

Interpellation

Intervention du gouvernement cantonal et de ses représentants dans la campagne sur l'école vaudoise

La campagne qui a précédé la votation du 4 septembre 2011 sur l'école vaudoise, opposant l'initiative «Ecole 2010» à la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO), a été marquée par une très forte implication de l'Etat, et plus particulièrement de la cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), en faveur du second objet. On relèvera en particulier les éléments suivants:

- La distribution de tracts en faveur de la LEO par plusieurs conseillers d'Etat, censée être un signe fort «du soutien gouvernemental au contre-projet» (*Le Temps* du 23 août 2011).
- La publication par le DFJC d'une brochure d'information concernant la LEO, de vingt-et-une pages, notamment envoyée à tous les enseignants. Alors que le but indiqué en préambule était de « clairement » informer les citoyens des projets qui leur étaient soumis, cette brochure comportait, sur les quatre lignes en tout et pour tout consacrées à « Ecole 2010 », une information erronée : il y était affirmé que cette dernière demandait des notes et des moyennes dès le début de la scolarité (c'est-à-dire dès l'école infantine), alors qu'elle prévoyait ce système d'évaluation dès la première année primaire actuelle (troisième année HarmoS).
- Le dénigrement de l'initiative « Ecole 2010 » et des initiants par la conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon lors de sa conférence de presse de rentrée du 16 août 2011. Les propos suivants ont en particulier été relatés par la presse: les initiants méprisent les élèves; ils sont vindicatifs et en colère; ils ont une vision réductrice de l'être humain; ils manifestent un infatigable et étrange élitisme; ils sont des esprits chagrins versés dans le souci d'instrumentaliser l'école (*20 minutes online*, le 16 août 2011; *24 heures* du 17 août 2011; *La Côte* du 17 août 2011).
- La participation, en tant qu'intervenante, de la conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon à plusieurs conférences publiques sur la LEO, sans contradicteur du côté des initiants d'«Ecole 2010», entre le 22 août et le 1^{er} septembre 2011, notamment à Pully, Vevey, Morges, Avenches et Nyon.
- La publication dans *24 heures* du 29 août 2011, sous le logo du Canton de Vaud, d'une annonce publicitaire «bandeau», en bas de première page, récapitulant les aspects principaux de la LEO et rappelant son approbation par le Conseil d'Etat et le Parlement.
- La publication dans *24 heures* du 31 août 2011, sous le logo du Canton de Vaud, d'une annonce publicitaire signalant la mise en place d'une *hotline* de renseignements sur la LEO.

- La mise en place, dès le 31 août 2011, entre 16h00 et 19h00, de ladite *hotline* et la mobilisation à cet effet de plusieurs collaborateurs du DFJC, ainsi que de la cheffe du Département.

Aucune de ces diverses actions de l'Etat ou de ses représentants ne paraissent compatibles avec la jurisprudence déduite de l'art. 34 de la Constitution fédérale qui protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

Ainsi, en matière de votations, il est admis que l'autorité compétente recommande au peuple d'accepter le projet qu'elle lui soumet et qu'elle lui adresse un message explicatif. Si le gouvernement a le droit – et même le devoir – d'intervenir dans le débat politique en dehors des périodes de votations, il doit en revanche, à l'approche d'une décision populaire, en principe s'abstenir de toute influence sur le corps électoral afin que celui-ci puisse se déterminer de façon indépendante (ATF 121 I 252). Le Tribunal fédéral (TF) n'a pas déterminé ce qu'il faut entendre par « à l'approche d'une décision populaire », mais le devoir d'abstention intervient au plus tard « au début de la campagne, c'est-à-dire immédiatement après l'envoi du Message explicatif aux électeurs » (Etienne Grisel, *Initiative et référendum populaires – Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Berne, 2004, p. 118). Pour permettre au citoyen de former librement son opinion, il faut autant que possible que tous les arguments puissent, avec les mêmes chances, être présentés, diffusés, discutés et mis en balance avec leurs avantages et leurs inconvénients (ATF 114 Ia 427 = JdT 1990 I 162). Une intervention de l'autorité dans la campagne précédant une votation allant au-delà de la remise du message explicatif aux électeurs ne se justifie qu'en présence de motifs pertinents (ATF 132 I 104). Une information complémentaire ou un éclaircissement doivent apparaître comme nécessaires pour assurer une formation objective de la volonté des citoyens (ATF 114 Ia 427). « Autrement dit, l'autorité est fondée à intervenir pendant la campagne uniquement pour empêcher des distorsions dans l'information, pour rectifier les allégations manifestement mensongères, pour préciser le sens de l'objet soumis au scrutin, si ce dernier a été mal interprété par la presse, bref, pour faire en sorte que les citoyens se fassent un avis documenté et se prononcent à bon escient. Les bonnes intentions ne suffisent d'ailleurs pas, il faut que la situation concrète exige véritablement des corrections et que les organes étatiques soient seuls à même de les apporter. » (Grisel, op. cit., p. 121 s.) Et dans l'hypothèse où la nécessité serait avérée, l'autorité doit faire montre d'une extrême retenue dans le choix des moyens; faire de la publicité ou de la propagande en vue d'une votation n'est pas admissible, que les moyens employés soient directs ou indirects (ATF 114 Ia 427 = JdT 1990 I 162). En particulier, la publication, par le gouvernement cantonal, dans les journaux, d'une page d'information sur des objets soumis au vote, viole, à défaut de motifs pertinents, le droit de vote des citoyens (ATF 112 Ia 332). Et l'engagement de moyens financiers disproportionnés est d'une manière générale prohibé (ATF 1C_424/2009).

Quant aux membres de l'autorité, il leur est possible, selon le TF, de s'exprimer durant la campagne, mais ils ne sauraient donner une apparence officielle à leurs opinions privées et individuelles, ni donner l'impression qu'elles représentent une prise de position de l'autorité en tant que telle (ATF 1C_424/2009). S'agissant des interventions des membres d'un exécutif cantonal, sur un objet cantonal, elles apparaîtront presque toujours comme formulées *ès qualité* (Denis Masméjan, *L'intervention des autorités avant les votations à la lumière des développements récents*, MediaLex 2006 p. 194).

En l'occurrence, il n'apparaît pas que des erreurs graves ou contre-vérités concernant la LEO aient été diffusées de sorte qu'un rectificatif, de l'autorité du moins, se serait révélé nécessaire; cette dernière ne l'a d'ailleurs sauf erreur pas prétendu. Les initiants d'«Ecole 2010» n'ont pas bénéficié d'une audience plus large ou d'une information mieux diffusée que les promoteurs de la LEO, ni de moyens financiers disproportionnés, qui auraient à l'extrême justifié une intervention étatique pour rétablir l'équilibre. Sur le deuxième aspect, 24 heures du 1^{er} septembre annonçait, du côté du comité pro-LEO, des dépenses de l'ordre de 188'000 francs, sans compter les «actions particulières aux socialistes et radicaux», mais y compris «l'engagement financier du Conseil d'Etat», contre 160'000 francs pour les initiants d'«Ecole 2010», annonces de la Fédération patronale vaudoise non comprises. Si un déficit en termes d'information a été constaté (selon le sondage publié dans 24 heures du 22 août 2011), il concernait les deux objets soumis au vote et non la seule LEO.

Il apparaît ainsi que l'intervention de l'Etat, loin d'être nécessaire et légitime, a eu pour effet de déséquilibrer les forces, puisque que le comité de soutien en faveur de la LEO bénéficiait sans cela des ressources personnelles et financières nécessaires pour mener campagne face aux initiants d'«Ecole 2010». L'intervention du gouvernement mérite donc d'être expliquée.

Au vu de ce qui précède, nous prions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

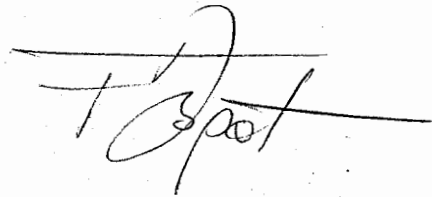
1. Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il les actes de propagande en faveur de la LEO de certains membres du gouvernement, soit en particulier la distribution de tracts et les propos dénigrants tenus à l'égard des initiants d'«Ecole 2010» lors de la conférence de presse du 16 août 2011?
2. La légalité de chacune des actions d'«information» (brochure d'information, conférences publiques, annonce dans 24 heures du 29 août, annonce dans 24 heures du 31 août, hotline du 31 août 2011) a-t-elle été préalablement soumise au Service juridique et législatif (SJL)?
 - 2.1. Dans la négative, quels motifs ont amené le Conseil d'Etat ou le DFJC à ne pas douter de la légalité de chacune de ces actions?
 - 2.2. Dans l'affirmative et compte tenu de la jurisprudence du TF, quels motifs ont amené le SJL à juger de la légalité de chacune de ces actions? Et, dans l'hypothèse où le SJL n'aurait pas jugé chacune de ces actions conforme à légalité, pour quels motifs le Conseil d'Etat ou le DFJC est-il passé outre?
3. Quel a été précisément le coût de l'engagement de l'Etat en faveur de la LEO (à l'exclusion de la brochure explicative accompagnant le matériel de vote), y compris le temps consacré par le personnel de l'Etat au service de la hotline?
4. Le Conseil d'Etat prévoit-il de proposer une réglementation relative à l'implication du gouvernement et de ses représentants dans les campagnes politiques?

5. Dans la négative, le gouvernement et ses représentants comptent-ils respecter à l'avenir les conditions posées par la jurisprudence dans ce domaine?

Vevey, le 13 décembre 2011

Fabienne Despot

(souhaite développer)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Despot', with a horizontal line drawn above the first part of the signature.