

nicht ungeahndet bleiben und auch Rekurrent, welcher unzweifelhaft Anspuch auf Genugthuung und Ersatz des ihm widerrechtlich verursachten Schadens hat, zu seinem Rechte gelangen.

7. Dagegen verlegt das angefochtene Urtheil den Art. 6 der Luzerner Verfassung insofern, als dasselbe dem Rekurrenten die Prozeß- und Untersuchungskosten auferlegt hat. Denn es ist lediglich eine Konsequenz jener Verfassungsbestimmung, daß demjenigen, welcher sich mit Grund über deren Verletzung beschwert, die über diese Beschwerde erlaufenden Kosten nicht überbunden werden können.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Beschwerde ist in der Hauptsache als unbegründet abgewiesen; soweit dagegen dem Rekurrenten durch das rekurrirte Urtheil Kosten auferlegt worden sind, ist die Beschwerde begründet erklärt und demnach Dispositiv 3 des obergerichtlichen Urtheils vom 5. April d. J., soweit es den Rekurrenten betrifft, aufgehoben.

105. Arrêt du 23 Novembre 1876, dans la cause Berthoud
et consorts.

Le Grand Conseil du canton de Neuchâtel a, par décret du 3 Juin 1876, autorisé le Conseil d'Etat à contracter un emprunt de fr. 2,500,000.

Ce décret porte ce qui suit :

- « Sur la proposition du Conseil d'Etat et le rapport d'une
» Commission spéciale ;
» Considérant qu'il est dans l'intérêt du pays de consolider,
» par voie d'emprunt, la dette flottante résultant des place-
» ments de capitaux opérés et des engagements pris par
» l'autorité législative dans la plénitude de ses attributions
» constitutionnelles ;

Décète :

ARTICLE 1^{er}.

- » Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, au nom de

- » l'Etat de Neuchâtel, sous le titre d'*emprunts réunis*, les
» sommes nécessaires pour faire face aux dépenses et aux
» placements suivants :
- | | |
|---|---------------|
| » 1 ^o Part approximative des dépenses
» incombant au canton de Neuchâtel
» pour la correction supérieure des eaux
» du Jura, selon décret du Grand Con-
» seil du 25 Février 1868 | Fr. 408,000 — |
| » 2 ^o Solde présumé de ces dépenses,
» suivant décret du 19 Décembre 1873. | » 169,000 — |
| » 3 ^o Dépenses en plus de l'emprunt
» de fr. 89,000 fait à la Fondation Borel
» pour la mise au complet de l'arsenal,
» selon décret du 30 Novembre
» 1870. | » 6,211 27 |
| » 4 ^o Dépenses en plus de l'emprunt
» de fr. 200,000 fait à la Caisse d'Épar-
» gne de Neuchâtel, pour la construc-
» tion de la salle du Grand Conseil, dé-
» cret du 16 Décembre 1872. | » 32,000 — |
| » 5 ^o Premier crédit, voté le 17 Juin
» 1873, pour la construction de la route
» de la Brévine au Val-de-Travers . . . | » 50,000 — |
| » 6 ^o Deuxième crédit, voté le 18 Mai
» 1876. | » 150,000 — |
| » 7 ^o Premier crédit, voté le 17 Juin
» 1873, pour la construction de la route
» des Côtes du Doubs, partant des Bas-
» sets au Corps de garde et de ce der-
» nier endroit à Biaufond, en passant
» par la Maison Monsieur | » 125,000 — |
| » 8 ^o Deuxième crédit, voté le 5 Avril
» 1875. | » 270,000 — |
| » 9 ^o Dépenses en plus sur l'emprunt
» de fr. 85,500 fait à la Fondation Borel,
» pour achat de matériel de guerre, dé- | |

» cret du 20 Juin 1873	Fr.	3,353 02
» 10° Crédit voté le 18 Novembre 1873 pour la construction de la route du Sorgereux	»	24,000 —
» 11° Crédit voté le même jour, pour la route de Saules-Engollon à Fontaines, avec embranchement d'Engollon à la Borcarderie	»	60,000 —
» 12° Crédit, voté le même jour, pour la route de Fenin au Pont Meilleret	»	30,000 —
» 13° Crédit à demander au Grand Conseil pour solde du coût de ces trois routes	»	42,409 —
» 14° Acquisition de la propriété dite le Jet-d'Eau, selon décret du Grand Conseil du 18 Novembre 1874.	»	100,000 —
» 15° Crédit voté le 16 Février 1876 pour la construction d'un nouvel Hôtel pour les postes et les services publics à la Chaux-de-Fonds	»	475,000 —
» 16° Appareil de chauffage au Pénitencier cantonal. Décret du 19 Décembre 1874	»	5,002 15
» 17° Achat de matériel de guerre. Décret du 17 Novembre 1875	»	46,578 95
» 18° Indemnité pour la cession des postes, restituée en vertu d'une lettre du Conseil fédéral en date du 5 Juillet 1875.	»	10,559 41
» 19° Acquisition de marais au Locle en vertu de l'art. 17 de la loi sur le dessèchement des marais, le drainage et les irrigations, du 16 Août 1858.	»	85,400 —
» 20° Construction d'un cottage double destiné à loger 2 familles d'employés du Pénitencier. Décret du 19		

» Décembre 1874	Fr.	8,000 —
» 21° Etudes de routes. Crédit de fr. 5,000 voté par le Grand Conseil le 22 Novembre 1872, somme dépensée à ce jour et passée dans le chiffre de la dette flottante fr. 2,300, 95 c.; » reste à supporter par l'emprunt de fr. 2,500,000	»	2,699 05
» 22° Subventions pour la construction de collèges et de maisons d'école à la Chaux-de-Fonds, au Locle, à Noiraigue, etc., (art. 62 de la loi sur l'instruction publique primaire du 17 Mai 1872)	»	350,000 —
» 23° Solde de la dette flottante de fr. 1,666,019 16 c., arrêté du 10 Mai 1876.	»	7,682 78
» 24° Solde disponible à ajouter aux Recettes ordinaires de l'année courante	»	39,104 37
TOTAL	Fr.	<u>2,500,000 —</u>

ART. 2.

» Le Conseil d'Etat est autorisé à ouvrir une souscription publique ou à traiter avec des établissements financiers pour réaliser le capital de cet emprunt.

ART. 3.

» L'intérêt de cet emprunt est fixé au maximum à 4 $\frac{1}{2}$ %, payable par semestres aux caisses que l'Etat désignera.

ART. 4.

» Cet emprunt, émis par obligations de fr. 1000, sera stipulé remboursable dans un terme ne dépassant pas trente ans, à partir du 1^{er} Janvier 1887, pour être complètement remboursé le 1^{er} Janvier 1917, à teneur du tableau d'amortissement annexé au présent décret.

ART. 5.

» Les autres conditions de cet emprunt seront déterminées par le Conseil d'Etat.

ART. 6.

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

Aucun des articles de ce décret ne prévoyant la ratification par le peuple, la minorité de la Commission nommée pour l'examiner, proposa au Grand Conseil de faire intervenir cette ratification, à teneur de la disposition contenue à l'article 39, al. 2, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, portant que : « *tout emprunt ou engagement financier dépassant la somme fr. 500,000 devra être soumis à la ratification du peuple.* »

Cette proposition ayant été repoussée, 27 citoyens neuchâtelois, appartenant à plusieurs districts du canton, s'adressèrent les 13 et 15 Juin 1876 par voie de recours au Tribunal fédéral; ils estiment que le refus de soumettre le décret précité à la ratification populaire constitue une violation de la Constitution, et concluent à ce qu'il plaise au dit Tribunal mettre cette décision à néant et ordonner qu'en application de l'art. 39 de cette Constitution, l'emprunt voté par le Grand Conseil dans sa séance du 3 Juin 1876 soit soumis à la ratification du peuple.

Par recours daté également de Juin 1876, les Conseillers nationaux Desor et Berthoud, et les citoyens Marchand, Wyder, Mathey-Dupraz de Fleurier, Dr Virchaux et W. Jacot, du Locle, concluent à ce que le Tribunal fédéral veuille statuer : que le décret du Grand Conseil de Neuchâtel du 3 Juin 1876, décidant un emprunt de fr. 2,500,000 sans la ratification du peuple, est inconstitutionnel et que l'emprunt dont il s'agit doit, aux termes de l'art. 39, second alinéa, de la Constitution neuchâteloise, être soumis à la ratification du peuple.

Le Grand Conseil, réuni le 26 Juin en session extraordi-

naire, décida de charger le Conseil d'Etat d'opposer aux recours et de lui donner à cet effet et pour autant que de besoin, tous les pouvoirs nécessaires.

Le premier de ces recours se fonde, en résumé, sur les considérations suivantes :

L'article 39, 2^e alinéa, embrasse dans la généralité de ses termes tous les cas qui peuvent se présenter, sans distinction : il ne donne pas au Grand Conseil la faculté de distinguer entre les emprunts, suivant leur cause ou leur but. Le refus d'appliquer cet article constitutionnel n'a pas de précédents : toutes les fois que les diverses législatures qui se sont succédé depuis 1858 se sont trouvées en présence d'engagements financiers ou d'emprunts dépassant la somme de fr. 500,000, elles ont consulté le peuple, ce qui a eu lieu le 21 Novembre 1860, à propos du décret autorisant un emprunt de fr. 708,591 34 c. pour rétablir le capital de la Caisse hypothécaire, — le 28 Avril 1868, relativement à la dépense à faire pour la construction de la Maison pénitentiaire, — le 29 Janvier 1874, sur les articles 1 et 2 de la loi concernant la participation financière de l'Etat pour la construction de chemins de fer régionaux, attendu que ces articles pouvaient entraîner l'Etat à un engagement financier de plus de fr. 500,000, — et enfin, le 31 Janvier 1875, à l'occasion du décret relatif au rachat du chemin de fer du Jura Industriel.

Un seul antécédent pourrait être invoqué pour établir une pratique différente : à savoir le fait que le décret relatif à la conversion de la dette de 3 millions, du 15 Décembre 1862, n'a pas été soumis à la sanction populaire; mais comme il ne s'agissait que de convertir alors un emprunt à 4 ³/₄ en un autre à 4 ⁰/₁₀ seulement, opération dont le résultat devait être de dégrever et non de grever les finances de l'Etat, on ne peut établir aucune analogie entre le décret de 1862 et celui de 1876, dont est recours.

Le second recours présenté invoque, en outre, en substance, les moyens ci-après :

L'interprétation faite de l'alinéa 2, par le Grand Conseil a pour résultat de lui faire signifier ce qui suit : « Tout emprunt ou engagement financier pour une seule et même entreprise qui n'est pas fractionnée, mais qui est votée en une seule fois et dont la somme adoptée par le Grand Conseil non-seulement dans le même jour, mais encore dans la même minute et dans le même décret, dépassant la somme de fr. 500,000, devra être soumis à la ratification du peuple, » — ce qui revient à dire que le second alinéa susvisé ne dépend plus que du caprice des autorités : l'interpréter de la sorte, c'est le supprimer dans la plupart des cas, et en même temps le violer ouvertement. Quels que soient les précédents qu'on veuille invoquer, rien ne doit prévaloir contre un texte aussi absolu et aussi clair : sa valeur doit demeurer intacte, malgré les abus qu'on en a pu faire, car il n'y a pas de prescription contre une application erronée d'une disposition constitutionnelle, tant que cette application erronée continue à déployer ses effets, comme c'est le cas dans l'espèce.

Une bonne partie des dépenses qu'il s'agit de couvrir ne sont d'ailleurs pas effectuées, et à supposer même qu'on puisse admettre l'interprétation, d'après laquelle l'alinéa 2 de l'article 39 ne s'applique qu'aux dépenses pour une seule et même entreprise, deux violations constitutionnelles ne s'en trouveraient pas moins contenues dans le décret du 3 Juin. Les dépenses entraînées par la construction par l'Etat de Neuchâtel de l'Hôtel des postes de la Chaux-de-Fonds s'élèvent, y compris le prix du terrain, à fr. 575,000 : la ratification du peuple était donc nécessaire ici, ainsi que pour la route des Côtes du Doubs, qui coûtera également au-delà de fr. 500,000. Une bonne partie de la somme de 2 1/2 millions, dont il s'agit, n'est d'ailleurs pas réellement due : c'est le cas pour plus de fr. 500,000 : il s'agit donc bien d'un emprunt destiné non-seulement à payer de l'arriéré, mais encore à couvrir des dépenses futures non encore effectuées : l'Etat n'est donc point engagé pour la totalité de l'emprunt à

contracter, et une votation populaire aurait parfaitement sa raison d'être au point de vue pratique.

Dans sa réponse, datée du 18 Juillet dernier, le Conseil d'Etat de Neuchâtel oppose, d'abord, aux recours un moyen préjudiciel et un moyen péremptoire.

Le premier porte que le Tribunal ne peut pas mettre à néant le décret du 3 Juin concernant la consolidation et la conversion de la dette flottante : qu'il faut, pour que le peuple soit consulté sur un acte législatif, que cet acte ait pris corps dans un décret, autrement l'intervention du peuple serait dans l'impossibilité de se manifester. Le premier recours doit donc être écarté, comme injuridique et inconstitutionnel en la forme.

Le moyen péremptoire, invoqué contre les deux recours, consiste à dire qu'ils sont périmés par la raison que les décisions principales contre lesquelles les recours sont dirigés, c'est-à-dire les dépenses énumérées et comprises dans le décret du 3 Juin 1876, ont toutes été votées par le Grand Conseil plus de soixante jours avant l'envoi du recours, et les plus importantes d'entre elles même antérieurement à la mise en vigueur de la nouvelle organisation judiciaire fédérale. Si ces dépenses pouvaient être attaquées par voie de recours de droit public devant le Tribunal fédéral, ce ne pouvait être que dans les 60 jours qui ont suivi l'entrée en fonctions de cette autorité et la mise en vigueur de la nouvelle organisation judiciaire.

Sur la question de fond, il s'agit, dans l'espèce, — toujours selon la réponse du Conseil d'Etat, — de la conversion et de la consolidation d'une dette flottante, et cette opération n'a pas pour effet d'augmenter des dépenses antérieurement votées, ou ordonnées par la loi : elle doit avoir, au contraire, pour résultat de faire obtenir à l'Etat un taux d'intérêt meilleur, avec un plan régulier d'amortissement. L'article 39 de la Constitution cantonale, interprété dans son véritable esprit, exige seulement que toute dépense, emprunt, ou engagement financier dépassant fr. 500,000 pour une seule et même en-

treprise, soit soumis à la ratification du peuple. Les seules dépenses dont il puisse être question comme dépassant cette somme, sont celles de la correction des eaux du Jura, de l'Hôtel des postes de la Chaux-de-Fonds et de la route du Doubs. En ce qui concerne la première, il est à présumer que la part financière du canton de Neuchâtel dans cette entreprise, déduction faite de la plus-value des terrains, sera inférieure à fr. 500,000 ; en ce qui a trait à l'Hôtel des postes de la Chaux-de-Fonds, il s'agit d'un placement et d'une construction pour le domaine public, plutôt que d'une dépense sans rémunération directe, et il y a lieu, dans tous les cas, de porter en déduction de la somme de fr. 575,000 le prix de vente de l'ancien Hôtel des postes, estimé au minimum à fr. 200,000. En ce qui touche enfin la route des Côtes du Doubs, il résulte des pièces fournies que le coût total de cette entreprise restera en tout cas inférieur à fr. 500,000.

Le Conseil d'Etat conclut, par ces motifs principaux, au rejet du recours.

Dans leurs répliques des 16 et 28 Août et duplique du 14 Septembre 1876, les parties reprennent, avec de nouveaux développements, leurs conclusions respectives.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

Sur le moyen préjudiciel opposé par le Conseil d'Etat :

1° Le Conseil d'Etat soutient que le recours des 27 citoyens neuchâtelois n'est pas recevable en la forme, parce qu'il conclut à la mise à néant du décret du 3 Juin 1876 concernant la conversion et la consolidation de la dette flottante. Or cette allégation repose évidemment sur un malentendu : les recourants n'ont point réclamé la mise à néant du décret du 3 Juin 1876, mais seulement conclu, comme le recours interjeté plus tard par E. Desor, Fritz Berthoud et consorts, à la mise à néant de la décision par laquelle le Grand Conseil a refusé de soumettre ce décret à la sanction du peuple. Ce moyen ne saurait donc être accueilli.

Sur le moyen tiré de la péremption des recours :

2° La deuxième exception de forme invoquée par le Conseil d'Etat, consistant à dire que les recours sont tardifs par le motif que le décret du 3 Juin constitue seulement une mesure accessoire de décisions antérieures, contre lesquelles aucun recours n'est intervenu dans les 60 jours, — n'est pas mieux fondée. Les recours en question visent, en effet, le décret du 3 Juin 1876, et ont été déposés au Tribunal fédéral dans les soixante jours dès cette date. La question de savoir si le décret du 3 Juin n'est qu'un accessoire de décisions antérieures, et si ce n'est pas plutôt contre ces décisions que les recours sont dirigés, est en relation si intime avec la solution à donner à la question de fond, qu'elle ne peut en être séparée.

Sur le fond même de la cause :

3° Il s'agit, dans l'espèce, de l'interprétation de l'art. 39, alinéa 2, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 21 Novembre 1858 ; il y a donc lieu de faire application des règles générales du droit admises en matière d'interprétation.

4° Dans ce but, il faut considérer, d'abord, le texte même de l'article sur lequel le recours se fonde. Or il n'est pas douteux que ce texte, qui soumet d'une manière absolue et sans exception à la ratification du peuple tout emprunt ou engagement financier dépassant fr. 500,000, — ne soit un argument sérieux en faveur de l'interprétation des recourants.

5° Le Conseil d'Etat oppose à cette manière de voir que le sens et l'esprit de la disposition constitutionnelle susvisée justifient le point de vue auquel s'est placé le Grand Conseil. Cette assertion ne paraît pas toutefois entièrement fondée.

Il est vrai que le Grand Conseil n'a à soumettre au peuple que la ratification des dépenses, dont il est vraisemblable que le montant dépassera fr. 500,000 : une erreur dans le devis destiné à déterminer ces sommes n'a rien que de

possible et d'explicable. Il est toutefois du devoir du Grand Conseil, aussitôt qu'il a pu se convaincre de la nécessité de dépasser cette limite, de consulter le peuple sur une semblable dépense, — comme il l'a fait d'ailleurs parfaitement régulièrement en 1868, lorsqu'il s'agissait d'une augmentation de crédit pour la construction du Pénitencier. Il faut donc rechercher si le Grand Conseil a observé cette règle dans l'espèce, en ce qui concerne le bâtiment des Postes de la Chaux-de-Fonds, la correction des eaux du Jura et la route des Côtes du Doubs.

a) Relativement au bâtiment des Postes de la Chaux-de-Fonds, le Conseil d'Etat reconnaît que le terrain destiné à cet édifice a coûté cent mille francs, et que les dépenses de bâtisse atteindront, en outre, la somme de fr. 475,000 : il objecte, en revanche, qu'il s'agit ici bien plutôt d'un placement que d'une vraie dépense, puisque sur cette somme la Confédération paiera l'intérêt de fr. 340,000 à 6 %. Cette objection n'est point admissible. Dans ce système, en effet, des engagements financiers de toute sorte, par exemple la prise d'actions ou obligations de chemins de fer et l'achat de valeurs de spéculation, pourraient être souscrits sous la forme et le prétexte d'un « placement de capital, » tandis que l'article 39 exige, sans distinction, la ratification du peuple pour tout engagement financier qui dépasse la limite sus-indiquée.

Le Conseil d'Etat fait observer, en outre, que l'ancien bâtiment des Postes devenant disponible par le fait de la construction du nouveau, il y a lieu de déduire du coût de celui-ci la valeur vénale du premier par fr. 200,000 au moins. La déduction d'une semblable contre-valeur paraît entièrement justifiée : la somme portée au devis doit donc être réduite à fr. 375,000 et le produit de la réalisation de l'ancien Hôtel des postes affecté au paiement des dépenses de construction.

b) En ce qui touche la correction des eaux du Jura : les dépenses s'élèvent à fr. 408,000 plus fr. 169,000, soit à un

total de fr. 567,000 : le Grand Conseil était donc tenu de soumettre cet article à la ratification populaire. L'objection consistant à dire qu'il faut déduire du total ci-dessus la contre-valeur résultant des avantages économiques de la correction, est sans aucun fondement : un pareil procédé aurait pour conséquence d'exclure dans tous les cas l'exercice du droit de ratification par le peuple, puisqu'il n'est pas vraisemblable que des dépenses de plus de fr. 500,000 soient jamais proposées dans un but improductif.

Il y a lieu d'accueillir, en revanche, l'exception de prescription opposée, sur ce point, par le Conseil d'Etat : les décisions du Grand Conseil au sujet de la correction des eaux du Jura ont été prises il y a plusieurs années, sans que leur constitutionnalité ait jamais fait l'objet de la moindre réclamation.

c) En ce qui a trait à la route des Côtes du Doubs, il a été alloué pour deux tronçons fr. 125,000 et 270,000, soit en total fr. 395,000. Les recourants estiment que les frais de construction du troisième tronçon feront certainement ascender la dépense totale à plus de fr. 500,000 ; ils protestent, en outre, contre le système d'échelonnement, consistant à fractionner la dépense en votant les crédits séparément pour chaque tronçon, dans le but d'éluder la Constitution. Le Conseil d'Etat conteste, de son côté, que la dépense totale dépasse fr. 430,000, et il se croit en droit d'en déduire fr. 60 à 70,000, contre-valeur résultant de la plus value que la dite route donnera aux forêts cantonales adjacentes. — Cette dernière théorie est inacceptable : une semblable déduction ne peut être admise qu'en faveur de contre-valeurs réalisables, et non pour d'autres avantages économiques généraux ; un pareil système conduirait logiquement à la déduction de la plus value communiquée à tous les immeubles bordant la route nouvelle, ce qui n'est pas sérieusement soutenable. Le fractionnement arbitraire d'une dépense unique, dans le but de la soustraire à la disposition de l'art. 39, n'est également pas admissible. Par contre, il n'y a aucune

raison de douter de l'affirmation du Conseil d'Etat, que la dépense totale de cet article ne dépassera pas fr. 500,000, — aussi longtemps du moins que le contraire n'est pas clairement démontré: — ceci sans préjudice au droit des recourants de réclamer la ratification populaire, au cas où la somme des crédits demandés pour cette construction dépasserait la somme fixée au dit article 39.

6° Il doit être concédé au Conseil d'Etat que le texte de l'alinéa 2 de cet article ne contient aucune restriction, qui pourrait empêcher le Grand Conseil de faire usage à différentes reprises du droit de voter une dépense de fr. 500,000 pour un objet déterminé, et que la somme des engagements souscrits ainsi n'atteigne plusieurs millions. L'opinion, exprimée par les 27 recourants, et d'après laquelle le droit du Grand Conseil se borne à disposer, une fois pour toutes, ou une seule fois pendant le même exercice financier, d'une somme de fr. 500,000, — n'est pas en harmonie avec le texte même invoqué; elle est, en outre, en désaccord avec la pratique d'une vingtaine d'années. Une disposition pareille, qu'on trouve il est vrai dans la Constitution du canton de Vaud, fait précisément défaut à celle du canton de Neuchâtel, et le Tribunal fédéral n'est en aucun cas autorisé à l'y introduire directement, ou par voie d'interprétation.

7° La question de savoir si le Grand Conseil est autorisé à décréter un emprunt supérieur à fr. 500,000 pour couvrir des dépenses, qu'il a successivement votées dans les limites de sa compétence, — doit recevoir une solution négative. La Constitution, en exigeant que tout emprunt au-dessus de fr. 500,000 devra être soumis à la ratification du peuple, ne distingue en aucune façon entre les diverses catégories d'emprunts; elle les traite tous également, quel que soit leur but, qu'ils s'appliquent à des dettes passées, ou futures. Le terme « *tout* » placé en tête du texte en question, ferme la porte à toute casuistique de ce genre. Cette disposition impérative est d'ailleurs en complète harmonie avec le sens général ainsi qu'avec l'esprit de la Constitution neuchâte-

loise: son but évident est de donner au peuple, dans de certaines limites, la garantie que des dépenses considérables ne pourront lui être imposées sans son assentiment. La disposition de l'art. 39, alinéa 2, constitue un contre-poids naturel et efficace aux attributions fort étendues du Grand Conseil; elle est destinée à maintenir dans de justes limites l'usage de la prérogative de ce Corps en matière financière, et faire abstraction de cette disposition équivaldrait à la suppression du droit de contrôle du peuple ou tout au moins à la subordination de son exercice à l'arbitraire du Grand Conseil.

8° L'objection du Conseil d'Etat consistant à dire que le peuple devant reconnaître la validité de la dette contractée par le Grand Conseil, le droit de ratification par le peuple perd toute signification, — ne paraît aucunement fondée. Il est, en effet, fort possible que le peuple, sans vouloir répudier absolument une dette ainsi contractée, puisse avoir, sur le mode de son paiement, sur celui de son remboursement, ainsi que sur le genre ou sur l'époque de l'emprunt à contracter, une autre opinion que le Grand Conseil, et il est en tous cas nécessaire que l'occasion lui soit offerte, au moins une fois, d'exprimer sa volonté relativement à des charges permanentes et considérables.

9° C'est également en vain que le Conseil d'Etat objecte que le canton de Neuchâtel ne possède pas l'institution du referendum; que le referendum financier, dont il s'agit ici, porte un caractère tout à fait exceptionnel et que le Grand Conseil, comme centre des pouvoirs de la nation, doit exercer tous ceux qui ne lui ont pas été expressément enlevés. Une pareille théorie n'est, en effet, point conciliable avec les principes à la base d'un Etat démocratique, principes qui consistent à considérer le peuple comme la source de tous pouvoirs, et loin d'envisager ses droits comme l'exception, à ne reconnaître au Grand Conseil que l'exercice de ceux que le peuple lui a expressément délégués.

10° Il résulte de ce qui précède que, pour se conformer

strictement à la disposition contenue à l'art. 39, al. 2, de la Constitution neuchâteloise, le Grand Conseil eût dû soumettre à la ratification populaire le montant entier de l'emprunt de deux millions et demi par lui décrété.

Il y a lieu, toutefois, de reconnaître ici le bien fondé de l'argument opposé par le Conseil d'Etat, et consistant à contester que les précédents survenus en pareille matière autorisent une application aussi stricte de la disposition constitutionnelle susvisée. Le Conseil d'Etat invoque, en particulier, celui de la consolidation et conversion, décrétées par le Grand Conseil en 1862, d'un emprunt de trois millions, déjà consolidé il est vrai, d'un emprunt temporaire de fr. 402,000 et de déficits provenant des exercices de 1859 à 1861, en un seul emprunt montant à fr. 3,613,250 57 c., opération qui eut lieu sans l'intervention de la ratification populaire. Or on ne peut nier que lors de ces précédents, et spécialement en ce qui touche celui de 1862, le Grand Conseil n'ait procédé, malgré certaines différences de détail, exactement comme le Grand Conseil de 1876, et en vertu des mêmes motifs.

En 1864, les municipalités du Locle et de la Chaux-de-Fonds opérèrent également la conversion et consolidation de leurs dettes flottantes, sans consulter l'assemblée générale des contribuables et sans faire intervenir la ratification du Grand Conseil, malgré l'art. 11 de la loi municipale de 1861, selon lequel tout emprunt ou engagement financier dépassant le chiffre du budget ordinaire de l'année devait être voté par l'assemblée générale et ratifié par le Grand Conseil. Ce fait, bien qu'appartenant à l'administration communale, démontre néanmoins que l'interprétation du Grand Conseil avait acquis l'assentiment du pays.

11° C'est à tort que les recourants croient avoir enlevé toute signification à ces précédents, en faisant observer qu'une violation de la Constitution ne saurait en justifier une seconde. On ne peut, en effet, disconvenir qu'une application inégale d'un texte constitutionnel à des actes publics de cette

importance n'entraîne de graves inconvénients en introduisant dans une semblable matière une pratique variable de nature à ébranler le crédit public et en autorisant ainsi des plaintes sur une application arbitraire des principes constitutionnels. Il est donc préférable, surtout à propos d'une question d'interprétation qui divise le pays, et en présence de précédents positifs, de maintenir l'invariabilité de la pratique constitutionnelle qui s'est établie en fait, — et cela d'autant plus qu'il est toujours loisible au peuple, pour le cas où il estimerait que cette interprétation ne garantit pas suffisamment ses droits, d'assurer cette garantie en révisant, de manière à faire disparaître toute équivoque, le texte constitutionnel qui la consacre.

12° La pratique, établie par les précédents en question, s'est toutefois bornée à la consolidation et conversion en un nouvel emprunt d'emprunts temporaires et de dettes déjà existants. C'est dans cette mesure seulement qu'elle peut être admise, et le Conseil d'Etat ne saurait en aucun cas être autorisé à introduire dans la dette flottante des sommes non encore dépensées, ou à l'égard desquelles il n'a pas été consenti des engagements fermes, ensuite d'obligation contractuelle.

13° Les recours étant dirigés contre le décret du Grand Conseil en date du 3 Juin écoulé, c'est la situation vraie à cette date qui doit être décisive à cet égard : les dépenses et engagements financiers postérieurs ne peuvent donc entrer en ligne de compte. Les données résultant des pièces au dossier ne permettent toutefois pas de déterminer en chiffres, d'une manière précise, quelles sont, parmi les 24 rubriques du décret, les sommes réellement dépensées ou engagées par contrat à la dite époque. Le Tribunal fédéral se voit donc dans la nécessité de se borner à désigner en principe et d'une manière générale les sommes que le Grand Conseil est autorisé à emprunter sans la ratification populaire ; — ce mode de procéder offre d'autant moins d'inconvénients que le Tribunal fédéral est convaincu d'avance que les autorités du

canton de Neuchâtel tiendront à honneur d'indiquer ces sommes avec exactitude : il se réserve, toutefois, de compléter le présent arrêt par la détermination de ce chiffre total, si, contre toute attente, la supputation de son montant devait donner lieu à une nouvelle contestation entre parties.

Par ces motifs

Le Tribunal fédéral
prononce :

1° Les recours concernant le refus de soumettre au vote populaire le décret du Grand Conseil du canton de Neuchâtel, en date du 3 Juin écoulé, sont déclarés partiellement fondés, en ce sens que le Grand Conseil n'est autorisé à convertir en emprunt consolidé, sans consulter ultérieurement le peuple, que les sommes, parmi les articles énumérés dans le décret du 3 Juin 1876, qui étaient déjà alors dépensées, ou pour le paiement desquelles il avait été pris à cette date des engagements par contrat.

2° Pour le cas où une contestation viendrait à s'élever sur le montant de la somme ci-dessus, le Tribunal fédéral se réserve la détermination de son chiffre.

106. *Arrêt du 8 Décembre 1876, dans la cause Gex.*

L'art. 69 de la Constitution du canton du Valais du 26 Novembre 1875 statue entre autres ce qui suit :

- » Les députés et les suppléants au Grand Conseil sont
- » nommés pour chaque district directement par le peuple,
- » à raison d'un député et d'un suppléant sur 1000 âmes de
- » population.
- » La fraction de 501 compte pour mille.
- » L'élection se fait par district ou par cercle.
- » L'élection par cercle n'aura lieu qu'à la demande d'une
- » ou plusieurs communes du même district présentant la po-
- » pulation nécessaire pour avoir un ou plusieurs députés. »

L'art. 6 de la loi électorale adoptée par le Grand Conseil

du canton du Valais le 24 Mai 1876 et publiée le 3 Septembre dite année, porte à son dernier alinéa, après avoir rappelé les dispositions constitutionnelles précitées :

« Les fractions se perdent pour les communes qui consti-
» tuent des cercles indépendants et profitent à celles qui
» restent, lesquelles ne forment naturellement qu'un cercle. »

Les recourants estiment que ces dispositions sont inconciliables avec le texte constitutionnel susvisé. Ils réclament du Tribunal fédéral leur modification, de façon qu'en aucun cas, dans un district politique partagé en deux ou plusieurs cercles électoraux, un collège électoral moins nombreux ne puisse avoir plus de représentants qu'un collège qui possède une population plus forte. Ils appuient, en résumé, ces conclusions sur les considérations suivantes :

L'alinéa dont est recours se heurte contre le principe de la proportionnalité consacré par la Constitution en déclarant que les fractions se perdent pour les communes qui se constituent en cercle, et qu'elles profitent aux autres communes du district. La fraction doit profiter indistinctement au cercle ou au district, selon que c'est le cercle ou le district qui se rapproche le plus, par sa population, du nombre d'âmes nécessaire pour lui donner droit à un député. Une fraction doit être absorbée évidemment, mais ce doit être la plus faible, où qu'elle se trouve, à peine de sacrifier le principe des majorités et celui de l'égalité des citoyens devant la loi. Le district de Loèche, par exemple, a 5658 âmes de population et nomme par conséquent six députés ; si toutes les communes de ce district, sauf Loèche-les-Bains et Inden demandaient à former un cercle, elles auraient 4994 âmes et quatre députés, et Loèche-les-Bains et Inden obtiendraient deux députés avec 664 âmes de population seulement.

Dans sa réponse au recours, du 19 Août 1876, le Conseil d'Etat expose qu'il ne peut entrer en matière attendu que l'interprétation de la loi en question appartient uniquement au Grand Conseil : que le recours est prématuré, puisqu'en vertu de l'art. 7 de dite loi, la circonscription des cercles