

BGE 49 I 232

Bundesgericht (BGE), 1923-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_49_I_232

FR: ATF 49 I 232

IT: DTF 49 I 232

Volltext

232 Staatsrecht. provoéato dall'associazione ticinese dei proprietari di fomi (memoria 7 luglio 1912 al Dipartimento cantonale del lavoro) e fu posda approvato da tutti i rappresentanti delle assoeiazioni padronali panettieri e pasticciéri esistenti nel Canto ne (v. risposta del Consiglio di Stato) ; inoltre, ehe fra tutti i fornai stabiliti nel Ticino, solo il ricorrente si e lagnato di una legge ehe, fatta a loro is- tanza, non pun lederne sensibilmente gli interessi profes- sionali ; ehe le disposizioni eoneernenti la limitazione del lavoro settimanale ed il riposo festivo sono ispirate da eonsiderazioni d'ordine generale e d'igiene sodale ehe soverehiano !'interesse privato (sentenza Bouvier eontro Ginevra precitata, p. 5 eons. 3°) e, finalmente. ehe anehe altri Canto ni conoscono il divieto di lavoro festivo entro certe ore del sabato e la domenica, senza distin- guere tm padrone ed -operai (ad es. i Cantoni di Argo- via, Basilea-CiUa, Zurigo, San-Gallo ecc.). Nel suo decreto dell' 11 agosto 1917 il Canto ne di Friburgo ha disposto affatto analogo a quello delart. 3 querelato. Il Tribunale jederale promznca : Il rieurso e respinto. IH. POLITISCHES STIMM- UND WAHLRECHT DROIT ELECTORAL ET DROIT DE VOTE 32. Arrét du 18 ;uillet 1923 dans la cause Blanc et consorta contre Conseil d'Etat du canton de Fribourg. f:omputation de delais en matiere d'exercice de droits politiques. A. - Le 15 janvier 1923, le Grand Conseil du canton de Fribourg a vote une loi instituant des pensions de Politisches Stimm- und Wahlrecht. N° 32. 233 retraite en faveur des Conseillers d'Etat. Cette loi a ete publiee. pour la dermere fois, dans la Feuille offi- delle du canton de Fribourg du samedi 3 mars 1923. Le lundi 19 mars, Louis Blanc, depute a Bulle, a depose a la Chancellerie d'Etat une demande signee par trente citoyens et tendante a soumettre cette loi a l'approbation des electeurs dans la forme prevue par la loi du 13 mai 1921 sur « l'exercice du droit d'ini- tiative constitutionnelle et legislative des citoyens et du droit de referendum)l. Le 7 avril 1923, le Conseil d'Etat de Fribourg, sta- tuant sur cette demande, a rendu l'arrete suivant: « La demande de referendum deposee au sujet de la loi du 15 fevrier 1923, illstituallt des pensions de retraite en faveur des Conseillers d'Etat, est declaree tardive et ne peut, en consequence, etre publiee». Cette decision est motivee en substance comme suit : La loi du 13 decembre 1921 dispose, a son art. 24 que « la demande de referendum est deposee a la Chan- cellerie d'Etat, munie des signatures d'au moins vingt cinq citoyens, dans le delai de 15 jours a partir de la derniere publication de la loi ou du decret dans la Feuille officielle)l. La derniere publication de la loi du 15 fe- vrier 1923 ayant paru le samedi 3 mars, le delai pour le depot de la demalld de referendum expirait done le 18 mars. Peu importe que ce jour la fUt un dimanche. La proeedure de referendum releve du droit public. Or il est de regle, en droit publie, qu'a moins d'une disposition expresse les delais sont appliques strictement et ne peuvent etre prolonges meme si le terme echoit un dimanche ou un jour ferie. C'est ainsi, d'ailleurs, que la Cour de eassation a toujours interprete l'art.474 al. 1 code proc. pen. en ce qui concerne le pourvoi en cassation et il y a lieu de relever qu'il y a identite de termes entre cette disposition et l'art. 24 de la loi du 13 decembre 1921. Cette opinion est

du reste conforme au but de l'art. 29 précité. L'intention du législateur. 234 Staatsrecht. en fixant le délai de 15 jours pour le dépôt de la demande de référendum n'a pas été de prévoir un certain nombre de jours utiles pour effectuer ce dépôt, il a eu principalement en vue de fixer une date certaine à partir de laquelle, à défaut d'une demande de référendum, la procédure législative doit se poursuivre par la promulgation de la loi. Il eut au surplus été loisible aux signataires de la demande d'en effectuer le dépôt le dimanche 18 mars, entre les mains du concierge du bâtiment de la Chancellerie. Un délai de 15 jours est amplement suffisant pour recueillir les 25 signatures requises. B. - Par acte déposé le 19 mai 1923, Louis Blanc et onze autres citoyens, se disant signataires de la demande de référendum du 19 mars 1923, ont formé contre cet arrêté un recours de droit public au Tribunal fédéral, en alléguant la violation des art. 31, 45, 52 et 28 bis de la Constitution fribourgeoise et de l'art. 5 Const. fM. Leur argumentation peut se résumer comme suit : Le Conseil d'Etat tout d'abord viole le principe de la séparation des pouvoirs. Sa décision équivaut, en effet, à une ((modification » de la loi. Celle-ci se borne à fixer le point de départ du -délai et si le législateur n'a rien dit du cas OU le dernier jour échoit un dimanche ou un jour férié, c'est que, suivant le principe généralement admis, en droit public comme en droit privé (les recourants invoquent à ce sujet les dispositions des art. 133 code proc. civ. frib., 78 CO, 41 OJF), il est naturellement parti de l'idée que si le dernier jour du délai tombait sur un dimanche ou un jour férié, il serait de plein droit reporté au premier jour ouvrable qui suit. La jurisprudence de la Cour de cassation pénale fribourgeoise n'est pas convaincante et elle a d'ailleurs été condamnée par le Tribunal fédéral dans l'arrêt du 17 mars 1923 (affaire Schneider). Le Conseil d'Etat s'est donc ((écarté d'une façon absolument arbitraire » d'un principe uniformément admis. En édictant de Politisches Stimm- und \Vahlrecht. :.\,0 32. 235 sa propre autorité une règle différente de ce principe, il a sans raisons suffisantes apporté un ((obstacle ou une nouvelle limite ou restriction à l'exercice du droit de référendum ». Il est inexact, d'autre part, de soutenir que la loi ait voulu fixer un délai précis et invariable pour le dépôt de la demande de référendum. C'est le cas, il est vrai, du délai pour le dépôt des 6000 signatures par l'art. 26, mais aussi bien voit-on que la loi charge alors le Conseil d'Etat de fixer les deux termes du délai. Le Conseil d'Etat a donc violé la loi et étant donné qu'il s'agit de l'exercice d'un droit garanti par la constitution, cette violation comporte une violation des droits constitutionnels des recourants. Quant à l'argument consistant à dire qu'il aurait été possible de déposer la demande le 18 mars, il ne saurait être pris en considération. Au nom du Conseil d'Etat, le Ministère public du canton de Fribourg a conclu au rejet du recours. Il conteste que le Conseil d'Etat ait violé aucune disposition légale ou constitutionnelle quelconque. Le droit de référendum, dit-il, est un droit consacré par la constitution cantonale mais l'exercice en est réglé par une loi. Il s'agit donc uniquement de l'interprétation d'une loi cantonale. La solution adoptée par le Conseil d'Etat, non seulement échappe au grief d'arbitraire, mais est conforme à la lettre et à l'esprit de la loi. Elle a d'ailleurs retenu l'approbation du professeur Burckhardt de Berne dont le Conseil d'Etat avait tenu à prendre l'avis avant de rendre sa décision. Avec M. Burckhardt, le Ministère public soutient qu'il n'est pas possible d'assimiler les délais fixes par une loi telle que la loi du 13 décembre 1921 aux délais prévus par les lois de procédure civile. Tandis que celles-ci ont pour but de régler la manière dont s'exercent des droits privés (et alors est-il normal de calculer par jours utiles), la procédure instituée par la loi du 13 décembre 1921 soulève au premier chef des questions d'intérêt public. 236 Staatsrecht. L'essentiel dans une procédure de cette nature n'est pas que chacun puisse exercer ses droits et faire valoir ses propres intérêts, Mais qu'avant tout l'intérêt public soit sauvegardé et cet

inter-t-la exige que la mise en vigueur d'une loi ne soit pas retardee sans necessite. Le Ministere publie mentionne enfin qu'il est inexact de pretendre que les bureaux de la Chancellerie etaient fermes le samedi apres-midi, cette mesure n'etant appliquee qu'a partir du 15 avril, et il affirme a nouveau qu'un huissier, faisant fonctions de concierge, habite le bâtiment et est toujours a la disposition du publie. Considerant en droit : 1. - Les recourants se sont bornes a pretendre qu'ils avaient tous signe la demande de referendum. Comme le Conseil d'Etat n'a pas conteste cette allegation, on doit admettre que leur legitimisation est acquise et le recours apparait par consequent comme recevable. 2. - En tant qu'il vise les « droits du peuple » ou les « droits constitutionnels des citoyens », l'art. 5 Const. fed. se refere implicitement aux dispositions de la Constitution federale ou des constitutions cantonales qui regissent specialement ces matieres, de sorte qu'il ne saurait constituer un moyen de recours propre et qu'il ne peut etre invoque que concurremment avec elles. Or a l'exception de l'art. 5 precite, les recourants se bornent a mentionner les art. 31, 45, 52 et 28 bis de la constitution fribourgeoise. Les trois premieres de ces dispositions ont trait a l'application du principe de la separation des pouvoirs, la derniere dispose que « toute loi ou decret de portee generale, vote par le Grand Conseil et n'ayant pas le caractere d'urgence, doit etre soumis au peuple si la demande en est faite par 6000 citoyens ». L'argumentation des recourants se ramene a pretendre qu'en interpretant l'art. 24 de la loi du 13 mai 1921 comme il l'a fait dans son arrete du 7 avril 1923, le Conseil d'Etat a « modifie » la loi, autrement PoUtisches Stimm- und Wahlrecht. Na 32. 237 dit qu'il lui a donne un sens contraire aux dispositions de la constitution relatives au droit de referendum et empiete ainsi sur les attributions du pouvoir legislatif. Il convient de relever tout d'abord qu'il ne saurait etre question de contrariete entre la decision attaquée et la constitution cantonale. Celle-ci ne renferme au sujet du referendum que l'art. 28 bis ci-dessus reproduit et une disposition (art. 28 ter) aux termes de laquelle « la loi regle la forme et les delais dans lesquels s'exerce le droit d'initiative et de referendum ». Il est donc manifeste que la constitution loin de toucher a la question qui fait l'objet du recours, a expressement laisse a la loi le soin de la regler. En ce qui concerne le moyen pris de la pretendue contrariete avec la loi, il y a lieu d'observer egalement que celle-ci se borne a prescrire que « la demande de referendum est deposee a la Chancellerie... dans le delai de quinze jours a partir de la derniere publication de la loi ou du decret dans la Feuille officielle » (art. 24) et, d'autre part, que « si dans les quinze jours qui suivent la publication prevue a l'art. 24, aucune demande de referendum n'a ete formulee, ou si cette demande, dans le delai de 90 jours prevu a l'art. 28, n'a pas ete appuyee par 6000 citoyens au moins, le Conseil d'Etat promulgera la loi ou le decret » (art. 25). Le Conseil d'Etat se trouvait donc en presence d'un cas non expressement prevu par la loi et il est hors de doute qu'il etait competent pour le trancher en sa qualite d'organe executif (art. 42). Quant a la question de savoir si la decision du Conseil d'Etat peut etre taxee d'arbitraire, elle doit etre tranchee par la negative. Au regard de l'art. 24 precite, il est tout d'abord manifeste que la decision n'est pas contraire a la lettre de cette disposition. Tout au plus, par consequent, pourrait-il s'agir de la violation d'un principe general et fondamental sur la computation des delais. A cet egard les recourants font etat, il est AS 49 I - 1923 17 238 Staatsrecht. vrai, de diverses dispositions de droit cantonal ou federal qui prevoient, effectivement, que lorsque le dernier jour d'un delai tombe sur un dimanche ou un jour ferie, il est de plein droit reporté au premier jour ouvrable qui suit. S'il n'est pas contestable que ce soit la un principe admis en certaines matieres du droit, encore s'agirait-il de savoir s'il a la portee que les recourants pretendent lui donner. De ce qu'il pourrait etre invoque a l'occasion de l'exercice de certains droits, il ne resulterait pas,

en effet, qu'il doive nécessairement valoir pour tous les droits et même en matière de droits politiques. Or, ainsi que le fait justement observer l'auteur de la consultation produite par le Conseil d'Etat, il semble, au contraire, qu'il y ait de sérieuses raisons pour faire une distinction entre les délais prévus par les lois de procédure et les délais institués pour l'exercice des droits politiques. Tandis que dans le premier cas, il n'est généralement question que d'intérêts privés ou de droits personnels et qu'il n'y a alors aucun inconvénient à calculer les délais de manière à permettre à l'ayant-droit de bénéficier d'un jour supplémentaire lorsque le terme du délai échoit un dimanche ou un jour férié, le second cas met en jeu les intérêts de la communauté entière et il est alors de toute nécessité que les droits du citoyen ne compromettent pas l'intérêt public. On pourrait même se poser la question de savoir si la faculté de demander qu'une loi soit soumise au suffrage du peuple ne devrait pas être envisagée moins comme un droit, que comme une des formes de l'obligation générale qui incombe à tous les citoyens de coopérer à la réalisation du bien-être général. Quoi qu'il en soit, il est en tout cas certain que le citoyen qui fait usage de cette faculté est censé agir dans l'intérêt général. Or si cet intérêt requiert qu'une loi ne soit pas mise en vigueur lorsqu'elle est contraire à la volonté de la majorité du peuple, il exige également que la mise en vigueur d'une loi Politisches Stimm- und \Vahlrecht. ~o 32. 239 ne soit pas retardée par des raisons de pure opportunité ou des motifs de convenance personnelle. Enfin tandis qu'il est des actes de procédure qu'il est matériellement impossible d'exécuter lorsque les offices sont fermés, rien n'empêche de recueillir des signatures même le dimanche et les jours fériés. Etant donnée, par conséquent, l'impossibilité d'une assimilation complète entre les deux variétés de délais, on ne saurait reprocher au Conseil d'Etat de n'avoir pas purement et simplement admis le système de calcul proposé par les requérants et il ressort, d'autre part, des considérations ci-dessus que sa décision pouvait parfaitement se justifier. A plus forte raison en serait-il ainsi si, comme le prétendait le Conseil d'Etat et le Ministère public, les requérants avaient eu en fait la possibilité de déposer leur demande le dimanche 18 mars 1923. 3. - Les requérants n'ont pas expressément invoqué l'art. 180 ch. 5 OJF, mais à supposer même qu'on dût envisager ce moyen comme implicitement contenu dans la déclaration de recours, le recours n'en apparaîtrait pas moins comme mal fondé. L'art. 180 ch. 5 dispose en effet que les recours concernant le droit de vote des citoyens et ceux ayant trait aux élections et aux votations cantonales ({ doivent être examinés d'après l'ensemble des dispositions de la constitution cantonale et de droit fédéral régissant la matière». Or, comme il a été dit ci-dessus, la constitution fribourgeoise ne pouvait, en l'espèce, fournir aucun argument à l'appui du recours et pour le surplus il ne s'agissait que de l'interprétation d'une loi cantonale. Le Tribunal fédéral prononce: Le:::recours est rejeté.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.