

provocato dall'associazione ticinese dei proprietari di forni (memoria 7 luglio 1912 al Dipartimento cantonale del lavoro) e fu poscia approvato da tutti i rappresentanti delle associazioni padronali panettieri e pasticceri esistenti nel Cantone (v. risposta del Consiglio di Stato); inoltre, che fra tutti i fornai stabiliti nel Ticino, solo il ricorrente si è lagnato di una legge che, fatta a loro istanza, non può lederne sensibilmente gli interessi professionali; che le disposizioni concernenti la limitazione del lavoro settimanale ed il riposo festivo sono ispirate da considerazioni d'ordine generale e d'igiene sociale che soverchiano l'interesse privato (sentenza Bouvier contro Ginevra precitata, p. 5 cons. 3°) e, finalmente, che anche altri Cantoni conoscono il divieto di lavoro festivo entro certe ore del sabato e la domenica, senza distinguere tra padrone ed operai (ad es. i Cantoni di Argovia, Basilea-Città, Zurigo, San-Gallo ecc.). Nel suo decreto dell' 11 agosto 1917 il Cantone di Friburgo ha disposto affatto analogo a quello dell'art. 3 querelato.

Il Tribunale federale pronuncia:

Il ricorso è respinto.

III. POLITISCHES STIMM- UND WAHLRECHT

DROIT ÉLECTORAL ET DROIT DE VOTE

32. Arrêt du 18 juillet 1923 dans la cause **Blanc et consorts** contre **Conseil d'Etat du canton de Fribourg**.

Computation de délais en matière d'exercice de droits politiques.

A. — Le 15 janvier 1923, le Grand Conseil du canton de Fribourg a voté une loi instituant des pensions de

retraite en faveur des Conseillers d'Etat. Cette loi a été publiée, pour la dernière fois, dans la Feuille officielle du canton de Fribourg du samedi 3 mars 1923.

Le lundi 19 mars, Louis Blanc, député à Bulle, a déposé à la Chancellerie d'Etat une demande signée par trente citoyens et tendante à soumettre cette loi à l'approbation des électeurs dans la forme prévue par la loi du 13 mai 1921 sur « l'exercice du droit d'initiative constitutionnelle et législative des citoyens et du droit de referendum ».

Le 7 avril 1923, le Conseil d'Etat de Fribourg, statuant sur cette demande, a rendu l'arrêté suivant: « La demande de referendum déposée au sujet de la loi du 15 février 1923, instituant des pensions de retraite en faveur des Conseillers d'Etat, est déclarée tardive et ne peut, en conséquence, être publiée ».

Cette décision est motivée en substance comme suit:

La loi du 13 décembre 1921 dispose, à son art. 24 que « la demande de referendum est déposée à la Chancellerie d'Etat, munie des signatures d'au moins vingt cinq citoyens, dans le délai de 15 jours à partir de la dernière publication de la loi ou du décret dans la Feuille officielle ». La dernière publication de la loi du 15 février 1923 ayant paru le samedi 3 mars, le délai pour le dépôt de la demande de referendum expirait donc le 18 mars. Peu importe que ce jour là fût un dimanche. La procédure de referendum relève du droit public. Or il est de règle, en droit public, qu'à moins d'une disposition expresse les délais sont appliqués strictement et ne peuvent être prolongés même si le terme échoit un dimanche ou un jour férié. C'est ainsi, d'ailleurs, que la Cour de cassation a toujours interprété l'art. 474 al. 1 code proc. pén. en ce qui concerne le pourvoi en cassation et il y a lieu de relever qu'il y a identité de termes entre cette disposition et l'art. 24 de la loi du 13 décembre 1921. Cette opinion est du reste conforme au but de l'art. 29 précité. L'intention du législateur,

en fixant le délai de 15 jours pour le dépôt de la demande de referendum 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 referendum, la procédure législative doit se poursuivre par la promulgation de la loi. Il eût 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 referendum 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. féd.

Leur argumentation peut se résumer comme suit :

Le Conseil d'Etat a tout d'abord violé 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 où 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 un 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

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 referendum ». 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 referendum. 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 referendum, 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 reçu 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 fixés 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.

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 intérêt-là exige que la mise en vigueur d'une loi ne soit pas retardée sans nécessité.

Le Ministère public mentionne enfin qu'il est inexact de prétendre que les bureaux de la Chancellerie étaient fermés le samedi après-midi, cette mesure n'étant appliquée qu'à partir du 15 avril, et il affirme à nouveau qu'un huissier, faisant fonctions de concierge, habite le bâtiment et est toujours à la disposition du public.

Considérant en droit :

1. — Les recourants se sont bornés à prétendre qu'ils avaient tous signé la demande de referendum. Comme le Conseil d'Etat n'a pas contesté cette allégation, on doit admettre que leur légitimation est acquise et le recours apparaît par conséquent comme recevable.

2. — En tant qu'il vise les « droits du peuple » ou les « droits constitutionnels des citoyens », l'art. 5 Const. féd. se réfère implicitement aux dispositions de la Constitution fédérale ou des constitutions cantonales qui régissent spécialement ces matières, de sorte qu'il ne saurait constituer un moyen de recours propre et qu'il ne peut être invoqué que concurremment avec elles. Or à l'exception de l'art. 5 précité, les recourants se bornent à mentionner les art. 31, 45, 52 et 28 bis de la constitution fribourgeoise. Les trois premières de ces dispositions ont trait à l'application du principe de la séparation des pouvoirs, la dernière dispose que « 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 ». L'argumentation des recourants se ramène à prétendre qu'en interprétant l'art. 24 de la loi du 13 mai 1921 comme il l'a fait dans son arrêté du 7 avril 1923, le Conseil d'Etat a « modifié » la loi, autrement

dit qu'il lui a donné un sens contraire aux dispositions de la constitution relatives au droit de referendum et empiété ainsi sur les attributions du pouvoir législatif.

Il convient de relever tout d'abord qu'il ne saurait être question de contrariété entre la décision 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 règle la forme et les délais dans lesquels s'exercent le droit d'initiative et de referendum ». Il est donc manifeste que la constitution loin de toucher à la question qui fait l'objet du recours, a expressement laissé à la loi le soin de la régler.

En ce qui concerne le moyen pris de la prétendue contrariété avec la loi, il y a lieu d'observer également que celle-ci se borne à prescrire que « la demande de referendum est déposée à la Chancellerie... dans le délai de quinze jours à partir de la dernière publication de la loi ou du décret dans la Feuille officielle » (art. 24) et, d'autre part, que « si dans les quinze jours qui suivent la publication prévue à l'art. 24, aucune demande de referendum n'a été formulée, ou si cette demande, dans le délai de 90 jours prévu à l'art. 28, n'a pas été appuyée par 6000 citoyens au moins, le Conseil d'Etat promulgera la loi ou le décret » (art. 25). Le Conseil d'Etat se trouvait donc en présence d'un cas non expressement prévu par la loi et il est hors de doute qu'il était compétent pour le trancher en sa qualité d'organe exécutif (art. 42).

Quant à la question de savoir si la décision du Conseil d'Etat peut être taxée d'arbitraire, elle doit être tranchée par la négative. Au regard de l'art. 24 précité, il est tout d'abord manifeste que la décision n'est pas contraire à la lettre de cette disposition. Tout au plus, par conséquent, pourrait-il s'agir de la violation d'un principe général et fondamental sur la computation des délais. A cet égard les recourants font état, il est

vrai, de diverses dispositions de droit cantonal ou fédéral qui prévoient, effectivement, que lorsque le dernier jour d'un délai tombe sur un dimanche ou un jour férié, il est de plein droit reporté au premier jour ouvrable qui suit. S'il n'est pas contestable que ce soit là un principe admis en certaines matières du droit, encore s'agirait-il de savoir s'il a la portée que les recourants prétendent lui donner. De ce qu'il pourrait être invoqué à l'occasion de l'exercice de certains droits, il ne résulterait 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

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 recourants 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 prétendant le Conseil d'Etat et le Ministère public, les recourants avaient eu en fait la possibilité de déposer leur demande le dimanche 18 mars 1923.

3. — Les recourants 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.