



## REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Hadrien Buclin et consort – Frais d'avocats des conseillers d'Etat : qui paie ?

#### *Rappel de l'interpellation*

Deux conseillers d'Etat ont récemment lancé, à l'aide d'avocats, des procédures juridiques, l'un contre un journaliste correspondant d'un journal alémanique en Suisse romande, l'autre contre la parution d'un pamphlet. Notons au passage que certains acteurs se sont inquiétés d'une atteinte à la liberté d'expression : ainsi de l'association professionnelle de journalistes *Impressum* (communiqué du 26 mars 2019) qui, dans le cas de la plainte civile lancée contre le journaliste évoqué plus haut, considère qu'il s'agit d'« une manière déguisée de vouloir censurer le journaliste et plus largement faire peur aux médias ».

La question se pose aussi de savoir si l'Etat cantonal participe pour tout ou partie au financement de ces procédures. Le soussigné adresse donc les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Des règles sont-elles fixées pour une éventuelle prise en charge, par la collectivité publique, des frais d'avocats des conseillers d'Etat en cas de lancement de procédure juridique contre des tiers ?
2. L'Etat participe-t-il au paiement des frais d'avocats dans les deux procédures citées ci-dessus ?

*Ne souhaite pas développer.*

*(Signé) Hadrien Buclin  
et 1 cosignataire*

## ***Réponse du Conseil d'Etat***

### **I. Introduction**

#### **1.1. Formalisation de la pratique par des règles dûment codifiées**

Dans sa séance du 26 juin 2019, le Conseil d'Etat a formalisé des règles internes qui sont reproduites intégralement dans le ch.1.2 ci-dessous et qui se fondent pour une large part sur celles qui guidaient précédemment le chancelier, en concertation avec le chef du Service juridique et législatif.

Au cours du premier semestre 2019, le Conseil d'Etat a mandaté la chancellerie pour une clarification de la pratique et des règles en la matière au vu des constats suivants : depuis plusieurs années, on observe que les membres du Conseil d'Etat et les cadres supérieurs de l'administration se retrouvent toujours plus exposés à des mises en cause nécessitant le cas échéant le recours à un mandataire professionnel. Le phénomène de la judiciarisation des contentieux accentue cette exposition. Par ailleurs, il peut se produire des situations où magistrats et cadres sont amenés à devoir défendre leurs droits en ouvrant des procédures judiciaires. La chancellerie a ainsi formulé une proposition de directive notamment après avoir conduit une étude auprès de la Confédération et les autres cantons, dont il ressort une grande diversité de pratiques, relativement peu codifiées.

Le 26 juin 2019, le Conseil d'Etat a donc adopté les règles exposées sous ch.1.2. ci-dessous, en décidant que *mutatis mutandis*, elles pouvaient aussi guider la pratique en ce qui concerne les cadres supérieurs de l'administration. Vu l'évolution de la situation observée ces dernières années, il a paru nécessaire au Conseil d'Etat de disposer dorénavant non seulement de règles dûment codifiées, mais aussi d'une compétence décisionnelle directe. Enfin, le Conseil d'Etat a également chargé la chancellerie d'examiner la possibilité de souscrire à un système d'assurance pour ses membres et pour les cadres supérieurs de l'administration. Cet examen est en cours.

#### **1.2. Règles internes du Conseil d'Etat**

##### ***« Prise en charge des frais d'avocats et de justice des membres du Conseil d'Etat***

###### **Principe**

*L'Etat prend en charge ces frais aux conditions suivantes :*

- 1) *s'ils se rapportent à un litige en lien avec la fonction*  
*et :*
- 2a) *si le membre du Conseil d'Etat concerné fait l'objet d'une dénonciation d'un tiers ou d'une plainte pénale d'un tiers ou est défendeur dans un litige civil ouvert par un tiers*

*ou*

- 2b) *à la condition stricte que l'intérêt d'intenter ou de poursuivre une action en justice contre un tiers, en particulier sous l'angle de l'efficacité et de la proportionnalité, est avéré et paraît prépondérant pour assurer la bonne exécution de la charge de conseiller d'Etat et de chef-fe de département, ou pour préserver le bon déroulement des activités des autorités, ou pour préserver l'image des autorités.*

### Procédure

- *La chancellerie et le SJL sont chargés d'examiner le dossier. Ils se concertent et transmettent leurs avis au Président-e du Conseil d'Etat (ci-après le Président) ainsi qu'au membre du Conseil d'Etat concerné ;*
- *le membre du Conseil d'Etat concerné est invité à transmettre s'il le souhaite sa détermination au Président;*
- *le cas échéant après audition du chancelier-ère, du chef-fe du SJL ou du membre du Conseil d'Etat concerné, le Président saisit le Conseil d'Etat pour décision ;*
- *le Conseil d'Etat statue sur la quotité des frais pris en charge. En lieu et place d'une prise en charge dès le début d'une procédure, il peut opter pour le principe d'un remboursement au fur et à mesure du déroulement de la procédure prise en charge. Enfin, si le membre du Conseil d'Etat concerné est condamné ou débouté par une décision de justice exécutoire et si cela est équitable au regard des circonstances, notamment de la gravité de la faute, le Conseil d'Etat peut décider de demander le remboursement de tout ou partie des frais pris en charge ;*
- *lorsqu'une procédure requiert que des frais soient engagés dans des délais tels que la procédure ci-dessus ne peut être mise en œuvre, le Président statue après une consultation rapide du chancelier-ère et du chef-f-e du SJL. Cette décision est soumise à ratification du Conseil d'Etat. »*

## II. Réponses aux questions

- 1) *Des règles sont-elles fixées pour une éventuelle prise en charge, par la collectivité publique, des frais d'avocats des conseillers d'Etat en cas de lancement de procédure juridique contre des tiers ?*

Des règles ont été fixées dans une directive interne, comme rappelé ci-dessus.

- 2) *L'Etat participe-t-il au paiement des frais d'avocats dans les deux procédures citées ci-dessus ?*

En ce qui concerne la procédure intentée sur le plan civil par M. Broulis, la règle appliquée par le chancelier est celle qui figure au ch. 2b) ci-dessus et qui prévoit une prise en charge « à la condition stricte que l'intérêt d'intenter ou de poursuivre une action en justice contre un tiers, en particulier sous l'angle de l'efficacité et de la proportionnalité, est avéré et paraît prépondérant pour assurer la bonne exécution de la charge de conseiller d'Etat et de chef-fe de département, ou pour préserver le bon déroulement des activités des autorités, ou pour préserver l'image des autorités ». Dans le cas d'espèce, au vu de l'ensemble des circonstances sous-tendant le litige, il y avait un intérêt prépondérant, sous l'angle de la prise en charge des frais, à défendre les institutions au minimum jusqu'à conciliation sous l'autorité du magistrat saisi ou, à défaut d'une telle conciliation, par la poursuite de l'action judiciaire, étant précisé que dans ce cas une nouvelle décision doit intervenir concernant la prise en charge des frais pour cette suite. En l'espèce, la conciliation n'a pas abouti et M. Broulis a lui-même proposé de prendre à sa charge les frais liés à la suite de la procédure, suite qui a consisté dans le dépôt de la demande auprès du Président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne. Ainsi, les frais ont été pris en charge partiellement par l'Etat, soit jusqu'au moment où l'absence de conciliation a été constatée.

En ce qui concerne l'action ouverte par Mme de Quattro lors de la parution d'un livre la concernant, c'est également la règle figurant au ch.2b) ci-dessus qui a été appliquée par le chancelier et qui a abouti à la prise en charge partielle des frais, en ce sens qu'il y avait un intérêt prépondérant, sous l'angle de la prise en charge des frais, à ce que des mesures provisionnelles permettent d'une part de dissiper la confusion autour du titre de l'ouvrage - qui pouvait laisser penser que la rédaction et la parution de ce dernier avaient été autorisées par la conseillère d'Etat - et d'autre part de mettre fin à l'usage non autorisé d'une photographie de la conseillère d'Etat en couverture de l'ouvrage. Dès lors que ces éléments ont été corrigés, les frais ne sont plus éligibles pour une prise en charge.

Pour être complet, il convient de préciser que M. Broulis a engagé une procédure pénale à Zurich à la suite d'un article contenant une appréciation sans fondement à son propos, laquelle aurait dû logiquement donner lieu à un rectificatif en bonne et due forme qui n'est pas intervenu. Vu cet élément et dans la mesure où M. Broulis était visé expressément en tant que chef de département des finances, il y avait un intérêt prépondérant, sous l'angle de la prise en charge des frais, à défendre les institutions jusqu'à conciliation sous l'autorité du magistrat saisi. Le chancelier a donc là aussi appliqué la règle figurant au ch.2 b) ci-dessus.

Comme indiqué dans l'introduction, le Conseil d'Etat est depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019 l'autorité compétente pour statuer formellement sur la question de la prise en charge des frais d'avocat et de justice de ses membres dans le cadre de litiges liés à la fonction, sur la base des règles matérielles et de procédures exposées dans la présente réponse et de ce fait rendues publiques. Il n'a pas eu à prendre de décisions à ce titre depuis l'entrée en vigueur de ces règles.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 décembre 2019.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*