Urteilskopf

89 I 371

54. Arrêt du 25 septembre 1963 dans la cause Ayer et consorts contre Grand Conseil du canton de Fribourg.
Regeste (de):
Volksinitiative auf Erlass eines Gesetzes. Art. 28 bis, ter, quater, 31 und 45 der freiburg. K V.

1. Befugnis des freiburg. Grossen Rates, eine Initiative als unzulässig zu erklären. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts inbezug auf kantonales Verfassungsrecht (Erw. 2).

2. Nach freiburg. Recht kann sich die Gesetzesinitiative nur auf den Erlass eines Gesetzes im materiellen Sinne richten. Dieses Gesetz muss ein Erlass von allgemeiner Tragweite sein. Es kann eine mit seinem Zweck zusammenhängende Ausgabe festsetzen. Muss es unbeschränkte Dauer haben? (Frage offen gelassen). (Erw. 3).

3. Prüfung einer Initiative daraufhin, ob der von den Initianten vorgeschlagene Ent wurf unter den Begriff des Gesetzes fällt (Erw. 4).

Regeste (fr):
Initiative populaire en matière législative; art. 28 bis, ter, quater, 31, 45 Cst. frib.

1. Compétence du Grand Conseil fribourgeois pour déclarer une initiative irrecevable; pouvoir d'examen du Tribunal fédéral à l'égard du droit constitutionnel cantonal (consid. 2).

2. En droit fribourgeois, l'initiative législative ne peut porter que sur une loi au sens matériel; cette loi doit être un acte de portée générale; elle peut fixer une dépense en rapport avec son objet; doit-elle avoir une durée illimitée? (question réservée) (consid. 3).

3. Examen d'une initiative afin de déterminer si le projet proposé par les initiants répond à la définition de la loi (consid. 4).

Regesto (it):
Iniziativa popolare in materia legislativa; art. 28 bis, ter quater, 31, 45 Cst. del cantone Friborgo.

1. Competenza del Gran Consiglio friborghese per dichiarare irricevibile una iniziativa: potere d'esame del Tribunale federale nei confronti del diritto costituzionale cantonale (consid. 2).

2. Nel diritto friborghese, l'iniziativa legislativa può vertere soltanto su una legge in senso materiale; questa legge dev'essere un atto di portata generale; essa può fissare una spesa in re lazione con il suo oggetto; deve avere una durata illimitata? (questione riservata) (consid. 3).

3. Esame di un'iniziativa al fine di determinare se il progetto proposto dagli iniziatori corrisponde alla definizione della legge (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 372

BGE 89 I 371 S. 372

A.- En 1921, la constitution du canton de Fribourg a été revisée pour accorder au peuple le droit de référendum en matière de lois et de décrets, ainsi que le droit d'initiative dans le domaine législatif. Les dispositions suivantes furent alors adoptées: "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 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 référendum." En 1948, l'art. 28 bis fut complété par un second alinéa, qui introduisait en ces termes le référendum financier: "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." D'autre part, l'art. 31 énonce comme suit le principe de la séparation des pouvoirs: "Il existe un pouvoir législatif.
Il existe un pouvoir exécutif et administratif.
Il existe un pouvoir judiciaire.
Il y a séparation entre les trois pouvoirs d'après les limites déterminées par la loi."

BGE 89 I 371 S. 373

Enfin, selon l'art. 45, le Grand Conseil a notamment les attributions ci-après: "..... b) il décrète les lois; l'initiative en appartient au peuple selon les formes prévues aux art. 28 ter et quater, au Conseil d'Etat et à chaque membre du Grand Conseil; d) il vote les impôts, décrète les dépenses, les emprunts, les achats et les aliénations du domaine public conformément à la loi; ....."

B.- Le 3 novembre 1961, Gérald Ayer remit à la Chancellerie d'Etat de Fribourg une demande d'initiative, signée par 41 citoyens actifs du canton, en vue de l'adoption d'une loi introduisant des mesures propres à lutter contre la spéculation foncière. Cette initiative était ainsi conçue: "Article premier. Afin de combattre la spéculation foncière et de sauvegarder les conditions indispensables au développement économique et social du canton, l'Etat s'applique à promouvoir une politique de réserves de terrains à bâtir à longue échéance. Cette action s'exerce dans les secteurs où des perspectives de développement risquent d'entraîner un accaparement spéculatif du sol. Elle ne vise pas à remplacer, mais à renforcer l'action menée par les communes elles-mêmes. Art. 2. L'Etat intervient:
- soit en appuyant les efforts des institutions privées intéressées (unions de locataires, organisations professionnelles. etc.), dans la mesure où elles auront coordonné leurs efforts et créé un organisme exerçant son activité sur l'ensemble du territoire cantonal et ne poursuivant aucun but lucratif; - soit en créant dans le même but une institution cantonale de droit public; - soit, pour ce qui concerne les terrains industriels, en agissant par l'entremise des institutions cantonales de droit public existantes. L'Etat peut, au besoin, appliquer simultanément ces différents modes d'intervention. Art. 3. Les terrains sont affectés à la création de zones d'habitation et de zones industrielles. Ils ne sont cédés qu'avec les garanties permettant d'éviter toute spéculation ultérieure. Lors de la cession de terrains destinés à la construction de logements, la préférence est donnée aux institutions ne poursuivant aucun but lucratif. Art. 4. L'Etat met à la disposition de la lutte un montant de dix millions de francs. Ce montant est emprunté aux conditions les plus favorables.

BGE 89 I 371 S. 374

L'institution chargée de la lutte est débitrice vis-à-vis de l'Etat de la totalité des sommes qui lui sont prêtées. Elle doit l'intérêt au taux obtenu par l'Etat pour son propre emprunt. Les fonds mis à disposition sont systématiquement réemployés dans la poursuite de la lutte. Le remboursement est différé durant une première période

de dix années. Le capital est ensuite remboursé au moyen d'un amortissement initial de 1% l'an, qui forme avec l'intérêt une annuité constante. Art. 5. Si l'action est menée par l'entremise d'une institution de droit privé, le capital prêté par l'Etat s'élève au 95% des capitaux nécessaires, les fonds propres devant représenter le 5%. L'Etat est au bénéfice sur les terrains réservés d'une hypothèque légale primant toute charge, pour le montant des capitaux prêtés. Les statuts doivent accorder à l'Etat la possibilité de déléguer des représentants dans les organes de l'administration et du contrôle. Art. 6. Les achats de terrains réalisés en vertu de ces dispositions sont exonérés des droits de timbre et d'enregistrement. Art. 7. Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il édicte le règlement nécessaire à cet effet. La loi entre en vigueur dès sa promulgation."
Cette initiative recueillit 8649 signatures valables. Le Grand Conseil du canton de Fribourg s'en occupa dans sa séance du 13 février 1963. Le rapporteur de la commission proposa de la déclarer irrecevable. Selon lui, l'initiative n'était pas une loi au sens matériel que ce terme possède à l'art. 28 ter Cst. cant.; elle était contraire en outre à l'art. 45 lettre d Cst. cant. et au principe de la séparation des pouvoirs. Par 65 voix contre 43, le Grand Conseil adopta les conclusions de la commission et déclara l'initiative irrecevable.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, Gérald Ayer et consorts requièrent le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Grand Conseil. Ils se fondent essentiellement sur les art. 28 bis, 28 ter, 31 et 45 lettres b et d Cst. cant. Le Grand Conseil conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. (Qualité pour recourir admise; art. 85 litt. a OJ, RO 88 I 251, consid. 1).

2. Estimant l'initiative contraire à la constitution cantonale, le Grand Conseil était compétent pour la

déclarer irrecevable (art. 15 de la loi fribourgeoise du 13 mai 1921 sur l'exercice du droit d'initiative; RO 80 I 161/162; 88 I 251, consid. 2). Il reste à savoir si c'est à bon droit qu'il a usé en l'espèce de ce pouvoir. La solution de cette question dépend du droit constitutionnel cantonal. En principe dès lors, le Tribunal fédéral l'examinera librement. Toutefois, il ne s'écartera pas sans nécessité de l'opinion du Grand Conseil, qui est l'autorité supérieure compétente pour interpréter la constitution (RO 88 I 153, consid. 3: 89 I 44). Comme il l'a jugé dans son arrêt Geissbühler (cf. JdT 1962 I 273/274), cette réserve ne signifie cependant pas qu'il juge sous le seul angle de l'arbitraire. Elle exprime simplement la retenue avec laquelle il exerce son plein pouvoir à l'égard d'une décision émanant de l'autorité suprême d'un canton et interprétant une règle constitutionnelle de ce canton relative à un droit individuel.

3. a) Le Grand Conseil estime qu'en droit constitutionnel fribourgeois, l'initiative législative prévue par l'art. 28 ter Cst. cant. ne peut avoir pour objet qu'une "loi au sens matériel". Cette opinion est exacte. En droit fribourgeois, le constituant a voulu en effet que l'initiative, introduite par l'art. 28 ter Cst. cant., ne pût porter que sur une loi et fût ainsi plus étroitement limitée que le référendum, recevable contre une loi ou un décret de portée générale non urgent (art. 28 bis Cst. cant.; Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, 1920, séance du 26 janvier 1920, p. 3; 1921, séance du 10 mai 1921, p. 346). Il est nécessaire dès lors de définir la loi par son contenu et de donner à ce terme son sens matériel. Sinon, les citoyens pourraient aisément éluder la distinction entre loi et décret de portée générale et étendre ainsi sans limite leur droit d'initiative. Il leur suffirait de dénom-

mer loi n'importe quel texte. Dans des cas voisins de la présente espèce, le Tribunal fédéral a d'ailleurs déjà donné sa préférence à une définition de la loi fondée sur le contenu de celle-ci (RO 73 I 108/109; 74 I 114/115; cf. dans le même

BGE 89 I 371 S. 376

sens les définitions des art. 53 Cst. Uri, 25 lettre a Cst. Obwald, 54 Cst. St-Gall). b) Pour le Grand Conseil, la loi au sens matériel est constituée par "des normes juridiques générales abstraites liant et obligeant les personnes physiques et morales, des règles générales abstraites d'organisation et de procédure et des prescriptions liant l'administration en général". Il ressort de cette définition qu'en droit constitutionnel fribourgeois une loi doit être un acte de portée g- énérale. Telle a été du reste la volonté du constituant. En effet, le projet de décret soumis au Grand Conseil en vue d'introduire l'initiative et le référendum déclarait ce dernier recevable contre "les lois et décrets" (BO 1920, premier cahier, p. 2 *). Toutefois, le rapporteur de la commission proposa de le restreindre "aux décrets de portée générale, assimilables, de ce fait, à des lois" (BO 1920, séance du 26 janvier 1920, p. 3). Or cette proposition fut adoptée sans opposition. Le constituant a donc admis que la loi au sens de l'art. 28 bis Cst. cant., qui règle le référendum. est un acte de portée générale. Il ne saurait en aller autrement de la loi au sens de l'art. 28 ter Cst. cant. Il est inutile de rechercher si, pour mieux distinguer le décret de portée générale et la loi, il convient de définir celle-ci en droit fribourgeois comme un acte de durée illimitée. Supposé en effet que cette condition soit nécessaire, elle serait remplie en l'espèce, puisque la validité de la loi projetée par les initiants n'est pas limitée dans le temps. c) Le Grand Conseil s'estime seul compétent pour arrêter le montant des dépenses de l'Etat. Il en conclut qu'une loi proposée par voie d'initiative ne saurait déterminer l'importance d'une dépense. Toutefois, l'art. 28 bis al. 3 Cst. cant. prévoit le référendum notamment à l'égard de "toute loi ... entraînant une dépense extrabudgétaire de plus de 500 000 fr.". Il part donc de l'idée qu'une loi peut prévoir une dépense déterminée ou déterminable. L'art. 28 ter Cst. cant., relatif à l'initiative, n'attribue certainement pas au terme de loi

BGE 89 I 371 S. 377

un sens différent. De plus, conformément à l'art. 45 litt. b Cst. cant., l'initiative des lois appartient non seulement à chaque membre du Grand Conseil, mais au peuple. Or, comme le Grand Conseil l'admet lui-même, les lois décrétées par lui peuvent arrêter des dépenses. On ne voit pas pourquoi il en irait autrement de celles que le peuple a le droit de proposer. Il est vrai qu'ainsi interprété, l'art. 28 ter Cst. cant. pourrait paraître en contradiction avec l'art. 45 lettre d Cst. cant., qui donne au Grand Conseil le pouvoir de décréter les dépenses. Toutefois, outre que l'art. 28 ter, introduit dans la constitution longtemps après l'art. 45 lettre d, l'emporte sur ce dernier en vertu de l'adage "lex posterior derogat priori", ces deux dispositions doivent être interprétées de telle manière qu'elles aient l'une et l'autre le champ d'application le plus étendu possible. Or la solution consistant à permettre aux initiants de proposer des dépenses déterminées ne porte guère atteinte aux pouvoirs du Grand Conseil, car, dans le canton de Fribourg, les initiatives législatives sont rares (1 de 1921 à ce jour). En revanche, si la fixation des dépenses était du ressort exclusif du parlement cantonal, le droit d'initiative serait fortement restreint. En effet, dans les cas de plus en plus fréquents où l'efficacité d'une intervention de l'Etat dépend de l'importance des capitaux que ce dernier peut engager, le lancement d'initiatives risquerait d'être dépourvu d'intérêt. A tout le moins le droit d'initiative serait sérieusement menacé, car, pour le rendre illusoire, il suffirait à l'administration de proposer et au Grand Conseil de voter des crédits ne permettant pas d'assurer l'exécution des mesures projetées par les initiants. Si le constituant avait voulu limiter le droit d'initiative dans une mesure aussi importante, il aurait dû le dire expressément, ce qu'il n'a pas fait. La possibilité pour les

initiants de proposer des dépenses n'est pas contraire non plus - les arguments ci-dessus le démontrent - au principe de la séparation des pouvoirs, d'autant moins qu'en droit fribourgeois ce principe ne

BGE 89 I 371 S. 378

vaut que dans les limites de la loi (art. 31 al. 4 Cst. cant.) et, a fortiori, de la constitution, notamment de l'art. 28 ter Cst. cant. Enfin, malgré ce que pense le Grand Conseil, elle ne faussera pas le jeu du référendum financier, qui ne s'étend pas aux dépenses votées par le peuple (GIACOMETTI, op.cit., p. 532); elle ne compromettra pas davantage le fonctionnement de l'initiative, le Grand Conseil ayant le pouvoir de présenter un contre-projet sous forme de loi, même si le projet des initiants propose une dépense. Il faut admettre en conséquence qu'en droit fribourgeois, une initiative ne perd pas son caractère législatif du fait qu'elle fixe une dépense. Cette solution s'impose en tout cas lorsque la dépense est la conséquence des dispositions de l'initiative. Il est inutile de rechercher s'il en irait de même dans l'hypothèse où la dépense serait sans rapport avec les autres dispositions envisagées.

4. L'article premier de l'initiative définit le but, l'objet et l'ampleur des mesures à prendre. Il constitue une disposition-programme, qui ne confère aucun caractère particulier à l'initiative et, partant, ne la prive pas de sa nature législative. Au contraire, il invite l'Etat "à promouvoir une politique de réserve de terrains à bâtir à longue échéance". Il envisage donc non des mesures prises dans des cas individuels et concrets, mais des règles générales et abstraites. D'ailleurs, des dispositions-programmes existent dans plusieurs lois fribourgeoises, que personne n'aurait l'idée de considérer comme des actes administratifs (cf. par exemple art. 1er de la loi du 14 février 1951 sur l'enseignement secondaire et art. 1er du code forestier du 5 mai 1954). Contribuant à préciser la volonté du législateur, elles sont utiles pour l'interprétation de la loi dans son ensemble. L'art. 2 décrit les trois moyens d'action proposés. En invitant l'Etat à soutenir des organisations privées, il ne favorise pas l'une d'elles individuellement, mais vise à établir, de manière générale et abstraite, des rapports entre l'Etat et les bénéficiaires. Dans la mesure où il envisage

BGE 89 I 371 S. 379

la création d'une institution cantonale de droit public, il pose une règle générale et abstraite d'organisation; peu importe que l'institution à créer soit unique, car ses relations avec l'Etat et les tiers ne pourront être définies que d'une manière générale et abstraite; la loi fribourgeoise du 14 février 1945 concernant les allocations familiales ne perd pas son caractère législatif du fait qu'en son article premier elle prévoit la création d'une caisse cantonale de compensation. Enfin, l'action par l'intermédiaire d'institutions publiques existantes est un problème d'organisation et de procédure, dont la solution ne saurait être individuelle et concrète. Dès lors, l'art. 2 de l'initiative est conforme à la définition de la loi posée par le Grand Conseil. L'art. 3 contraint les institutions privées ou publiques à utiliser à des fins déterminées les immeubles qu'elles acquerront. Il limite leur faculté d'en disposer. Il impose donc, d'une manière générale et abstraite, des obligations à des personnes privées et règle, de la même façon, des questions de procédure. Il est par conséquent de nature législative. L'art. 4 alinéa premier indique les moyens financiers que l'Etat met à disposition et la façon dont il se les procure. Quoique non productives d'intérêt, les créances de l'Etat en remboursement des montants avancés ne seront pas facilement négociables. Le montant de dix millions de francs, qui sera versé, n'aura donc pas une contre-valeur immédiatement réalisable. Il représente dès lors une dépense (RO 89 I 41 ss.). Cette dépense et l'emprunt qu'elle nécessitera sont des actes administratifs. Ils sont cependant la conséquence des autres dispositions de l'initiative et sont en relation étroite avec elles. Ils n'enlèvent par conséquent pas au texte proposé son caractère

législatif, d'autant moins que le montant de dix millions de francs n'est pas destiné à financer une opération unique, mais plutôt à créer un fonds de roulement renouvelé par le remboursement des premiers prêts accordés et permettant alors d'en octroyer de nouveaux.

BGE 89 I 371 S. 380

L'art. 4 al. 2 et 3 règle, d'une manière générale et abstraite, le remboursement des sommes avancées, leur remploi et le paiement des intérêts. Dans la mesure où il s'adresse à des personnes privées, il leur impose des obligations. En tant qu'il vise des institutions publiques, il concerne des questions d'organisation ou de procédure. Il a donc un caractère législatif. Il en va de même de l'art. 5 al. 1, qui fixe, de façon générale et abstraite, les obligations de l'Etat et des institutions privées. L'art. 5 al. 2 confère à l'Etat une hypothèque légale sur les terrains réservés en garantie du remboursement des capitaux prêtés. Il restreint les droits des propriétaires, sans désigner ces derniers individuellement. Il constitue dès lors une norme législative. Certes, selon le Grand Conseil, il serait contraire à l'art. 836 CC, parce que les créances garanties ne ressortiraient pas au droit public. Toutefois, en accordant les prêts que prévoit l'initiative, l'Etat accomplira une tâche d'intérêt général. Il agira comme puissance publique et imposera aux destinataires des avances les conditions des contrats à conclure. Il nouera dès lors avec eux des rapports de droit public et acquerra à leur égard des créances de droit public (cf. RO 83 I 216) susceptibles d'être garanties conformément à l'art. 836 CC. L'art. 5 al. 3 impose certaines dispositions statutaires aux institutions privées qui participeront à la lutte contre la spéculation foncière. Il constitue une disposition générale et abstraite et, par conséquent, législative, puisqu'il ne désigne pas ces institutions individuellement et les oblige en limitant leur droit de libre organisation. L'art. 6 restreint d'une manière générale et abstraite les droits de l'Etat au profit d'institutions privées ou publiques. Sa nature législative n'est pas contestable. Quant à l'art. 7, qui a trait à l'exécution de la loi et à son entrée en vigueur, il renforce encore le caractère législatif de l'initiative. On ne conçoit guère en effet que l'exécution

BGE 89 I 371 S. 381

de simples actes administratifs requière l'adoption d'un règlement. Ainsi, l'initiative litigieuse doit être considérée comme une loi au sens de l'art. 27 ter Cst. cant. C'est donc à tort que le Grand Conseil a refusé de la soumettre au vote du peuple. Le Tribunal fédéral n'a pas à rechercher si les principes qu'elle pose sont clairs ni si elle est propre à atteindre le but visé. Ces questions de technique législative et d'opportunité politique échappent à la compétence de la Cour de céans.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral
Admet le recours et annule la décision attaquée.