Urteilskopf

101 Ia 583

90. Extrait de l'arrêt du 9 juillet 1975 dans la cause Bussard et consorts contre Fribourg, Grand Conseil et Conseil d'Etat.
Regeste (de):
Kantonales Finanzreferendum.

1. Gegen ein kantonales Dekret, das nicht unmittelbar Ausgaben zulasten des Staates zur Folge hat, ist das Finanzreferendum nicht gegeben (E. 2).

2. Es liegt keine Verletzung des Volkswillens in der Tatsache, dass die Finanzierung eines Werkes, das ursprünglich in einem - vom Volk dann in der Referendumsabstimmung abgelehnten - Kredit vorgesehen war, in anderer Weise, ohne Staatsbeitrag sichergestellt wird (E. 4).

Regeste (fr):
Référendum financier cantonal.

1. Il n'y a pas de référendum financier possible contre un décret cantonal qui n'entraîne pas directement des dépenses à la charge de l'Etat (consid. 2).

2. Il n'y a pas violation de la volonté populaire dans le fait que le financement d'un ouvrage, primitivement prévu par un crédit que le peuple a refusé dans un vote référendaire, est assuré d'une autre façon, sans mise à contribution de l'Etat (consid. 4).

Regesto (it):
Referendum finanziario cantonale.

1. Il referendum finanziario non è possibile contro un decreto cantonale che non implichi direttamente spese a carico dello Stato (consid. 2).

2. La volontà popolare non è violata dal fatto che il finanziamento di un'opera, previsto originariamente mediante un credito che il popolo ha rifiutato in una votazione referendaria, sia assicurato in altra guisa, senza un contributo da parte dello Stato (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 584

A.- Le 27 novembre 1974, le Grand Conseil du canton de Fribourg a adopté un décret ratifiant la convention passée entre l'Etat de Fribourg et la Fondation pour les bâtiments de l'Université de Fribourg (en abrégé: la Fondation), par laquelle le Conseil d'Etat chargeait cette dernière de la construction et du financement des bâtiments universitaires de Miséricorde, selon le projet comportant le prolongement de l'aile des cours jusqu'à la route du Jura et la fermeture du quadrilatère par une galerie libérant entièrement le sol. Selon la convention, le financement de cette construction, dont le coût total est devisé à 13'086'000 fr., est assuré par les subventions

fédérales pour un montant de 11'777'400 fr., ainsi que par un apport de la Fondation de 1'308'600 fr. L'octroi des subventions fédérales au taux de 90% était subordonné à la condition que l'adjudication des travaux se fasse avant le 31 décembre 1974. Promulgué par le Conseil d'Etat le 2 décembre 1974, le décret du 27 novembre 1974 a été publié dans la "Feuille officielle" du 6 décembre 1974.

B.- La solution adoptée par la convention faisait suite au rejet par le peuple fribourgeois, en votation du 26 mai 1974, d'un crédit de 1'416'500 fr. voté par le Grand Conseil le 14 novembre 1973 et contre lequel le référendum avait été demandé. Le montant de ce crédit représentait la part à supporter par le canton de Fribourg pour l'agrandissement de l'Université, dont les travaux étaient devisés à 14'165'000 fr., le solde étant couvert par des subventions fédérales.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, Paul Bussard à Epagny, Jules Bossel à Saint-Martin et Oscar Papaux aux Ecasseys requièrent le Tribunal fédéral d'annuler le décret du Grand Conseil du 27 novembre 1974 et l'arrêté de promulgation du Conseil d'Etat du 2 décembre 1974. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable.

BGE 101 Ia 583 S. 585

Erwägungen

Extrait des motifs:

2. L'art. 28bis Cst. frib. a la teneur suivante:
"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. Toute loi ou décret entraînant une dépense extrabudgétaire de plus de 500'000 francs doit être soumis à la votation populaire, à la demande d'un quart des députés ou de 6000 citoyens. Toute loi ou décret entraînant une dépense extrabudgétaire de 3'000'000 de francs (trois millions) et plus doit être soumis à la votation populaire." Les recourants soutiennent que, par le décret du 27 novembre 1974, les autorités fribourgeoises auraient soustrait volontairement à la procédure de référendum financier la dépense qui, d'après eux, devrait résulter de l'agrandissement de l'Université. Ils allèguent que cet agrandissement entraînera pour l'Etat diverses dépenses, notamment celles qui concernent la couverture des voies CFF, qui avait été réservée par l'art. 8 du décret du 14 novembre 1973 et qui, d'après le Message du Conseil d'Etat du 8 octobre 1973 relatif audit décret, devrait coûter au total 3 millions de francs. Ils ajoutent qu'il n'a pas été tenu compte non plus de la dépense qu'entraînera la création de places de parc, mais ils n'évaluent pas le montant nécessaire à cet effet. Ils ne disent pas s'ils considèrent que le décret aurait dû être soumis au référendum financier facultatif (art. 28bis al. 2) ou au référendum financier obligatoire (art. 28bis al. 3). a) Le décret du 27 novembre 1974, comportant ratification de la convention passée entre l'Etat et la Fondation, n'est certainement pas un décret de portée générale; il n'est donc pas soumis au référendum législatif facultatif (art. 28bis al. 1). Le Grand Conseil l'a constaté à juste titre dans l'art. 2 du décret en y insérant la mention Selon laquelle il n'a pas de portée générale. Les recourants ne contestent pas cette décision. b) Pour qu'un décret Soit sujet au référendum financier (facultatif ou obligatoire), il faut d'une part qu'il "entraîne une dépense" et d'autre part que cette dépense soit "extrabudgétaire"; il faut aussi, bien que le texte constitutionnel ne le dise pas expressément, que la dépense soit nouvelle et non

BGE 101 Ia 583 S. 586

liée, car rien ne permet d'admettre que le constituant ait voulu obliger les autorités politiques du canton à soumettre au peuple un décret comportant une dépense que le canton a l'obligation d'effectuer (RO 100 Ia 371). c) Dans le texte même du décret du 27 novembre 1974, on ne trouve aucune trace d'un engagement entraînant une dépense à la charge du canton. Ce décret ratifie une convention aux termes de laquelle le financement de l'agrandissement des bâtiments universitaires est assuré d'une part par la Confédération, d'autre part par la Fondation, qui est autorisée à émettre des emprunts pour assurer les liquidités nécessaires. L'art. 2 de la convention laisse entendre que l'exécution de celle-ci est de nature à entraîner des économies pour l'Etat (suppression des diverses locations qui chargent actuellement le budget universitaire).
d) Au sujet de la couverture des voies CFF, le Conseil d'Etat avait indiqué, dans son Message de 1973 présenté à l'appui du premier décret, que cette couverture avait été jugée indispensable afin d'éviter les nuisances et surtout le bruit et de permettre aux nouveaux bâtiments d'être utilisés normalement. Dans son Message du 21 novembre 1974, le Conseil d'Etat a déclaré que "la couverture de la voie ferrée devant les bâtiments de Miséricorde reste un complément nécessaire des constructions projetées", que des pourparlers avec les CFF et les PTT sont envisagés, le consentement de principe de la part des CFF étant pratiquement assuré, mais qu'en tout état de cause cette couverture ne constituera pas, pour l'Etat, de problème financier. Dans son intervention devant le Grand Conseil, le Conseiller d'Etat directeur de l'instruction publique a précisé que, "d'après les calculs, l'Etat ne sera pas appelé à participer à cette réalisation". Les intimés confirment cette dernière information dans leur réponse au recours. Ils se contredisent cependant sur un point. Dans leur mémoire du 7 février 1975, produit en réponse à la demande de mesures provisionnelles, ils affirment que la couverture de la voie ferrée "a été clairement liée à la construction proprement dite", en ajoutant que la Fondation prendrait en charge la part de l'Etat au financement de la couverture de la voie ferrée après que les pourparlers en cours avec les CFF et les PTT auront abouti. Cependant, d'après leur réponse au fond du 28 février 1975, la couverture de la

voie du chemin de fer constituerait un problème qui serait "totalement indépendant de la construction des bâtiments eux-mêmes"; ils ajoutent même qu'en déclarant ces aménagements absolument nécessaires à l'agrandissement de l'Université, les recourants font une affirmation toute gratuite. Mais cette contradiction est peut-être plus apparente que réelle. Ainsi qu'il ressort du dossier, la couverture des voies CFF est souhaitable - dans l'intérêt de l'enseignement - même si l'agrandissement des bâtiments n'était pas entrepris. On peut donc admettre qu'il s'agit d'un aménagement qui ne fait pas partie du train des travaux prévus par la convention. Mais les architectes en ont affirmé la nécessité, et c'est dans ce sens que le problème est lié aux nouveaux aménagements. Il s'agit probablement d'une dépense qui devra être effectuée, mais on ne sait pas encore qui sera appelé à la supporter; la question doit encore être discutée par les autorités fédérales et cantonales, éventuellement aussi avec la Fondation, avant qu'une décision ne soit prise. Et si, finalement, une partie de la charge devait incomber à l'Etat, elle devrait faire l'objet d'un crédit à accorder par le Grand Conseil dans un nouveau décret. e) Au sujet de l'aménagement de places de parc, les recourants déclarent qu'il est rendu nécessaire en raison de la fermeture envisagée du quadrilatère des bâtiments de Miséricorde; ils prétendent qu'en application du règlement communal "sur les emplacements pour véhicules et les places de jeux exigibles sur fonds privé", il faudrait aménager plus de 280 places de parc pour les étudiants et les professeurs. Le problème des places de stationnement pour véhicules automobiles a été soulevé devant le Grand Conseil par le rapporteur de la minorité de la commission opposée au décret. Le Directeur de l'instruction publique a reconnu que "le problème du "parking" est réel" et qu'il doit être étudié entre le Conseil d'Etat et la commune de Fribourg. Mais, dans leur réponse au présent recours, les intimés ne s'expriment pas sur le point de savoir si, en vertu du règlement communal, l'Etat est obligé d'aménager des places de parc; ils se réfèrent cependant à un avis de droit du professeur Macheret, qui relève d'une part que la commune est seulement "en droit" d'exiger l'aménagement d'emplacements pour

véhicules et qu'elle n'est donc pas tenue de le faire, et que d'autre part ce règlement ne s'applique qu'aux fonds privés.

BGE 101 Ia 583 S. 588

La jurisprudence admet qu'en principe l'Etat est soumis, pour ses constructions, aux prescriptions communales en la matière; tout au plus faut-il réserver le cas où cette soumission entraverait le canton dans l'exécution de ses tâches découlant de la constitution ou de la loi (RO 91 I 423 ss; cf. aussi RO 92 I 210 s.). En l'espèce, il n'est pas sûr que le règlement communal "sur les emplacements pour véhicules et les places de jeux exigibles sur fonds privé" du 25 juin/19 juillet 1968, approuvé par le Conseil d'Etat le 3 septembre 1968, soit applicable, puisqu'il semble viser uniquement les propriétaires privés et bien que son barème annexe - calqué vraisemblablement sur les normes établies par l'Union suisse des professionnels de la route, auxquelles se réfère l'art. 24 du règlement cantonal d'exécution de la loi sur les constructions - contienne une rubrique "écoles" et une sous-rubrique "université". D'autre part, il est vrai que l'art. 1er dit seulement que la commune "est en droit d'exiger" l'aménagement de telles places: en raison des circonstances spéciales du cas, notamment du fait que les bâtiments universitaires servent également à de nombreuses manifestations publiques à caractère socio-culturel dont bénéficie principalement la collectivité urbaine, il est possible que la commune ne demande pas à l'Etat d'aménager lui-même de nouvelles places de stationnement; d'ailleurs, les nouvelles normes élaborées par l'Union suisse des professionnels de la route (SNV 641050 de mars 1972 remplaçant les précédentes - SNV 40617 - de septembre 1961) ne donnent plus d'indications chiffrées pour les universités, mais précisent que les besoins en places de parc ne peuvent être déterminés que dans le cadre d'une étude d'ensemble des transports. Aussi bien les autres universités de Suisse sont-elles loin de prévoir toutes des places de parc pour les étudiants autour des bâtiments sis en ville. Les dimensions de la ville de Fribourg, de même que la proximité des moyens de transport publics, pourraient éventuellement ne pas imposer de tels aménagements. Ainsi, l'on ne sait encore de façon sûre ni s'il faudra aménager d'autres places de stationnement pour les bâtiments de Miséricorde, ni quel en sera éventuellement le coût, ni à qui en incombera la charge. Si finalement l'Etat lui-même devait supporter une dépense à ce titre, il faudrait vraisemblablement qu'il se fasse ouvrir un crédit par décret du Grand Conseil,

BGE 101 Ia 583 S. 589

décret qui pourrait, le cas échéant, tomber sous le coup des dispositions de l'art. 28bis al. 2 ou 3 Cst. frib.

3. a) La constitution et la législation fribourgeoises n'indiquent pas dans quels cas l'on doit considérer qu'une loi ou un décret "entraîne une dépense". Mais on peut appliquer par analogie les règles qui ont été admises récemment sur le plan fédéral, dans l'arrêté fédéral du 20 juin 1975 Sur les décisions en matière de dépenses. D'après l'art. 1er al. 1 lettre c de l'arrêté fédéral, on doit considérer qu'un acte législatif de portée générale entraîne des dépenses à la charge de la Confédération lorsqu'il institue un droit à des prestations financières de celle-ci ou qu'il la contraint à fournir des prestations financières déterminées ou à assumer des obligations de paiement conditionnelles (cautionnements, garanties). Le décret attaqué n'institue certes pas un droit à des prestations financières à la charge du canton de Fribourg et ne contraint pas ce canton à assumer des obligations de paiement conditionnelles. On ne saurait dire non plus qu'il contraigne le canton à fournir des "prestations financières déterminées". Certes, ces constructions peuvent être la cause indirecte - ou l'une des causes indirectes - de certaines dépenses: elles pourraient, par exemple, rendre possibles l'engagement de nouveaux professeurs, l'admission de nouveaux étudiants, l'exécution de nouveaux aménagements urbains ou d'autres dépenses de même nature. Mais elles n'obligent pas le canton à effectuer de nouvelles dépenses, et les autorités ne seront

tenues d'en effectuer qu'en vertu de nouvelles décisions. Le décret attaqué n'entraîne donc pas des dépenses à la charge de l'Etat au sens de l'art. 28bis Cst. frib. Les intimés relèvent même, en accord avec l'art. 2 de la convention, que la construction envisagée entraînera plutôt des économies pour le canton, du fait que l'Etat pourra se dispenser de prendre en location des locaux, pour un loyer annuel de plus de 200'000 fr.; au total, une économie de 100'000 fr. pourrait être ainsi réalisée par le regroupement des instituts et séminaires à Miséricorde. Les recourants ne contestent pas l'exactitude de ce montant. b) Pour être soumises au référendum financier, il faut encore que les dépenses que peut entraîner une loi ou un décret soient des dépenses extrabudgétaires. On considère comme telles les dépenses qui ne peuvent pas être supportées

par le budget d'un seul exercice et doivent être amorties par des annuités budgétaires (art. 21 de la loi financière du 15 novembre 1960; RO 100 Ia 369). Il s'agit notamment des crédits d'engagement votés par le Grand Conseil et réactivés au budget en vue de leur amortissement par tranches. Contrairement à ce que prévoient les constitutions de certains cantons (Zurich, art. 30 al. 2 Cst. cant.; Berne, art. 6 ch. 4 Cst. cant.; Schwyz, art. 30 al. 2 Cst. cant.), il ne suffit donc pas, dans le canton de Fribourg, que la dépense soit nouvelle ou même extraordinaire pour qu'elle doive être soumise au référendum financier; comme dans le canton de Vaud (art. 27 al. 1 ch. 2 Cst. cant.), il faut encore qu'il y ait une certaine relation entre la dépense et le budget de l'Etat: le peuple ne sera appelé à se prononcer que si la dépense ne peut pas être couverte par le budget de l'année au cours de laquelle elle doit être effectuée, son financement devant être reporté sur des exercices ultérieurs, en partie tout au moins. Or la réponse à cette question ne pourrait être donnée qu'au moment où de nouveaux crédits éventuels devraient être votés Par le Grand Conseil. Mais alors les dépenses à couvrir par de tels crédits ne pourraient pas être considérées comme des dépenses liées et donc soustraites pour cette raison au référendum, puisqu'il est admis qu'elles ne sont pas entraînées nécessairement par le décret attaqué. D'ailleurs, en principe, une dépense ne peut être considérée comme liée que si elle découle déjà d'une loi ou d'une décision antérieures qui étaient sujettes au référendum, ce qui n'est pas le cas du décret en cause.

4. Les recourants soutiennent encore qu'en adoptant le décret attaqué, le Grand Conseil aurait violé une décision prise régulièrement par le souverain dans l'exercice de ses droits politiques. En rejetant le 26 mai 1974 le décret du 14 novembre 1973, qui approuvait le projet de l'agrandissement et de l'aménagement des bâtiments universitaires et ouvrait un crédit d'engagement de 1'416'500 fr. en vue d'assurer la part du canton au coût de construction, le peuple se serait prononcé contre l'agrandissement de l'Université, et non seulement contre le crédit alloué par ledit décret. Selon les recourants, les opposants au décret de 1973 ont mis l'accent sur l'absence de planification à long terme, sur l'insuffisance de l'étude du projet, sur la médiocre qualité architecturale des

futurs bâtiments, sur la trop modeste participation de la commune de Fribourg, sur la mission intellectuelle et morale de l'Université; faisant fi de tous ces éléments, le Grand Conseil aurait bafoué la volonté populaire en adoptant un projet destiné à réaliser un agrandissement dont le peuple ne voudrait pas. Les intimés rétorquent qu'en rejetant le décret du 14 novembre 1973, le peuple fribourgeois a refusé une dépense extrabudgétaire et rien d'autre. a) En vertu du principe dit du "parallélisme des formes", une autorité ne peut reviser valablement ses actes que selon la forme dans laquelle ils ont été adoptés. Le législateur ne peut notamment pas s'écarter d'une loi sujette au référendum par un décret qui y est soustrait; il ne peut en outre déléguer ses compétences

à l'autorité exécutive, en l'habilitant à s'écarter de la législation en vigueur, que par un acte soumis au référendum (RO 94 I 36, 89 I 275 s.). En l'espèce, le décret du 14 novembre 1973, rejeté par le peuple à la suite d'une demande de référendum, ne peut sortir aucun effet juridique et la situation est la même que si aucun projet n'avait été soumis au peuple. Il n'est évidemment pas possible de savoir quelles sont les raisons qui ont amené la majorité du corps électoral à rejeter le projet, ou plus exactement quelles sont les raisons qui ont pesé du plus grand poids dans la décision du corps électoral: l'agrandissement de l'Université comme tel, ou les raisons d'ordre purement financier. Mais cela ne joue pas de rôle sur le plan juridique. Le décret du 14 novembre 1973 n'ayant pas été accepté par le peuple, le Grand Conseil n'était pas lié par le principe du parallélisme des formes en votant le nouveau décret qui lui était présenté. Tout autre eût été la situation si le décret du 14 novembre 1973 avait été accepté par le corps électoral et que le Grand Conseil eût voulu le modifier par un nouveau décret qu'il aurait soustrait au référendum. b) D'ailleurs, le décret du 14 novembre 1973 a été soumis au peuple en vertu du droit de référendum financier facultatif prévu à l'art. 28bis al. 2 Cst. frib. N'ayant pas de portée générale, ce décret n'était pas soumis au référendum législatif et a été publié en vue de l'exercice du référendum facultatif, parce qu'il entraînait une dépense extrabudgétaire de plus de

500'000 fr. et de moins de 3 millions de francs. En revanche, il a été constaté que le décret du 27 novembre 1974 n'entraînait pas de dépenses à la charge de l'Etat. Le Grand Conseil n'a donc pas voté un acte du même genre que celui qui a été refusé précédemment par le peuple. Les autorités fribourgeoises pouvaient légitimement considérer que, le crédit n'ayant pas trouvé grâce devant le peuple, elles avaient la faculté - sinon le devoir - de rechercher une autre solution évitant des dépenses pour l'Etat. Dès lors, le point de savoir dans quelle mesure il y avait lieu de tenir compte de tendances qui s'étaient exprimées dans certains milieux de la population et qui étaient hostiles à l'agrandissement de l'Université était une question purement politique - et non juridique - qu'il appartenait aux autorités politiques de résoudre dans la limite de leurs attributions constitutionnelles. En tant que les recourants reprochent aux autorités fribourgeoises d'avoir violé une décision prise régulièrement par le souverain dans l'exercice de ses droits politiques, leur argumentation est précisément politique, et non pas fondée sur un principe constitutionnel ou même sur un principe juridique quelconque. Le Tribunal fédéral n'a pas à s'immiscer dans ce débat politique.