

(Arrêt du Tribunal fédéral du 29 septembre 1988)

Politische Rechte. Nicht Zustandekommen eines fakultativen Referendums. Verfahren.

Art. 30 VwVG. Rechtliches Gehör. Das öffentliche Interesse erlaubt es der Bundeskanzlei, die Verlängerung einer Frist zu verweigern, die sie einem Referendumskomitee zur Stellungnahme über den Entwurf einer Verfügung betreffend das Nicht-Zustandekommen gesetzt hat.

Art. 59 BPR. Wahrung der Gleichbehandlung der sprachlichen Gemeinschaften bei der Festsetzung des Schlusstermins der Referendumsfrist, wenn die drei amtlichen Fassungen des Gesetzestextes nicht gleichzeitig veröffentlicht werden können.

Art. 85 BPR und 34 OG. Unanwendbarkeit der Gerichtsferien auf das Referendumsverfahren? (offengelassen).

Art. 66 BPR. Die Bundeskanzlei kann eine Referendumsfrist weder für ungültig erklären noch neu festsetzen.

Droits politiques. Non-aboutissement d'un référendum facultatif. Procédure.

Art. 30 PA. Droit d'être entendu. L'intérêt public permet à la Chancellerie fédérale de refuser de prolonger le délai qu'elle a imparti à un comité référendaire sur un projet de décision constatant le non-aboutissement.

Art. 59 LDP. Respect de l'égalité entre les communautés linguistiques dans la fixation de l'échéance du délai référendaire en cas d'impossibilité de publier simultanément les trois versions officielles d'un texte légal.

Art. 85 LDP et 34 OJ. Inapplicabilité des fêtes judiciaires en procédure référendaire? (question laissée ouverte).

Art. 66 LDP. La Chancellerie fédérale ne peut ni invalider un délai référendaire, ni en fixer un nouveau.

Diritti politici. Non riuscita di un referendum facoltativo. Procedura.

Art. 30 PA. Diritto d'essere sentito. L'interesse pubblico permette alla Cancelleria federale di rifiutare la proroga del termine impartito a un comitato per le osservazioni sul progetto di una decisione concernente la non riuscita.

Art. 59 LDP. Rispetto della parità di trattamento delle comunità linguistiche quando si tratta di fissare la scadenza del termine di referendum in caso d'impossibilità della pubblicazione simultanea delle tre versioni ufficiali di un testo legale.

Art. 85 LDP e 34 OG. Inapplicabilità delle ferie giudiziarie alla procedura referendaria? (questione irrisolta).

Art. 66 LDP. La Cancelleria federale non può né dichiarare nullo un termine di referendum, né fissarne uno nuovo.

I

A. Le 18 décembre 1987, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) ainsi qu'une modification du code pénal suisse (art. 161 CP). Les deux textes ont été publiés dans la Feuille fédérale n° 1 du 12 janvier 1988, avec la mention que le délai référendaire expirerait le 11 avril 1988 (FF 1988 I 3 et 5). Toutefois, l'édition en langue italienne de ce cahier n'a pu être livrée que le 3 février 1988, en raison d'un surcroît de travail à l'imprimerie. Le Conseil fédéral autorisa dès lors la Chancellerie à fixer au 4 mai 1988 la date limite pour le dépôt des signatures émanant de communes italophones. Cette modification fut signalée par un avis du 7 mars paru dans la Feuille fédérale de langue italienne (FFi 1988 I 990). Appelé à répondre à un conseiller national qui demandait que le délai référendaire soit prolongé jusqu'au 4 mai 1988 pour l'ensemble de la Suisse, le Chancelier de la Confédération, à la requête du Conseil fédéral, rejeta cette proposition au motif que les cantons et les électeurs de langues allemande et française avaient eu l'occasion de prendre connaissance des nouveaux textes légaux dès le 12 janvier 1988 et que les principes de l'unité du droit fédéral et de l'égalité des citoyens devant la loi leur interdisaient de prétendre de bonne foi à une prolongation du délai référendaire, d'ailleurs non prévue par l'art. 59 LF du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP, RS 161.1).

B. Dans une lettre du 4 mai 1988, qui accompagnait les premières signatures déposées, le Comité romand pour la protection des droits des citoyens (ci-après: CRPC) a requis la Chancellerie fédérale de retirer les lois en cause du processus référendaire (qui courait selon lui jusqu'au 18 mai 1988 en raison des fêtes pascales) et de faire repartir ce processus en bonne et due forme. Le comité requérant estimait que le délai référendaire était vicié, et donc invalide, notamment parce que les principes régissant les délais légaux (art. 85 LDP et art. 34 OJ) n'avaient pas été respectés.

Le 19 mai 1988, la Chancellerie fédérale écrivit au comité référendaire que, même en admettant la validité de toutes les signatures déposées, au maximum 14 citoyens avaient soutenu la demande de référendum contre la modification du code pénal et 19 celle dirigée contre la loi fédérale sur le droit international privé; le quorum de 50000 citoyens fixé par l'art. 89 al. 2 Cst. n'était donc de loin pas atteint. Se fondant sur l'art. 30 al. 1 PA, la Chancellerie invitait dès lors le comité référendaire à se déterminer dans un délai au 31 mai sur la décision de non-aboutissement (art. 66 LDP) qu'elle s'apprêtait à rendre.

Le 30 mai, alléguant l'absence d'un certain nombre de ses membres, le comité référendaire sollicita une prolongation de ce délai, requête qui fut rejetée le 31 mai 1988. Saisi d'un recours de droit administratif, le Tribunal fédéral le déclara irrecevable, par arrêt du 14 juin 1988, au motif qu'il n'était pas dirigé contre une décision incidente séparément susceptible de recours (art. 101 let. a OJ, art. 45 PA).

Par décisions du 1er juin 1988 rendues sur la base de l'art. 66 al. 1 LDP, la Chancellerie fédérale a déclaré que les deux demandes de référendum n'avaient pas abouti, faute d'avoir recueilli le nombre prescrit de signatures dans le délai légal de 90 jours.

C. Agissant par la voie du recours de droit administratif prévue à l'art. 80 al. 2 LDP, le CRPC demande au Tribunal fédéral, principalement, d'annuler ces décisions et d'interdire leur publication dans la Feuille fédérale. La Chancellerie fédérale aurait violé

le droit d'être entendu du recourant en refusant de lui accorder un délai supplémentaire de détermination dans le cadre de la procédure d'audition préalable de l'art. 30 al. 1 PA; elle aurait commis un déni de justice en ne fixant pas un nouveau délai référendaire, et aurait constaté inexactement des faits pertinents au sens de l'art. 104 let. b OJ. Le recourant se plaint en outre d'une violation des règles de non-discrimination des langues officielles et de l'unité du droit (art. 8, 9 et 14 al. 5 de la LF du 21 mars 1986 sur les recueils de lois et la Feuille fédérale [Loi sur les publications officielles, RS 170.512] et 59 LDP), ainsi que des règles régissant les délais légaux, celles de l'art. 34 OJ sur la suspension des délais s'appliquant aussi au délai référendaire de l'art. 59 LDP.

Alléguant avoir reçu les décisions attaquées le 16 juin 1988 seulement, le CRPC requerrait au surplus le droit de compléter son recours jusqu'au 16 août 1988, date d'échéance, selon lui du délai de recours.

D. L'effet suspensif a été accordé à titre superprovisoire le 23 juin 1988, en vue de surseoir, comme demandé dans le recours, à la publication imminente des décisions attaquées dans la Feuille fédérale. Cette mesure n'a toutefois pas pu déployer ses effets en raison de l'état d'avancement de la procédure de publication. Par ordonnance du 5 juillet 1988, rendue après audition des parties, le Président de la 1^{re} Cour de droit public a révoqué la décision du 23 juin et rejeté la requête de mesures provisionnelles présentée par le CRPC. Il a notamment considéré que la publication entreprise n'était pas de nature à causer un quelconque préjudice et qu'il ne lui appartenait d'ailleurs pas de modifier les dispositions prises par l'autorité fédérale compétente quant à l'entrée en vigueur des lois en question.

E. Dans une première réponse du 6 juillet 1988, la Chancellerie s'est opposée d'emblée à la demande du recourant de pouvoir compléter son recours jusqu'au 16 août 1988. Elle lui reproche à cet égard d'avoir usé de moyens dilatoires, contraires aux règles de la bonne foi. Envoyées le 1^{er} juin 1988 sous pli recommandé, les décisions attaquées auraient été à la disposition du CRPC, dans sa case postale à Lausanne, le 2 juin déjà; celui-ci aurait, en violation de l'art. 151 O du 1^{er} septembre 1967 relative à la loi sur le Service des postes (RS 783.01), attendu jusqu'au 13 juin 1988 pour demander que l'envoi soit réexpédié à Bâle.

Le 16 août 1988, le recourant a présenté un mémoire ampliatif. Il y précise le but des référendums, rappelle les principales étapes et les incidents de la procédure référendaire et confirme son point de vue sur la question du délai de l'art. 59 LDP, plus particulièrement sa conclusion selon laquelle un nouveau délai valable pour toute la Suisse devrait être fixé. Pour le surplus, le recourant s'attache à débattre de la recevabilité de son mémoire, approfondissant la question du délai de garde des PTT et contestant avoir agi de mauvaise foi lors de la notification des décisions attaquées. Il revient enfin sur le sort réservé à sa demande d'effet suspensif, pour mettre en doute les explications de la Chancellerie relatives à l'impossibilité matérielle d'interrompre le processus de publication des décisions attaquées.

Dans ses observations sur le fond, du 29 août 1988, la Chancellerie fédérale conclut au rejet du recours en tant qu'il est recevable et à la mise des frais à la charge des membres du comité recourant.

II

2. Le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu. Il reconnaît néanmoins que ce droit lui a tout de même été accordé formellement; en fait, il se plaint simplement de n'avoir pas obtenu de délai supplémentaire pour se déterminer sur le projet de décision qui lui a été soumis le 19 mai 1988.

L'art. 30 al. 1 PA consacre expressément le droit de la partie à une procédure administrative d'être entendue avant qu'une décision ne soit prise. Ce droit a effectivement été accordé au recourant, qui s'est vu octroyer un délai allant du 20 au 31 mai 1988 pour prendre position par écrit sur les arguments de la Chancellerie quant aux raisons de constater le non-aboutissement des référendums. Le recourant s'est borné à demander une prolongation du délai de détermination à l'échéance de celui-ci, en prétextant simplement l'absence d'un certain nombre de ses membres, sans même indiquer au moins sommairement les motifs qui, à ses yeux, justifiaient une prolongation de délai. Le droit fédéral prévoit certes la prolongation des délais fixés par l'autorité (art. 22 al. 2 PA); mais il ne s'agit là que d'une faculté, qui n'entre en ligne de compte qu'en présence de motifs suffisants invoqués à temps. L'autorité intimée a refusé la prolongation de délai requise en arguant de l'intérêt public à faire constater dans les meilleurs délais le résultat des référendums, en vue de la mise en vigueur en temps voulu des actes législatifs votés par le Parlement, intérêt public qui l'emportait incontestablement sur celui du comité référendaire à pouvoir obtenir un délai supplémentaire dans la procédure de constatation du résultat, «évidemment négatif», des demandes de référendums. Le refus de prolonger le délai de détermination de l'art. 30 al. 1 PA ne consacre aucunement, dans les circonstances données, une violation des exigences du droit fédéral en matière de droit d'être entendu, cela d'autant moins que le recourant a pu, dès le mois de février 1988, faire amplement connaître son point de vue sur la question litigieuse, ainsi qu'en témoigne l'échange de correspondance figurant au dossier.

3. Le grief de déni de justice formel que le recourant adresse à l'autorité intimée pour avoir refusé de fixer un nouveau délai référendaire est dénué de tout fondement. La Chancellerie fédérale ne peut en effet, à l'expiration du délai référendaire de 90 jours, que déterminer si la demande de référendum a recueilli le nombre prescrit de signatures valables et, le cas échéant, déclarer qu'il a abouti (art. 66 al.1 LDP). Elle ne dispose à cet effet d'aucun pouvoir d'appréciation et n'a la compétence ni d'invalider le délai référendaire ni d'en fixer un nouveau.

...

5. L'art. 59 LDP prévoit que pour les actes légaux soumis au référendum facultatif, le délai référendaire est de 90 jours à compter de la publication officielle du texte. Cette règle légale n'a pas été violée en l'espèce, puisque les différentes communautés linguistiques ont effectivement toutes disposé d'un délai de 90 jours à compter de la publication des actes législatifs en cause, soit du 13 janvier au 11 avril pour les communautés de langues allemande et française et du 4 février au 4 mai pour celle de langue italienne.

La question se pose cependant de savoir si le délai référendaire doit obligatoirement avoir le même point de départ et la même échéance pour toutes les communautés linguistiques de la Confédération. La loi fédérale sur les droits politiques ne prévoit rien à ce propos et aucune disposition de la loi sur les publications officielles et de son ordonnance d'exécution du 15 avril 1987 (RS 170.512 et RS 170.512.1) n'impose la publication simultanée dans les trois langues officielles de la Confédération. En pratique, les délais coïncident du fait que la publication intervient généralement en même temps dans ses trois versions. Dans le cas particulier, cette simultanéité devait se réaliser grâce à l'édition, le 12 janvier 1988, dans les trois langues, de la Feuille fédérale n° 1 qui a fixé un délai d'opposition unique au 11 avril 1988. Elle a toutefois été empêchée à cause d'un surcroît de travail de

l'imprimerie, qui a retardé la livraison de l'édition en langue italienne. Contrairement à ce que soutient le recourant, cela n'entraînait pas nécessairement l'invalidité de la procédure référendaire en cours. Une loi ne peut envisager toutes les hypothèses auxquelles seront confrontées les autorités chargées de l'appliquer. En

tout état de cause, ces dernières se doivent d'agir dans le respect des principes généraux du droit, ceux de la proportionnalité et de l'égalité de traitement entre autres. Comme le relève à juste titre l'autorité intimée, si l'échéance du délai fixé en fonction de la publication des versions allemande et française avait été maintenue également pour les communes italophones, les citoyens de ces dernières n'auraient pas eu à leur disposition les 90 jours que la loi leur accorde pour signer un référendum. Le fait d'avoir prolongé le délai de récolte des signatures pour les communes italophones d'un nombre de jours correspondant au retard de la publication de la Feuille fédérale imprimée en italien contribuait donc à rétablir l'égalité. C'était d'ailleurs la seule solution possible au regard de la loi. L'octroi d'un deuxième délai référendaire, en contradiction avec le texte clair de l'art. 59 LDP, n'aurait fait que perpétuer l'inégalité de départ. Dès lors, seule la solution retenue en l'espèce permettait d'accorder le délai légal de 90 jours à l'ensemble des citoyens et assurait, partant, l'application uniforme du droit. Au demeurant, même s'il fallait voir une informalité dans l'absence d'un délai unique de référendum,

la sanction n'en serait en tout cas pas la nullité de la fixation du délai mais, tout au plus, le report du délai au terme le plus éloigné. Or il est évident que ce délai prolongé n'aurait pas non plus permis de recueillir à temps un nombre suffisant de signatures, en sorte que l'informalité serait sans incidence sur le non-aboutissement des référendums.

6. Le moyen tiré d'une violation des dispositions de la loi fédérale sur les publications officielles est à l'évidence mal fondé. La publication dans la Feuille fédérale a eu lieu, en l'espèce, dans les trois langues officielles de la Confédération, conformément aux art. 8 al. 1 et 14 al. 5 de la loi précitée. Certes, la simultanéité de la publication dans les trois versions est souhaitable et d'ailleurs généralement assurée par la Chancellerie fédérale.

Cependant, la loi ne l'impose pas, et l'on ne saurait reprocher à cette autorité, sur ce point, une quelconque violation du droit fédéral.

7. Le recourant soutient que l'art. 34 al. 1 let. a OJ sur les fêtes pascales devait s'appliquer dans le cas particulier. L'art. 85 LDP déclare certes les art. 20 ss PA et 32 ss OJ applicables au calcul des délais, «à moins que la présente loi n'en dispose autrement». Selon toute vraisemblance, ce renvoi ne peut cependant valoir que pour les règles ordinaires relatives à la supputation des délais (cf., dans ce sens, art. 20 al. 2 de l'O du 24 mai 1978 sur les droits politiques [RS 161.11]; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, Lausanne 1987, p. 239). L'autorité intimée se réfère à juste titre aux délais prévus pour le dépôt des listes de signatures à l'appui d'une initiative et le dépôt des listes de candidatures pour les élections au Conseil national (art. 71, resp. 21 ss LDP), où l'application d'une disposition telle que l'art. 34 OJ conduirait à des résultats aberrants. On peut observer également que les art. 20 ss PA ne prévoient pas de suspensions de délai semblables à celles de l'art. 34 OJ. A vrai dire, l'on conçoit difficilement qu'une disposition instituant des fêtes «judiciaires», destinée à accorder un temps de répit aux tribunaux, puisse s'appliquer à une procédure référendaire. La question

peut néanmoins rester indécise, comme le suggère la Chancellerie fédérale. En effet, même si l'on avait fait application de l'art. 34 al. 1 let. a OJ dans le cas particulier, les référendums n'auraient pu aboutir, vu le nombre infime de signatures déposées par des citoyens actifs et l'absence d'intention des cantons d'exercer leur propre droit de référendum, ainsi que cela ressort à l'évidence du dossier (cf. notamment le rapport du Conseil d'Etat du canton de Vaud sur la motion Suzette Sandoz du 18 mars 1988).

Dokumente des BGer