ATF 145 I 282 | TF, 08.08.2019, 1C_389/2018, 1C_543/2018, 1C_649/2018*

La publication par l’OFAS et la SUVA de documents prenant position sur la révision de la LPGA introduisant une base légale permettant aux assurances sociales de surveiller leurs assurées et assurés n’a pas influencé la libre formation de la volonté populaire de façon contraire à l’art. 34 al. 2 Cst. Le fait que la position défendue dans ces deux documents se fonde non sur la lettre, mais sur l’interprétation des dispositions défendue par le Conseil fédéral et la majorité de l’Assemblée fédérale favorable à la révision n’induisait pas en erreur les citoyennes et citoyens.

Faits

En mars 2018, l’Assemblée fédérale adopte une révision de la LPGA intitulée « Base légale pour la surveillance des assurés » (FF 2018 1469). Un comité lance un référendum contre cette révision. La Chancellerie fédérale constate l’aboutissement de ce référendum le 16 juillet 2018.

Le 26 juin 2018, soit avant l’aboutissement du référendum, l’Office fédéral des assurances sociales (OFAS) publie sur son site internet un document intitulé « Questions et réponses : Bases légales pour la surveillance des assurés ». Ce document fait partie d’une plus large documentation à propos de la « Surveillance par les assurances sociales », qui contient également un texte introductif ainsi qu’un document de fond plus complet, mais qui date seulement du 8 août 2018.

Le 5 juillet 2018, également avant l’aboutissement du référendum, la SUVA publie sur son site internet un document intitulé « Clarification des faits concernant la base légale pour la surveillance des assurés ». Ce document prend position, à chaque fois avec une brève motivation, sur 15 arguments présentés dans le débat sur l’objet du référendum. Il qualifie un de ces arguments de « vrai », accompagnant sa conclusion d’un grand sigle « vu » vert, 13 autres de « faux », accompagnés d’une grande croix rouge, et retient, en l’illustrant avec un grand point d’interrogation organe, que le dernier argument est une question de point de vue.

Le 23 juillet, le comité de référendum forme un recours en matière de votations auprès du Conseil d'État du canton de Zurich, en lui demandant d'ordonner à l'OFAS et à la SUVA de supprimer de leur site internet les documents précités et de constater que de tels documents constituent des informations induisant en erreur. Le Conseil d'État du canton de Zurich refuse d'entrer en matière sur le recours, au motif qu'il s'agit d'irrégularités dont la portée dépasse le territoire du canton. Le comité recourt alors au Tribunal fédéral, qui doit déterminer si les documents en question respectent la garantie de la libre formation de la volonté populaire (art. 34 al. 2 Cst.).

Dans l'intervalle, le 25 novembre 2018, le peuple suisse accepte à 64.7 % des voix la révision de la LPGA sur la surveillance des assurées et assurés.

Droit

Le Tribunal fédéral rappelle à titre préliminaire que, lorsque des griefs dépassant les frontières cantonales sont invoqués devant le gouvernement cantonal (cf. art. 77 al. 1 let. b LDP), celui-ci doit rendre une décision de non-entrée en matière. Si les autres conditions de recevabilité de la procédure au niveau cantonal sont remplies, le Tribunal fédéral peut entrer en matière sur le fond de ces griefs (cf. art. 80 al. 1 LDP *cum* art. 82 let. c LTF). Les recours dirigés contre des actes préparatoires de votation sont interprétés comme étant dirigés contre la votation lorsque, comme en l'espèce, le scrutin a eu lieu dans l'intervalle.

En l'occurrence, le recours est dirigé contre des actes de l'OFAS et de la SUVA qui peuvent faire l'objet d'un recours en matière de votations au sens de l'art. 82 let. c LTF. Le fait que ces documents ont été publiés avant que la Chancellerie fédérale ne constate l'aboutissement du référendum n'y change rien. Les informations étaient également disponibles au moment du référendum et après son aboutissement. Elles visaient à contribuer à la formation de l'opinion des citoyennes et citoyens à propos du scrutin probable sur le référendum. Dès lors, elles constituent bien des interventions dans une campagne de votation.

Le comité de référendum a déposé son recours le 23 juillet 2018, après avoir pris connaissance de la décision d'aboutissement du référendum le 18 juillet. Pour le Tribunal

fédéral, en tenant compte du week-end du 21/22 juillet, le recours respecte le délai de 3 jours fixé par l'art. 77 al. 2 LDP. Certes, les documents litigieux se trouvaient sur internet dès le 26 juin, respectivement le 5 juillet. On ne peut toutefois pas exiger des citoyennes et citoyens qu'ils dénoncent des irrégularités lors une campagne de votation sur un référendum dans un délai de trois jours avant même que le référendum aboutisse.

Sur le fond, le recourant estime que les documents de l'OFAS et de la SUVA ne sont pas compatibles avec la garantie de la libre formation de la volonté populaire (art. 34 al. 2 Cst.). En ce qui concerne le document de l'OFAS, le Tribunal fédéral commence par rappeler que les autorités ont une certaine fonction de conseil lors de votations au sein de leur collectivité. Elles ne sont pas tenues à la neutralité, mais doivent respecter les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Au niveau fédéral, ces principes sont concrétisés par l'art. 10*a* LDP.

En l'occurrence, il n'est pas contesté que l'OFAS était compétente et légitimée à informer sur le contenu et la portée de la révision de la LPGA dans le respect de l'art. 34 al. 2 Cst. D'après le Tribunal fédéral, le document litigieux oriente les citoyennes et citoyens intéressés de manière objective sur les nouvelles dispositions. Contrairement à ce que prétend le recourant, il n'est pas nécessaire que le document s'exprime sur tous les détails du projet législatif. Cela vaut de surcroît au vu de l'ensemble des informations à propos de la révision disponibles sur le site internet de l'OFAS. Certes, le document plus approfondi sur le sujet ne date que du 8 août 2018. La date du scrutin ayant été fixée au 25 novembre 2018, la publication de ce document a néanmoins eu lieu suffisamment tôt. En outre, le fait que les propos de l'OFAS se fondent sur l'interprétation des dispositions légales et non sur la lettre de celles-ci n'induit pas les citoyennes et citoyens en erreur aux yeux du Tribunal fédéral. Il aurait néanmoins été souhaitable que l'OFAS précise que ses propos ne résultent pas nécessairement de la lettre des dispositions, mais constituent au moins partiellement le résultat de son interprétation sur la base de la volonté du législateur.

À propos de la conformité à l'art. 34 al. 2 Cst. du document de la SUVA, le Tribunal fédéral rappelle tout d'abord que les entreprises qui se trouvent directement ou indirectement sous l'influence déterminante d'une collectivité publique sont en principe tenues à la neutralité

politique. Elles peuvent néanmoins ponctuellement prendre position lors d'une campagne de votation, lorsqu'elles sont particulièrement touchées par la votation, en particulier dans l'exécution de leur mandat légal ou statutaire, et sont touchées dans leurs intérêts économiques comme des personnes privées. Cas échéant, l'entreprise peut en principe user des moyens d'information usuels lors d'une campagne et défendre son propre point de vue, mais doit faire preuve d'une certaine retenue. Elle doit en outre défendre ses intérêts de façon objective et ne peut pas se servir de moyens proscrits ou répréhensibles. Elle ne doit notamment pas intervenir avec un investissement disproportionné de moyens publics.

En l'espèce, la SUVA est un établissement autonome de droit public qui se trouve sous l'influence déterminante de la Confédération (art. 61 al. 1 LAA). La révision de la LPGA la touche particulièrement dans l'exécution de son mandat légal et dans ses intérêts économiques. Le fait que le nombre de surveillances conduites par année par le passé soit très faible (15) par rapport au nombre de sinistres traités (plus de 460'000) n'y change rien. Pour le Tribunal fédéral, les citoyennes et citoyens avaient donc un intérêt à connaître la position de la SUVA sur l'objet de votation. En outre, il leur était clair que, en tant qu'entreprise particulièrement touchée, la SUVA défendait son propre point de vue et n'était pas neutre. Sur le principe, la SUVA était donc en droit d'intervenir dans la campagne sur la votation, dans le respect des principes d'information consacrés par l'art 10*a* al. 2 LDP (applicable par analogie).

À propos du contenu du document de la SUVA, le Tribunal fédéral admet avec le recourant que le titre « Clarification des faits » peut donner l'impression que les affirmations constituent des faits juridiquement certains et que la position contraire est incompatible avec la lettre des nouvelles dispositions. Cette impression est renforcée par la désignation comme « vrai » ou « faux » des arguments, appuyée par les sigles graphiques conventionnels. Pourtant, les points traités ne découlent pas immédiatement de la lettre, mais constituent surtout des pronostics sur l'application concrète du nouvel article. La perspective de la SUVA se fonde sur l'interprétation des dispositions défendue par le Conseil fédéral, l'OFAS et la majorité des membres de l'Assemblée fédérale favorable à la révision. Cette nuance ressort toutefois expressément des textes du document de la SUVA. Sur le fond, les motivations pour taxer les arguments de faux sont formulées de façon

objective et avec la retenue nécessaire. Globalement, le Tribunal fédéral estime dès lors que, malgré le titre et la forme du document litigieux, la SUVA a défendu ses intérêts de façon encore suffisamment objective. Au demeurant, même si tel n’était pas le cas, la possibilité que le résultat de la votation eût été différent sans le prétendu vice apparaît si faible, en particulier au vu du résultat du scrutin, qu’elle ne peut pas sérieusement être prise en compte.

En conclusion, les deux griefs du recourant ayant été rejetés, le Tribunal fédéral conclut au rejet du recours.

Proposition de citation : Camilla Jacquemoud, L’intervention de la SUVA dans la campagne sur le référendum contre la surveillance des assuré·es, in: https://lawinside.ch/816/