

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Postulat Julien Sansonnens et consorts - Des employés de l'administration cantonale ont-ils été licenciés en raison de leurs opinions politiques en contexte de guerre froide ?

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 10 mars 2017 à la Salle des Charbon, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Messieurs les Députés Laurent Ballif, Jean-Luc Bezençon, Fabien Deillon, Alexandre Démétriadès, Denis Rubattel et Julien Sansonnens. Monsieur le Député Mathieu Blanc a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Monsieur le Chancelier d'Etat Vincent Grandjean ainsi que Messieurs Filip Grund, Chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV) et Gilbert Coutaz, Directeur des Archives cantonales vaudoises (ACV) ont participé à cette séance. Monsieur Florian Ducommun a tenu les notes de séance, ce dont il est très vivement remercié.

2. POSITION DU POSTULANT

Par ce postulat, Monsieur le Député Sansonnens souhaite revenir sur certains aspects de l'histoire contemporaine vaudoise. Il rappelle le contexte de l'époque visée par son postulat, marqué par des tensions internationales relatives aux mouvements politiques, notamment un anticommunisme très largement partagé dans les pays occidentaux, notamment en Suisse.

A la suite de la grève générale de 1918, les craintes d'une insurrection communiste et de troubles à l'ordre social et public étaient répandues en Suisse. Le Conseil fédéral et les cantons ont ainsi décidé de prendre des mesures contre « l'agitation communiste ». C'est ainsi que la Loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites (LASSI) – abrogée depuis lors – prévoyait à son article 5 que « [l]'exercice d'une fonction publique (administrative, judiciaire, pédagogique ou autre) est inconciliable avec l'affiliation du titulaire de cette fonction à une association, une organisation ou un groupement visés à l'article premier [...] En conséquence, dès son entrée en vigueur, la présente loi entraîne la révocation de la fonction publique de quiconque se trouve dans les conditions prévues aux alinéas précédents ».

Le postulant expose que, sur la base de cette législation, plusieurs personnes ont été licenciées lorsque leur appartenance au parti communiste était établie ; ces mesures ont eu des conséquences graves et concrètes sur la vie de certains citoyens, notamment des membres du Parti Ouvrier et Populaire Vaudois (POP).

Il cite à cet égard plusieurs exemples, dont celui d'un professeur n'ayant jamais obtenu de poste au niveau du système d'enseignement vaudois et qui est parti travailler à la Chaux-de-Fonds, ou encore de personnes qui souhaitaient travailler à l'Université de Lausanne (UNIL) ou pour l'administration fédérale (Poste, CFF, etc.) mais qui n'ont pas été retenues en raison de leur opinion politique.

Pour son auteur, ce postulat revêt donc un intérêt historique et vise à rechercher et déterminer le nombre de personnes concernées par ces mesures et leurs conséquences. Si les faits mentionnés devaient être avérés, le postulant estime qu'il conviendrait de réhabiliter ces personnes par le biais d'une reconnaissance symbolique et non pas financière.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Monsieur le Chancelier d'Etat Vincent Grandjean informe la commission que cet objet parlementaire a été attribué au département en charge de la présidence et qu'il représente pour cette séance Monsieur le Président du Conseil d'Etat Pierre-Yves Maillard, qui s'excuse de ne pouvoir être présent.

Monsieur le Chancelier note à titre liminaire que si ce postulat était renvoyé au Conseil d'Etat, son traitement aurait un coût externe, puisque les forces internes aux archives ne permettent pas de le mener à bien.

Selon lui, il convient de distinguer deux périodes temporelles concernées par ce postulat. La première couvrirait une période allant de 1936 à 1946 lors de laquelle l'anticommunisme était intentionnel et clairement assumé par le législateur de l'époque. Un fonctionnaire se revendiquant comme communiste était alors présumé commettre un délit et une faute professionnelle. Dès lors, il n'est pas exclu de supposer que de nombreuses personnes ont été révoquées ou licenciées pour ce genre de motifs durant cette période.

La seconde période qu'il pourrait être pertinent d'étudier concerne la guerre froide.

Par ailleurs, le postulant souhaite que les relations entre les dirigeants du canton et le Comité suisse d'action civique (CSAC) soient analysées. L'examen de cette période serait particulièrement compliqué et coûteux car les règles juridiques de l'époque étaient moins claires, rendant les archives peu explicites. De plus, dans cette période de guerre mondialisée, des lois permettaient de « ficher » les gens et d'apposer sur des documents officiels des tampons, tels que les lettres J (réfugié juif), C (contrôle de départ), B (bolchévique), JS (Jeunesse socialiste) ou encore FPS (Fédération patriotique suisse). L'application de nombreuses règles de police dérivait, par conséquent, de la législation.

Enfin, il est important de souligner que depuis lors, l'Etat de Vaud a mis en place une politique d'engagement du personnel ouverte et respectueuse de l'égalité des chances.

Monsieur Gilbert Coutaz, Directeur des Archives cantonales vaudoises (ACV), prend également la parole et relève en préambule que le postulant est l'auteur d'une étude sur le CSAC, lequel était l'officine de l'observation, du mouchardage, de la délation et de la pression sur les sympathisants communistes. Les archives personnelles de Monsieur Marc-Edmond Chantre, fondateur et dirigeant de cette organisation, ont été sauvées par le POP puis confiées aux ACV. Dans le cadre de cette recherche, un certain nombre de noms et de situations sont évoqués. Ces personnalités ont, pour la plupart, un caractère public et affichaient clairement leurs idées. Il est donc fort probable que certaines de ces personnes ont été victimes d'ostracisme.

Le Directeur des ACV donne aux membres de la commission quelques explications complémentaires sur le cas du professeur ordinaire de géologie évoqué dans le texte du postulat.

Cet exemple illustre selon lui la difficulté de savoir où chercher et trouver l'information pertinente car il n'y a pas de développements en lien avec de telles décisions dans les procès-verbaux du Conseil d'Etat. Aussi, du point de vue conservatoire, les dossiers des candidatures non retenues ne sont pas forcément archivés. En outre, le canton ne s'est doté d'un office du personnel qu'en 1948. Il s'agit donc d'une problématique relative à une information diffuse à travers l'administration et qui ne se trouve pas dans un service en particulier. De plus, une évolution conséquente s'est produite dans la nomination du personnel dès lors que, auparavant, la politique en la matière consistait en une reconduction de fonction et non une nomination à titre définitif. Au fil du temps, la nomination d'une personne ne s'est plus fondée sur d'éventuelles accointances mais sur la compétence.

Monsieur Gilbert Coutaz relève encore que les dossiers sont en principe détruits au départ à la retraite des personnes et seuls quelques-uns sont conservés. Ainsi, les études menées s'en tiennent à des cas particuliers. Par ailleurs, il observe que la question de la réhabilitation de fonctionnaires victimes d'ostracisme au niveau de la Confédération a déjà été posée par Monsieur Josef Zisyadis aux Chambres fédérales en 2009.

Monsieur Filip Grund, Chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV), souhaite également effectuer un retour sur la situation telle qu'elle existait durant les périodes concernées par le postulat.

Il précise d'emblée que la Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) a abrogé la Loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales. Le principe de la nomination est un élément particulier, étant donné que le fonctionnaire se trouve dans une relation spécifique. S'agissant d'une décision unilatérale de l'employeur, le fonctionnaire devient dès lors celui qui exerce la puissance publique. Le statut de 1947 visait notamment à faire en sorte qu'il n'y ait qu'une seule et unique loi, alors qu'auparavant plusieurs textes s'appliquaient. Ainsi, aux termes de cette législation, un fonctionnaire nommé ne peut être licencié que dans un certain nombre de situations, lesquelles sont énumérées de manière exhaustive dans la loi de 1947 : « *le juste motif, l'incapacité constatée, la faillite, la saisie infructueuse, l'invalidité, le fait que le fonctionnaire ne remplit plus les conditions dont dépendait la nomination et toutes autres circonstances qui font que le maintien en fonction serait préjudiciable à la bonne marche de l'administration, notamment le fait que le conjoint du fonctionnaire exerce une activité inconciliable avec la situation officielle de ce dernier ou nuisible à l'exercice de ses fonctions* ». Par ailleurs, « *[s]auf dispositions contraires de la loi spéciale, le mariage d'un fonctionnaire du sexe féminin ne constitue pas en lui-même un juste motif de renvoi.* ».

Ainsi, lorsqu'un fonctionnaire commettait une faute, le principe des sanctions s'appliquait, ces dernières pouvant aller du blâme jusqu'à la révocation. Ce système a été remplacé par la LPers-VD, laquelle institue un système contractuel et des motifs exhaustivement prévus par la loi afin de pouvoir, le cas échéant, se séparer d'un collaborateur de l'Etat. Depuis une vingtaine d'années, le principe de recrutement a été grandement professionnalisé par le biais d'une procédure adoptée par le Conseil d'Etat. Désormais, c'est la compétence qui doit primer. Enfin, Monsieur Grund confirme que le SPEV ne détient aucun document relatif aux périodes visées puisque le service ne dispose matériellement que des dossiers techniques (à savoir des éléments tels que les paiements de salaires), les dossiers personnels se trouvant au sein des services concernés.

4. DISCUSSION GENERALE

La discussion générale est ouverte et plusieurs opinions variées s'expriment.

Plusieurs commissaires relèvent d'emblée que l'objet du postulat est très intéressant sous l'angle historique mais qu'une telle étude nécessiterait des frais importants et l'engagement de personnel. Dans le contexte actuel, ils estiment inutile de mener une telle recherche au niveau politique. En revanche, il serait certainement pertinent et utile que des universitaires approfondissent cette thématique. Ces commissaires ne souhaitent donc pas renvoyer cet objet parlementaire au Conseil d'Etat.

D'autres commissaires partagent en partie l'analyse du postulant et estiment qu'une étude historique sur le sujet serait pertinente ; il conviendrait toutefois de définir plus précisément les modalités de réponse au postulat et ils souhaiteraient aussi connaître les montants potentiellement engagés.

Un commissaire observe qu'il pourrait être envisageable que le canton effectue cet éclairage scientifique ou alors qu'il propose une bourse d'étude à un doctorant attiré par cette problématique, et ce afin de répondre à l'objet du postulat à un coût limité.

Un autre commissaire estime qu'il est nécessaire de répéter que le postulant ne parle pas de procédure d'indemnisation au bénéfice de personnes injustement écartées de l'administration pour des motifs d'appartenance politique, mais uniquement de réhabilitation. Selon lui, le rôle de l'Etat consiste à délimiter les périodes, puis ensuite discuter des montants mis à disposition des chercheurs. C'est pourquoi il estime que la présente commission est déjà en train de mener le débat universitaire, étant donné qu'il revient aux historiens de cadrer les questions contenues dans le postulat. Dès lors, il trouverait très intéressant que le canton de Vaud propose un fonds, et ce afin de valoriser les sciences historiques et humaines qui ne sont pas toujours mises en lumière.

A la suite de ces interventions, le postulant précise que le contexte a évidemment évolué et ne doute pas du fait que les nominations s'effectuent de manière plus transparente aujourd'hui. Comme dans toute recherche, des difficultés d'ordre scientifique existent, mais il n'est pas aisé de préjuger d'un obstacle particulier qui rendrait cette étude trop chère ou ardue. Ainsi, il estime que l'Etat pourrait subventionner et soutenir un travail de thèse, voire de maîtrise, ou encore octroyer un fonds d'étude dans le cadre universitaire.

Par ailleurs, le postulant relève que le Directeur des ACV a indiqué que ce sont surtout des personnalités publiques qui sont mises en lumière. Ces dernières, du fait de leur notoriété ou de leur position académique, ont pu bénéficier d'une certaine visibilité voire d'une protection, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des « petits » fonctionnaires. C'est pour cette raison qu'il souhaite savoir, le cas échéant, combien de personnes ont été concernées par cette forme d'ostracisme. Le postulant plaide ainsi plutôt pour une vision large de la période éventuellement étudiée, à savoir entre les années 1930 et 1970, et ce afin de donner une limite arbitraire à la fin de la guerre froide dans ce qu'elle avait de plus virulent.

Monsieur le Chancelier précise que si le postulat est accepté, cela obligera le Conseil d'Etat à dégager des fonds. L'ampleur des recherches requiert au minimum un travail de thèse, soit trois ans de salaire. Dans le cas où une commission historique serait mandatée, il faudrait certainement faire appel à une équipe de chercheurs, ce qui occasionnera une multiplication des frais. Par conséquent, ce postulat devra s'inscrire dans la durée car la réponse du Conseil d'Etat dépendra de la durée de l'étude.

A la question d'un commissaire qui demande si de telles commissions historiques ont déjà été instituées, le Directeur des ACV précise que, depuis qu'il est en fonction, c'est la sixième fois qu'une demande à caractère historique et/ou sociétale vise à interroger le passé vaudois. Il cite notamment les cas de la commission du professeur André Lasserre, de la stérilisation des handicapés mentaux, du commerce transatlantique ou encore des personnes victimes de mesures coercitives. L'Etat a donc réagi à chaque reprise en cautionnant des recherches et en mandatant des experts compétents pour établir un premier état des sources.

Plusieurs commissaires souhaitent savoir si l'Etat ne peut pas attendre qu'une personne effectue une thèse pour répondre à ce postulat et si l'Etat ne peut pas susciter des vocations de recherche auprès de l'UNIL et de ses doctorants (par exemple avec la mise à disposition d'une bourse).

Monsieur le Chancelier précise que le Conseil d'Etat est chargé d'étudier et de rapporter mais est également obligé de financer une recherche pour « créer » la substance même de la réponse au postulat. Si ce dernier est renvoyé au Conseil d'Etat, il serait possible de le laisser durant un certain temps en attente en accord avec le Grand Conseil. S'agissant de la possibilité de susciter l'intérêt d'un chercheur, la liberté académique prime et l'Etat ne peut obliger l'UNIL à mener une telle étude.

Le postulant reprend la parole pour indiquer qu'il serait frustrant qu'une éventuelle étude menée sur le sujet ne porte que jusqu'en 1946. Il donne deux exemples : l'insurrection de Budapest en 1956 qui a donné lieu à une nouvelle vague d'anticommunisme ou encore le Printemps de Prague en 1968.

Aussi, le postulant souligne qu'il n'attend pas forcément une réponse rapide à son objet parlementaire puisque qu'un travail d'une telle ampleur doit prendre le temps nécessaire pour être mené à bien. Dès lors, il est favorable à ce que le Conseil d'Etat détermine lui-même la meilleure manière de répondre au postulat, tout en étant assuré que le travail de recherche se poursuit, et ce même si la réponse intervient dans 3 ou 4 ans. En outre, il imagine que quelqu'un pourrait être intéressé à effectuer cette recherche, et ce sans user de pressions, puisque la liberté académique n'empêche pas les incitations. Enfin, il précise à nouveau qu'il ne s'agit pas de réhabiliter des idéologies mais les personnes qui ont été victimes d'ostracisme.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 4 voix pour, 3 contre et aucune abstention.

Lausanne, le 9 avril 2018.

*Le rapporteur :
(Signé) Mathieu Blanc*