

JUIN 2012

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

aux interpellations

- **Cesla Amarelle relative à l'initiative sur les naturalisations et demandant si l'ensemble du Conseil d'Etat est prêt à défendre la Constitution vaudoise lors de la campagne sur l'initiative (08_INT_083)**
- **Fabienne Despot - Intervention du gouvernement cantonal et de ses représentants dans la campagne sur l'école vaudoise ((11_INT_577))**

Rappel

Cesla Amarelle relative à l'initiative sur les naturalisations et demandant si l'ensemble du Conseil d'Etat est prêt à défendre la Constitution vaudoise lors de la campagne sur l'initiative

Le 1er juin 2008, le peuple devra se prononcer sur une nouvelle initiative UDC, abusivement intitulée "pour des naturalisations démocratiques". Cette initiative prévoit d'introduire un nouvel article 38 al. 4 dans la Constitution fédérale:

Art.38, al.4(nouveau)

⁴Le corps électoral de chaque commune arrête dans le règlement communal l'organe qui accorde le droit de cité communal. Les décisions de cet organe sur l'octroi du droit de cité communal sont définitives.

Sur le fond, cette initiative cherche à obtenir, d'une part, que les communes puissent décider de manière autonome quel organe accorde le droit de cité communal. D'autre part, elle vise à ce que la décision prise par l'organe désigné soit définitive, c'est-à-dire qu'elle ne puisse pas être examinée par une autre instance.

Une violation de la Constitution fédérale

Une réglementation qui introduit un système de décision au sujet de la naturalisation sans indication de motifs, ni de recours possibles, produit des actes juridiques incompatibles avec la nature impérative des conventions internationales relatives aux droits de l'homme (convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, etc.) et les articles 8, 9, 29 et 29a de la Constitution fédérale. Elle aboutit aussi à des décisions forcément discriminatoires, comme celle rendue à Emmen (LU) en avril 2000 et dont le Tribunal fédéral a rappelé l'invalidité. La mesure est d'autant plus dépassée que si l'initiative était acceptée par le peuple et les cantons, sa mise en œuvre concrète pourrait immédiatement être contestée avec succès devant les tribunaux ou auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

Un texte contraire à la Constitution vaudoise

L'initiative UDC est en outre contraire à la Constitution vaudoise, en particulier à son article 69 qui consacre ce qui suit:

Article 69 Naturalisation

¹*L'Etat et les communes facilitent la naturalisation des étrangers.*

²*La procédure est rapide et gratuite.*

³*La loi règle la durée de résidence exigée et la procédure elle prévoit une instance de recours.*

Ainsi, comme il apparaît de façon univoque dans l'article 69 al.3, c'est la loi cantonale qui règle la procédure de naturalisation. L'initiative UDC contrevient doublement à cette disposition. D'une part, elle entend donner cette compétence à la commune et ceci de manière obligatoire. D'autre part, elle exclut toute autorité de recours alors que l'article 69 al.3 de la Constitution vaudoise en prévoit justement une.

Sur cette base, je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes en sollicitant de sa part une prise de position avant la votation populaire du 1er juin 2008:

- 1. Le Conseil d'Etat estime-t-il que l'initiative UDC est compatible avec la Constitution vaudoise ? Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il sa réponse ?*
- 2. Le Conseil d'Etat va-t-il faire valoir son point de vue pour défendre la Constitution vaudoise face à une initiative qui interfère dans les compétences cantonales et qui est contraire au droit supérieur impératif ?*
- 3. L'ensemble du Conseil d'Etat va-t-il prendre une part active dans la campagne pour défendre la Constitution vaudoise et appeler activement la population à rejeter l'initiative UDC ?*

Yverdon-les-Bains, le 15 avril 2008

(Signé Cesla Amarelle)

Réponse du Conseil d'Etat

Avant de répondre à chacune des questions, le Conseil d'Etat rappelle la règle qui prévaut concernant ses prises de position sur les objets de votations fédérales. Le collège peut prendre position en tant que tel. Cette décision suppose cependant qu'aucun membre du Conseil d'Etat ne s'oppose formellement à cette démarche : or, dans le cas précis visé par l'interpellation, cette condition n'était pas remplie, de sorte que le Conseil d'Etat ne pouvait prendre position, à la différence de ce qui s'est produit pour l'autre objet fédéral soumis à votation le même jour (le Conseil d'Etat avait recommandé le rejet du projet fédéral d'article constitutionnel relatif à l'assurance-maladie).

1.- Le Conseil d'Etat estime-t-il que l'initiative UDC est compatible avec la Constitution vaudoise ? Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il sa réponse ?

Le Conseil d'Etat n'ayant pas eu l'occasion de prendre position, en application des règles rappelées ci-dessus, il n'a pas formulé de griefs de nature juridique à l'endroit du texte soumis au vote. Par rapport à la constitution cantonale, ce dernier est de droit supérieur néanmoins, le Conseil d'Etat est conscient que s'il avait été accepté et était entré en vigueur, des difficultés d'application auraient surgi. La question ne s'est pas posée, dans la mesure où l'objet a été rejeté, avec une majorité claire et forte pour ce qui concerne le canton de Vaud (refus à 80.99% %).

2.- Le Conseil d'Etat va-t-il faire valoir son point de vue pour défendre la Constitution vaudoise face à une initiative qui interfère dans les compétences cantonales et qui est contraire au droit supérieur impératif ?

Pour les raisons indiquées dans la réponse à la question précédente, le Conseil d'Etat n'a pas fait valoir un tel point de vue.

3.- *L'ensemble du Conseil d'Etat va-t-il prendre une part active dans la campagne pour défendre la Constitution vaudoise et appeler activement la population à rejeter l'initiative UDC ?*

En tant que collègue gouvernemental, comme précisé ci-dessus, le Conseil d'Etat n'a pas pris une part active dans la campagne.

Rappel

Fabienne Despot - 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 2 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'article 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 doit apparaître comme nécessaire 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, 24heuresdu 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 24heuresdu 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 **chacun**des actions d'"information" (brochure d'information, conférences publiques, annonce dans 24heuresdu 29 août, annonce dans 24heuresdu 31 août, hotlinedu 31 août 2011) a-t-elle été préalablement soumise au Service juridique et législatif (SJJ) ?*

*2.1. Dans la négative, quels motifs ont amené le Conseil d'Etat ou le DFJC à ne pas douter de la légalité de **chacun**de ces actions ?*

*2.2. Dans l'affirmative et compte tenu de la jurisprudence du TF, quels motifs ont amené le SJJ à juger de la légalité de **chacun**de ces actions ? Et, dans l'hypothèse où le SJJ n'aurait pas jugé **chacun**de ces actions conformes 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. (Signé) Fabienne Despot

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat expose en préambule qu'il se montre toujours attentif à ce que la communication institutionnelle relative aux objets adoptés par le Grand Conseil et soumis au vote populaire s'inscrive dans le cadre des exigences posées par la jurisprudence. Il veille en particulier à ce que cette communication respecte le principe de proportionnalité et à ce que les publications de l'Etat, tout en défendant légitimement le point de vue du gouvernement et du parlement, délivrent des informations exactes et complètes. Il lui paraît parfaitement justifié – en conformité d'ailleurs avec sa pratique constante – que ses membres s'engagent pour défendre les projets des autorités lorsque ces projets sont soumis au vote populaire, un tel engagement étant attendu et bien compris par la population. Il est attaché à ce que l'information des citoyens appelés à se prononcer lors des votations cantonales soit claire et fiable, en se réservant le droit d'intervenir lorsque celle-ci ne l'est plus, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral. A cet égard, le Conseil d'Etat relève qu'une information active de la population fait partie des tâches du gouvernement, et celui-ci doit pouvoir, comme tous les intéressés, participer au débat politique en apportant tous les arguments permettant de trouver la solution politique la plus juste, et cela non seulement par une information objective, mais aussi au moyen de jugements de valeur. Il s'agit également pour l'Etat de contrebalancer, dans une certaine mesure, les prises de position souvent unilatérales des groupes de pressions influents de la société civile (ATF non publié n° 1P.377/2001 du 4 septembre 2001, consid. 3). D'une manière générale, la jurisprudence et la doctrine relatives à l'intervention des autorités dans les campagnes en vue de votation évoluent vers plus de liberté pour lesdites autorités, voire même vers un devoir d'information dans certains cas (v. Andrea Töndury, *Intervention oder Teilnahme ? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen*, in *Zentralblatt* 7/2011, p. 341, et ATF non publié n° 1C_412/2007 du 18 juillet 2008, consid. 6.2, pour l'heure non confirmé, qui ne focalise plus sur le principe de l'interdiction d'intervention et l'existence d'éventuels motifs pertinents, mais bien plus sur le mode d'intervention et sur ses effets). C'est dans cet esprit que s'inscrit l'action du Conseil d'Etat.

Ceci étant, il répond de la manière suivante aux différentes questions posées:

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 ?

Aux yeux du Conseil d'Etat, il est normal que ses membres s'engagent en faveur des projets des autorités. En ce qui concerne la campagne précédant la votation relative à l'initiative "Ecole 2010" et à la LEO, il estime que cet engagement, en particulier la présence de membres du Conseil d'Etat sur la voie publique pour expliquer les enjeux de la votation auprès de la population, échappe aux griefs avancés par l'interpellatrice.

Quant aux propos tenus en marge de la conférence de presse relative à la rentrée scolaire 2011-2012 par la Cheffe du Département de la formation et de la jeunesse, s'ils ont certes été directs et assez vifs, suscitant une réaction compréhensible des initiants, ils n'en étaient pas moins étayés par un certain nombre de constats réels.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat rappelle que le Tribunal fédéral a admis une intervention des autorités subséquentement à la publication de la brochure explicative lorsque l'objet est particulièrement complexe (ATF 114 Ia 427, consid. 4c ; v. également). Tel était manifestement le cas du vote sur l'initiative "Ecole 2010" et sur la LEO, dont l'objet était délicat et technique et a souvent été réduit à quelques éléments, ce qui a nécessité une information complémentaire de la part du Conseil d'Etat, information donnée par ailleurs dans un souci d'objectivité.

*2. La légalité de **chacun** des actions d'"information" (brochure d'information, conférences publiques, annonce dans 24heures du 29 août, annonce dans 24heures du 31 août, hotline du 31 août 2011)*

a-t-elle été préalablement soumise au Service juridique et législatif (S JL) ?

*2.1. Dans la négative, quels motifs ont amené le Conseil d'Etat ou le DFJC à ne pas douter de la légalité de **chacun** de ces actions ?*

*2.2. Dans l'affirmative et compte tenu de la jurisprudence du TF, quels motifs ont amené le S JL à juger de la légalité de **chacun** de ces actions ? Et, dans l'hypothèse où le S JL n'aurait pas jugé **chacun** de ces actions conformes à légalité, pour quels motifs le Conseil d'Etat ou le DFJC est-il passé outre ?*

La publication de la brochure d'information incriminée, destinée essentiellement aux enseignantes et enseignants ne pose pas de problème du point de vue juridique le Conseil d'Etat relève que le Département de la formation et de la jeunesse s'est attaché à donner à ces derniers une information continue et réactualisée sur le processus d'élaboration de la LEO, dans laquelle s'inscrivait cette brochure. De l'avis du Conseil d'Etat, cette information, qui s'est faite dans le respect des critères d'objectivité, de proportionnalité et d'interdiction de propagande, était justifiée.

Le texte paru dans l'édition du journal *24 Heures* du 29 août 2011 a été établi après consultation du S JL et en tenant compte de ses remarques. Le Conseil d'Etat a estimé que les circonstances justifiaient la parution d'éléments purement factuels destinés à rétablir dans l'opinion certaines réalités concernant la LEO il s'agissait ni plus ni moins que de garantir une information correcte à la population.

Quant à l'annonce d'une *hotline* et la mise à disposition de celle-ci durant trois heures pour les personnes souhaitant s'informer sur la LEO, elle ne pose pas de problème de point de vue juridique. En effet, il ne s'agit pas ici d'une réelle intervention des autorités dans la campagne, mais uniquement de mettre un moyen d'information objective à disposition des électeurs qui le souhaitent. En ce sens, une telle mesure n'est pas de nature à fausser le débat démocratique et à altérer la libre formation de l'opinion des citoyens vaudois.

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 ?

Le coût total de la brochure d'information du DFJC s'est monté à Frs. 40'445.45, celui des deux textes parus dans *24 Heures* à Frs. 9485.80.

Le temps consacré par le personnel de l'Etat au service de la *hotline* (ouverte durant trois heures) n'a pas occasionné de coût supplémentaire.

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 ?

Le Conseil d'Etat n'estime pas nécessaire de prévoir une réglementation spécifique relative à l'implication du gouvernement et de ses représentants dans les campagnes politiques. Une telle réglementation ne pourrait de toute manière que s'inscrire dans le cadre jurisprudentiel découlant directement de l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale. On ne voit dès lors pas quelle serait son utilité. Elle pourrait même s'avérer problématique, en tant qu'elle codifierait une jurisprudence qui, comme on l'a vu, est en train d'évoluer. Dûment renseigné sur les conditions posées par la jurisprudence, conscient des limites à ses interventions comme de ses responsabilités lors des campagnes de votation – où la libre formation de la volonté du corps électoral constitue une exigence absolue – il veillera à ce que sa pratique continue de respecter le cadre constitutionnel et légal il l'adaptera dans l'hypothèse où celui-ci évolue, à la lumière notamment de nouveaux jugements du Tribunal fédéral en la matière.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 juin 2012.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean