

# FR\_GERICHTE 601 2020 32 vom 24. November 2020

FR Kantonsgericht, 2020-11-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2020\\_32](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2020_32)

FR: FR\_GERICHTE 601 2020 32 du 24 novembre 2020

IT: FR\_GERICHTE 601 2020 32 del 24 novembre 2020

## Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Politische Rechte

## Erwägungen

### E. 11

septembre 2019. Le terme de la consultation a été fixé au 4 décembre 2019. D. Le 11 octobre 2019, le député A.\_\_\_\_\_ a déposé la question écrite 2019-CE-207 concernant l'entrée en vigueur et l'applicabilité de l'article constitutionnel 139a Cst/FR. Il a soutenu notamment qu'en "refusant de reconnaître que l'article est en vigueur, le Conseil d'Etat met en

Tribunal cantonal TC Page 3 de 9 danger le respect de l'article dans les composantes de celui-ci qui pourraient être directement applicables, en particulier pour l'élection au Conseil des Etats du 20 octobre 2019". Le 31 octobre 2019, en sa qualité de membre du corps électoral fribourgeois et de député au Grand Conseil, A.\_\_\_\_\_ a déposé par-devant la Chancellerie d'Etat une "Demande en constatation (art. 110 CPJA) du 31 octobre 2019 relative à l'existence ou à l'inexistence de droits ou obligations relatives à l'art. 139a Cst-FR dans le cadre de l'élection au Conseil des Etats dont le second tour est prévu le 10 novembre 2019". Il a conclu, principalement, à ce que les données relatives au financement de la campagne pour le Conseil des Etats dans le canton de Fribourg soient collectées et publiées dans les plus brefs délais et, subsidiairement, à ce que l'existence de l'obligation de publier les données relativement au financement de la campagne pour le Conseil des Etats ou un droit y relatif soient constatés. A.\_\_\_\_\_ a relevé que l'entrée en vigueur de l'art. 139a Cst/FR ne pouvait être repoussée sur la base des art. 19 al. 2 LPAL et 147 al. 2 Cst/FR. De plus, la norme constitutionnelle contient des éléments directement applicables. Elle est en effet assez précise en ce qui concerne les élections puisqu'elle définit clairement quelles sont les personnes soumises à l'obligation de publier et quels éléments doivent être publiés. La Chancellerie d'Etat, examinant les arguments contenus dans la notice explicative à l'appui de l'initiative sur la transparence du financement de la politique, a constaté que l'objectif de l'art. 139a Cst/FR consistait à donner aux Suisses et Suissesses les moyens de se faire une idée des intérêts en présence avant de remplir leur devoir civique. Estimant que le processus prévu par l'art. 139a Cst/FR avant les scrutins doit être assimilé à des actes préparatoires au sens de l'art. 150 al. 3 de la loi cantonale du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) et considérant que la demande déposée par A.\_\_\_\_\_ pouvait éventuellement être comprise comme un recours contre dits actes au sens des art. 150 al. 3 et 152 al. 3 LEDP, la Chancellerie d'Etat a transmis cet acte au Tribunal cantonal le 5 novembre 2019. Celui-ci a décliné sa compétence le 7 novembre 2019, estimant notamment qu'il ne pouvait pas se saisir de la demande en raison, premièrement, de l'absence de décision formelle au sens de l'art. 150 al. 3 LEDP et,

deuxièmement, de l'absence d'invocation, par A. \_\_\_\_\_, du grief tiré de l'art. 150 al. 3 LEDP. Par réponse du 7 janvier 2020 à la question écrite 2019-CE-207, le Conseil d'Etat a relevé que la Constitution cantonale ne contient aucune disposition relative à l'entrée en vigueur des révisions constitutionnelles partielles. En l'occurrence, l'art. 139a Cst/FR a été promulgué avec la mention selon laquelle il entrera en vigueur à la même date que sa loi d'application. Il s'agit-là d'une application par analogie d'une formule prévue en 2004 par la Constituante pour l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles issues de la révision totale qui n'étaient pas directement applicables, mais aussi de l'art. 19 al. 2 LPAL qui prévoit qu'il appartient au Conseil d'Etat de fixer l'entrée en vigueur des actes. Celui-ci a estimé que l'art. 139a Cst/FR n'est pas suffisamment précis, respectivement dense, pour être d'applicabilité directe. De nombreuses questions restaient ouvertes et il fallait les régler en protégeant autant que possible les données personnelles des personnes concernées. Le Conseil d'Etat a rappelé que la problématique n'était pas simple lorsque l'on sait que la divulgation de certaines données aura simultanément pour effet de restreindre le secret du vote. Ainsi, l'art. 139a Cst/FR dans son entier n'étant pas d'applicabilité directe, il a temporairement été renoncé à le faire entrer en vigueur. Cela évitait de créer la confusion dans l'esprit de la population, à laquelle il serait difficile d'expliquer qu'une disposition, entrée en vigueur, n'est pas (encore) applicable. Le Conseil d'Etat a rappelé que la consultation sur l'avant-projet de loi d'application venait de se terminer et que le projet de loi devrait passer en

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 Grand Conseil dans le courant de l'année 2020, de sorte que l'objectif de disposer d'une loi d'application avant les prochaines élections cantonales de 2021 était tout à fait réaliste. Par décision du 7 janvier 2020, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable la demande en constatation du 31 octobre 2019. Il a relevé que la conclusion principale de A. \_\_\_\_\_, qui impose à la Chancellerie d'Etat de collecter et publier les données relatives au financement de la campagne pour le Conseil des Etats, n'est manifestement pas constatatoire mais condamatoire. Quant à la conclusion subsidiaire tendant à constater l'obligation de publier les données relatives au financement de la campagne, la question de savoir si elle est ou non de nature constatatoire n'a pas à être tranchée, dès lors que la procédure en constatation doit demeurer subsidiaire. L'intérêt de A. \_\_\_\_\_ devait en effet être satisfait par le biais du dépôt d'un recours au sens des art. 150 al. 3 et 152 al. 3 LEDP (recours contre les actes préparatoires – grief d'omission d'appliquer l'art. 139a Cst/FR sur la transparence préalable au scrutin). Il s'agit-là d'une procédure que le député, titulaire d'une formation juridique et juriste auprès d'une préfecture en charge de la surveillance du bon déroulement des scrutins, ne peut ignorer. Dès lors que A. \_\_\_\_\_ a délibérément choisi de ne pas suivre cette voie, son intérêt à obtenir une décision constatatoire à ce sujet doit être nié. Pour le cas où une autorité judiciaire serait saisie d'un recours à l'encontre de la présente décision d'irrecevabilité et estimerait que la demande du député serait recevable, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il a d'ores et déjà donné à plusieurs reprises son avis au sujet de l'entrée en vigueur et de l'applicabilité directe de l'art. 139a Cst/FR (acte de promulgation du 14 décembre 2018, réponse du Conseil d'Etat du 18 décembre 2018 à la question écrite 2018-CE-238, réponse du Conseil d'Etat du 7 janvier 2020 à la question écrite 2019-CE-207). E. Par mémoire du 11 février 2020, A. \_\_\_\_\_ recourt auprès du Tribunal cantonal contre la décision du 7 janvier 2020, concluant à ce que celle-ci soit annulée, que, principalement, il soit donné ordre au Conseil d'Etat d'exiger des partis politiques et comités de campagne ayant participé aux élections fédérales de 2019 pour le Conseil des Etats d'indiquer leur budget de campagne et leur financement, que,

subsidiairement, l'existence de l'obligation de publier les données relatives au financement de la campagne pour le Conseil des Etats ou des droits y relatifs est constatée et que, plus subsidiairement, la cause soit renvoyée au Conseil d'Etat pour nouvelle décision. S'agissant des frais, il a principalement conclu à ce qu'il n'en soit pas perçu et à ce que, subsidiairement, ils soient mis à la charge de l'Etat. A. \_\_\_\_\_ conteste d'abord le fait que sa demande était irrecevable. Il rappelle que les autorités sont tenues d'interpréter de bonne foi les actes des particuliers et de s'abstenir de tout formalisme excessif. Ainsi, le Conseil d'Etat ne pouvait se baser uniquement sur l'intitulé de la demande pour examiner le bien-fondé de celle-ci. A. \_\_\_\_\_ avait clairement conclu à ce qu'il soit donné ordre aux organisations politiques prenant part à l'élection au Conseil des Etats de publier leurs comptes. Cette conclusion est recevable. Ensuite, s'agissant de la question de la subsidiarité de la demande au recours contre les actes préparatoires tendant au scrutin, le Conseil d'Etat se méprend sur la finalité de la démarche du député. Le recours précité vise à annuler un scrutin, voire à le reporter. Or, le but de la demande du député est d'obtenir des informations sur le financement des parties et candidats, non pas d'annuler l'élection ou de surseoir à sa tenue. La voie choisie évitait ainsi sciemment de mettre en péril la bonne tenue des élections en question. Au surplus, la procédure en constatation est certes subsidiaire mais le principe de subsidiarité n'est pas absolu. Ainsi, le Conseil d'Etat fait preuve de formalisme excessif en se montrant extrêmement strict à ce sujet. En jugeant irrecevable la demande en constatation, le Conseil d'Etat s'est rendu coupable d'un déni de justice formel. Sur le fond, A. \_\_\_\_\_ soutient que le Conseil d'Etat ne peut pas se baser sur les art. 19 al. 2 LPAL et 147 al. 2 Cst/FR pour prétendre que l'art. 139a Cst/FR n'est pas en vigueur. Selon la

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 doctrine, le droit constitutionnel adopté par voie d'initiative entre immédiatement en vigueur si le droit cantonal et l'initiative ne prévoient aucune disposition expresse à ce sujet. Le Conseil d'Etat a relevé, dans sa réponse 2019-CE-207, que le fait de renoncer temporairement à l'entrée en vigueur évitait de créer la confusion dans l'esprit de la population qui ne comprendrait pas qu'une disposition entrée en vigueur n'est pas encore applicable. Or, on ne voit pas comment des difficultés d'information à la population puissent mener à cette conclusion. De plus, la garantie du droit d'initiative impose aux autorités de respecter et de reconnaître le résultat du scrutin populaire. Ainsi, il faut considérer que l'art. 139a Cst/FR est en vigueur. Il contient de plus des éléments directement applicables. L'alinéa 4 va dans ce sens en indiquant que "pour le surplus, la loi règle l'application", ce qui indique que la loi ne fait que compléter l'article et que celui-ci est suffisamment précis dans son noyau dur pour exiger que les partis politiques et les comités de campagne publient leur budget et sources de financement. Les questions soulevées par le Conseil d'Etat en réponse à la question 2019-CE-207 ne sauraient tenir en échec l'applicabilité directe de l'article. Le 24 juin 2020, le Conseil d'Etat fait part de ses observations. Il soulève à titre préliminaire que la "demande en constatation" porte, selon les termes choisis par le recourant lui-même, sur "l'existence ou à l'inexistence de droits ou obligations relatives à l'art. 139a Cst-FR dans le cadre de l'élection au Conseil des Etats dont le second tour est prévu le 10 novembre 2019". Cette précision pose ainsi clairement le cadre de la procédure. Ensuite, le Conseil d'Etat met en doute l'intérêt actuel à agir du recourant, respectivement son intérêt à recourir. En effet, le fait d'avoir connaissance du budget de campagne électorale et de son financement a pour but de se forger un avis avant l'élection. Tel n'est pas le cas pour une élection dont les résultats ont été validés. Ainsi, cet intérêt n'existe plus pour l'élection fédérale de 2019 pour le Conseil des Etats. Si le Tribunal cantonal décidait d'étendre les conclusions de la demande en constatation à d'autres scrutins

que celui du 10 novembre 2019, le Conseil d'Etat se limite à souligner ce qui suit sous l'angle de l'intérêt de fait : Si une nouvelle norme constitutionnelle est suffisamment précise et s'adresse à des personnes privées, elle peut être appliquée directement, sans attendre une législation d'application. A contrario, si une disposition constitutionnelle n'est pas applicable directement et qu'elle nécessite une concrétisation dans une loi d'application, elle ne produit pas encore d'effets malgré son entrée en vigueur. Dans le contexte de la demande en constatation de A. \_\_\_\_\_, il faut distinguer la notion d'entrée en vigueur de celle d'applicabilité d'une norme. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a exposé dans sa décision et sa réponse à la question écrite A. \_\_\_\_\_ que l'art. 139a Cst/FR, bien que précis dans certains alinéas, n'est pas applicable sans autre. A. \_\_\_\_\_ fait valoir qu'en sa qualité de membre du corps électoral, il est personnellement atteint compte tenu du fait qu'il est dans son intérêt de connaître les sources et les montants du financement des partis et des candidats pour lesquels il a voté. L'art. 139a Cst/FR n'est cependant pas un article visant à protéger le citoyen contre l'intervention de l'Etat ou qui, bien qu'édicte principalement dans l'intérêt public, protégerait également les intérêts individuels. Il s'agit d'une disposition de nature organisationnelle, inscrite sous le titre "société civile" et non pas sous le titre "droits politiques" ou même sous "droits fondamentaux et droit sociaux". Il s'adresse à l'Etat, à tous les partis et organisations politiques et aux candidats élus. De plus, la simple appartenance de A. \_\_\_\_\_ au corps électoral n'implique pas une relation de proximité suffisante avec la question de l'entrée en vigueur de l'art. 139a Cst/FR et ne lui donne pas une qualité pour agir particulière. Une personne agissant par l'art. 110 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) doit être potentiellement directement touchée par l'acte effectué ou omis, ce qui n'est pas le cas.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 en droit 1. Le Tribunal cantonal examine d'office la recevabilité des recours dont il est saisi. Selon l'art. 76 let. a CPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La jurisprudence a précisé qu'un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou idéale. L'intérêt doit être direct, il faut un préjudice porté de manière immédiate à la situation personnelle du recourant. En outre, l'intérêt digne de protection du recourant doit être pratique, c'est-à-dire que sa situation de fait ou de droit est susceptible d'être avantageusement influencée par l'issue du recours. Enfin, l'intérêt digne de protection doit être actuel, soit présent aussi bien au moment du dépôt du recours qu'au moment du prononcé. Si cette dernière condition disparaît en cours de procédure, le recours déposé devient sans objet et est rayé du rôle. Il est fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (arrêt TC FR 601 2020 20 du 16 juillet 2020 consid. 2.1 et les références citées). Dans le cas d'espèce, on peut se demander si A. \_\_\_\_\_ possède réellement un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée. En effet, comme l'a relevé le Conseil d'Etat, l'art. 139a Cst/FR donne aux Suisses et Suissesses les moyens de se faire une idée des intérêts en présence avant des votations ou des élections. Or, la présente cause porte sur l'élection au Conseil des Etats du 20 octobre 2019, qui est maintenant passée et qui n'est même pas contestée par le recourant. Ainsi, on ne voit pas en quoi le fait de connaître le budget des

organisations qui ont participé à dite élection serait utile à l'intéressé et influencerait sa situation. Par ailleurs, il est relevé que le Conseil d'Etat avait déclaré le 18 décembre 2018 déjà, dans sa réponse à la question écrite 2018-CE-238, qu'il ne pensait pas que l'art. 139a Cst/FR était d'application directe. Il a donc préparé un avant-projet de loi d'application qu'il a diffusé le 11 septembre 2019. On peine ainsi à comprendre pourquoi le recourant, qui était pourtant un membre du comité d'initiative et qui suivait vraisemblablement la mise en œuvre de l'art. 139a Cst/FR de près, a attendu octobre 2019 pour déposer la question écrite 2019-CE-207 et la demande en constatation. L'intérêt à recourir est par ailleurs d'autant plus limité que l'art. 139a Cst/FR devrait être applicable avant les prochaines élections en 2021, selon les déclarations du Conseil d'Etat non contestées par le recourant. Ainsi, le présent recours n'a aucune portée dans le futur et se limite à la seule élection du Conseil des Etats de 2019, laquelle est, à nouveau, déjà passée et demeurée non contestée. A. \_\_\_\_\_ prétend qu'il "dispose d'un intérêt réel à savoir qui a financé quel acteur politique ou quel parti, pour apprécier le travail parlementaire des élu/e/s et comprendre en tant qu'électeur si les interventions parlementaires sont en lien ou en faveur des acteurs les ayant financés. L'intérêt actuel pour les informations sur le financement des campagnes électorales ne se périmé pas ainsi au moment des élections, car celles-ci s'inscrivent dans la continuité, l'intérêt pour les élections passées constituant aussi un intérêt pour les élections futures". Cette affirmation ne convainc cependant pas. Le recourant détourne le but de l'article qui est, comme relevé précédemment, d'informer les électeurs et les votants des intérêts en présence avant une élection ou une votation,

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 et non pas de donner en tout temps des informations sur le financement des partis afin que le peuple puisse "apprécier le travail des parlementaires". Ainsi, à nouveau, il est difficile de distinguer l'intérêt à agir de A. \_\_\_\_\_. Celui-ci soutient au surplus que "l'intérêt n'a pas nécessairement besoin d'être actuel si la contestation est de nature à se reproduire en tout temps, ce qui est le cas puisque la question de l'entrée en vigueur d'un article constitutionnel accepté en votation suite à une initiative cantonale se reposera nécessairement à l'avenir, et si la contestation en cause revêt un intérêt public ou privé suffisamment important, ce qui a été établi précédemment". Or, ce n'est pas tant la question de l'entrée en vigueur de l'art. 139a Cst/FR qui est problématique en l'espèce (même si le Conseil d'Etat a admis que la nouvelle constitution cantonale ne contient pas de règle à ce sujet) que celle de son applicabilité directe. En effet, le Conseil d'Etat a renoncé à faire entrer en vigueur l'art. 139a Cst/FR parce celui-ci ne serait pas suffisamment précis pour être directement applicable sans une loi d'exécution. Or, la thématique de l'application directe d'une norme fait déjà l'objet d'avis tant dans la doctrine que dans la jurisprudence. Ainsi, il n'est en soi pas nécessaire de trancher la question de l'entrée en vigueur, celle-ci étant secondaire en l'espèce. Finalement, il est peu probable que l'art. 89 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), applicable à la procédure cantonale conformément à l'art. 111 LTF, constitue une disposition spéciale fondant la qualité pour recourir de A. \_\_\_\_\_. Selon cet article, en droit politique (art. 82 let. c LTF), quiconque a le droit de vote dans l'affaire en cause a qualité pour recourir. Or, en l'espèce, le recourant ne prétend pas que son droit de vote aurait, d'une quelconque manière, été violé, ou qu'une élection ou votation aurait été entachée d'un quelconque vice. De plus, l'art. 139a Cst/FR ne se situe pas, dans la systématique de la Constitution, sous le titre III "droits politiques", mais sous le titre VIII "société civile". Finalement, le droit à la transparence fondé sur l'art. 139a Cst/FR lui-même n'est pas contesté. Seule est litigieuse la question de l'applicabilité directe de la norme constitutionnelle. Ainsi, on peut se demander

dans quelle mesure les droits politiques sont en jeu. Cela étant, dans la mesure où le recours s'avère de toute manière mal fondé, la question de sa recevabilité peut demeurer indécise. 2. 2.1. Le recourant soutient que l'art. 139a Cst/FR est en vigueur et qu'il est directement applicable. Comme relevé précédemment, les deux questions sont liées puisque le Conseil d'Etat a reporté l'entrée en vigueur de la norme constitutionnelle car celle-ci ne serait pas suffisamment précise pour être directement applicable sans une loi d'exécution. Partant, il convient d'examiner en priorité l'applicabilité de l'article. 2.2. L'applicabilité directe d'une disposition constitutionnelle présuppose que les faits et les conséquences juridiques soient formulés avec suffisamment de précision. Le principe de légalité exige une détermination suffisante pour respecter la sécurité juridique et le principe de la légalité. Le degré de certitude requis ne peut être déterminé dans l'abstrait. Cela dépend, entre autres, des éléments à réglementer, de la complexité et de la prévisibilité des décisions, des destinataires de la disposition, de la gravité de l'atteinte aux droits constitutionnels, etc. (ATF 139 II 243 consid. 10). 2.3. Le texte de l'art. 139a Cst/FR est, pour rappel, le suivant : "Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés: (a) lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne correspondante; (b) pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 organisations, de même que le montant des versements; (c) l'identité des personnes physiques participant au financement desdites organisations, à l'exception de celles dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile" (al. 1 ). "Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci" (al. 2). "Les données publiées en vertu des al. 1 et 2 sont vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier" (al. 3). "Pour le surplus, la loi règle l'application. Elle tient notamment compte du secret professionnel" (al. 4). A la lecture de l'art. 139a Cst/FR, force est de constater que la norme possède indéniablement une certaine densité. Elle décrit les destinataires de l'obligation de publier les comptes, les éléments minimaux qui doivent être rendus publics et le processus de publication (transfert des données à une autorité cantonale ou une entité indépendante, vérification des données, publication en ligne et sur papier). Toutefois, c'est à juste titre que l'autorité intimée a relevé que certains points devaient encore être précisés, notamment dans la mise en œuvre concrète de l'article. Quand les organisations politiques doivent-elles publier leurs informations ? Où et combien de temps les données sont-elles visibles ? Qui vérifie les données ? Comment appliquer l'article sans violer la loi sur la protection des données, voire le secret du vote ? Etc. C'est par ailleurs à ces questions que répond la loi d'application. Sans ces explications, des imprécisions demeureront tant pour les organisations qui ont l'obligation de fournir les données que pour l'organe responsable de vérifier et de publier celles-ci. Le Conseil d'Etat a, dans sa séance du 27 août 2019, autorisé la mise en consultation de l'avant-projet de la loi sur le financement de la politique (LFiPol). Celui-ci est composé de 15 articles divisés en 5 chapitres, soit (1) les dispositions générales, (2) la transparence du financement des campagnes électorales et de votations, ainsi que des organisations politiques, (3) la transparence sur les revenus des élu-e-s, (4) la publication et protection des données, ainsi que (5) la sanction de la violation des obligations de transparence. Ainsi, par exemple, sont

précisées les notions d'"organisation politique" "prenant part à des campagnes". De plus, une obligation d'informer préalablement, de manière claire et univoque, les donateurs potentiels sur la présente loi est instaurée. En effet, comme relevé précédemment l'art. 139a Cst/FR se trouve potentiellement en conflit avec la loi sur la protection des données, puisqu'il prévoit la divulgation de l'identité de personnes physiques et morales. Il ressort par ailleurs du rapport explicatif relatif à l'avant-projet de loi que l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a dû être abordée afin de répondre à cette question. S'agissant plus précisément du chapitre 2 de la loi d'application, soit celui qui concerne le cas d'espèce, il précise notamment quelles sont les élections et votations concernées par l'obligation de transparence, ce qui est considéré comme du financement et quel est le sort des dons anonymes ou reçus sous pseudonymes. Il précise le montant des dépenses à partir duquel une organisation se voit soumise à l'obligation de publier en cas de campagne pour une élection ou une votation (CHF 10'000.-) et la procédure de publication (publication du budget avant l'élection ou la votation et du décompte final par la suite, informations à fournir, etc.). Il donne une indication au sujet de l'organe responsable de la vérification, sans toutefois le désigner (une autorité "désignée par le Conseil d'Etat"), le délai dans lequel les différentes informations doivent être fournies (le budget de financement d'une campagne pour des élections ou votations doit être remis jusqu'à six semaines avant le jour de l'élection ou du scrutin, le décompte final au plus tard six mois après le jour de l'élection ou de la votation et les comptes annuels jusqu'à la fin du mois de juin de l'année suivante) ainsi que la manière dont la vérification doit être faite (par sondage). Le chapitre 5 de la loi d'application désigne où, quand et combien de temps les données sont

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 publiées (l'avant-projet reste vague sur le lieu de publication, soit sur le site internet du Conseil d'Etat ou "mises à disposition sur papier"). L'art. 139a Cst/FR pose certes un principe clair, mais sa mise en œuvre nécessite un cadre minimum, ce que démontre à l'envi le projet de loi d'application. Sans concrétisation, soit sans la loi d'exécution, l'art. 139a Cst/FR n'est pas applicable. Le recours doit ainsi être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. 2.4. Au vu de ce qui précède, la question de l'entrée en vigueur de l'art. 139a Cst/FR n'a pas à être examinée. Elle peut rester ouverte. 3. Le recourant a estimé que le Conseil d'Etat s'est rendu coupable d'un déni de justice formel en jugeant irrecevable sa demande en constatation. Ce grief est cependant mal fondé. En effet, il y a déni de justice formel lorsque l'autorité omet de statuer sur une requête qui lui est présentée dans les délais, en bonne et due forme, alors qu'elle était tenue de statuer. Or, l'autorité intimée a bel et bien statué sur la demande de A. \_\_\_\_\_ en la jugeant toutefois irrecevable. 4. Vu les motifs particuliers qui ont justifié le recours, il ne sera pas perçu de frais de procédure (art. 129 let. c CPJA). En effet, le recourant n'avait pas pour but de satisfaire un intérêt personnel, mais public. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Partant, la décision rendue le 7 janvier 2020 par le Conseil d'Etat est confirmée. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie. III. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 24 novembre 2020/dhe La Présidente : La Greffière :