

BGer 2C_660/2023 vom 24. November 2025

Bundesgericht, 2025-11-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_660_2023

FR: TF 2C_660/2023 du 24 novembre 2025

IT: TF 2C_660/2023 del 24 novembre 2025

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 148 I 160 consid. 1).

E. 1.1

D'après l' art. 87 al. 1 LTF , le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux ne pouvant faire l'objet d'un recours cantonal. En revanche, selon l' art. 87 al. 2 LTF , lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs, l' art. 86 LTF , qui prévoit que le recours est recevable contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance, pour autant que le recours devant le Tribunal administratif fédéral ne soit pas ouvert (al. 1 let. d), est applicable. Le Tribunal fédéral ne statue alors qu'une fois les instances cantonales épuisées et ne peut donc être saisi que par recours à l'encontre de l'arrêt de l'autorité cantonale de dernière instance (cf. art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF; ATF 149 I 81 consid. 3.3.4). Les cantons sont libres de prévoir ou non une voie de recours contre les actes normatifs cantonaux ou communaux (ATF 149 I 81 consid. 3.3.1; 142 I 99 consid. 1.1). La saisine directe du Tribunal fédéral est possible contre les actes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un recours au niveau cantonal, pour autant que les conditions du recours abstrait au plan fédéral (cf. art. 82 let. b, 89 et 101 LTF) soient remplies (ATF 149 I 81 consid. 3.3.2; arrêts 2C_36/2023 du 5 juin 2024 consid. 2.1, non publié in ATF 151 I 3 ; 2C_756/2015 du 3 avril 2017 consid. 1.2, non publié in ATF 143 I 272 ; 1C_21/2020 du 23 mars 2021 consid. 1; 2C_501/2015 du 17 mars 2017 consid. 2.1). Par ailleurs, la voie du recours en matière de droit public est ouverte à l'encontre des jugements d'irrecevabilité prononcés par une Cour constitutionnelle cantonale, notamment parce que celle-ci considère qu'elle n'est pas compétente pour connaître d'un recours abstrait en raison de la nature de l'acte ou de son auteur (arrêts 1C_240/2022 du 21 novembre 2022 consid. 1; 2C_8/2021 du 25 juin 2021 consid. 1, non publié in ATF 147 I 478 ; 1C_676/2019 du 23 mars 2021 consid. 1.2). Dans le cadre du recours dirigé contre l'arrêt d'irrecevabilité, la partie recourante ne peut pas demander l'annulation de l'acte querellé. Elle peut seulement, comme en principe à l'encontre de tout arrêt d'irrecevabilité (cf. ATF 143 I 344 consid. 4), conclure au renvoi de la cause à l'instance précédente, afin que celle-ci statue sur le fond (arrêts 1C_240/2022 du 21 novembre 2022 consid. 1; 1C_676/2019 du 23 mars 2021 consid. 1.2).

E. 1.2

Le droit vaudois prévoit un contrôle abstrait des normes par la Cour constitutionnelle (art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud [Cst.-VD; RS 131.231]). Ce contrôle porte sur les actes visés à l'art. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32; cf. ATF 133 I 49 consid. 2.1).

E. 1.3

En l'espèce, la Cour constitutionnelle a déclaré irrecevable la requête tendant au contrôle abstrait de la directive sur les débats, ce texte ne tombant pas, d'après elle, sous le coup de l'art. 3 LJC. Le recours en matière de droit public adressé au Tribunal fédéral est dirigé contre cet arrêt d'irrecevabilité. Il a été formé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 al. 1 LTF). Les recourants, qui ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente (art. 89 al. 1 let. a LTF), sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué et disposent en principe d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de cet arrêt (art. 89 al. 1 let. b et c LTF), cela indépendamment et sans préjudice du motif d'irrecevabilité retenu par l'autorité précédente, qui constitue l'objet de la contestation devant le Tribunal fédéral (ATF 145 II 168 consid. 2). Par ailleurs, contrairement à ce qu'avancent les intimées, qui concluent à l'irrecevabilité du recours, les recourants ont un intérêt actuel (sur cette condition contre un arrêt d'irrecevabilité: ATF 131 I 153 consid. 1.2; arrêt 2P.178/2006 du 13 novembre 2006 consid. 1.1, non publié in ATF 133 I 49) à faire vérifier par le Tribunal fédéral si c'est à tort que la Cour constitutionnelle a refusé d'entrer en matière sur le recours abstrait dont elle était saisie. En effet, et comme le relèvent les intimées elles-mêmes, la directive sur les débats trouvera déjà à nouveau à s'appliquer lors des prochaines élections communales vaudoises en 2026. Le recours est donc en principe recevable.

E. 1.4

Les recourants demandent au Tribunal fédéral de déclarer irrecevable la réponse déposée par les Directions générales, au motif que celles-ci sont dépourvues de la personnalité juridique. Le Tribunal fédéral a invité les Directions générales à se déterminer sur le recours en tant qu'autrices de la directive à l'origine du présent litige et autorités intimées dans la procédure. À ce titre, elles pouvaient être amenées à se prononcer sur la cause, conformément à l' art. 102 al. 1 LTF , indépendamment du point de savoir si elles jouissent ou non d'une personnalité juridique propre (cf. arrêt 2C_456/2023 du 23 juillet 2024 consid. 2.1, non publié in ATF 151 I 101).

E. 2.1

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (art. 95 let. a LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que son application consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 150 I 50 consid. 3.2.7; 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5) ou contraire à un autre droit constitutionnel (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1; 138 I 225 consid. 3.1). Le grief de violation des droits fondamentaux n'est cependant examiné par le Tribunal fédéral que s'il a été invoqué et motivé par la partie recourante, c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 I 62 consid. 3; 144 II 313 consid. 5.1). La partie recourante doit indiquer précisément quelle disposition constitutionnelle a été violée et démontrer par une argumentation précise en quoi consiste la violation (ATF 150 I 80 consid. 2.1).

E. 2.2

Les recourants citent dans leur mémoire les art. 6 et 13 CEDH et affirment, sans aucun développement, que l'arrêt entrepris méconnaît ces garanties conventionnelles. Dès lors que

le recours ne contient aucun exposé des principes applicables ni n'explique, même brièvement, en quoi les dispositions spécifiques citées auraient été méconnues par le prononcé d'irrecevabilité litigieux, il n'y a pas lieu d'examiner ce point. Il en va de même en tant que les recourants mentionnent les art. 12 et 13 de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (CDE; RS 0.107).

E. 2.3

Le Tribunal fédéral tient compte, lorsqu'il est saisi d'un recours abstrait contre une norme cantonale, des explications de l'autorité cantonale sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition contestée (cf. ATF 148 I 160 consid. 2; arrêts 9C_606/2024 du 28 février 2025 consid. 1.4.2; 9C_37/2024 du 15 janvier 2025 consid. 5, non publié in ATF 151 V 100). Il doit en aller de même lorsque le Tribunal fédéral examine si c'est de manière soutenable, au regard du droit cantonal pertinent, qu'une juridiction constitutionnelle cantonale a refusé d'entrer en matière sur un recours abstrait interjeté devant elle (cf. infra consid. 6), respectivement lorsqu'il examine si l'acte en cause est susceptible d'un recours abstrait directement devant lui (cf. infra consid. 7).

E. 3.1

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 148 I 160 consid. 3; 142 II 355 consid. 6; 139 II 373 consid. 1.6). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 148 I 160 consid. 3; 145 V 188 consid. 2).

E. 3.2

En l'occurrence, il ne sera pas tenu compte de l'exposé des faits figurant au début du recours, les recourants ne démontrant pas en quoi la Cour constitutionnelle serait tombée dans l'arbitraire en ne prenant pas en compte les faits relatés dans le cadre de son examen de la recevabilité de la requête déposée devant elle.

E. 4

Le litige porte sur le point de savoir si la Cour constitutionnelle a déclaré à juste titre irrecevable la requête des recourants tendant à l'annulation de la directive sur les débats, qui exclut l'organisation, sur le temps scolaire, de débats électoraux à l'approche des élections dans les écoles obligatoires et postobligatoires du canton de Vaud. En substance, la Cour constitutionnelle a estimé que la directive sur les débats ne pouvait pas faire l'objet d'un contrôle abstrait au plan cantonal, car il s'agissait d'une ordonnance administrative non publiée ne contenant pas de règle de droit. La Cour constitutionnelle a ajouté que le refus d'un établissement d'autoriser l'organisation de débats pourrait donner lieu à une décision formelle sujette à recours et que les justiciables pourraient donc faire valoir efficacement leurs droits.

E. 5

Les requérants font valoir que la Cour constitutionnelle a méconnu l'art. 82 let. b LTF, ainsi que l'art. 29a Cst. en déclarant leur requête irrecevable.

E. 5.1

L'art. 29a Cst. vise à établir une garantie générale de l'accès au juge, en particulier dans le but de soumettre les actes de l'administration à un contrôle juridictionnel (cf. ATF 130 I 312 consid. 4.2). L'art. 29a Cst. n'impose en revanche pas aux cantons d'introduire un contrôle juridictionnel abstrait de leurs normes et directives administratives (ATF 149 I 81 consid. 7.1; arrêt 2C_8/2021 du 25 juin 2021 consid. 1.2, non publié in ATF 147 I 478 ; cf. THIERRY TANQUEREL, La juridiction constitutionnelle dans les cantons, in Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2020, p. 1127 ss, p. 1133). Le grief des requérants tiré de la violation de l'art. 29a Cst. tombe ainsi d'emblée à faux.

E. 5.2

Les cantons sont libres d'instituer ou non un recours abstrait (cf. supra consid. 1.1) et sont donc également libres dans leur manière de concevoir l'objet d'un tel recours, comme l'illustre la diversité des modèles cantonaux (cf. arrêts 2C_8/2021 du 25 juin 2021 consid. 1.2, non publié in ATF 147 I 478 ; 2C_501/2015 du 17 mars 2017 consid. 2.1.1 et 2.1.2, non publié in ATF 143 I 227 ; ATF 133 I 49 consid. 2; cf. FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Cours constitutionnelles cantonales et Tribunal fédéral: apports mutuels d'un double contrôle de constitutionnalité, RJJ 2017, cahier spécial, p. 5 ss; cf. DAVID DOLESCHAL, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, thèse 2019, spécialement p. 626 ss; ARUN BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, thèse 2014, spécialement p. 116 ss). Ils ne sont donc pas liés par l'art. 82 let. b LTF, qui définit les actes normatifs soumis au contrôle abstrait du Tribunal fédéral. En cas d'irrecevabilité sur le plan cantonal, la voie du recours abstrait au Tribunal fédéral peut en revanche être ouverte si l'acte tombe sous le coup de l'art. 82 let. b LTF et si les autres conditions du recours abstrait sont remplies (cf. infra consid. 7). Bien que les cantons disposent d'une large autonomie organisationnelle en matière de contrôle abstrait, leur liberté n'est pas totale. S'ils décident de prévoir un recours contre les actes normatifs, la LTF leur impose en effet d'instituer un tribunal supérieur comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral (art. 87 al. 2, en lien avec l'art. 86 al. 2 LTF) et de respecter les prescriptions minimales de procédure des art. 110 à 112 LTF (ATF 149 I 81 consid. 3.3.3 et 7.3). En particulier, les cantons ne peuvent pas apprécier de manière plus restrictive la qualité pour recourir devant leurs propres autorités que celle devant le Tribunal fédéral (art. 111 al. 1 LTF ; ATF 149 I 81 consid. 7.3). Si une instance cantonale est compétente, elle doit en outre pouvoir examiner au moins les griefs qui peuvent être invoqués devant le Tribunal fédéral (art. 111 al. 3 LTF ; ATF 145 I 121 consid. 1.3.3).

E. 5.3

En l'occurrence, la Cour constitutionnelle a considéré que la directive sur les débats ne constituait pas un acte attaquant en vertu du droit cantonal. L'irrecevabilité prononcée repose ainsi sur la nature de l'acte. Cette question n'est pas régie par le droit fédéral, mais uniquement par le droit cantonal, que le Tribunal fédéral ne revoit que de manière restreinte (cf. supra consid. 2.1).

E. 6

Les requérants font valoir que la Cour constitutionnelle a appliqué de manière arbitraire (art. 9 Cst.) l'art. 136 Cst. -VD et l'art. 3 LJC en refusant de considérer la directive sur les

débats comme un acte susceptible de recours abstrait. Ils reprochent en substance à la Cour constitutionnelle d'avoir ajouté des conditions de recevabilité non prévues par le droit cantonal. D'après eux, la Cour constitutionnelle aurait dû entrer en matière, comme dans l'arrêt cantonal CCST.2020.0007 du 16 juin 2021. Les recourants font aussi état d'une violation de l'art. 7 LJC, qui prévoit que "la requête suspend l'entrée en vigueur de l'acte attaqué sauf décision contraire de la Cour". Ils ne consacrent toutefois pas de développement particulier à ce point et leur critique se confond avec celle tirée de la violation arbitraire de l'art. 3 LJC.

E. 6.1

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 148 I 145 consid. 6.1; 145 I 108 consid. 4.4.1 et les arrêts cités). En outre, pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 150 I 50 consid. 3.2.7; 148 I 145 consid. 6.1). Ainsi qu'il sera vu ci-après (consid. 6.3.6 et 6.3.7), la Cour constitutionnelle vaudoise se réfère dans sa jurisprudence relative à l'art. 3 LJC aux critères du Tribunal fédéral concernant la recevabilité du recours abstrait contre les ordonnances administratives en vertu de l' art. 82 let. b LTF . Dans un tel cas, le droit fédéral est applicable à titre de droit cantonal supplétif et non directement. Cela a pour conséquence procédurale que sa violation n'est revue par le Tribunal fédéral que sous l'angle de l'arbitraire ou de la violation d'autres droits constitutionnels, comme celle du droit cantonal ordinaire (cf. supra consid. 2.1; cf. ATF 148 I 145 consid. 4.1; 148 I 1 consid. 5.3; 134 II 235 consid. 4.3.1; arrêt 2C_99/2023 du 10 juin 2024 consid. 1.4.2.2). Il peut toutefois s'avérer arbitraire d'interpréter une notion juridique de manière contraire à une jurisprudence et une doctrine constantes et bien établies (ATF 148 I 145 consid. 6.1; 145 I 108 consid. 4.4.1; 117 Ia 135 consid. 2).

E. 6.2

Selon l' art. 136 al. 2 let. a Cst. -VD, la Cour constitutionnelle est chargée de contrôler, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. Cette disposition est concrétisée dans la loi sur la juridiction constitutionnelle (cf. ATF 133 I 49 consid. 2.1).

E. 6.3

D'après l'art. 3 al. 1 et 2 LJC, "la Cour contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1). Peuvent faire l'objet d'un tel contrôle, s'ils remplissent ces conditions: a. les lois et les décrets du Grand Conseil; b. les règlements du Conseil d'État; c. les directives publiées d'un département ou d'un service (al. 2). [les actes communaux] (al. 3) "

E. 6.3.1

Sont des règles de droit au sens de l'art. 3 al. 1 LJC, "les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi

que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure" (cf. exposé des motifs et projet de loi n° 188 sur la juridiction constitutionnelle, in Bulletin du Grand Conseil [BGC] du 15 septembre 2004, p. 3645 ss, p. 3650, renvoyant à l'ancien art. 5 al. 2 de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils [RO 1962 811]; cf. arrêt 1C_351/2013 du 31 mai 2013 consid. 3.3; cf. la définition légèrement différente figurant à l'actuel art. 22 al. 4 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 [Loi sur le parlement, LParl; RS 171.10]).

E. 6.3.2

Seuls les actes émanant des autorités expressément mentionnées à l'art. 3 al. 2 LJC peuvent faire l'objet d'un contrôle abstrait devant la Cour constitutionnelle (ATF 133 I 49 consid. 2; arrêt 2C_501/2015 du 17 mars 2017 consid. 2.1.1, non publié in ATF 143 I 227). Les services, mentionnés à l' art. 3 al. 2 let . c LJC, sont des subdivisions des départements, qui peuvent être regroupés en directions ou directions générales (cf. art. 2 du règlement vaudois sur les départements de l'administration du 6 juillet 2022 [RdÉA; BLV 172.215.1]). La directive sur les débats, qui émane des directions générales DGEO et DGEP, est, à cet égard, un acte potentiellement susceptible d'un recours abstrait en vertu de l' art. 3 al. 2 let . c LJC.

E. 6.3.3

La notion de "directive" visée par cette dernière disposition n'est pas définie. Le législateur vaudois avait en vue le contrôle abstrait des ordonnances administratives tel que l'a ouvert le Tribunal fédéral (cf. exposé des motifs et projet de loi n° 188 sur la juridiction constitutionnelle, in BGC du 15 septembre 2004, p. 3645 ss, p. 3651 s ad art. 3 du projet).

E. 6.3.4

Les ordonnances administratives sont des actes émanant de l'administration et qui s'adressent aux autorités subordonnées ou aux agents de l'État (ATF 146 I 105 consid. 4.1; 142 II 182 consid. 2.3.2; 141 II 103 consid. 3.5; 136 II 415 consid. 1.1; 128 I 167 consid. 4.3). Comme les ordonnances législatives, les ordonnances administratives sont générales et abstraites, ce qui les distingue des décisions. À la différence des ordonnances législatives, les ordonnances administratives ne font en revanche pas l'objet d'une délégation formelle et ne reposent, en général, pas sur une base légale (ATF 142 II 182 consid. 2.3.2; 128 I 167 consid. 4.3; arrêt 2C_336/2024 du 17 juin 2025 consid. 6.3). Les ordonnances administratives peuvent régir l'organisation et l'exécution des tâches de l'administration (ordonnance administrative organisationnelle), ou viser à une application uniforme du droit en agissant sur l'exercice du pouvoir d'appréciation et l'application de dispositions contenant des notions juridiques indéterminées (ordonnance administrative interprétative; ATF 142 II 113 consid. 9.1; 128 I 167 consid. 4.3). L'ordonnance administrative ne crée pas - et elle ne peut pas le faire faute de délégation - de nouveaux droits ou de nouvelles obligations pour les administrés (ATF 146 I 105 consid. 4.1; 145 II 2 consid. 4.3; 141 V 175 consid. 4.1; 128 I 167 consid. 4.3; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5e éd. 2022, p. 416, n. 1118; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8e éd. 2020, p. 20; cf. TANQUEREL/BERNARD, Manuel de droit administratif, 3e éd. 2025, p. 119; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2e éd. 2025, p. 475; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, Droit administratif et procédure administrative. Traité, 2025, p. 24; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3e éd. 2012, p. 420 ss). En ce sens, l'ordonnance administrative ne

contient pas de "règle de droit au sens strict" (ATF 142 II 113 consid. 9.1). Les ordonnances administratives sont contraignantes pour les autorités administratives, pour autant que leur contenu ne soit pas contraire à l'ordre juridique (ATF 142 II 182 consid. 2.3.2). Les autorités judiciaires ne sont, pour leur part, pas liées par ces ordonnances, dès lors qu'elles n'ont pas force de loi. Elles en tiennent toutefois compte dans la mesure où elles permettent une application correcte des dispositions légales concernées (ATF 148 II 299 consid. 7.1 in fine; 148 V 144 consid. 3.1.3; 146 I 105 consid. 4.1; 146 II 321 consid. 4.3; 142 V 425 consid. 7.2; 141 V 175 consid. 4.1).

E. 6.3.5

Ne contenant pas de "règles de droit" au sens strict, les ordonnances administratives devraient, a priori, être exclues du champ d'application du recours abstrait selon le droit cantonal vaudois (cf. art. 3 al. 1 LJC). Cependant, en vertu de l'art. 3 al. 2 LJC, le recours abstrait contre les ordonnances administratives des départements et services est ouvert auprès de la Cour constitutionnelle si la directive a été publiée. Dans le canton de Vaud, la publication officielle est celle qui a lieu dans la Feuille des avis officiels (art. 4 de la loi vaudoise sur la promulgation des lois, décrets et arrêtés du 28 novembre 1922 [LPLDA; BLV 170.53]). La restriction du contrôle abstrait aux directives publiées des départements et services a été ajoutée lors des débats relatifs à la loi sur la juridiction constitutionnelle, au motif que le contrôle des directives non publiées à l'occasion de décisions concrètes était suffisant (cf. ATF 133 I 49 consid. 2.4; BOLKENSTEYN, op. cit. , p. 235). Il n'y a toutefois pas de règle en droit vaudois imposant la publication des ordonnances (législatives ou administratives) des départements et services (cf. art. 1 LPLDA a contrario).

E. 6.3.6

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a précisé que, nonobstant la lettre de l' art. 3 al. 2 let . c LJC, les ordonnances administratives non publiées émanant des départements et services pouvaient faire l'objet d'un recours abstrait devant elle, dans les cas où le recours au Tribunal fédéral serait ouvert à leur encontre en l'absence de juridiction constitutionnelle cantonale (cf. arrêt de la Cour constitutionnelle CCST.2009.005 du 29 mars 2010 consid. 2b; cf. BOLKENSTEYN, op. cit. , p. 236; DOLESCHAL, op. cit. , p. 255). Par ailleurs, la Cour constitutionnelle vaudoise a retenu, dans un arrêt CCST.2020.007 du 16 juin 2021 cité par les recourants, que, même si elles n'avaient pas été expressément évoquées durant les travaux préparatoires de la LJC, les ordonnances législatives des départements et services, à savoir celles adoptées sur délégation du Conseil d'État, pouvaient faire l'objet d'un recours abstrait devant elle, dès lors qu'elles contenaient des règles de droit. Dans cette affaire, elle est entrée en matière sur une requête dirigée contre une ordonnance législative imposant, dans le contexte de l'épidémie du Covid-19, le port du masque pour les élèves de l'école obligatoire. Cette ordonnance n'avait pas été publiée dans la Feuille des avis officiels, mais envoyée à l'ensemble des parents concernés, ce qui a été considéré comme assimilable à une forme de publication (consid. 1).

E. 6.4

Eu égard au renvoi par la Cour constitutionnelle vaudoise à la jurisprudence du Tribunal fédéral s'agissant du recours abstrait contre les ordonnances administratives, il convient d'exposer ici les règles applicables devant le Tribunal fédéral. Selon l' art. 82 let. b LTF , le recours abstrait au Tribunal fédéral est ouvert à l'encontre des actes normatifs. Cela exclut du contrôle abstrait les ordonnances administratives, puisque celles-ci ne revêtent pas cette

qualité (cf. supra consid. 6.3.4). De jurisprudence constante, le recours abstrait au Tribunal fédéral est toutefois exceptionnellement ouvert à l'encontre d'une ordonnance administrative cantonale, lorsque, d'une part, elle déploie des "effets externes", c'est-à-dire qu'elle porte atteinte, au moins indirectement, à la position juridique des administrés, et que, d'autre part, son application ne peut pas se traduire dans une décision formelle contre laquelle l'administré pourrait recourir de manière efficace et raisonnable (ATF 136 II 415 consid. 1.1; 128 I 167 consid. 4.3 et les arrêts cités; arrêts 9C_183/2024 du 6 mai 2024 consid. 1.2; 1C_21/2020 du 23 mars 2021 consid. 2.2; 1C_676/2019 du 23 mars 2021 consid. 2.2; 2C_546/2018 du 11 mars 2019 consid. 1.1.1; 2C_501/2015 du 17 mars 2017 consid. 2.1.1, non publié in ATF 143 I 227 ; 2C_613/2015 du 7 mars 2017 consid. 2). Les mêmes critères s'appliquent aux dispositions édictées dans le cadre de rapports de puissance publique particuliers, notamment pour les établissements publics scolaires (arrêts 2C_941/2020 du 8 juillet 2021 consid. 1.5, non publié in ATF 147 I 450 ; 2C_272/2012 du 9 juillet 2012 consid. 4). Dans ce domaine, on distingue selon que les règles litigieuses ne sont que purement internes ou selon qu'elles touchent la situation des élèves (arrêts 2C_613/2015 du 7 mars 2017 consid. 2; 2C_272/2012 du 9 juillet 2012 consid. 4.4.3). Cette jurisprudence tient compte du fait que l'ordonnance administrative (en particulier interprétative) peut exercer des effets sur la situation juridique des administrés qui peuvent se rapprocher de ceux d'une ordonnance législative (pour des exemples: cf. ATF 128 I 267 consid. 4.3; 124 I 193 ; 114 Ia 452 consid. 1; 98 Ia 508 consid. 1). Ouvrir la voie du recours abstrait ne se justifie toutefois que lorsque l'application de ce type d'ordonnance ne peut pas se traduire sous la forme d'une décision susceptible de recours ou lorsque l'on ne peut raisonnablement attendre de la personne concernée qu'elle recoure contre la décision prise (cf., pour le principe: ATF 105 Ia 349 consid. 2a; cf. AURÉLIE GAVILLET, La pratique administrative dans l'ordre juridique suisse, thèse 2018, p. 330). Il s'agit en définitive d'éviter que l'ordonnance administrative échappe à tout contrôle de conformité au droit supérieur et en particulier aux droits fondamentaux et non d'élargir le recours abstrait. À noter que la mise en oeuvre de la garantie de l'accès au juge de l' art. 29a Cst. , qui permet d'obtenir des décisions relatives à des actes matériels, réduit le nombre de cas où la protection ne pourra pas être assurée par le biais d'un contrôle concret (cf. DUBEY/ZUFFEREY, op. cit. , p. 484). Le Tribunal fédéral est par exemple entré en matière sur le contrôle abstrait d'une directive cantonale sur l'interruption non punissable de grossesse, qui définissait notamment le cercle des femmes pouvant obtenir une telle intervention dans le canton, en relevant qu'on ne pouvait pas raisonnablement attendre, pour des raisons temporelles évidentes, d'une femme enceinte qu'elle forme un recours lorsqu'une interruption de grossesse lui était refusée sur la base de cette directive (ATF 114 Ia 452 consid. 1a). Du moment qu'une décision peut être obtenue et qu'elle peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire, le Tribunal fédéral n'entre toutefois en principe pas en matière sur le recours abstrait contre une ordonnance administrative, y compris si le contrôle intervient une fois passé l'acte pris en application de l'ordonnance querellée (cf. arrêt 2C_613/2015 du 7 mars 2017 consid. 5.2.2 et 5.2.3 retenant la voie de l'action en responsabilité et celle de la décision en constatation comme voies de droit à disposition s'agissant d'actes pris en application d'une directive d'un hôpital relative à l'attitude à adopter face à un patient refusant une transfusion sanguine médicalement nécessaire). Il convient encore de préciser qu'il n'est pas nécessaire que toute personne habilitée à former un recours abstrait puisse obtenir une décision contre laquelle recourir. En effet, la qualité pour recourir en matière de recours abstrait est plus large que celle existant contre les décisions. Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt

personnel requis au sens de l' art. 89 al. 1 LTF peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que la partie recourante puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 148 I 160 consid. 1.4; arrêt 9C_606/2024 du 28 février 2025 consid. 1.2). Il est ainsi même possible de se plaindre d'une législation qui confère un avantage (ATF 141 I 78 consid. 1.3.1). Les cantons peuvent par ailleurs aller au-delà et ouvrir la voie du recours abstrait à un cercle plus large encore (cf. pour les exemples FLORENCE AUBRY GIRARDIN, op. cit., p. 16 s.; cf. en droit vaudois, art. 9 LJC).

E. 6.5

En résumé, selon le système vaudois, les directives administratives publiées des départements et services peuvent faire l'objet d'un recours abstrait en vertu de l' art. 3 al. 2 let . c LJC. Une directive administrative non publiée d'un département ou service ne peut en revanche faire l'objet d'un contrôle abstrait devant la Cour constitutionnelle que si elle entraîne des effets externes et s'il n'existe pas de possibilité de recours raisonnable et efficace contre une décision se fondant sur cette directive (cf. BOLKENSTEYN, p. 236). Cette distinction des conditions de recevabilité selon que la directive administrative a été publiée ou non n'est pas insoutenable. En effet, à teneur du droit cantonal, seuls les actes normatifs sont soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication (art. 136 al. 2 let. a Cst.), et l'art. 3 al. 2 LJC n'élargit le recours abstrait qu'aux ordonnances administratives publiées. Pour les ordonnances administratives non publiées, la Cour constitutionnelle n'est donc pas tombée dans l'arbitraire en n'admettant le recours abstrait qu'à la condition qu'il n'existe pas de recours efficace et raisonnable à l'occasion d'une décision concrète, étant relevé que cette exigence correspond à la pratique du Tribunal fédéral, à laquelle se réfère la Cour constitutionnelle (cf. supra consid. 6.3.6). On peut certes s'interroger sur le critère de la publication utilisé à l' art. 3 al. 2 let . c LJC, dans la mesure notamment où le droit cantonal ne contient pas de règles sur la publication des ordonnances des départements et services et où l'ordonnance administrative n'a par principe pas à être publiée, dès lors qu'elle n'est pas supposée déployer d'effets pour les tiers (cf. les critiques en doctrine: EQUÉY, op. cit. , p. 225 s.; DOLESCHAL, op. cit. , p. 243 à 264, p. 255; BOLKENSTEYN, op. cit. , p. 234 ss, p. 236). Il s'agit toutefois d'un choix du législateur cantonal, qui aurait aussi pu totalement exclure les ordonnances administratives cantonales du contrôle abstrait de la Cour constitutionnelle (cf. supra consid. 1.1 et 5.2). Enfin, distinguer la recevabilité du recours abstrait selon que l'ordonnance est administrative ou législative, comme l'a fait la Cour constitutionnelle dans l'arrêt CCST.2020.007 du 16 juin 2021 en entrant en matière sans autres conditions sur une directive législative communiquée par envoi aux parents d'élèves, n'est pas arbitraire, puisque les secondes sont des actes normatifs.

E. 6.6

Reste à examiner si la Cour constitutionnelle est tombée dans l'arbitraire en retenant que la directive sur les débats ne contient pas de règle de droit au sens de l'art. 3 al. 1 LJC et constitue une ordonnance administrative, ce que les recourants, qui qualifient le texte d'ordonnance législative, contestent. Si l'ordonnance litigieuse est de nature législative, le recours abstrait devant la Cour constitutionnelle est en effet ouvert indépendamment du point de savoir s'il existe une possibilité de contrôle concret, ainsi qu'il vient d'être exposé.

E. 6.6.1

La directive sur les débats repose sur les art. 5 al. 3, 9 et 11 de la loi vaudoise sur l'enseignement obligatoire du 7 juin 2011 (LEO; BLV 400.02), l'art. 7 du règlement d'application de la LEO du 2 juillet 2012 (RLEO; BLV 400.02.1, concernant l'école obligatoire) et l'art. 63 du règlement des gymnases du 6 juillet 2022 (RGY; BLV 412.11.1, concernant l'école secondaire). Selon l'art. 5 al. 3 LEO, l'école vise à faire acquérir à l'élève des connaissances et des compétences, à développer et à exercer ses facultés intellectuelles, manuelles, créatrices, et physiques, à former son jugement et sa personnalité et à lui permettre, par la connaissance de soi-même et du monde qui l'entoure ainsi que par le respect des autres, de s'insérer dans la vie sociale, professionnelle et civique. D'après l'art. 9 al. 1 LEO, l'enseignement est neutre du point de vue religieux et politique. L'art. 11 LEO prévoit que toute forme de propagande politique, religieuse et commerciale est interdite auprès des élèves. Selon l'art. 7 RLEO, les élèves ne peuvent pas être utilisés pour la transmission à leurs parents d'informations à caractère de propagande politique, syndicale, religieuse ou commerciale. Ils ne peuvent être enrôlés dans des manifestations visant ces buts. D'après l'art. 63 RGY alinéa 1, première phrase, toutes formes de propagande et de publicité sont interdites dans les établissements.

E. 6.6.2

La directive sur les débats (cf. texte reproduit sous point A en fait) ne revêt pas les caractéristiques de l'ordonnance législative. Elle émane des directions générales subordonnées au Département, en leur qualité d'autorités chargées de l'application de la LEO (cf. art. 16 et 17 LEO). Elle s'adresse uniquement aux directions d'établissements scolaires, en leur indiquant quels débats peuvent être organisés sur le temps scolaire (débats sur des thèmes de société) et quels débats ne peuvent pas l'être (débats relatifs à des élections intervenant dans le cadre d'une campagne électorale, dans les dix semaines précédant l'élection). Du point de vue de ses auteurs et de ses destinataires, la directive sur les débats est ainsi une ordonnance administrative. La directive sur les débats ne régit pas directement la situation des élèves ou des professeurs et encore moins celle de personnes externes à l'institution, mais précise l'interprétation à donner aux art. 9 et 11 LEO, qui consacrent le principe de neutralité et l'interdiction de toute propagande à l'école. En retenant que la directive sur les débats ne contient pas de "règle de droit", mais constitue une ordonnance administrative, la Cour constitutionnelle n'a pas adopté une position insoutenable.

E. 6.6.3

Les objections des recourants ne démontrent au demeurant pas l'arbitraire de la position de la Cour constitutionnelle. Pour eux, la directive sur les débats constituerait une ordonnance législative "déguisée", car elle porterait directement atteinte à la liberté d'expression des candidates et candidats aux élections de diffuser leur message politique (art. 22 Cst.), à la liberté des enseignants d'organiser des débats électoraux en vertu du droit de réunion (art. 16 Cst.), à la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens et au droit d'exercer ses droits politiques (art. 34 al. 2 Cst. / art. 32 Cst. -VD), ainsi qu'au droit des enfants et des jeunes à l'autodétermination (art. 11 Cst.). Ils citent aussi les art. 17 et 21 Cst. -VD (liberté d'opinion et d'information et liberté de réunion), ainsi que l' art. 85 Cst. -VD. À suivre les recourants, il existerait, sur la base des art. 11, 16, 22 et 34 Cst., un droit fondamental des candidates et candidats aux élections d'accéder aux établissements scolaires, afin d'y mener des débats électoraux devant des élèves (y inclus mineurs) sur le temps scolaire, ainsi qu'un

droit fondamental des enseignants d'organiser de tels débats électoraux sur leur temps de travail et enfin un droit fondamental des élèves à être les destinataires de tels débats électoraux. Or, de telles prérogatives positives n'ont jamais été reconnues en lien avec les libertés fondamentales invoquées. De manière générale, il existe un droit conditionnel à l'usage accru du domaine public en tant que composante positive découlant de la liberté d'expression et de réunion et, dans certaines circonstances, un droit conditionnel à l'accès à des biens relevant du patrimoine administratif - dont les écoles font partie - lorsque cela correspond à l'usage du bien en question, voire lorsque cela est nécessaire à la réalisation de la liberté en cause (cf. ATF 144 I 50 consid. 6.2.1; 143 I 37 consid. 6.1; 138 I 274 consid. 2.2.2; arrêts 2C_719/2016 du 24 août 2017 consid. 3.5; 1C_312/2010 du 8 décembre 2010; arrêt 1P.304/1990 du 18 février 1991 consid. 3). Un droit d'accès aux écoles publiques pour y diffuser un message politique à visée électorale n'entre pas dans ces catégories. On ne voit pas non plus qu'un tel droit se déduise des art. 17 et 21 Cst. -VD, qui expriment les mêmes principes que les art. 16 et 22 Cst. Enfin, l'art. 85 Cst. -VD, d'après lequel "l'État et les communes préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté en assurant leur formation civique et en favorisant diverses formes d'expériences participatives", ne confère pas non plus un droit aux politiciens d'intervenir dans les écoles.

E. 6.7

Les recourants font valoir qu'au vu des atteintes graves aux droits fondamentaux qu'elle contiendrait et dès lors qu'elle ne repose pas sur une base légale, la directive sur les débats serait nulle et non seulement annulable. Sur le vu de ce qui vient d'être exposé, le grief tombe à faux. Dans la mesure où la directive sur les débats constitue une ordonnance administrative, les recourants se prévalent en outre en vain de l'arrêt cantonal CCST.2020.007, puisque celui-ci portait sur une ordonnance législative.

E. 6.8

Comme la directive sur les débats n'a pas été publiée, le recours abstrait devant la Cour constitutionnelle n'est ouvert que si la directive déploie des effets externes et si son application ne peut pas se concrétiser dans une décision contre laquelle un recours raisonnable est à disposition, ce qu'il convient encore de vérifier.

E. 6.9

La directive sur les débats déploie sans conteste des effets externes. En dictant aux directions d'établissement l'interprétation à donner au principe de neutralité et à l'interdiction de la propagande, la directive sur les débats a eu, en effet, une incidence sur le programme scolaire, puisque des débats électoraux déjà organisés ont été annulés, selon les informations fournies par les recourants et qui n'ont pas été démenties par les intimées. En ce sens, on ne peut donc nier que la directive sur les débats porte atteinte de manière indirecte à la position juridique des élèves, en tant que destinataires dudit programme scolaire. La directive sur les débats ne fait pas que reproduire les dispositions de la législation cantonale qu'elle cite, qui prévoient le principe de la neutralité de l'enseignement, mais donne à celui-ci une portée spécifique, qui a une influence concrète sur le contenu de l'enseignement.

E. 6.10

Reste la condition d'une possibilité de contrôle à l'occasion d'une décision. Les recourants exposent que le recourant B._____, élève majeur en apprentissage, a demandé à pouvoir organiser un débat en vue des élections fédérales de 2023 dans son école et a obtenu une

décision formelle de refus en date du 11 octobre 2023, contre laquelle il a formé recours. Un contrôle judiciaire de la directive sur les débats aura donc lieu. Certes, ce contrôle concret sera effectué bien après les élections de 2023. Un contrôle abstrait serait toutefois également tardif. Il appartiendra en outre à l'autorité judiciaire saisie de renoncer à l'exigence d'un intérêt actuel, les conditions posées par la jurisprudence (cf. ATF 146 II 335 consid. 1.3; 142 I 135 consid. 1.3.1), également applicables devant les autorités cantonales (cf. art. 111 al. 1 LTF), étant à cet égard réunies. Une fois que la conformité de la directive sur les débats au droit supérieur aura été vérifiée par le Tribunal cantonal et, cas échéant, par le Tribunal fédéral, cette décision liera les autorités administratives pour tous les cas futurs. Dans l'hypothèse où la procédure susmentionnée ne serait pas poursuivie, un contrôle de la directive sur les débats pourrait avoir lieu à l'occasion des prochaines élections communales en 2026 ou cantonales et fédérales en 2027. En effet, la Cour constitutionnelle a noté que l'intervention de tiers au sein d'une école ou d'un gymnase est soumise à l'autorisation préalable du directeur de l'établissement (art. 24 al. 2 LEO; art. 17 RLEO et 62 RGY) et qu'un refus d'un directeur d'établissement d'autoriser l'organisation de débats à caractère électoral donnera lieu, en vertu de l'art. 141 al. 1 LEO, à une décision formelle sujette à recours devant le Tribunal cantonal. La Cour constitutionnelle vaudoise a ainsi déjà indiqué aux autorités cantonales qu'elles devront rendre des décisions s'agissant de demandes d'organisation de débats à l'école en période électorale, décisions qui seront sujettes à recours. Le contrôle judiciaire n'interviendra en outre pas nécessairement trop tard comme en 2023. En effet, rien n'empêche de solliciter très en avance l'autorisation requise pour organiser des débats dans les dix semaines précédant une échéance électorale. Il résulte de ce qui précède que la directive sur les débats donne lieu à des décisions et qu'il existe des possibilités de recours raisonnables à leur encontre. En considérant qu'il n'y avait pas lieu d'entrer en matière sur le recours abstrait en l'espèce, la Cour constitutionnelle n'est partant pas tombée dans l'arbitraire.

E. 6.11

En définitive, la Cour constitutionnelle pouvait, sans arbitraire, refuser d'entrer en matière sur la requête en contrôle abstrait de la directive sur les débats, les conditions au contrôle de ce type d'acte non publié n'étant pas remplies.

E. 7

Dans leur mémoire, les recourants soutiennent que le Tribunal fédéral est directement compétent pour procéder au contrôle abstrait de la directive sur les débats. Dans la mesure où il a été constaté que la voie du recours abstrait n'est pas ouverte au plan cantonal contre la directive sur les débats (cf. supra consid. 6), la question du recours direct au Tribunal fédéral pourrait effectivement se poser (cf. art. 87 al. 1 LTF). Toutefois, en l'espèce, le motif d'irrecevabilité retenu sur le plan cantonal est, ainsi qu'il a été vu, tiré du droit fédéral et de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au contrôle abstrait des ordonnances administratives. Dès lors qu'il existe une voie de droit effective et raisonnable pour contester la directive sur les débats à l'occasion d'un contrôle concret, la voie du recours abstrait n'est pas non plus directement ouverte devant le Tribunal fédéral en vertu de l' art. 82 let. b LTF .

E. 8

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais judiciaires, solidairement entre eux (art. 66 al. 1 et 5

LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.