

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jessica Jaccoud et consorts – « SOS Communes » aux frais des contribuables? (20_INT_20)

Rappel de l'interpellation

Par courrier du 25 septembre 2020, les deux auteurs de l'initiative « SOS Communes », également député.e.s PLR au Grand conseil, ont communiqué le texte final de leur initiative aux communes vaudoises. Les précités ont également sollicité les Municipalités de notre Canton afin d'obtenir: - Un soutien formel à l'initiative; - Un soutien à la récolte des signatures par la diffusion des feuilles de signatures au Conseil communal; - Un soutien financier par une contribution fixe ou par un montant par habitant. Cette sollicitation de la part des auteurs d'une initiative populaire cantonale soulève de nombreuses questions dont les réponses pourraient orienter, pour l'avenir, de nombreux acteurs politiques et de la vie citoyenne. En effet, il est peu commun, pour ne pas dire franchement inhabituel, qu'une initiative populaire cantonale soit financée, même partiellement, par l'argent du contribuable. Il est également peu commun, pour ne pas dire franchement inhabituel, que des Municipalités s'engagent dans le cadre d'une campagne populaire. En effet, en principe, les collectivités publiques ne doivent pas s'engager dans une campagne de votation. Les cas dans lesquelles des Municipalités ont été empêchées, par exemple, de mener campagne contre des référendums sur leur propre territoire sont nombreux.

Au vu de ce qui précède, les député.e-s soussigné.e-s adressent les questions suivantes au Conseil d'Etat et le remercient d'ores et déjà pour ses réponses :

- 1. Une Municipalité possède-t-elle les compétences légales - formelles et matérielles - afin d'apporter son soutien à une initiative populaire cantonale?*
- 2. Une Municipalité possède-t-elle les compétences financières - hors budget - afin d'accorder un montant fixe ou par habitant en faveur d'une initiative populaire cantonale et si oui, quelles sont les limites financières à un tel soutien?*
- 3. Un.e contribuable communal.e a-t-elle/il des moyens institutionnels, cas échéant, afin de s'opposer au financement d'une initiative cantonale populaire par sa Municipalité?*
- 4. Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat s'agissant de l'engagement d'argent du contribuable dans une campagne de récolte de signatures en vue d'une initiative populaire cantonale?*
- 5. S'agissant de l'analyse de la marge de manoeuvre d'une Municipalité dans le cadre d'une campagne de récolte de signatures, serait-elle par exemple autorisée à inviter ses citoyen.e.s, par une communication officielle, à signer une initiative populaire cantonale ou la soutenir financièrement?*
- 6. Une Municipalité ou le Bureau du Conseil communal seraient-ils autorisés à distribuer des fiches de signatures d'une initiative populaire cantonale aux membres du Conseil communal?*
- 7. Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat s'agissant d'un processus qui amènerait la Municipalité à récolter les fiches de signatures et à contrôler la présence (ou l'absence) de la signature de tel.le. ou tel.le conseiller.ère communal.e?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Les interventions des autorités (fédérales, cantonales ou communales) dans les campagnes de votation sont légalement possibles dans la vie politique suisse. Cependant, elles sont strictement encadrées par différents principes constitutionnels, dont la liberté de vote inscrite à l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale. Cette disposition protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens. Dans le cadre d'une élection ou d'une votation, ces derniers doivent pouvoir déterminer et mûrir leur vote de la façon la plus libre et complète possible en étant à l'abri de manœuvres insidieuses ou de procédés de propagande trompeurs.

Sur cette base, le Tribunal fédéral a développé une abondante jurisprudence définissant à quelles conditions l'intervention d'une autorité dans une campagne politique est admissible à l'aune de la liberté de vote. Il en ressort que les autorités sont fondées à agir dans les scrutins qui concernent leur propre collectivité. En ce qu'elles ont pour fonction de diriger la collectivité, elles endossent une fonction d'information qui les autorise à faire part de leur conception de l'intérêt public à leurs administrés.

Ainsi la municipalité est généralement à l'origine des projets combattus par la voie du référendum au niveau communal ; elle peut donc s'engager dans la campagne afin de défendre un projet qui lui semble œuvrer au bien commun. Elle n'est ainsi pas tenue à un devoir de neutralité et peut exprimer son avis et délivrer une recommandation de vote. Il importe cependant que ses interventions respectent les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

Les interventions d'une autorité dans la campagne de votation relative à une autre collectivité s'apprécient selon des critères différents. Ainsi, l'intervention d'une commune dans une campagne précédant un scrutin cantonal n'est admissible qu'exceptionnellement. L'autorité communale ne peut intervenir dans une campagne relative à un scrutin cantonal que si elle y est conduite par des motifs pertinents. Tel est le cas lorsque la commune nourrit un intérêt direct et particulier pour l'objet du scrutin.

Pour démontrer l'existence d'un pareil intérêt, il faut apporter la preuve que la commune serait touchée de manière bien plus forte que les autres communes du canton en cas d'acceptation ou de refus de l'objet du scrutin. Cet intérêt direct et particulier doit être apprécié au cas par cas. S'il n'est pas exclu lorsqu'il s'agit d'un acte général et abstrait, l'existence d'un tel intérêt est en général attestée lors de projets concrets, en particulier les projets cantonaux d'infrastructure qui ont souvent un impact social, économique ou environnemental d'envergure sur certaines communes en particulier. Un exemple pertinent à cet égard serait la construction d'une route cantonale traversant une ou plusieurs communes. En 1990, le Tribunal fédéral avait ainsi admis que la commune de Cheseaux-sur-Lausanne intervienne officiellement dans le cadre d'une campagne référendaire portant sur la construction d'une route cantonale de déviation qui la concernait directement (ATF 116 Ia 466).

Même fondées en droit, les interventions de l'autorité communale doivent demeurer objectives dans leur contenu. En outre, il convient qu'elles soient transparentes, en ce que les interventions officielles doivent pouvoir être clairement identifiées comme telles par les citoyens. Enfin, les autorités communales ne doivent pas user de moyens disproportionnés ; il ne leur faut pas excéder ce qui apparaît nécessaire à une information adéquate du corps électoral.

Cette jurisprudence a encore été confirmée par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 6 avril dernier (ATF 146 I 129, consid. 5.1).

Réponse aux questions

Sur la base de ce rappel de la jurisprudence, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions soulevées par la présente interpellation :

1. Une Municipalité possède-t-elle les compétences légales - formelles et matérielles - afin d'apporter son soutien à une initiative populaire cantonale?

Une Municipalité peut apporter son soutien à une initiative populaire cantonale si la commune nourrit un intérêt direct et particulier pour l'objet de l'initiative. Comme précisé ci-dessus, l'existence d'un tel intérêt est démontrée dès lors qu'il est établi que la commune serait impactée d'une manière directe et spécifique (sur le plan administratif, social, environnemental, économique ou en termes d'infrastructures etc.) qui dépasse largement l'impact pour les autres communes du canton en cas de refus ou d'acceptation de l'initiative populaire cantonale par le peuple. Le cas d'espèce relevé par la députée concerne une initiative portant sur la répartition de la facture sociale entre l'Etat et les communes (participation à la cohésion sociale). Toutes les communes vaudoises sont concernées au même titre par cet objet. Autrement dit, à suivre les critères retenus par le Tribunal fédéral, on peut douter qu'une commune puisse se prévaloir d'un intérêt direct et particulier justifiant un engagement de ses autorités. Le seul fait que les finances de certaines communes seraient plus affectées que d'autres par l'initiative ne constitue a priori pas un intérêt direct et spécifique au sens donné à ces termes par la jurisprudence.

2. Une Municipalité possède-t-elle les compétences financières - hors budget - afin d'accorder un montant fixe ou par habitant en faveur d'une initiative populaire cantonale et si oui, quelles sont les limites financières à un tel soutien?

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une commune particulièrement concernée par l'objet d'un scrutin cantonal peut user des différents moyens d'influencer l'opinion qui sont usuellement mis en œuvre dans une campagne par les partisans ou opposants d'un projet. La Municipalité est ainsi davantage libre, dans les modalités de son intervention, lorsqu'elle intervient dans un scrutin se situant au niveau cantonal que lorsqu'elle agit au niveau communal. En principe, il n'est pas exclu que la municipalité engage de l'argent public dans le soutien à une initiative populaire cantonale dès lors qu'elle peut se prévaloir d'un intérêt direct et particulier de la commune, au sens où l'entend la jurisprudence précitée.

Deux limites sont toutefois à souligner. En premier lieu, les moyens financiers engagés ne doivent pas être disproportionnés. Afin d'éviter autant que possible toute forme de distorsion entre les participants à la campagne, la commune ne doit pas dépenser davantage que ne peuvent le faire sans sacrifices importants les partis et les autres groupes intéressés. En second lieu, la municipalité est tenue de respecter les règles budgétaires en vigueur. Ses opérations de communication doivent être inscrites sur une ligne budgétaire adéquate et dans la limite de celle-ci, sous réserve de l'application de l'article 11, alinéa 1er du règlement sur la comptabilité des communes (RCCom), lequel dispose que « la municipalité ne peut engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles que jusqu'à concurrence d'un montant et selon les modalités fixés par le conseil au début de la législature ». En l'occurrence, s'agissant d'un événement qui n'était pas prévisible lors de la construction budgétaire, l'application de cette disposition n'apparaît pas d'emblée exclue. Chaque municipalité concernée devra toutefois examiner dans quelle mesure elle dispose des compétences nécessaires. De surcroît, en cas d'engagement de dépenses selon cette disposition, elle devra les soumettre ensuite à l'approbation de son conseil (art. 11, al. 2 RCCom).

3. Un.e contribuable communal.e a-t-elle/il des moyens institutionnels, cas échéant, afin de s'opposer au financement d'une initiative cantonale populaire par sa Municipalité?

Selon l'article 117 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), toute contestation relative à la préparation, au déroulement ou au résultat d'une élection ou d'une votation, ainsi qu'aux demandes d'initiative et de référendum peut faire l'objet d'un recours. Un citoyen estimant que la Municipalité n'est pas en droit de soutenir une initiative populaire déposée au niveau cantonal peut donc déposer un recours, dans les formes et délais prévus par la LEDP. En particulier, le respect du délai de trois jours dès connaissance du motif de plainte (art. 119 LEDP) revêt une importance particulière en l'espèce, le citoyen ne pouvant attendre l'aboutissement de l'initiative, et encore moins un éventuel scrutin, pour former recours.

4. Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat s'agissant de l'engagement d'argent du contribuable dans une campagne de récolte de signatures en vue d'une initiative populaire cantonale?

L'engagement de l'argent des contribuables dans une campagne politique n'est jamais un acte anodin. Il doit être mûrement réfléchi car l'impôt a pour vocation première de financer les prestations offertes à la population. Cependant, l'engagement de deniers publics dans une telle campagne est exceptionnellement possible, aux conditions posées par la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Le Conseil d'Etat tient en particulier à rappeler ici la nécessité que la commune dispose d'un intérêt qui dépasse largement celui des autres communes du canton et l'importance du principe de proportionnalité. L'argent du contribuable communal ne saurait être engagé au-delà de ce qui apparaît strictement nécessaire à la défense de l'intérêt public communal et dans une mesure qui n'excède pas les moyens que les autres acteurs du débat public sont disposés à investir.

En outre, le principe de transparence mérite également une mention particulière. Ce principe interdit que l'autorité agisse en sous-main afin de dissimuler la portée réelle de son engagement au public. Toute intervention de l'autorité doit être identifiable comme telle par le citoyen, sans ambiguïté possible. Il serait ainsi intolérable qu'une municipalité décide de financer une association qui se contenterait d'affecter ce financement à des opérations de campagne. La création de montage financier ou le financement par une structure intermédiaire dans le but de dissimuler un financement public ne saurait donc être admis.

5. S'agissant de l'analyse de la marge de manoeuvre d'une Municipalité dans le cadre d'une campagne de récolte de signatures, serait-elle par exemple autorisée à inviter ses citoyen.e.s, par une communication officielle, à signer une initiative populaire cantonale ou la soutenir financièrement?

Le lancement d'une initiative populaire cantonale fait l'objet d'une publication officielle dans la FAO (prévue à l'art. 90b LEDP) et, en général, d'une couverture médiatique d'une envergure certaine. À cette occasion, les responsables politiques communaux peuvent, à titre individuel, exprimer leur soutien à l'initiative. Les citoyens disposent donc déjà de suffisamment de canaux d'information pour connaître les initiatives populaires qui sont lancées ainsi que l'identité et les arguments des personnes, organisations ou autorités qui les soutiennent. En outre, une communication officielle de la Municipalité invitant l'ensemble de ses citoyens à signer une initiative ne serait, encore une fois, possible que si celle-ci disposait d'un intérêt direct et spécifique, au sens donné à ces termes par la jurisprudence. Au demeurant, on peut se demander si un tous-ménages adressé à l'ensemble de la population communale serait encore conforme au principe de proportionnalité.

6. Une Municipalité ou le Bureau du Conseil communal seraient-ils autorisés à distribuer des fiches de signatures d'une initiative populaire cantonale aux membres du Conseil communal?

Si la commune peut exceptionnellement s'engager en faveur d'une initiative populaire cantonale, une telle pratique, bien que difficile à justifier, ne semble a priori pas exclue. Toutefois, il semble qu'il y ait des endroits plus adéquats (stands sur les marchés ou à proximité de lieux fréquentés) pour effectuer ces démarches. En tous les cas, il convient de garantir aux membres du Conseil communal la totale liberté de ne pas signer ou signer la demande d'initiative populaire. Aucune pression ne saurait être tolérée.

7. Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat s'agissant d'un processus qui amènerait la Municipalité à récolter les fiches de signatures et à contrôler la présence (ou l'absence) de la signature de tel.le ou tel.le conseiller.ère communale?

D'une part, un procédé de ce genre apparaîtrait problématique sous l'angle de la liberté des conseillers communaux d'exercer leurs droits politiques dans le sens où ils l'entendent. En outre, une telle pratique s'apparenterait à un traitement de données personnelles, et même de données sensibles vu qu'il s'agirait d'informations sur les opinions politiques des conseillers communaux au sens de l'article 4 alinéa 1 chiffre 2 de la loi sur la protection des données personnelles (LPrD). Un fondement se trouvant dans une loi au sens formel serait donc nécessaire à la mise en place d'un tel processus. Le Conseil d'Etat constate qu'aucune base légale autorisant ce genre de procédé n'existe à l'heure actuelle. Partant, la pratique imaginée par l'auteur de l'interpellation serait a priori illégale. Enfin, il faut relever que les données personnelles qui figurent sur les listes de signatures ne peuvent être traitées qu'à des fins de vérification de la qualité d'électeur des signataires. En aucun cas, la législation sur les droits politiques n'autorise une forme de contrôle politique sur l'identité des personnes ayant apporté leur soutien à une initiative populaire.

En conclusion, et en l'état actuel de la jurisprudence, il paraît douteux qu'une commune vaudoise soit en droit d'intervenir lors de la récolte de signatures ou le cadre de la campagne sur un éventuel scrutin portant sur l'initiative « SOS Communes », et que ce soit en faveur ou défaveur de cette dernière, dès lors qu'aucune d'entre elles n'est touchée notablement plus que les autres par l'objet de ladite initiative.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 octobre 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean