Cst. n'impose pas que la réunion de communes au sein d'une agglomération soit soumise au vote du corps électoral communal.

d) De même, l'art. 1 al. 2 Cst. frib., consacrant le principe de la souveraineté populaire, n'est d'aucun secours pour les recourants, pas davantage que les art. 28ss Cst.

frib. Ces dernières dispositions renvoient la détermination de la forme et de la procédure de l'initiative et du référendum populaires au domaine de la loi. Si le droit de s'exprimer sur la constitution d'une structure intercommunale (ou l'adhésion à celle-ci) est en principe garanti par les art. 51ter al. 1 let. c et 52 al. 1 let. c LCo, cette possibilité a été supprimée par l'art. 3

al. 2, première phrase, LAgg, mis en relation avec l'art. 231ter LEDP. Eu égard au texte clair de la loi, la volonté du législateur sur ce point est univoque (ATF 126 III 49 consid. 2d p. 54 et les arrêts cités).

Tout en dénonçant le "déficit démocratique" du système légal, les recourants ne démontrent pas que la Constitution cantonale ou que la LCo interdiraient au législateur, sous réserve de la règle du parallélisme des formes, de modifier les modalités du droit d'initiative communale en adoptant une loi spéciale comme celle régissant les agglomérations. Les citoyens qui entendaient s'opposer à cette restriction des droits populaires ont eu la faculté d'exercer contre la LAgg leur droit de référendum facultatif selon l' art. 28bis al. 1 Cst. frib. Or, ils ne l'ont pas fait. Les recourants sont pour le surplus dans l'incapacité de se prévaloir d'une norme cantonale, constitutionnelle ou infraconstitutionnelle, qui garantirait que l'initiative tendant à la constitution d'une agglomération soit soumise au vote du corps électoral communal.

Faute d'un tel droit, le recours pour la violation du droit de vote est sans objet. A cela s'ajoute que l'arrêté attaqué ne fait que concrétiser l'art. 3 al. 1 LAgg. Il constitue ainsi une simple mesure d'exécution, de nature organisationnelle, laquelle ne touche pas, en tant que telle, au droit de vote des citoyens. Cela prive ipso facto de tout fondement l'argumentation des recourants relative au contrôle préjudiciel de l'art. 3 al. 1 LAgg, par le truchement de l'arrêté attaqué. Celui-ci ne peut, partant, être attaqué par la voie du recours de droit public au sens de l' art. 85 let. a OJ , selon la jurisprudence qui vient d'être rappelée.

Le recours pour la violation du droit de vote est irrecevable.

E. 4

A titre subsidiaire, les recourants se prévalent de l'autonomie communale.

Ont qualité pour agir notamment les particuliers lésés par des arrêtés ou des décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale (art. 88 OJ).

Un particulier peut invoquer l'autonomie communale parallèlement au grief de violation d'un droit constitutionnel qu'il est habilité à soulever (ATF 119 Ia 214 consid. 2c p. 218; 107 Ia 96 ; 105 Ia 47 consid. 2 p. 48; 102 Ia 430 consid. 8 p. 436). A l'appui d'un recours de droit public pour la violation du droit de vote au sens de l' art. 85 let. a OJ , le citoyen peut aussi se plaindre de l'atteinte à l'autonomie communale, pour autant que l'acte attaqué restreigne les droits politiques des citoyens et puisse, partant, faire l'objet d'un recours de droit public selon l' art. 85 let. a OJ (ATF 113 Ia 241 consid. 3 p. 246; 100 Ia 427 consid. 2 p. 429; arrêts non publiés D. du 30 mars 1998 et Sozialdemokratische Partei Wetzikon et consorts, du 17 septembre 1987). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce (cf. consid. 3 ci-dessus).

Le recours est également irrecevable en tant qu'il est formé pour la violation de l'autonomie communale.

E. 5

Le recours est entièrement irrecevable. En matière de droits politiques, des frais ne sont généralement pas perçus. Les recourants alléguant toutefois, parallèlement à l'atteinte au droit de vote, le grief de violation de l'autonomie communale, ils doivent prendre les frais de la procédure à leur charge (art. 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens aux communes qui se sont opposées au recours, aucune d'entre elles n'étant intervenue avec l'assistance d'un mandataire (art. 159 al. 1 OJ). Les requêtes d'effet suspensif et de

suspension de la procédure ont perdu leur objet.

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