

S. 22 / Nr. 3 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (f)

BGE 73 I 22

3. Arrêt du 13 février 1947 dans la cause Glasson et consorts contre Grand Conseil du canton de Fribourg.

Regeste:

Initiative constitutionnelle en droit fribourgeois.

1. Initiative à référé. Pouvoir du Grand Conseil, à la suite de la première votation populaire admettant le principe de la revision, d'arrêter le nouveau texte constitutionnel à soumettre au peuple en seconde votation (consid. 2).

2. Limites de ce pouvoir: élaboration du texte «dans le sens de l'initiative». Présentation de la question dans la votation préliminaire (consid. 3).

3. Texte élaboré par le Grand Conseil s'écarter, sous divers rapports, de la volonté des auteurs de l'initiative (introduction du referendum en matière financière). (Consid. 4.)

4. Droit du Grand Conseil de présenter un contre-projet? d'user de son droit d'initiative propre immédiatement après que l'initiative populaire a abouti? (Consid. 6.)

Verfassungsinitiative nach freiburgischem Recht.

1. Referendumsinitiative. Befugnis des Grossen Rates, auf Grund der ersten, die Revisionsfrage bejahenden Volksabstimmung den neuen Verfassungstext, der dem Volke zur zweiten Abstimmung vorzulegen ist, auszuarbeiten. (Erw. 2.)

2. Schranken dieser Befugnis: Ausarbeitung des Textes «im Sinne der Initiative». Formulierung der Frage in der Vorabstimmung. (Erw. 3)

3. Vom Grossen Rate ausgearbeiteter Text, der sich in verschiedenen Beziehungen vom Willen der Initianten entfernt (Einführung des Finanzreferendums). (Erw. 4.)

Seite: 23

4. Befugnis des Grossen Rates, einen Gegenentwurf vorzulegen? sein eigenes Initiativrecht unmittelbar nach dem Zustandekommen der Volksinitiative auszuüben? (Erw. 6.)

Iniziativa costituzionale secondo il diritto friburghese.

1. Iniziativa ad referendum. Potere del Gran Consiglio di stabilire in seguito alla prima votazione che ammette il principio della revisione, il nuovo testo costituzionale da sottoporre al popolo in seconda votazione (consid. 2).

2. Limiti di questo potere: elaborazione del testo «nel senso dell'iniziativa». Tenore della domanda nella votazione preliminare (consid. 3).

3. Testo elaborato dal Gran Consiglio che si scosta, sotto diversi aspetti, dalla volontà degli autori dell'iniziativa (introduzione del referendum in materia finanziaria). (Consid. 4.)

4. Diritto del Gran Consiglio di presentare un controprogetto? d'usare del suo proprio diritto d'iniziativa subito dopo che è riuscita l'iniziativa popolare? (Consid. 5.)

A. La Constitution fribourgeoise du 7 mai 1857, dans son titre VI, dispose ce qui suit au sujet de la revision de la Constitution:

«Art. 78. La Constitution peut toujours être révisée en totalité ou en partie.

Dans ce dernier cas, les articles dont la revision est demandée doivent être spécialement désignés.

Art. 79. La revision totale ou partielle peut avoir lieu:

1° lorsqu'elle est demandée, suivant les prescriptions de la loi, par 6000 citoyens actifs au moins;

2° lorsqu'elle est décrétée par le Grand Conseil.

Dans l'un comme dans l'autre cas, la question de savoir si la Constitution doit être révisée est soumise au peuple et si la majorité absolue des citoyens actifs, prenant part à la votation, se prononce pour l'affirmative, il est procédé à la revision dans les formes et les délais établis par la loi et sous réserve des articles suivants.

Art. 80. La revision totale se fait par une Constituante qui est élue de la même manière que le Grand Conseil.

Art. 81. Si le projet de Constitution révisée est rejeté par la majorité des citoyens actifs prenant part à la votation, la même assemblée constituante en élabore un second.

Si ce second projet est encore rejeté, il est procédé à l'élection d'une nouvelle Constituante.

Art. 82. La revision partielle se fait par le Grand Conseil.

Les articles à reviser sont soumis à deux délibérations, à un intervalle de six mois.

Le projet des articles révisés adopté par le Grand Conseil, est soumis à l'acceptation du peuple qui procède à ce vote après l'expiration d'un mois au moins depuis la seconde délibération.

Si la majorité des citoyens actifs prenant part à la votation se prononce pour l'acceptation, les

articles révisés sont promulgués et font partie intégrante de la Constitution.»

Seite: 24

Par ailleurs, la Constitution garantit le droit d'initiative et le referendum en matière législative:

«Art. 28bis: 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. 28ter: 6000 citoyens ont le droit de demander l'élaboration, l'abrogation ou la modification d'une loi.

Art. 28quater: La loi règle la forme et les délais dans lesquels s'exercent le droit d'initiative et le referendum.»

La loi visée par les art. 79 al. 2 et par l'art. 28quater est actuellement la loi du 13 mai 1921 sur l'exercice du droit d'initiative constitutionnelle et législative des citoyens et du droit de referendum. Le chapitre premier règle l'exercice du droit d'initiative constitutionnelle, le chapitre II, l'exercice du droit d'initiative législative, le chapitre III, l'exercice du droit de referendum, et le chapitre IV contient des dispositions communes sur la réunion des signatures, les délais, les publications.

B. Le 17 juillet 1943, 57 citoyens affiliés au parti radical ont déposé, conformément à l'art. 3 de la loi précitée du 13 mai 1921, une demande d'initiative tendant à la révision partielle de la Constitution fribourgeoise par l'adjonction d'un nouvel article de la teneur suivante:

«Toute loi ou décret entraînant une dépense extrabudgétaire de plus de 500000 fr. doit être soumis à la votation populaire, à la demande d'un quart des députés ou de 6000 citoyens.»

Le Conseil d'Etat publia la demande d'initiative dans la Feuille officielle fribourgeoise et fixa du 15 septembre au 13 décembre 1943 le délai de 90 jours prévu par l'art. 28 de la loi pour la réunion des signatures nécessaires.

La demande d'initiative fut appuyée par 6748 signatures sur lesquelles 6182 furent déclarées valables. Le nombre légal de signatures était ainsi atteint et le résultat du dépouillement fut publié dans la Feuille officielle du 8 avril 1944.

Le Conseil d'Etat soumit alors le dossier au Grand Conseil, dans sa session ordinaire de mai 1944. Le 4 du même

Seite: 25

mois, se conformant à l'art. 6 de la loi, le Grand Conseil déclara valide la demande d'initiative et désigna une commission chargée de présenter un rapport sur la proposition à faire au peuple (art. 6 al. 2).

Dans sa séance du 22 novembre 1944, le Grand Conseil, sur le vu d'un message du Conseil d'Etat qui ne se déclarait «pas opposé au principe du referendum en matière financière, sous réserve des modalités», et après rapport de la Commission spéciale, prit le décret suivant, en application des art. 78 et 79 de la Constitution:

Article premier: Le peuple fribourgeois sera consulté sur la question de savoir si la Constitution doit être révisée dans le sens de l'introduction du referendum facultatif en matière financière.

Art. 2: Il est recommandé au peuple l'acceptation de cette révision.

Le 21 janvier 1945, le peuple fribourgeois a répondu affirmativement à la question soumise, par 10 838 voix contre 5645. Dans sa session de février 1945, le Grand Conseil a pris connaissance du résultat de la votation et, conformément à l'art. 9 de la loi de 1921' a chargé le Conseil d'Etat de préparer le projet du texte constitutionnel.

Le 19 octobre 1945, le Conseil d'Etat soumit au Grand Conseil un projet de décret concernant la révision partielle de la Constitution cantonale (referendum financier facultatif), dont l'art. 1er disposait:

«L'art. 28bis de la Constitution cantonale est complété par un nouvel alinéa de la teneur suivante:

«Il en est de même de toute décision du Grand Conseil entraînant une dépens extra-budgétaire totale de plus de 1000000 de fr. pour le même objet, et n'ayant pas le caractère d'urgence reconnu par la majorité absolue des membres composant le Grand Conseil.»

Ce projet fut soumis aux deux délibérations prévues par l'art. 82 al. 2 Const. frib., dans les sessions du Grand Conseil de novembre 1945 et de mai 1946.

Dans sa séance du 28 mai 1946, le Grand Conseil adopta le décret sous la forme suivante:

Seite: 26

Article premier:... Il en est de même de tout décret du Grand Conseil entraînant une dépense extra-budgétaire totale de plus de 1000000 de fr. pour le même objet.

Art. 2: Cette modification de la Constitution sera soumise la votation populaire le 7 juillet 1946.

Art. 3: Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret.»

Le 29 mai 1946, le Conseil d'Etat a promulgué le décret du Grand Conseil et en a ordonné la publication dans la Feuille officielle où il a paru le 1er juin 1946.

Dans sa séance du 31 mai 1946, le Conseil d'Etat a pris l'arrêté d'exécution convoquant les

assemblées électorales pour le 7 juillet 1946 en vue de la votation sur la revision constitutionnelle.

C. Le 28 juin 1946, Pierre Glasson et treize autres citoyens affiliés au parti radical ont formé un recours de droit public contre le décret du Grand Conseil et l'arrêté d'exécution du Conseil d'Etat.

Préliminairement, les recourants ont demandé au Président du Tribunal fédéral d'ordonner, par voie de mesures provisionnelles, qu'il soit sursis à la votation populaire jusqu'à droit connu sur le recours. Le Conseil d'Etat ne s'est pas opposé à cette requête. Le Président de la Chambre de droit public y a fait droit par ordonnance du 1er juillet 1946.

Au fond, les recourants demandent au Tribunal fédéral: 1) d'annuler le décret et l'arrêté dont est recours; 2) d'inviter le Grand Conseil à soumettre à la votation du peuple fribourgeois un texte d'article constitutionnel libellé ainsi que dans la demande d'initiative du 17 juillet 1943.

A l'appui de ces conclusions, ils font valoir en substance:

L'initiative constitutionnelle en droit fribourgeois est régie non seulement par les dispositions de la Constitution et de la loi, mais aussi par les principes qui découlent de la nature même de l'institution, tels qu'ils sont énoncés par l'arrêt du Tribunal fédéral dans la cause *Kündig* (RO 25 I 64 sv.)³ et par GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der Schweiz*.

Seite: 27

Kantone, p. 419 sv. Les art. 78 sv. Const. frib. consacrent l'initiative constitutionnelle dite à référé, par laquelle les citoyens décident dans une votation préliminaire la revision de la Constitution sur la base de la demande d'initiative. Si le principe de la revision est admis, le Grand Conseil doit préparer le texte constitutionnel. Mais il n'a pas toute liberté à cet égard: il doit se conformer à la demande d'initiative. Ce n'est que si l'initiative de la revision émane de lui-même qu'il est libre de formuler le texte. Lorsque l'initiative émane du peuple, il n'est plus que le «rédacteur de la volonté populaire, dans la mesure où il est encore nécessaire d'être ce rédacteur». Tel n'est pas le cas si la demande d'initiative est présentée sous la forme d'un vœu général. Mais si, comme en l'espèce, la demande a la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, qui puisse prendre place tel quel dans la Constitution, le Grand Conseil doit se borner à soumettre ce texte au peuple, sans pouvoir lui apporter de modifications autres que purement rédactionnelles. S'il fait autre chose, il viole les principes à la base du droit d'initiative, principes que les art. 78 sv. Const. frib. ne font qu'explicitement. Par ailleurs, s'il n'approuve pas la demande d'initiative, il ne peut pas non plus soumettre au peuple un projet propre ou un contre-projet, à la place ou à côté du projet conforme à la volonté des initiants. En effet, pour l'exercice de son propre droit d'initiative (art. 79 ch. 2), il est, à ce moment-là, en retard d'un stade: celui de la votation préliminaire, par lequel une proposition de revision émanant du Grand Conseil doit aussi passer (art. 79 al. 2 Const. frib.).

Le texte proposé par les auteurs de l'initiative pouvait être inséré tel quel dans la Constitution, sans même qu'il eût été nécessaire d'y apporter des changements rédactionnels; il suffisait de le placer sous un chiffre. Au lieu de cela, le texte proposé par le Grand Conseil modifie complètement le sens de l'initiative.

D'après cette dernière, le referendum financier pouvait être dirigé contre toute décision, loi ou décret, peu importe,

Seite: 28

tandis que, d'après le projet du Grand Conseil, seul un «décret» peut faire l'objet d'une demande de referendum. Or on ne sait si toute décision de dépense sera toujours prise par voie de décret.

Les auteurs de l'initiative voulaient que toute dépense supérieure à 500000 fr., sans autre spécification, pût être soumise au referendum. Le Grand Conseil porte ce chiffre à 1000000 fr., montant qui est plus élevé que celui admis généralement dans les cantons suisses. La différence est aussi dans les qualifications de la dépense, le décret parlant d'une dépense «totale, faite pour le même objet». Ces termes offrent des difficultés d'interprétation qui permettront de restreindre le contrôle que les auteurs de l'initiative voulaient donner au peuple.

L'initiative accordait aussi au quart des députés le droit de demander le referendum. Le texte proposé ne reconnaît plus ce droit qu'à 6000 citoyens.

Le texte de l'initiative, indépendant d'un autre article constitutionnel, ne permettait pas de faire obstacle au referendum par l'insertion de la clause d'urgence toujours facile à justifier en matière financière. Le Grand Conseil, en rattachant son texte à l'art. 28bis par les mots «Il en est de même», ouvre cette possibilité, l'alinéa premier de cet article excluant le referendum pour une décision ayant le caractère d'urgence.

D. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a conclu au rejet du recours, en faisant observer notamment:

Les considérations générales émises par les recourants sur la nature du droit d'initiative dans la Confédération et les cantons sont sans application pour le droit fribourgeois. C'est uniquement sur la base des textes constitutionnels et légaux qu'il faut examiner si le Grand Conseil pouvait soumettre

au peuple le décret attaqué. Le droit fribourgeois connaît deux sortes d'initiatives entre lesquelles il faut bien distinguer: l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative. En ce qui concerne cette dernière, la loi du 13 mai 1921 prévoit expressément

Seite: 29

qu'elle peut revêtir soit la forme d'une proposition conçue en termes généraux, soit celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Cette distinction ne figure pas dans le chapitre 1er relatif - à l'initiative constitutionnelle. L'omission est voulue: la Constitution ne connaît pas la double forme et une simple loi ne pouvait l'introduire. L'art. 82 Const. frib. déclare que «la revision partielle se fait par le Grand Conseil». C'est pourquoi il n'est pas distingué entre l'initiative formulée et l'initiative conçue en termes généraux. Dans tous les cas, c'est le Grand Conseil qui élabore la nouvelle disposition constitutionnelle qui sera soumise au peuple. Le droit fribourgeois ne connaît ainsi que l'initiative constitutionnelle générale, c'est-à-dire le droit pour un certain nombre de citoyens de contraindre le Grand Conseil à élaborer et à présenter au peuple un projet de revision de la Constitution dans un domaine déterminé. La procédure à suivre à cet égard est fixée de manière précise par la Constitution et la loi, et ne laisse place à aucune espèce de doutes: il n'y a donc pas lieu de chercher ailleurs, en droit fédéral ou dans d'autres droits cantonaux, des éléments d'interprétation. Cette thèse est corroborée par l'histoire politique du canton. La Constitution qui a précédé l'actuelle ne connaissait pas l'initiative constitutionnelle. IL est à penser que lorsqu'il a introduit cette institution, le constituant n'a pas voulu passer d'un extrême à l'autre et donner tout à coup au peuple le droit de remplacer le pouvoir législatif dans l'élaboration du texte

Considérant en droit:

1. (Recevabilité.)
2. Les recourants prétendent que le résultat de la votation préliminaire sur le principe du referendum financier ayant été positif, le Grand Conseil avait à présenter au peuple le texte proposé par les auteurs de l'initiative, sans le soumettre à un examen portant sur le fond ni lui faire subir de modifications autres que purement

Seite: 30

réactionnelles. Cette thèse est en contradiction avec la genèse des dispositions applicables, ainsi qu'avec la lettre et l'esprit de celle-ci.

a) Le droit fribourgeois connaît aussi bien l'initiative législative que l'initiative constitutionnelle.

L'initiative constitutionnelle a été introduite par la Constitution actuellement en vigueur, du 7 mai 1857. Dans la Constitution qui l'a précédée, celle du 4 mars 1848, la revision de la loi fondamentale était exclusivement l'affaire du Grand Conseil, qui ne pouvait y procéder que moyennant l'observation de formes particulières. L'art. 97 disposait à ce sujet:

«a) Le Grand Conseil sera convoqué sous serment, avec indication de l'objet à traiter.

b) La demande de revision lui sera présentée dans deux sessions consécutives et revision chaque fois par lui à la majorité des deux tiers de la totalité de ses membres. Il sera. procédé à la revision dans les formes à observer pour la délibération et la votation d'une loi. ~

L'art. 98 ajoutait que «si la demande de la revision est écartée, elle ne pourra être reproduite que de cinq ans en cinq ans»

La Constitution fédérale de 1848 ayant, à son art. 6, obligé les cantons à demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions, et prévu que cette garantie ne serait accordée que si elles avaient été acceptées par le peuple et qu'elles pussent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande, la nouvelle Constitution fribourgeoise de 1857 introduisit le principe que «la Constitution peut toujours être révisée en totalité ou en partie;».

L'institution fut organisée dans les art. 79 à 82 qui, à l'exception de l'art. 79 al. 2, n'ont point été modifiés depuis lors. L'art. 79 al. 2, dans sa teneur actuelle, est issu de la revision partielle du 14 janvier 1894: au lieu de la «majorité absolue des citoyens actifs», c'est la «majorité absolue des citoyens prenant part à la votation» qui décide si la Constitution sera révisée, et, tandis que

Seite: 31

l'ancien texte disposait qu'il «est procédé à la revision dans les formes établies par les articles suivants», le nouveau vise, sous réserve de ces articles, «les formes et les délais établis par la loi».

Le 12 mai 1894, le Grand Conseil, «considérant qu'il appartient à la loi de fixer les prescriptions suivant les quelles une demande d'initiative ayant pour objet la revision totale ou partielle de la Constitution peut être introduite par les citoyens, qu'il est réservé aussi à la loi de déterminer les formes et délais dans lesquels la demande d'initiative doit être traitée, sous réserve des dispositions constitutionnelles», a porté la loi prévue par l'art. 79 de la Constitution. L'art. 16 de cette loi dispose:

«Si l'initiative est acceptée, le Grand Conseil, en cas de revision totale, décide qu'il y a lieu de procéder à l'élection d'une Constituante dans le délai de six mois. en cas de revision partielle, il

charge le Conseil d'Etat ou une commission spéciale d'en préparer le projet.»

Le 30 janvier 1921, le canton de Fribourg a introduit, par la voie d'une revision constitutionnelle, l'initiative en matière législative (art. 28ter). L'art. 28quater réserve à la loi le soin de régler la forme et les délais dans lesquels s'exerce le droit d'initiative. Cette loi a été adoptée le 13 mai 1921 et régit le point en question dans son chapitre II, art. 10 sv.

Le législateur incorpora par la même occasion la loi du 12 mai 1894 sur l'exercice du droit d'initiative constitutionnelle dans la nouvelle loi, les principales dispositions à ce sujet formant le chapitre premier. En particulier, l'art. 15 précité fut repris tel quel et devint l'art. 9 de la loi de 1921. Les règles de détail touchant la réunion des signatures, les délais, les publications, furent renvoyées à un chapitre IV, contenant les dispositions communes aux deux genres d'initiatives, ainsi qu'au droit de referendum, objet du chapitre III.

De cette évolution législative et de la logique des textes, il résulte clairement que la loi du 30 janvier 1921 n'a

Seite: 32

modifié en rien les dispositions de fond sur l'exercice de l'initiative constitutionnelle, telles qu'elles étaient établies par la Constitution et la loi du 12 mai 1894; d'ailleurs, en ce qui concerne les règles posées par la Constitution elle-même, le législateur n'en eût pas eu le pouvoir. D'autre part, il apparaît nettement que les dispositions relatives à l'exercice du droit d'initiative législative (chapitre IV) ne sauraient s'appliquer à l'initiative constitutionnelle. Celle-ci est régie uniquement par les dispositions figurant dans les chapitres I et IV.

b) L'initiative constitutionnelle, en droit fribourgeois, est une initiative à référendum, c'est-à-dire que, lorsque la revision est demandée par 6000 citoyens ou qu'elle est décrétée par le Grand Conseil, la question de savoir si la Constitution doit être révisée est soumise au peuple. Si le peuple se prononce pour l'affirmative, «il est procédé à la revision dans les formes et les délais établis par la loi et sous réserve des articles suivants» (art. 79 al. 2 Const. frib.). La votation préliminaire ouvre ainsi la procédure de revision proprement dite, consistant dans l'élaboration et l'adoption des textes constitutionnels. A cet égard, il faut distinguer entre la revision totale et la revision partielle. La revision totale se fait par une Constituante qui est élue de la même manière que le Grand Conseil (art. 80 Const.). La revision partielle se fait par le Grand Conseil (art. 82 al. 1 Const.), qui charge le Conseil d'Etat ou une commission spéciale de préparer le projet (art. 9 de la loi de 1921), et qui soumet les articles à réviser à deux délibérations à un intervalle de six mois (art. 82 al. 2 Const.), avant de les présenter à la votation du peuple (art. 82 al. 3).

n n'est pas douteux que, dans ce système, le Grand Conseil n'ait à élaborer lui-même le nouveau texte constitutionnel à soumettre au peuple. Du rapprochement de l'art. 82 et des art. 80/81, il apparaît que le pouvoir législatif joue, en cas de revision partielle, le rôle dévolu à la Constituante en cas de revision totale. C'est dire que non seulement il a pour mission de vérifier ce qu'il doit

Seite: 33

déjà faire en vue de la votation préliminaire si la demande de revision partielle est régulière en la forme et de veiller à ne rien introduire dans la Constitution cantonale qui soit incompatible avec la Constitution et la législation fédérales, mais qu'en outre il est chargé d'arrêter le texte même de la nouvelle disposition. IL fait ainsi, dans le cadre de la procédure de revision constitutionnelle, couvre législative. Aussi bien ne comprendrait-on pas la règle de la double délibération si le Grand Conseil n'avait nullement à se déterminer sur le fond de l'initiative.

D'autre part, de par sa nature, l'initiative à référendum est conçue en termes généraux (GIACOMETTI, op. cit., p. 42). Tel est bien le cas à Fribourg, où l'initiative dite formulée n'est connue qu'en matière législative (art. 11 et 17 loi de 1921; cf. WALDKIRCH, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, p. 41; HIS, Schweizerisches Staatsrecht, t. 3, p. 309/10). Or l'initiative conçue en termes généraux suppose nécessairement une élaboration de la part du pouvoir législatif. En fait, il est vrai, les auteurs de l'initiative ont déposé un texte rédigé de toutes pièces. Mais cette circonstance ne saurait naturellement modifier la position du Grand Conseil en face d'une initiative constitutionnelle. D'après la Constitution et la loi, le pouvoir législatif n'est pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple; il doit soumettre à la votation, non le projet qui lui est éventuellement présenté, mais un texte qu'il a à préparer en vertu de sa compétence propre. Le texte de la demande d'initiative peut servir à révéler au pouvoir législatif la volonté de ses auteurs en vue de l'élaboration de l'article constitutionnel (cf. ci-dessous, consid. 3); en soi, il n'en garde pas moins, dans un système d'initiative à référendum, la portée d'un vœu général (cf. RO 61 I p. 177 consid. 8). Si le Grand Conseil avait à soumettre tel quel au peuple le texte proposé, la votation préliminaire sur le principe de la revision n'aurait plus aucun sens. IL faudrait alors présenter d'emblée au peuple le projet des auteurs de l'initiative, ce qui reviendrait à

Seite: 34

transformer l'initiative constitutionnelle à référé des art. 79 et sv. Const. frib. en une initiative directe.

3. Si le Grand Conseil a pour tâche d'élaborer et d'adopter la nouvelle disposition constitutionnelle, il reste

savoir si et dans quelle mesure il doit, ce faisant, prendre en considération les propositions des auteurs de l'initiative, telles qu'ils les ont formulées dans un exposé des motifs à l'appui de leur demande ou dans un texte déjà rédigé.

L'introduction de l'initiative constitutionnelle remonte à l'époque de la régénération qui a vu le développement des droits populaires (cf HIS, *Schweizerisches Staatsrecht*, t. 2 p. 211 sv.; BUELER., *Die Entwicklung und Geltendmachung des schweiz. Volksinitiativrechts*, p. 20 sv.). L'évolution historique a fait du droit d'initiative, étendu plus tard à l'élaboration des lois, une institution déterminée du droit public suisse, aussi bien cantonal que fédéral. Il faut ainsi nécessairement tenir compte de l'origine et de la nature de ce droit pour trancher la question qui se pose ici.

Primitivement, dans les cantons comme dans la Confédération, l'initiative populaire avait toujours été conçue comme un vœu général, qui obligeait les autorités constituantes à compléter ou à modifier la Constitution en vigueur «dans le sens» («im Sinne») de l'initiative (HIS, op. cit., t. 3, p. 309). C'est là une loi fondamentale de l'institution, qui doit trouver application aujourd'hui chaque fois que la demande d'initiative n'est pas présentée - ou ne devrait pas l'être - sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Qu'il s'agisse, dans ce cas, d'une initiative à soumettre directement au peuple, d'une initiative à référé admise en votation préliminaire, ou d'une initiative mixte approuvée par le Grand Conseil, celui-ci, doit donner corps aux intentions des auteurs de l'initiative, c'est-à-dire élaborer un projet qui exprime leur pensée. Certes le Grand Conseil exerce-t-il là une activité qui lui appartient en propre; cependant il ne le fait pas en toute liberté' mais dans l'exécution d'un mandat conféré par

Seite: 35

le peuple. Lorsqu'elle a abouti, l'initiative populaire n'a pas pour effet seulement de mettre en mouvement l'organe législatif; elle lui trace une voie dont il ne peut s'écarter ni pour modifier le sens de la proposition, ni pour régler d'autres matières que celles visées par la demande, ni même sauf disposition contraire pour présenter simultanément un contre-projet (ci-après, consid. 5).

C'est dans ce sens que se sont prononcées la jurisprudence et la doctrine (RO 26 I 71 sv., notamment p. 74, 76 à 79; RO 61 I p. 177, consid. 8; arrêt non publié du 13 septembre 1945 dans la cause *Schönenberger et Scheider*; FLEINER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, p. 296; GIACOMETTI, op. cit., p. 428; WALDKIRCH, OP. cit., p. 44/ 45). Il faut sans doute réserver le cas de l'initiative décrétée par le pouvoir législatif lui-même (cf. art. 79 ch. 2 Const. frib.), ainsi que le cas de la revision totale où la Constituante n'est pas liée par les vœux des partisans d'une Constitution nouvelle. Mais précisément, lorsque l'initiative en est prise par le peuple, la revision part-elle, qui ne peut porter que sur un objet déterminé (cf. art. 2 loi fribourgeoise de 1921), implique déjà dans une certaine mesure que l'autorité appelée à élaborer le texte s'en tienne au cadre tracé par les auteurs de l'initiative, à défaut de quoi il serait au pouvoir de l'autorité de présenter au peuple un projet qui n'aurait plus d'autre rapport que formel avec l'«objet» de la demande. Cela serait rendre illusoire le droit d'initiative populaire.

Selon ces principes qui sont d'application générale en Suisse, le Grand Conseil fribourgeois devait donc établir un projet d'article constitutionnel qui répondît pour l'essentiel aux intentions des auteurs de l'initiative, telles qu'elles s'exprimaient dans leur demande. C'est aussi bien ce qui semble résulter de l'art. 9 de la loi de 1921 aux termes duquel, en cas de revision partielle, le Grand Conseil «charge le Conseil d'Etat d'en préparer le projet», c'est-à-dire le projet de texte correspondant à l'«objet, exactement déterminé» de la demande d'initiative (art. 2). On

Seite: 36

doit même se demander si, dans le système de l'initiative à référé, la question soumise au peuple dans la votation préliminaire ne doit pas l'être déjà, non pas sous la forme d'un projet élaboré, mais avec la précision qu'il s'agit d'une revision dans le sens préconisé par les auteurs de l'initiative. C'est ce qu'il faut admettre sous peine de créer une situation incertaine en ce qui concerne la suite qui sera donnée à la demande d'initiative par l'autorité chargée de la mettre en forme. En l'espèce, le Grand Conseil s'est borné à consulter le peuple fribourgeois sur la question tout à fait générale de savoir «si la Constitution doit être révisée dans le sens de l'introduction du referendum en matière financière». Les promoteurs de la revision auraient donc pu recourir contre le décret du Grand Conseil ordonnant cette consultation. On peut même considérer qu'ils auraient dû le faire, de sorte qu'ils ne seraient plus recevables aujourd'hui à prétendre que le texte adopté méconnaîtrait leurs intentions. Cependant, ils sont excusables de n'avoir pas formé recours à l'époque, car, sur le vu des déclarations du Conseil d'Etat manifestant dans son message son accord avec eux sur le principe du

referendum financier «sous réserve des modalités», ils ne pouvaient pas s'attendre que, comme ils le soutiennent, le Grand Conseil ne se conformerait pas au sens de l'initiative. IL convient donc néanmoins d'entrer en matière, sous réserve des conséquences du vote intervenu le 21 janvier 1945 (cf. consid. 5).

4. Les recourants prétendent que le texte adopté par le Grand Conseil s'écarte sur des points essentiels des vœux des auteurs de l'initiative.

a) Tandis que, d'après l'initiative, «toute loi ou décret entraînant une dépense» peut faire l'objet du referendum, le projet du Grand Conseil ne fait mention que du décret. Cette différence est en effet essentielle. Sans doute, d'après l'art. 28bis Const. frib., «toute loi ou décret de portée générale voté par le Grand Conseil», est aujourd'hui déjà soumis au referendum facultatif, sans que la Constitution

Seite: 37

distingue selon que la loi ou le décret entraîne ou non une dépense. A cet égard, il n'y aurait donc pas divergence quant au fond entre l'initiative et le projet du Grand Conseil: tous les actes soumis au referendum d'après la première, le sont aussi d'après le second, sous la réserve de la clause d'urgence dont il sera question ci-dessous (litt. e). Toutefois, l'initiative prévoit que la loi ou le décret entraînant une dépense doit aussi être soumis à la votation populaire à la demande d'un quart des députés. Cette règle devant elle-même être considérée comme essentielle (ci-dessous, litt. d), la suppression du mot «loi» dans le texte du Grand Conseil revient à restreindre sensiblement le nombre des décisions qui pourront être l'objet du referendum, la loi ne devant être soumise au peuple qu'à la demande de 6000 citoyens (art. 28bis Const. frib.).

b) Le Grand Conseil a porté de 500000 fr. à un million le montant de la dépense extra-budgétaire pouvant donner lieu au referendum. Pour résider non dans le principe mais dans la mesure, la différence n'en est pas moins essentielle, car elle aboutit à réduire considérablement la portée pratique de l'institution. Les recourants font observer avec raison que, par là, le canton de Fribourg, même compte tenu de la dépréciation de l'argent, irait bien au-delà des chiffres généralement admis dans les cantons suisses, Berne excepté (cf. GIACOMETTI, op. cit. p. 531, note 32).

c) En revanche on ne voit pas en quoi le projet du Grand Conseil s'écarterait sur un point essentiel de la demande d'initiative en adoptant la formule «dépense extra-budgétaire totale . . . pour le même objet» Cette adjonction semble ne faire qu'explicitement une idée contenue dans l'initiative elle-même, à savoir qu'il doit s'agir d'une dépense visant un objet unique.

d) Les auteurs de l'initiative veulent aussi conférer à un quart de la députation au Grand Conseil le droit de demander qu'une décision de dépense soit soumise à la votation populaire. Le décret attaqué écarte purement et simplement cette idée. Il n'est pas douteux qu'il y a là

Seite: 38

une différence essentielle qui a pour conséquence d'aggraver sensiblement l'exercice du referendum financier tel que le concevaient les auteurs de l'initiative.

D'autre part, le Grand Conseil ne pouvait pas opposer à l'innovation préconisée une fin de non-recevoir tirée des principes généraux du droit constitutionnel. Certes, de par son origine et la nature des choses, le droit d'exiger que le peuple se prononce sur une mesure du pouvoir législatif appartient normalement aux citoyens, et non aux membres du parlement. Mais on conçoit aussi qu'il soit reconnu à un certain nombre de députés, censés représenter une fraction correspondante du peuple. Cette faculté est de nature à faciliter singulièrement l'exercice du droit de referendum. On crée ainsi pratiquement une institution intermédiaire entre le referendum obligatoire et le referendum facultatif. Cette institution, désignée en doctrine sous le nom de referendum facultatif extraordinaire (cf. GIACOMETTI, op. cit., p. 432), n'est pas nouvelle en droit public suisse. Elle se trouve consacrée par le § 34 de la Constitution zougnoise et l'art. 47 de la Constitution saint-galloise. Dans ces deux cantons, un tiers des membres du Conseil cantonal ou du Grand Conseil peut demander qu'une loi ou un arrêté de portée générale du pouvoir législatif, qui n'ont pas un caractère d'urgence, soient soumis au peuple. Le même droit existe en outre dans le canton de Zoug en ce qui concerne les décrets de nature financière qui entraînent une dépense extraordinaire unique d'au moins 40000 fr. ou une dépense annuelle d'au moins 5000 francs.

e) Le projet du Grand Conseil ouvre la possibilité de soustraire au referendum une décision de dépense par l'insertion de la clause d'urgence, ce que les auteurs de l'initiative voulaient éviter par le texte proposé. Les recourants craignent que le Grand Conseil recoure trop facilement, voire abusivement, à la clause d'urgence. On pourrait objecter que les intéressés auraient toujours à leur disposition le recours de droit public pour s'opposer à l'abus qui serait fait de cette clause et que, par ailleurs,

Seite: 39

il ne manque pas de bons arguments pour justifier en principe la réserve proposée par le Grand

Conseil. Cependant la question n'est pas là. Il ne s'agit pas de savoir si des raisons d'opportunité militent en faveur de l'introduction de la clause d'urgence, mais si cette réserve contredit la volonté des auteurs de l'initiative. Tel est évidemment le cas, et la divergence porte sur un point essentiel. La solution proposée par la demande d'initiative correspond à celle du § 34 de la Constitution zougnoise, d'après lequel la clause d'urgence est admise pour les lois et arrêtés de portée générale, mais non pour les décrets financiers.

5. De ce qui précède, il résulte que sur les points essentiels visés par les lettres a, b, d et e ci-dessus, le projet du Grand Conseil est en opposition manifeste avec les intentions clairement exprimées des auteurs de l'initiative. Or, selon ce qui a été exposé au considérant 3, les recourants ont un droit constitutionnel découlant des art. 78 et sv. Const. frib. à ce que le projet élaboré par l'autorité compétente traduise la pensée des promoteurs de la revision constitutionnelle. Le Grand Conseil a méconnu ce droit en portant son décret du 28 mai 1946. Le recours doit par conséquent être admis en ce sens que le Grand Conseil devra élaborer et soumettre à la votation populaire un nouveau projet conforme aux intentions des auteurs de l'initiative.

Les recourants concluent à l'annulation pure et simple du décret du 28 mai 1946 et de l'arrêté d'exécution du Conseil d'Etat du 31 mai 1946. Ils entendent ainsi non seulement que le Grand Conseil ait à présenter au peuple un nouveau projet dans le sens de la demande d'initiative, mais qu'il ne puisse pas en même temps soumettre à la votation populaire son propre projet, tel qu'il figure dans le décret attaqué.

Lorsque, à la suite d'une demande d'initiative populaire, le principe de la revision a été admis par le peuple en votation préliminaire, le Grand Conseil chargé d'élaborer le texte constitutionnel ne peut généralement pas, en cas de désaccord avec les auteurs de l'initiative,

Seite: 40

présenter, à côté du projet conforme à la demande, un contre-projet reflétant sa manière de voir sur la question; il ne le peut que si une disposition formelle du droit cantonal l'y autorise, comme c'est le cas dans le canton du Tessin (art. 28 Const.; cf. ci-dessus consid. 3 et GIACOMETTI, op. cit. p. 429). Le droit fribourgeois ne connaît aucune disposition semblable. Les art. 82 Const. frib. et 9 de la loi de 1921 ne font même pas allusion à l'attitude que le Grand Conseil pourrait prendre à l'égard du texte élaboré qu'il soumet au peuple. La loi de 1921 ne prévoit l'élaboration d'un contre-projet par le Grand Conseil qu'en matière d'initiative législative, et encore seulement lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 17 et 18). La nette distinction que fait la loi entre l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative (cf. ci-dessus consid. 2 litt. a), exclut qu'on applique par analogie à la première une institution prévue pour la seconde. D'ailleurs, comme le font justement observer les recourants, si le Grand Conseil dispose bien lui-même du droit d'initiative constitutionnelle, il est, au moment de l'élaboration du texte, en retard d'un stade, celui de la votation préliminaire, pour exercer ce droit.

Mais, autre est la question de savoir si le Grand Conseil peut auparavant, à la suite de la demande d'initiative appuyée par 6000 citoyens, faire usage de son droit propre, et soumettre son initiative, en même temps que l'initiative populaire, à la votation préliminaire, de telle sorte qu'en cas d'acceptation par le peuple il ait pouvoir d'élaborer, à côté du texte conforme à la demande des citoyens, un texte répondant à son idée, et de les soumettre tous deux à la votation définitive. C'est en réalité la procédure qu'a suivie le Grand Conseil en l'espèce, en ce sens que, par son décret du 22 novembre 1944, il a décidé de consulter le peuple sur la question toute générale de l'introduction du referendum facultatif en matière financière, sans aucune référence, dans le texte présenté à la votation, à la demande d'initiative telle qu'elle était formulée. Par là, il sortait du cadre tracé par les auteurs de l'initiative et, dans cette

Seite: 41

mesure, tout en donnant suite en la forme à la demande des citoyens, il décrétait lui-même la revision en vertu du droit que lui confère l'art. 79 ch. 2 Const. frib. Or il n'y a pas lieu d'examiner si le Grand Conseil était fondé à procéder de la sorte au regard du droit constitutionnel fribourgeois, car le décret en question n'a pas été attaqué et ne peut plus l'être en l'état (cf. ci-dessus, consid. 3 in fine). Il faut donc tenir compte de la situation créée par la votation préliminaire du 21 janvier 1945, dans laquelle le peuple fribourgeois a répondu affirmativement à la question telle que la lui posait le Grand Conseil. Ce vote ouvrait la voie aussi bien à une revision dans le sens de l'initiative populaire qu'à une revision dans le sens du texte élaboré par le pouvoir législatif. Celui-ci ne peut prétendre régler le sort de l'initiative populaire en ne présentant au peuple que ce seul texte. Mais il lui est loisible de le soumettre aussi à la votation, conjointement avec un texte conçu dans le sens de l'initiative. C'est d'ailleurs sur ce terrain que se plaçait le représentant de la minorité radicale dans la séance du Grand Conseil du 27 novembre 1945 (Bulletin, 1945, p. 334).

En conséquence, le décret du 28 mai 1946 ne peut pas être annulé en tant qu'il soumet à la votation

populaire un texte émanant de l'initiative propre du Grand Conseil, mais seulement en tant qu'il ne présente au peuple que ce texte, à l'exclusion d'un projet conforme aux vœux des auteurs de l'initiative. IL en va de même de l'arrêté d'exécution du Conseil d'Etat du 31 mai 1946.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

Le recours est admis dans le sens des motifs.

Vgl. Nr. 5. Voir no 5