Urteilskopf

103 Ia 284

48. Extrait de l'arrêt du 23 février 1977 dans la cause Bettin et consorts contre Fribourg, Grand Conseil et Conseil d'Etat
Regeste (de):
Kant. Finanzreferendum.

Neue oder gebundene Ausgaben; ausserordentliche Ausgaben, Begriff. Finanzielle Beteiligung eines Kantons an dem von einem Eisenbahnunternehmen durchgeführten technischen Ausbau.

Regeste (fr):
Référendum financier cantonal.

Dépenses nouvelles ou dépenses liées; dépenses extrabudgétaires, notion. Cas de la participation financière d'un canton à des travaux d'amélioration technique entrepris par une compagnie de chemins de fer.

Regesto (it):
Referendum finanziario cantonale.

Spese nuove o spese vincolate; spese straordinarie, nozione. Partecipazione finanziaria di un cantone a lavori di razionalizzazione tecnica effettuati da un'impresa ferroviaria.

Sachverhalt ab Seite 284

BGE 103 Ia 284 S. 284

Par décret du 20 novembre 1974, le Grand Conseil du canton de Fribourg a adopté le programme d'amélioration technique des transports publics fribourgeois, proposé par le Conseil d'Etat et devisé à 37'436'000 francs, dont 70% - soit 26'205'200 francs - seraient pris en charge par la Confédération. Il a dès lors voté un crédit d'engagement de 11'230'800 francs pour le financement de la part cantonale à l'aide technique accordée à la Compagnie des chemins de fer fribourgeois (en abrégé: Compagnie GFM) et prescrit que les

BGE 103 Ia 284 S. 285

crédits de paiements seraient portés aux budgets des années 1975 à 1982. L'art. 6 du décret dispose: "Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret qui n'a pas de portée générale. La procédure du référendum financier est ouverte à concurrence de 2'150'150 fr., représentant la part du canton aux dépenses qui, sans être absolument nécessaires au maintien des services actuels, sont cependant indispensables pour assurer une exploitation rationnelle..." Le délai de référendum n'ayant pas été utilisé, le Conseil d'Etat a promulgué le décret le 24 décembre 1974. Saisi de deux recours de droit public formés par des citoyens fribourgeois et tendant à

l'annulation du décret du 20 novembre 1974, tout au moins en tant qu'il n'aurait pas été soumis à la votation populaire en vertu de l'art. 28bis al. 3 Cst. frib., le Tribunal fédéral les a rejetés.

Erwägungen

Extrait des motifs:

2. L'institution du référendum financier est régie, dans le canton de Fribourg, par les al. 2 et 3 de l'art. 28bis Cst. cant. - adoptés respectivement en 1948 et en 1972 - ainsi conçus: "Toute loi ou décret entraînant une dépense extrabudgétaire 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. 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." Dans un arrêt de 1974 relatif à ces mêmes dispositions, le Tribunal fédéral a admis que l'on peut considérer comme extrabudgétaires les dépenses qui ne peuvent pas être supportées par un seul exercice et doivent être amorties par annuités budgétaires (ATF 100 Ia 369 consid. 2 b). Cette interprétation, fondée sur la loi financière du 15 novembre 1960 (LF), n'est pas remise en cause par les parties.
D'autre part, le Tribunal fédéral a également admis que seules les dépenses nouvelles doivent être soumises au référendum financier, à l'exclusion des dépenses liées, alors même que ni la constitution, ni la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 juillet 1966 (LEDP), ne le disent expressément... (ATF 100 Ia 370 consid. 3a et la jurisprudence citée; cf. aussi ATF 101 Ia 133).



Les autorités cantonales n'étaient donc tenues de soumettre au vote populaire le décret du 20 novembre 1974 que s'il entraînait, pour 3 millions de francs au moins, une dépense extrabudgétaire nouvelle; elles ne l'étaient pas si et dans la mesure où il s'agissait d'une dépense liée...

4. Les auteurs du premier recours soutiennent qu'en droit fribourgeois des dépenses extrabudgétaires ne peuvent jamais être des dépenses liées. On ne saurait les suivre sur ce point. a) Le fait qu'une dépense n'ait pas été incluse dans un budget annuel ou que les travaux qu'elle doit financer s'étendent sur plusieurs années et doivent dès lors être supportés par plusieurs budgets annuels successifs n'a pas pour effet d'en faire nécessairement une dépense nouvelle. Rechercher si la dépense est budgétaire ou extrabudgétaire, c'est examiner si elle a pu être incluse entièrement dans un budget annuel ou si, au contraire, elle en dépasse les forces et le cadre. Rechercher si une dépense est nouvelle ou liée, c'est examiner si l'Etat est tenu d'effectuer la dépense parce qu'il ne peut se soustraire à l'exécution de la tâche à financer, étant donné la nature de cette tâche et les obligations légales de l'Etat à ce sujet. Le fait que l'Etat soit tenu d'exécuter une tâche et doive financer de ce fait une dépense liée ne lui interdit pas de répartir la dépense sur plusieurs exercices annuels. Si la Constitution fribourgeoise, à l'instar d'autres constitutions cantonales, ne contient pas de dispositions prévoyant expressément que seules les dépenses nouvelles - et non les dépenses liées - ouvrent la voie au référendum financier, il convient de rappeler que la jurisprudence du Tribunal fédéral sur ce point est ancienne et qu'elle était donc connue au moment où l'art. 28bis al. 3 Cst. frib. a été adopté par le peuple en 1972. b) Il est vrai que la jurisprudence assimile en général les dépenses "extraordinaires" aux dépenses nouvelles (ATF 95 I 529; cf. ESCHER, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, thèse Zurich 1943, p. 94; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, p. 531 n. 31) et que le texte allemand de l'art. 28bis al. 3 Cst. frib. (comme celui de l'al. 2) parle de "ausserordentliche Ausgabe"; il n'en demeure pas moins qu'en droit fribourgeois le terme de "dépenses extrabudgétaires" vise non pas la nature des dépenses, mais leur relation avec le budget et les comptes, soit avec le système financier du canton (cf. ATF 100 Ia 369 consid. 2 b; cf. aussi,

dans le même sens, l'art. 27 al. 1 ch. 2 Cst. Vaud., ATF 101 Ia 356 ss; ESCHER, op.cit., p. 19 ss). Le fait qu'une dépense soit qualifiée d"'extrabudgétaire" n'entraîne donc pas nécessairement qu'elle soit nouvelle au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

5. Dans son arrêt relatif aux crédits pour les routes votés par le Grand Conseil fribourgeois, le Tribunal fédéral a admis que les dépenses relatives à l'entretien des routes devaient être considérées comme des dépenses liées, car elles doivent nécessairement être effectuées par l'administration en exécution des obligations qui incombent à l'Etat; lorsque, en revanche, les travaux prévus vont au-delà du simple entretien et concernent soit la construction de nouvelles routes, soit la correction ou la réfection complète des routes existantes, il s'agit de dépenses nouvelles qui, dans la pratique fribourgeoise, ont toujours été soumises au référendum financier facultatif avant l'introduction, en 1972, du référendum financier obligatoire (art. 28bis al. 3), de sorte que depuis cette introduction il y a lieu de les soumettre au référendum obligatoire lorsqu'elles atteignent le montant de 3 millions de francs (ATF 100 Ia 371 ss). Le décret attaqué en l'espèce concerne des dépenses relatives aux transports publics (réseaux des chemins de fer et des autobus). Si ce cas présente une certaine analogie avec celui de l'arrêt précité, il s'en écarte cependant en ce sens que, contrairement à ce qui était le cas pour les routes, les travaux projetés en l'espèce ne doivent pas être effectués par l'Etat, mais par une société anonyme, la Compagnie GFM, et les crédits votés sont destinés au subventionnement de cette compagnie. Les dépenses en cause n'en devront pas moins être considérées comme des dépenses liées si, d'une part, elles sont indispensables à l'entretien du réseau de la compagnie et si, d'autre part, l'Etat a l'obligation absolue de les prendre en charge en vertu de la législation fédérale ou cantonale, ou en vue de l'accomplissement de ses tâches normales. Il s'agira au contraire de dépenses nouvelles si et dans la mesure où elles ne sont pas indispensables au maintien de la situation actuelle, mais tendent au développement des prestations fournies par les transports, dans la mesure également où elles ne doivent pas être affectées à la réalisation de tâches incombant normalement à l'Etat.