

VD_OMNI CCST.2023.0008 vom 26. Oktober 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-10-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2023.0008

FR: VD_OMNI CCST.2023.0008 du 26 octobre 2023

IT: VD_OMNI CCST.2023.0008 del 26 ottobre 2023

Regeste

GENOUD, PILLOUD, ATTINGER DOEPPER, BALSIGER, BOUVERAT et consorts
c/directive d'application DGEO/DGEP | Recours contre une directive d'application
DGEO/DGEP sur les débats portant sur des thématiques civiques dans l'enseignement
obligatoire/postobligatoire et sur des débats à caractère électoral, non publiée dans la FAO.
La directive attaquée ne comporte pas de règles de droit (art.3 al.1 LJC), mais sert à
préciser, du point de vue de l'administration, la portée de la LEO. Elle ne peut donc pas être
soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle abstrait des
normes cantonales (c.1b). Au surplus, la directive n'a pas été publiée (art.3 al.2 let.c LJC).
La loi sur la promulgation des lois, décrets et arrêtés ne s'applique pas aux directives
administratives qui, par définition, ne contiennent pas de règles de droit. Distinction entre la
présente affaire et l'arrêt du 16 juin 2021 (CCST.2020.0007), où la Cour était
exceptionnellement entrée en matière sur une requête dirigée contre une ordonnance
législative départementale non publiée à la FAO. Portée du critère de la publication (c.1c).
Arrêt d'irrecevabilité rendu sans frais. Par arrêt du 24 novembre 2025 (dans la cause
2C_660/2023), le Tribunal fédéral a rejeté le recours déposé contre cet arrêt.

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des actes qui lui sont
soumis. a) Selon l'art. 136 al. 2 let. 1 de la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud
(Cst-VD; BLV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les
vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur.
L'art. 3 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32),
qui concrétise cette disposition constitutionnelle, précise que le contrôle de la Cour porte
sur les 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, les lois et les décrets
du Grand Conseil (al. 2, let. a), les règlements du Conseil d'Etat (al. 2 let. b LJC) et les
directives publiées d'un département ou d'un service (al. 2 let. c LJC). Cette énumération est
exhaustive (cf. ATF 133 I 49 consid. 2.4, qui procède à une analyse historique de l'art. 3
LJC). Il ressort également des travaux préparatoires qu'est déterminant, pour savoir si un
acte est soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle, que celui-ci contienne des règles de
droit (cf. Exposé des motifs et projet de loi [EMPL] n° 188 sur la juridiction
constitutionnelle, in Bulletin du Grand Conseil [BGC] du 15 septembre 2004, p. 3661 s. ad
art. 3 du projet). b) En l'occurrence, l'acte attaqué, à savoir la directive d'application
DGEO/DGEP du 31 août 2023 sur les débats portant sur des thématiques civiques dans
l'enseignement obligatoire/postobligatoire et sur des débats à caractère électoral, n'a pas
formellement été édicté par le Département de l'enseignement et de formation

professionnelle (DEF); il s'agit d'une directive prise en commun par la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (DGEO) et la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP), qui s'adresse exclusivement aux directions des établissements scolaires et aux enseignants. La directive contestée n'a pas été publiée dans la Feuille des avis officiels (FAO) par les DGEO et DGEP. Cela tient à son contenu. En effet, contrairement notamment aux lois et décrets du Grand Conseil - qui par nature contiennent des règles de droit et qui sont donc publiés dans la FAO -, la directive attaquée ne comporte pas de règles de droit. Comme le relèvent les autorités intimées dans leur écriture commune du 22 septembre 2023 (p. 4/5), l'acte attaqué est une directive interne à l'administration, qui n'impose pas de droits ou d'obligations pour les administrés, mais a pour objectif de préciser, à l'intention des directions des établissements scolaires, l'interprétation que leur hiérarchie entend donner aux art. 9 et 11 LEO, soit d'uniformiser l'application des principes de neutralité de l'enseignement et de l'interdiction de toute propagande tels qu'il figurent déjà dans la LEO, qui est la loi de base qui fixe ces principes applicables aussi pour l'enseignement post-obligatoire (gymnase notamment). En particulier, la directive attaquée ne touche pas le statut juridique des élèves et ne leur impose aucune obligation de comportement. La directive ne porte pas non plus atteinte aux droits et obligations des enseignants, puisqu'elle ne modifie ni leur statut, ni leur fonction ni leur cahier des charges. Il convient du reste de noter que cette directive n'a pas été adressée à l'ensemble des parents d'élèves ou des élèves majeurs. La Cour de céans considère que l'acte attaqué doit être qualifié de directive administrative en tant qu'elle ne s'adresse qu'aux organes d'exécution de la LEO – i.e. les directeurs des établissements scolaires et les enseignants. Elle ne contient pas de règles de droit. De telles directives administratives sont courantes dans la pratique des autorités administratives: elles servent à préciser, du point de vue de l'administration, la portée des véritables règles de droit. En d'autres termes, les directives administratives ne sont pas considérées comme des règles de droit, dont le juge administratif devrait contrôler la bonne application. Selon la jurisprudence, les directives administratives s'adressent aux organes d'exécution. Elles ne créent pas de nouvelles règles de droit mais sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, en visant à unifier, voire à codifier la pratique des organes d'exécution. Elles ont notamment pour but d'établir des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce et cela aussi bien dans l'intérêt de la praticabilité que pour assurer une égalité de traitement des ayants droit. Le juge peut les prendre en considération lorsqu'elles permettent une application correcte des dispositions légales dans un cas d'espèce. Il doit en revanche s'en écarter lorsqu'elles établissent des normes qui ne sont pas conformes aux règles légales applicables (ATF 148 V 144 consid. 3.1.3; 148 V 102 consid. 4.2; 145 V 84 consid. 6.1.1; 142 V 442 consid. 5.2 p. 445; 141 II 338 consid. 6.1; 141 III 173 consid. 3.2.2.2; 133 V 346 consid. 5.4.2; 132 V 121 consid. 4.4; 131 V 42 consid. 2.3). En résumé, la directive attaquée ne peut pas être soumise au contrôle de la Cour de céans dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes cantonales, ne serait-ce que parce qu'elle ne contient pas de règles de droit au sens de l'art. 3 al. 1 LJC. Il y a aussi lieu de relever 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). Dès lors, le refus d'un directeur d'autoriser l'organisation de débats à caractère politique en période électorale dans son établissement, conformément à ce que préconise la directive interne incriminée, donnerait lieu à une décision formelle sujette à recours (art. 141 al. 1 LEO). Les justiciables pourraient donc faire valoir efficacement leurs droits. Autrement dit, il serait

loisible aux personnes intéressées de requérir et d'obtenir une décision formelle contre laquelle elles pourraient recourir de manière efficace, en invoquant à titre préjudiciel l'illégalité ou l'inconstitutionnalité de la directive attaquée, soit dans le cadre d'un contrôle concret de la décision attaquée. c) S'agissant de la question de la publication, il y a lieu de souligner que, dans le canton de Vaud, les lois, décrets, arrêtés et tous autres actes publics émanant du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat sont exécutoires le même jour dans tout le canton, en vertu de la promulgation ordonnée par le Conseil d'Etat (art. 1 de la loi du 28 novembre 1922 sur la promulgation des lois, décrets et arrêtés [LPLDA; BLV 170.53]). Cette promulgation résulte de la publication dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud (art. 4 al. 1 let. a LPLDA) ou si, à raison de son étendue, la loi ne peut être publiée dans la Feuille des avis officiels, du dépôt au greffe municipal de chaque commune d'un exemplaire de la loi et de l'avis de ce dépôt publié dans la Feuille des avis officiels (art. 4 al. 1 let. b LPLDA) ou, enfin, éventuellement, de la publication au son du tambour ou de l'affichage au pilier public (art. 4 al. 1 let. c LPLDA). Même si l'art. 4 de cette loi ne mentionne expressément que la promulgation de la loi, il résulte des travaux préparatoires que cette disposition concerne tous les actes visés à l'art. 1, puisque le but de cette loi était, en publiant tous les actes législatifs dans la Feuille des avis officiels, de modifier le recueil officiel des lois en supprimant de ce recueil tous les décrets et arrêtés n'ayant qu'une portée restreinte ou une durée limitée (cf. arrêt CCST.2009.0004 du 29 mars 2010 consid. 2). Il en résulte que la LPLDA ne s'applique pas aux directives administratives qui, par définition, ne contiennent pas de règles de droit. En ce qui concerne les conséquences d'une absence de publication officielle d'une norme (contenant des règles de droit), la Cour constitutionnelle a rappelé dans l'arrêt précité (ibidem, consid. 2d) que le Tribunal fédéral avait jugé que même si une réglementation ne respectait pas les exigences en matière de publication, cela ne devait pas conduire à l'annulation de cette réglementation dans le cadre du contrôle abstrait des normes; cela pourrait seulement entraîner un refus d'appliquer cette réglementation dans un cas particulier, les griefs y relatifs devant être invoqués à l'encontre d'une décision individuelle fondée sur cette norme et le Conseil d'Etat pouvant alors remédier à ce vice par une publication formelle ultérieure (ATF 120 Ia 1 consid. 4f). Les requérants font valoir que l'absence de publication dans la FAO de la directive contestée ne saurait constituer un obstacle à la recevabilité de la requête. Ils invoquent en particulier l'arrêt du 16 juin 2021 (CCST.2020.0007), où la Cour de céans était exceptionnellement entrée en matière sur une requête dirigée contre une "décision" départementale prise dans le cadre du Plan cantonal – COVID 19 pour la rentrée scolaire du 26 octobre 2020, quand bien même cet acte n'avait pas fait l'objet d'une publication officielle dans la FAO. Or, les circonstances de cette affaire ne sont nullement comparables à celles du cas d'espèce. Il n'était pas contesté que cette "décision" contenait des règles de droit de portée générale et abstraite. Il ne s'agissait pas d'une ordonnance administrative, mais d'une ordonnance législative qui avait été édictée sur délégation du Conseil d'Etat et après que le Conseil fédéral, en raison de la propagation de la maladie COVID-19, avait déclaré l'état de situation particulière et que le Conseil d'Etat avait, par arrêté du 21 octobre 2020, déclaré l'état de nécessité, vu la situation extraordinaire dans le canton de Vaud. Il y avait péril en la demeure; il fallait prendre des mesures sanitaires urgentes en prévision de la rentrée scolaire imminente, en prévoyant notamment le port du masque obligatoire pour tous les élèves de 9^{ème} année dans tout le périmètre scolaire. Vu l'urgence de la situation, on pouvait difficilement exiger des parents qu'ils requièrent et obtiennent une décision sujette à recours avant la rentrée scolaire. Quoi qu'il soit, l'ordonnance législative déployait des

effets directs et importants sur un grand nombre d'élèves; en outre et surtout, elle avait été adressée à l'ensemble des parents d'élèves concernés, ce qui, vu les circonstances tout à fait exceptionnelles, a été considéré comme pouvant remplacer une publication officielle. Il convient de préciser que critère de la publication à l'art. 3 LJC sert simplement à garantir que les requêtes à la Cour constitutionnelle sont déposées au moment où la directive est adoptée, et non pas à n'importe quel moment ultérieur, quand le citoyen découvre l'existence de la directive. Cette exigence (directives publiées) a été voulue par le Grand Conseil (cf. EMPL n° 188 sur la juridiction constitutionnelle, in BGC du 15 septembre 2004, 1^{er} débat, p. 3725 ss, refusant la proposition de minorité qui voulait étendre le contrôle aux directives non publiées; 28 septembre 2004, 2^e débat, p. 3977 ss;

E. 5

octobre 2004, 3^e débat, p. 4100 ss) parce que, précisément, il ne faut pas que le contrôle abstrait de la Cour constitutionnelle puisse intervenir en tout temps, après l'entrée en vigueur de l'acte. La compétence d'une cour constitutionnelle cantonale peut être considérée comme " subsidiaire " ou " complémentaire ", étant donné que la protection juridique est assurée par les voies de droit ordinaires. Les garanties constitutionnelles (art. 29a de la de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]) ne donnent pas au citoyen le droit au contrôle abstrait des normes cantonales; il suffit qu'il puisse accéder au juge dans une cause (Rechtsstreitigkeit), c'est-à-dire quand il conteste une décision portant atteinte à ses droits ou à sa situation juridique. Dans la présente cause, le contrôle concret de la constitutionnalité de la directive attaquée est possible. 2. Compte tenu de ce qui précède, la requête est irrecevable. Vu les circonstances particulières du cas, il se justifie de statuer sans frais (cf. art. 179 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques [LEDP; BLV 160.01] prévoyant la gratuité de la procédure en relation avec l'art. 19 LJC), étant précisé que la requête a été déposée dans le contexte d'une campagne électorale actuelle et qu'elle concerne l'exercice des droits politiques durant les campagnes électorales. Les requérants devront toutefois supporter une indemnité à verser à titre de dépens aux autorités intimées, qui ont agi par l'intermédiaire d'un avocat (art. 55 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], auquel renvoie l'art. 12 al. 2 LJC).

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