

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Jean-François Thuillard – Elaboration de la brochure explicative officielle lors des votations cantonales : le Conseil d'Etat va-t-il adapter ses pratiques aux recommandations de la Cour constitutionnelle ?**

### **Rappel**

*L'article 24 de la Loi cantonale sur l'exercice des droits politiques (LEDP) est consacré à la brochure explicative officielle que la Chancellerie d'Etat doit éditer lors des votations cantonales. Dans le cas d'un référendum, cet article prévoit que le comité référendaire est en droit de fournir un argumentaire à l'Etat en vue d'une publication dans la brochure officielle. Il est précisé que cet argumentaire et l'avis du Conseil d'Etat doivent être de " dimension égale. "*

*Dans le cadre de la votation cantonale du 12 février 2017 sur la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), les services de l'Etat ont demandé au comité référendaire dont je fais partie de leur fournir un argumentaire comportant 2000 signes, espaces compris. Un tel argumentaire a été fourni dans les délais impartis. Il a été publié dans la brochure officielle, à côté de l'avis du Conseil d'Etat, comprenant 2244 signes, espaces compris.*

*Compte tenu notamment de la différence du nombre de signes, le comité référendaire a déposé un recours contre la brochure officielle, considérant que l'avis du Conseil d'Etat ne pouvait pas être plus long que son propre argumentaire au vu du principe d'égalité imposé par l'article 24 de la LEDP.*

*Dans un arrêt rendu le 30 janvier 2017, la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal a considéré que même si le nombre de signes typographiques de l'argumentaire du comité référendaire et de l'avis du Conseil d'Etat n'est pas identique, il y a " dimension égale " quand les deux textes apparaissent équivalents sur le plan visuel. Sur le plan juridique, la Cour constitutionnelle a dès lors rejeté le grief du comité référendaire. Mais sur le plan pratique, la Cour constitutionnelle a terminé son argumentation en faisant la recommandation suivante au Conseil d'Etat : " lorsque l'autorité fixe, même à titre indicatif, un nombre de signes topographiques (sic) à un comité référendaire, elle serait bien inspirée de se contraindre à respecter cette limite. "*

*Il semblerait que le Conseil d'Etat agisse régulièrement comme dans le cas du référendum contre la LPPPL, imposant au comité référendaire un nombre de signes qu'il ne respecte pas lui-même. Par exemple, dans la brochure officielle consacrée à la votation cantonale du 20 mars 2016 sur la réforme de l'imposition des entreprises, il est piquant de constater que l'argumentaire du comité référendaire comprend 1996 signes, espaces compris, tandis que l'avis du Conseil d'Etat comporte 2155 signes, espaces compris.*

*Je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas respecté, lors de la rédaction de ses avis sur la LPPPL et*

*sur la réforme de l'imposition des entreprises, le nombre de signes imposé aux référendaires ?*

2. *Dans le cadre des votations sur la LPPPL et sur la réforme de l'imposition des entreprises, est-ce que le Conseil d'Etat a invité, à un moment à ou un autre, les référendaires à compléter leurs argumentaires de manière à ce que ceux-ci comportent le même nombre de signes que ses propres avis ?*
3. *Au vu des recommandations de la Cour constitutionnelle, est-ce que le Conseil d'Etat va revoir ses pratiques en vue des prochaines votations cantonales ? En d'autres termes, va-t-il dorénavant respecter le nombre de signes qu'il impose aux référendaires ?*

*Je remercie d'ores et déjà le Conseil d'Etat de ses réponses.*

*Ne souhaite pas développer.*

*(Signé) Jean-François Thuillard*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **PREAMBULE**

En préambule, le Conseil d'Etat reproduit l'extrait suivant de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité :

*" Dans la décision attaquée (p. 5), les éléments suivants sont relevés, à propos des textes des pages 10 et 11 de la brochure. Il est constaté que l'"avis du Conseil d'Etat" compte 2'244 signes, tandis que l'"avis du comité référendaire" compte 1'976 signes, d'où une différence de l'ordre de 270 signes. Le graphisme employé est le même pour les deux argumentaires (taille, police et couleur de caractères, mise en page) ; leurs dimensions sont aussi égales dans la mesure où tous deux occupent une page complète (format A5) de la brochure. Tout au plus le Conseil d'Etat présente-t-il sa position sur un paragraphe supplémentaire. Visuellement, les deux textes paraissent quasiment identiques quant à leur importance ; ils sont présentés côte à côte dans la brochure, de manière à ce que l'électeur puisse les lire de manière comparée, sans qu'un argumentaire ne soit avantagé par rapport à l'autre. Dans ces conditions, la taille légèrement plus importante de l'avis du Conseil d'Etat n'est pas susceptible d'avoir une quelconque incidence sur la formation de la volonté de l'électeur.*

*Il est manifeste que la publication côte à côte des deux avis, avec une même mise en page, une même police de caractères, etc., correspond à un traitement des deux textes équitable sur le plan graphique – comme l'exige l'art. 24 al. 3 LEDP. En imposant un traitement équitable du texte préparé par le comité référendaire, la loi cantonale n'interdit pas la publication, à côté, d'un texte de l'autorité présenté en quelque sorte comme une réponse à cet argumentaire. L'art. 24 al. 3 LEDP prévoit que l'avis du comité référendaire pourra avoir une "dimension égale" à l'avis des autorités. La notion de "dimension" peut être interprétée dans le sens retenu par le Conseil d'Etat : en réservant l'espace d'une page A5 à chacun des deux avis, le critère de la "dimension égale" est respecté. Même si le nombre de signes typographiques n'est pas identique, il y a "dimension égale" quand, visuellement, les deux textes apparaissent équivalents. Il en va ainsi dans le cas particulier. Le Conseil d'Etat n'a donc pas violé l'art. 24 al. 3 LEDP en rédigeant, pour la page 11 de la brochure, un texte comportant légèrement plus de signes typographiques que le texte du comité référendaire à la page 10, le droit cantonal n'exigeant pas que les deux avis aient exactement la même longueur. Il convient du reste de relever que le comité d'initiative n'a pas demandé, au moment où il a soumis sa contestation au Conseil d'Etat, l'autorisation de compléter son texte pour qu'il atteigne 2'244 signes ; vraisemblablement estimait-il que son argumentaire était complet et percutant, et partant qu'il ne gagnerait rien à être allongé.*

*Au surplus, la lettre du 1<sup>er</sup> septembre 2016 du Service des communes et du logement ne contenait pas une assurance que l'avis des autorités ne dépasserait pas 2'000 signes. Cette lettre n'exposait pas non*

*plus que l'argumentaire du comité référendaire, au cas où il occuperait l'équivalent d'une page A5 avec un peu plus de 2'000 signes, serait modifié ou raccourci. La mention dans cette lettre, entre parenthèses, des "2'000 signes, espaces compris" était indicative. On ne saurait en déduire qu'il s'agissait d'une limite stricte, ou d'une dimension maximale, que l'argumentaire du Conseil d'Etat devait aussi respecter pour satisfaire à la condition de la "dimension égale" de l'art. 24 al. 3 LEDP. Au contraire, il faut procéder à une appréciation globale des deux avis, comme l'a fait le Conseil d'Etat dans la décision attaquée. Néanmoins, il convient de relever que, lorsque l'autorité fixe, même à titre indicatif, un nombre de signes topographiques, elle serait bien inspirée de se contraindre à respecter cette limite".*

## REPONSES AUX QUESTIONS DE L'INTERPELLATION

1. *Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas respecté, lors de la rédaction de ses avis sur la LPPPL et sur la réforme de l'imposition des entreprises, le nombre de signes imposé aux référendaires ?*

Tout en notant, en sus des constats opérés par la Cour constitutionnelle, que les deux avis tenaient l'un et l'autre sur une page A5, Le Conseil d'Etat a considéré, exactement comme la Cour constitutionnelle, que la taille de son avis n'était pas susceptible d'avoir une quelconque incidence sur la formation de la volonté de l'électeur.

2. *Dans le cadre des votations sur la LPPPL et sur la réforme de l'imposition des entreprises, est-ce que le Conseil d'Etat a invité, à un moment à ou un autre, les référendaires à compléter leurs argumentaires de manière à ce que ceux-ci comportent le même nombre de signes que ses propres avis ?*

Le Conseil d'Etat s'attache à ce que la présentation de ses arguments et celle des référendaires soit claire et équitable. Comme la Cour constitutionnelle le rappelle, le nombre de signes n'est pas en soi déterminant, le droit cantonal n'exigeant pas que les deux avis aient exactement la même longueur. Il n'y avait donc pas lieu de demander aux référendaires de compléter leurs argumentaires.

3. *Au vu des recommandations de la Cour constitutionnelle, est-ce que le Conseil d'Etat va revoir ses pratiques en vue des prochaines votations cantonales ? En d'autres termes, va-t-il dorénavant respecter le nombre de signes qu'il impose aux référendaires ?*

Dans la mesure où un nombre de signes est fixé, même à titre indicatif, il se justifie dorénavant de veiller à ce qu'il soit équivalent, conformément à la précision apportée par la jurisprudence.

Soucieux du bon déroulement du processus démocratique, le Conseil d'Etat continuera de veiller à ce que les personnes appelées à voter reçoivent l'information adéquate par l'intermédiaire de la brochure officielle, afin qu'elles puissent librement se forger une opinion.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 décembre 2017.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*