

VD_OMNI GE.2024.0289 vom 20. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2024.0289

FR: VD_OMNI GE.2024.0289 du 20 mars 2025

IT: VD_OMNI GE.2024.0289 del 20 marzo 2025

Regeste

A. _____ /Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF), Etablissement scolaire C. _____ | Le recourant est majeur et apprenti dans une école professionnelle du canton de Vaud. Il a à l'automne 2023 demandé à la direction de son établissement scolaire que puisse être organisé, au sein de l'établissement scolaire "un débat contradictoire" entre quatre candidats aux élections fédérales du 22 octobre 2023. La direction de l'établissement, puis sur recours, le Chef du Département (DEF) a rejeté cette demande. La question de savoir si le refus litigieux est un acte interne (matériel) de l'administration ou une décision sujette à recours est laissée ouverte (consid. 1). Le recourant, élève d'un établissement scolaire professionnel est dans un rapport de droit spécial ce qui le distingue d'une relation ordinaire entre l'administration et l'administré. Dans le cadre d'un rapport de droit spécial, les principes généraux et en particulier le principe de la légalité s'appliquent d'une manière différenciée: en substance, l'existence d'un rapport de droit spécial n'empêche pas d'invoquer les droits fondamentaux, mais peut impliquer des restrictions significatives de l'exercice de ces droits (consid. 3). Cadre légal applicable dans le domaine scolaire (consid. 4). Quant au fond, la CDAP rejette les griefs de violation de diverses dispositions constitutionnelles: art. 10 et 11 CEDH, art. 16 Cst. (liberté d'opinion et d'expression) et 22 Cst. (liberté de réunion), des droits politiques (art. 34 Cst. et 32 Cst.-VD), de l'art. 11 Cst. (et de l'art. 85 Cst.-VD) et la violation de l'égalité de traitement et l'interdiction de la discrimination. Au surplus, rejet des griefs en lien avec la reconnaissance d'un droit conditionnel, voire inconditionnel à l'usage du patrimoine administratif que représentent les locaux de l'établissement scolaire (consid. 10).

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours dont il est saisi. a) Le recours à la CDAP n'est recevable qu'à l'encontre d'un acte attaquant (soit en présence d'une décision au sens des art. 3 et 92 LPA-VD). De même le Chef du Département intimé ne pouvait entrer en matière sur le recours administratif formé auprès de lui qu'en présence d'une décision (art. 73 s. LPA-VD). A cet égard, la question pourrait se poser de savoir si l'on se trouve dans le cas d'espèce en présence d'un simple acte interne ou d'organisation (au même titre qu'une modification d'horaires ou l'annonce d'une activité extra-scolaire) ou d'une véritable décision. Dans l'arrêt précité, la Cour constitutionnelle a expressément indiqué que l'autorisation préalable du Directeur d'établissement, nécessaire pour accueillir un tiers au sein de l'école (en application des art. 24 al. 2 LEO et 17 RLEO) devait faire l'objet d'une décision (cf. CCST.2023.0008 du 29 septembre 2023 Faits, let. B et consid. 1b) dans ces termes: "B. [...] Cette directive a été adressée aux directions des établissements de l'enseignement obligatoire et postobligatoire, ainsi qu'aux membres du personnel

enseignant pour les informer qu'ils sont tenus de renoncer, sur le temps scolaire, aux débats relatifs à des élections intervenant dans le cadre d'une campagne électorale durant les 10 semaines qui précèdent une échéance électorale, étant précisé que cette injonction ne concerne que les débats de type électoral. La directive se réfère, en préambule, expressément au principe de neutralité de l'enseignement consacré par l'art. 9 de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO; BLV 400.02), prévoyant que "l'enseignement est neutre du point de vue religieux et politique" (al. 1) et que "l'école respecte les convictions religieuses, morales et politiques des élèves et de leurs parents" (al. 2). Cette directive se réfère également au principe d'interdiction de propagande politique ancré à l'art. 11 LEO, qui dispose que "toute forme de propagande politique, religieuse et commerciale est interdite auprès des élèves". L'art. 7 du règlement d'application de la LEO adopté le

E. 2

Le recourant soulève divers moyens de faits, estimant que l'autorité intimée doit se voir reprocher une constatation inexacte des faits. Dans la mesure où la CDAP est habilitée à revoir entièrement les faits, celle-ci peut réparer sans autre un tel vice. Les échanges de correspondances entre le recourant et l'établissement scolaire se sont déroulés par ailleurs sur une période très courte, par la force des choses, compte tenu de la proximité des élections fédérales. Il convient en tout cas, au-delà des termes utilisés, d'examiner de plus près quel était l'objet de la demande formulée par le recourant, ainsi que la portée du refus qui lui a été opposé. On peut dès lors donner acte au recourant que celui-ci entendait que puisse être mis sur pied dans l'établissement scolaire – soit dans un cadre scolaire – un débat contradictoire entre les représentants de divers partis. Cependant, ce débat pouvait avoir lieu, et il faut également donner acte au recourant sur ce point, en dehors de l'horaire ordinaire des cours. Autrement dit, la demande de l'intéressé visait l'organisation d'une activité devant se déployer dans le cadre scolaire, pour les usagers de l'école, et avec « l'accompagnement des enseignantes et enseignants » (réplique, ch. 71). Si cela impliquait une intervention de tiers, contrairement à l'une des analyses présentée dans la décision attaquée, la demande ne portait toutefois pas sur un usage extraordinaire du patrimoine administratif par des tiers (ici de l'établissement scolaire B. _____), usage auquel un tiers ne peut en principe prétendre (cf. ATF 143 I 37, spéc. consid. 7.2, dans lequel l'usage était sollicité par un tiers, qui n'était pas un usager de l'établissement public en cause; cf. en outre consid. 10 infra). De même, le recourant fait valoir diverses violations du droit d'être entendu, dans la mesure où la décision attaquée n'aborde pas certains de ses griefs, notamment en lien avec la violation de diverses dispositions constitutionnelles. Là aussi, l'autorité de céans, qui dispose d'un pouvoir d'examen non limité en droit, est apte à corriger un tel vice, en particulier s'agissant d'un défaut de motivation de la décision attaquée. Dans le cas d'espèce, l'on a ainsi affaire à une demande formulée par un usager du Centre B. _____, destinée en priorité à un public composé d'usagers de cet établissement scolaire. Le litige s'inscrit donc dans le cadre de la réglementation des usages du Centre B. _____, que l'on peut qualifier d'ordinaires, même si la demande est particulière; il va cependant de soi que ces usages "ordinaires" peuvent et même doivent être réglementés. Ils le sont d'ailleurs, d'abord par les règles spécifiques applicables au Centre B. _____, mais aussi par l'ensemble de la législation scolaire (l'art. 1 de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire [LEO; BLV 400.02] précise en effet que cette loi constitue la loi de référence des lois cantonales sur l'instruction publique). On présentera ci-dessous quelques éléments de ce cadre légal (cf. consid. 4 infra); il y a lieu toutefois auparavant de placer celui-ci dans

un contexte plus général: celui des établissements publics, au sein desquels se nouent des rapports de droit spéciaux (cf. consid. 3 infra).

E. 3

a) Le concept de rapport de droit spécial vise à mettre en évidence ce qui le distingue d'une relation ordinaire entre l'administration et l'administré; en substance, il s'agit d'une relation beaucoup plus étroite, impliquant en quelque sorte une « incorporation » d'un administré au sein de l'appareil étatique. On parle aussi à ce propos de régime statutaire, formant un ensemble de droits et d'obligations pour l'administré lié à l'Etat/l'établissement public par un tel rapport de droit spécial (Moor/Flückiger/Martenet, *Droit administratif*, vol. I, p. 719 ss; voir également Tschannen/Müller/Kern, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5 e éd., N 1164 ss; sur le rapport de droit spécial qui se noue avec l'école: voir Herbert Plotke, *Schweizerisches Schulrecht*, 2 e éd. Berne 2003, p. 68 ss). On peut en distinguer deux catégories; dans la première, le rapport de droit spécial est imposé à l'administré (ainsi pour les détenus ou les militaires), alors que dans la seconde, la relation se noue sur demande de l'intéressé (ainsi pour les fonctionnaires, les étudiants au sein de l'université, les patients d'un hôpital). Cette dernière configuration relève d'ailleurs de l'administration de prestation; à cet égard, on relèvera qu'il n'y a pas de droit à obtenir des prestations plus largement que ce que la loi prévoit (Moor/Flückiger/Martenet, *op. cit.*, p. 724 ; étant précisé que, depuis l'ATF 103 Ia 369, le principe de la légalité s'applique aussi bien, mais selon des modalités différentes, à l'administration restrictive qu'à l'administration de prestation). Auparavant, l'on admettait que les personnes soumises à un rapport de puissance publique particulier ne bénéficiaient pas des libertés publiques et que le principe de la réserve de la loi ne s'appliquait pas dans ce cas. La jurisprudence a cependant évolué vers une juridicisation accrue des rapports de droit spéciaux; ainsi, l'administré peut-il désormais, dans ce cas également, se prévaloir en principe des droits fondamentaux. En l'occurrence, le recourant soutient, entre autres moyens, que la Directive déploie des effets externes – autrement dit qu'elle porte atteinte à des droits. La délimitation entre acte interne et externe est difficile à tracer, dans la mesure où elle repose sur une métaphore comme on l'a vu (l'intérieur et l'extérieur de l'administration/l'établissement public); la question se pose aussi bien dans les relations entre l'administration et ses agents, que s'agissant de la relation entre l'établissement public et ses usagers (et plus généralement en présence d'un rapport de droit spécial). Le concept de rapport de droit spécial, malgré les critiques de certains auteurs, conserve sa pertinence sur divers aspects, non sans soulever des difficultés (en lien notamment avec la métaphore précitée; Tschannen/Müller/Kern, *op. cit.*, N 1172 ss). b) En premier lieu, il est admis que le principe de la base légale s'applique, mais de manière différenciée aux rapports de droit spéciaux. Il s'applique sans réserve s'agissant de la création d'un tel rapport imposé à l'administré. De même, la loi formelle doit définir, dans les grandes lignes, les conditions d'accès, sur demande, à un rapport spécial avec un établissement public, tel un hôpital ou une université (cf. ATF 103 Ia 369, accès à l'Université; sur ce point et sur les conditions permettant à l'autorité de mettre fin de manière unilatérale à ce rapport: ZBl 1987, 459; voir aussi ATF 121 I 22). Pour le surplus, les exigences découlant du principe de la réserve de la loi quant au niveau de la norme ou à la précision de celle-ci sont fortement atténuées. Est ainsi admise l'adoption d'ordonnances administratives (donc de textes ne contenant pas de règles de droit à proprement parler), pour régler le fonctionnement (interne) de tels établissements. De même, il n'est le plus souvent pas possible d'arrêter des dispositions générales et abstraites réglant jusque dans les détails la bonne marche de ces établissements; on recourt dès lors souvent à des normes

ouvertes et peu précises (cf. ATF 130 I 65; 124 I 203; 119 Ia 178 spéc. 188 ; sur ce thème, Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., p. 721 ss; Plotke, op. cit., p. 70 ss). c) Les ordonnances administratives (contrairement aux ordonnances législatives) s'adressent aux agents de l'administration ou, plus généralement, peuvent également concerner des administrés se trouvant dans un rapport de droit spécial, par exemple les usagers d'un établissement public. Ces ordonnances, dont le fondement se trouve dans le pouvoir de subordination hiérarchique (voire dans le pouvoir de surveillance qu'une collectivité ou une autorité exerce sur une autre) n'ont dès lors pas d'effet juridique direct pour les autres administrés, mais n'ont de portée impérative que pour les agents publics et les administrés assujettis à un rapport de droit spécial. Ne déployant pas d'effet juridique externe, on considère donc qu'elles ne créent pas de droit ou d'obligation – ou tout au moins pas de droit ou d'obligation nouveaux par rapport à ceux attachés au statut découlant du rapport spécial (critique sur cet aspect: Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., p. 725). Les ordonnances administratives constituent ainsi des instruments de conduite et de gestion, nécessaires au sein des grandes organisations que sont l'administration ou les établissements publics (telle l'université; sur ce type d'instrument: cf. ATF 133 I 49; 128 II 156, établissement d'accueil pour requérants d'asile). Il reste que, dans certains cas, cet instrument est jugé insuffisant au regard du principe de la réserve de la loi (p.ex. l'interdiction du port du voile à l'école pour les élèves, contenue dans une circulaire – que l'on ne peut pas rattacher de manière claire aux dispositions qui fixent les objectifs de la loi scolaire thurgovienne et bien qu'elle intervienne dans le contexte de la relation de droit spécial entre l'élève et l'école – doit être considérée comme dépourvue de fondement suffisant dans la loi formelle, dès lors qu'elle constitue une atteinte grave à la liberté religieuse: cf. ATF 139 I 280, spéc. 286). d) On peut retenir de la jurisprudence, en substance, que l'existence d'un rapport de droit spécial n'empêche pas d'invoquer les droits fondamentaux, mais peut impliquer des restrictions significatives de l'exercice de ces droits (p. ex. ATF 149 I 129 consid. 3.4.4 [vaccination d'un militaire], 135 I 179 [cours de natation mixtes à l'école]; Tschannen/Müller/Kern, op. cit., n. 1174; Jacques Dubey, Droits fondamentaux, Bâle 2018, n. 250 ss et 526 ss). e) On rappelle encore (voir supra consid. 1a) que, dans le cadre d'un rapport de droit spécial et dans certaines limites, l'administration/l'établissement public peut adresser à ses agents/ses usagers des injonctions qui n'ont pas à revêtir la forme d'une décision, mais peuvent consister en des actes internes ou d'organisation, ces derniers n'étant pas susceptibles de recours.

E. 4

Il ressort des développements qui précèdent que l'école, en particulier l'établissement scolaire B._____, constitue un établissement public; entre l'établissement public et l'élève se noue, comme on l'a vu, un rapport de droit spécial. Celui-ci est régi par les dispositions de la législation scolaire (diverses lois et règlements), ainsi que par des directives (soit par des ordonnances administratives, au sens retenu plus haut). a) Lorsque sont en cause les droits fondamentaux, tels que ceux invoqués par le recourant, il convient de tenir compte des buts et objectifs poursuivis par la législation en cause. A cet égard, l'établissement scolaire B._____, relève de la loi vaudoise du 9 juin 2009 sur la formation professionnelle (LVLFPr; BLV 413.01). Ce texte ne mentionne pas de buts particuliers, mais renvoie d'une part à la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10) et d'autre part à l'ancienne loi scolaire (il paraît raisonnable ici de se référer à la LEO, qui constitue la loi scolaire de référence actuellement). L'art. 5 LEO définit ainsi les buts de l'école. Celle-ci doit assurer l'instruction

des enfants, tout en secondant les parents dans leurs tâches éducatives (al. 1); elle offre aux élèves les meilleures possibilités de développement, d'intégration et d'apprentissage et vise la performance scolaire, ainsi que l'égalité des chances (al. 2). Plus particulièrement, elle 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 [...] de s'insérer dans la vie sociale, professionnelle et civique (al. 3). L'art. 6 LEO évoque en outre des objectifs d'apprentissage, lesquels sont définis dans un plan d'étude intercantonal (on pense notamment au Plan d'études romand, d'ailleurs produit et invoqué par le recourant). La LFPr, qui s'adresse à une classe d'âge plus avancée, mentionne logiquement des buts un peu différents; l'art. 3 LFPr insiste ainsi sur le fait que la formation professionnelle doit permettre " aux individus de s'épanouir sur les plans professionnels et personnels et de s'intégrer dans la société, en particulier dans le monde du travail, tout en les rendant aptes et disposés à faire preuve de flexibilité professionnelle et à rester dans le monde du travail " (let. a; cette disposition mentionne encore d'autres buts, notamment l'égalité des chances de formation et l'égalité effective entre les sexes, let. c). Comme on le voit, les buts poursuivis par l'école d'une part, et par la formation professionnelle d'autre part, sont nombreux et divers; il appartient ainsi à l'établissement en cause, ici l'établissement scolaire B._____, de les poursuivre de front, tout en procédant à un arbitrage, de manière à dispenser en fin de compte une formation diverse et équilibrée. Dans les cursus de l'établissement scolaire, il apparaît normal de mettre l'accent sur la formation professionnelle sans nécessairement mettre de côté l'instruction civique, notamment dans les écoles de culture générale et de commerce (art. 9 LVLFPPr). b) L'enseignement est dispensé en principe dans les locaux de l'école, ici dans ceux de l'établissement scolaire B._____, et ce suivant la grille horaire correspondant au programme suivi par l'élève (art. 115 al. 1 LEO, relatif aux devoirs de l'élève; l'al. 2 de cette disposition ajoute que les élèves se conforment aux ordres et instructions donnés par les adultes actifs dans le cadre scolaire). Ces obligations relèvent des règles de discipline à respecter dans le cadre scolaire, règles susceptibles de sanctions (art. 120 LEO). Les élèves disposent par ailleurs de certains droits (art. 116 LEO). A teneur de l'art. 117 al. 1 LEO, relatif à la participation des élèves à la vie de l'école, dès le 2^{ème} cycle, les établissements mettent en place des conseils de cycles et/ou des conseils des élèves afin précisément de favoriser leur participation à la vie scolaire. L'art. 98 du règlement du 2 juillet 2012 d'application de la LEO (RLEO; BLV 400.02.1), sous la note marginale " Participation des élèves ", prévoit ce qui suit: " 1 Les élèves peuvent s'exprimer par les conseils prévus à l'art. 117 de la loi, sur les projets concernant la vie de l'établissement. Ils peuvent émettre des propositions ou élaborer des projets dans les domaines culturels, sportifs ou intellectuels à l'intention du conseil de direction ou de la conférence des maîtres".

E. 5

Le recourant invoque sur le fond la violation de diverses dispositions constitutionnelles: - la violation des art. 10 et 11 CEDH, art. 16 (liberté d'opinion et d'expression) et 22 Cst. (liberté de réunion) (ci-après consid. 6); - la violation des droits politiques (art. 34 Cst. et 32 Cst.-VD) (ci-après consid. 7); - la violation de l'art. 11 Cst. (et de l'art. 85 Cst.-VD) (ci-après consid. 8); et - la violation de l'égalité de traitement et l'interdiction de la discrimination (art. 8 Cst.; art. 14 CEDH en lien avec les art. 10 et 11 CEDH) (ci-après consid. 9). Ces griefs seront examinés dans les considérants qui suivent. Il faut cependant relever à titre liminaire que l'école ou l'établissement scolaire qu'est le Centre B._____

sont assurément tenus au respect des droits fondamentaux; ils sont même tenus de contribuer à leur réalisation (art. 35 al. 2 Cst.). Au surplus, des restrictions à ces droits fondamentaux sont possibles, moyennant le respect de l'art. 36 Cst. (soit à condition de reposer sur une base légale, de répondre à un intérêt public et d'être proportionnées). Il convient de rappeler cependant que l'étendue de la protection des droits fondamentaux est d'emblée restreinte dans le contexte d'un rapport de droit spécial (Tschannen/Müller/Kern, n. 1174 et les réf.; voir également Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., p. 721 ss; voir aussi Moor/Bellanger/Tanquerel, vol. III, p. 511 ss; sur les droits fondamentaux à l'école, Plotke, op. cit., p. 14 s. et 391 ss, spéc. la liberté d'expression en classe: p. 394). En particulier, comme on l'a vu plus haut, les exigences posées au titre de la réserve de la loi se trouvent allégées dans de telles configurations. Par exemple, lorsque la loi prévoit la neutralité et spécialement la neutralité religieuse de l'école, cela suffit pour fonder, à la charge des enseignants, une interdiction de porter le voile, ou l'interdiction d'apposer des croix dans les salles de classe (cf. ATF 123 I 296; 116 Ia 252). La restriction en cause doit par ailleurs être analysée à l'aune des buts poursuivis par le service public en question. Ainsi, l'école poursuit des buts multiples, évoqués plus haut; il demeure qu'un établissement public doit être en mesure de réguler les comportements de ses usagers de manière à assurer sa bonne marche (autrement dit, la gestion de l'établissement public doit permettre son fonctionnement normal). Si la restriction ne peut pas être justifiée par la bonne marche de l'établissement, ni rattachée à des valeurs posées par la loi, elle est susceptible d'apparaître comme illégale ou inconstitutionnelle. Par exemple, malgré l'exigence de neutralité religieuse, l'interdiction du port du voile par les élèves, en tant que restriction grave de leurs droits fondamentaux, doit reposer sur une base légale formelle (cf. ATF 139 I 280; la jurisprudence a d'ailleurs retenu finalement qu'une telle restriction de la liberté religieuse des élèves ne se justifiait de toute manière pas: ATF 142 I 49; sur la jurisprudence rendue par le TF en matière de neutralité religieuse, voir les rappels de ce dernier arrêt au consid. 4). Cependant, compte tenu des objectifs poursuivis par l'école, celle-ci peut imposer aux élèves l'obligation de participer à des cours de natation mixte (la liberté religieuse ne peut y faire obstacle, cf. ATF 135 I 79).

E. 6

Dans l'hypothèse où l'acte ici contesté peut être qualifié de décision (cf. supra consid. 1a), il y a lieu de contrôler comme le fait valoir le recourant qu'il respecte l'ordre juridique. a) Le recourant, on l'a vu, estime que le refus qui lui a été opposé constitue une restriction inadmissible de ses droits fondamentaux de s'exprimer librement (art. 16 Cst) et de se réunir (art. 22 Cst.). Les libertés d'opinion et d'information sont garanties par l'art. 16 al. 1 Cst. Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (art. 16 al. 2 Cst.). Selon l'art. 10 § 1 CEDH, la liberté d'expression comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. L'art. 22 Cst. garantit la liberté de réunion (al.1), toute personne ayant le droit d'organiser des réunions et d'y prendre part ou non (al. 2). Sont considérées comme des réunions les formes les plus diverses de regroupements de personnes dans le cadre d'une organisation déterminée, dans le but, compris dans un sens large, de former ou d'exprimer mutuellement une opinion (ATF 144 I 281 consid. 5.3.1 ; TF 6B_655/2022 du 31 août 2022 consid. 4.2). On peut certes déjà se demander si en l'espèce une telle violation peut être constatée, dans la mesure où le recourant a la faculté d'exercer sa liberté d'expression et d'opinion, sa liberté de réunion ou encore ses droits politiques en dehors de l'établissement scolaire B._____; en

tant qu'adulte, en effet, il dispose de nombreuses autres possibilités de s'exprimer, de s'informer, d'assister à des réunions politiques mises sur pied dans d'autres cadres. On pourrait ainsi se demander si l'on a véritablement affaire à une restriction d'un droit fondamental. Il ne faut en effet pas perdre de vue que l'école (en particulier en dehors du champ d'application des art. 19 et 62 Cst. relatifs au droit à un enseignement de base, qui n'est pas en cause en l'espèce) relève de l'administration de prestation; en l'occurrence, l'objet de la procédure concerne le refus par l'école d'une prestation (la mise sur pied dans les locaux de l'établissement scolaire B. _____, pour les apprentis, élèves dans ce Centre, d'un débat pré-électoral) et non une restriction à proprement parler d'un droit fondamental du recourant. Si restriction il y a, ce n'est qu'un effet indirect du refus de prestation, sauf à considérer – ce que le recourant soutient d'ailleurs – que les droits fondamentaux invoqués fonderaient en sa faveur un droit à des prestations positives que la loi ne prévoit pourtant pas. Quoi qu'il en soit, il apparaît en définitive que, à supposer que l'on doive admettre que les mesures en cause constituent des restrictions, celles-ci apparaissent conformes à l'art. 36 Cst. pour autant qu'on les replace dans leur contexte, soit celui d'un rapport de droit spécial.

b) En effet, on se souvient tout d'abord que le principe de la réserve de la loi est allégé dans une telle configuration; notamment il est possible de réglementer les comportements des usagers par le biais d'ordonnances administratives. Tel a précisément été le cas en l'occurrence avec la directive évoquée plus haut. Au surplus, la mesure en cause, si on la considère comme une restriction aux droits fondamentaux, n'équivaut pas, dans sa gravité, à l'interdiction du port du voile par les élèves, laquelle nécessitait de toute façon l'adoption d'une norme expresse dans la loi formelle; elle pouvait donc être réglée d'une autre manière (clause générale dans la loi formelle; précisions au niveau d'ordonnances législatives ou administratives; Plotke, op. cit., p. 84 s.). On ne saurait dès lors retenir une violation du principe de la légalité en l'occurrence (cf. à ce sujet consid. 3 supra).

c) L'autorité intimée se prévaut des art. 9 et 11 LEO, pour justifier la Directive, ainsi que la décision attaquée. La première disposition pose le principe de la neutralité de l'enseignement et la seconde prohibe toute forme de propagande politique, religieuse ou commerciale. Il apparaît ainsi clairement que le refus querellé poursuit un but d'intérêt public, d'ailleurs consacré par la loi.

d) En somme, le problème central soulevé par la mesure ici en cause a trait au respect du principe de la proportionnalité. La réponse à donner à cette question appelle une forme de pesée d'intérêts, assez complexe en l'occurrence, compte tenu des buts multiples poursuivis par l'école. La notion de " rapport de droit spécial " sert précisément, selon la doctrine, à structurer l'analyse du respect de ce principe par la mesure en cause (voir à ce sujet Markus Müller, *Verhältnismässigkeit*, Berne 2013, p. 22 ss). Pour cet auteur, l'admissibilité de la proportionnalité de la mesure devrait être retenue plus aisément dans un tel contexte. En outre, il y aurait sans doute lieu de laisser à la Direction de l'établissement un certain pouvoir d'appréciation quant à l'adoption de mesures appropriées.

aa) S'agissant du pouvoir d'appréciation de la Direction de l'établissement scolaire sur la question ici en cause, il faut relever que celui-ci peut s'appuyer à la fois sur les dispositions relatives à l'intervention de tiers dans le cadre scolaire (art. 24 al. 2 LEO; art. 17 RLEO et 62 RGY) et sur les règles relatives à la participation des élèves à la vie de l'école (art. 117 LEO et art. 98 RLEO; sur le thème de la participation des élèves à la vie de l'école, voir Plotke, op. cit., p. 387 ss). En particulier, selon l'art. 98 al. 1 RLEO, les élèves peuvent émettre des propositions ou élaborer des projets de natures diverses (dont il ne faut sans doute pas exclure les projets à vocation civique); il ressort clairement de cette norme que le conseil de direction de l'école ou la conférence des maîtres disposent d'une grande liberté pour

accepter ou au contraire écarter des propositions présentées par les élèves (ou les conseils des élèves prévus par l'art. 117 LEO). Un tel pouvoir d'appréciation s'inscrit d'ailleurs dans les pouvoirs de gestion laissés aux organes de l'école quant aux programmes scolaires à suivre (certes guidés par les programmes intercantonaux, tel le Plan d'études romand [PER] ; sur la nature juridique de ces plans, voir Bernet Stephanie Andrea, *Der Lehrplan – Rechtsnatur und Bedeutung*, Zurich 2021 et la recension de Herbert Plotke, ZBl 2022, 511 s. ; l'auteur estime que chaque (élément du) plan doit faire l'objet d'une analyse pour en déterminer la portée, étant précisé que certains éléments doivent être assimilés à des ordonnances administratives), aux grilles horaires et à l'affectation des locaux aux diverses activités d'enseignement (sur la marge de manœuvre laissées aux établissements scolaires en matière de gestion, Plotke, op. cit., p. 72 ss, spéc. p. 74). Dans ce contexte, on ajoutera que l'élève ne peut se voir reconnaître un droit à obtenir l'enseignement qu'il souhaite (Plotke, op. cit., p. 376); il faut bien sûr réserver les règles spéciales qui confèrent un droit à un enseignement spécifique, par exemple en faveur des handicapés. bb) En l'occurrence, il ne paraît pas ressortir du dossier que la demande du recourant soit de nature à perturber la bonne marche de l'établissement; on ne voit pas, en particulier, que l'organisation du débat pré-électoral souhaité aurait soulevé des difficultés significatives dans la gestion de l'établissement scolaire B._____, sinon que la demande supposait une réaction de l'établissement dans des délais très courts. Par ailleurs, la portée de la mesure en cause était à première vue assez limitée: elle tendait à interdire les débats pré-électoraux, cela durant une plage de 10 semaines avant le scrutin en cause. Cela étant, dans le cas d'une élection, il apparaît assez évident que de tels débats doivent avoir lieu à une date relativement proche de celle fixée pour le scrutin. Aussi, l'interdiction prononcée (reposant sur la Directive évoquée plus haut) revient-elle pratiquement à exclure les débats pré-électoraux dans les établissements scolaires. Cependant, la décision de l'établissement scolaire B._____ (là encore fondée sur la Directive), laisse ouverte la possibilité d'organiser des débats thématiques, sur des questions politiques. On observe à cet égard que de tels débats, plus aisés à structurer et dès lors plus accessibles à un public d'élèves, susceptibles de mieux répondre à un objectif pédagogique, paraissent présenter une valeur formatrice plus forte que les débats pré-électoraux, tels que souhaités par le recourant. En définitive, l'autorité intimée (comme la Directive elle-même) paraît craindre un processus de " pêche aux voix " à l'occasion d'un débat pré-électoral au sein de l'école; la formule est sans doute dévalorisante, mais elle n'est pas étrangère à la situation de fait à régler dans la mesure où les débats pré-électoraux sont tenus par les intéressés dans le but de convaincre et ainsi de gagner des votes. Cette crainte, exprimée dans la loi sous la forme d'une interdiction de propagande, correspond ainsi à une certaine réalité (ce d'autant qu'un nombre significatif d'élèves de l'établissement scolaire B._____, sont majeurs et bénéficient du droit de vote), qui suffit, compte tenu du pouvoir d'appréciation qu'il convient de laisser à l'autorité dans la gestion d'un établissement public, pour confirmer le caractère proportionné de la mesure. Les griefs de violation des droits fondamentaux de liberté d'expression et de liberté de réunion doivent ainsi être rejetés.

E. 7

a) L'art. 34 Cst. garantit les droits politiques (al. 1); plus spécifiquement, l'al. 2 de cette disposition tend à protéger la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté, dans le cadre de l'exercice des droits politiques. Cette disposition correspond, pour ce qui concerne le droit vaudois, à l'art. 32 Cst.-VD, qui consacre la « liberté politique ». La garantie des droits politiques revêt une portée générale, pour

l'ensemble des collectivités suisses (Confédération, cantons et communes). Elle n'a pas pour fonction d'attribuer des droits politiques aux citoyens, ni de déterminer leur contenu exact. L'art. 34 al. 1 Cst. fait d'ailleurs partie du catalogue des droits fondamentaux, contrairement aux droits politiques eux-mêmes qui s'inscrivent en dehors de ce catalogue. Dans cette optique, il convient donc de distinguer, d'une part, l'existence et, d'autre part, l'exercice de tels droits, l'art. 34 Cst. concernant surtout ce dernier aspect (Martenet/von Büren, in: Martenet/Dubey (édit.), Commentaire romand de la Constitution fédérale (CR-Cst.), Bâle 2021, n. 11 s ad art. 34). Il faut aussi reconnaître à l'art. 34 al. 1 Cst. une fonction institutionnelle; il consiste à assurer le fonctionnement effectif de la démocratie, l'État assumant dans ce cadre l'obligation de mettre en place les conditions permettant l'exercice des droits politiques sans difficulté injustifiée et dans le respect des règles en vigueur. Autrement dit, l'exercice des droits politiques doit être soumis à des règles de procédure qui les rendent praticables, permettant ainsi l'exercice effectif des droits politiques (sur tous ces points: Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 16 ss ad art. 34). De cette garantie découle ainsi toute une série d'exigences applicables notamment aux votations et aux élections. La garantie générale précitée comporte un champ de protection qui s'étend bien évidemment aux élections. Plus concrètement, cette garantie couvre alors autant les aspects actifs et passifs du droit de prendre part à une élection, c'est-à-dire le droit d'élire et d'être élu (Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 26 ss ad art. 34). Cet aspect de l'art. 34 Cst. soit la garantie générale, ne paraît toutefois pas en cause dans la présente procédure; au demeurant, le recourant n'invoque pas une restriction de son droit d'élire les candidats aux élections fédérales, qui étaient en cours (voir à propos de telles restrictions, dont certaines relèvent aussi de l'art. 36 Cst., Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 63 ss ad art. 34). b) L'exercice libre et non faussé des droits politiques est garanti, quant à lui par l'alinéa 2 de l'art. 34 Cst. déjà évoqué, parfois également désigné liberté de vote (cf. Martenet/von Büren, L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, à l'aune de la liberté de vote, RDS 2013 I 57, p. 58). Celle-ci doit être comprise comme un droit fondamental. Dans un premier temps, le citoyen doit pouvoir se forger son opinion de la manière la plus libre qui soit; dans un second temps, il doit pouvoir l'exprimer à l'abri de toute contrainte ou influence inadmissible. Enfin, le citoyen doit être en mesure d'exprimer cette volonté de manière fidèle et sûre. Le champ de protection de cette garantie s'étend bien évidemment aux élections et aux votations, le citoyen devant fondamentalement pouvoir exercer sa liberté de choix. Une question particulière a trait à l'interdiction de l'influence illicite sur le résultat du vote, ce qui vaut en particulier en matière d'élections: les autorités sont tenues à un strict devoir de neutralité politique dans les campagnes électorales; elles doivent donc s'abstenir dans ce cadre de toute prise de position officielle. Elles sont autorisées tout au plus à rectifier des informations fausses répandues durant la campagne. Au surplus, elles peuvent (voire doivent) informer les citoyens sur les procédures de vote, de manière que ceux-ci puissent s'exprimer valablement dans le scrutin (Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 65 ss, n. 70, n. 83, n. 84 ss ad art. 34, les auteurs rapprochent ici la liberté de vote de la liberté d'opinion et d'expression; et sur les limites à la liberté de vote, op. cit., n. 111 s.). c) Enfin, la garantie des droits politiques doit être mise en œuvre, en conformité avec l'art. 34 Cst. Il appartient ainsi aux autorités politiques et administratives de protéger, respecter et mettre en œuvre ce droit fondamental, notamment lors de l'organisation d'élections et de votations; tout doit être mis en œuvre en particulier pour qu'un scrutin se déroule de manière conforme aux exigences de l'art. 34 Cst. On peut retenir en outre que cette disposition met à la charge des autorités des obligations positives;

ainsi, une intervention des autorités est justifiée si des particuliers empêchent l'exercice des droits politiques, par exemple en bloquant l'accès à un local de vote (Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 113 ss ad art. 34). d) Dans le cas d'espèce, il faut constater que le recourant ne saurait invoquer à bon droit une violation de la garantie de ses droits politiques; en particulier, le refus qui lui a été opposé, ne l'empêche pas d'exercer son droit de vote librement. On ne saurait considérer en effet que l'établissement scolaire B._____, en refusant d'autoriser le débat pré-électoral souhaité, aurait ainsi exercé une influence, sur le recourant ou sur ses camarades, de nature à fausser l'expression de la volonté de ces derniers lors des élections fédérales en cause. À l'inverse, on aurait bien plutôt pu reprocher à l'établissement scolaire B._____ de fausser la volonté des élèves de ce centre en organisant un tel débat sans prendre des précautions drastiques pour assurer la neutralité de celui-ci, au risque dès lors d'exercer une influence illicite sur les bulletins exprimés par les élèves qui y auraient assisté, en violation de l'art. 34 al. 2 Cst. Ce grief doit ainsi être écarté.

E. 8

Le recourant fait valoir aussi une violation de l'art. 11 Cst. Selon cette disposition, les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement. C'est surtout ce dernier aspect que le pourvoi fait valoir en l'occurrence: le débat pré-électoral souhaité par le recourant aurait en effet constitué une mesure propre à favoriser le développement des jeunes, notamment sur le plan civique. a) On notera en premier lieu que cette disposition, qui n'était pas prévue dans le projet soumis au parlement, trouve un écho aux art. 41 al. 1 (relatif aux droits sociaux) let. g Cst. et art. 67 Cst. (décrivant les tâches de la Confédération s'agissant du développement des jeunes). Dans cette mesure, l'art. 11 Cst., en tant qu'il exprime l'idée de favoriser le développement des jeunes apparaît en quelque sorte mal placé dans le catalogue des droits fondamentaux. Cette disposition a surtout pour fonction d'ancrer dans le texte fondamental le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ou du bien de l'enfant; au surplus, les enfants et les jeunes bénéficient, eux aussi, des autres droits fondamentaux existants, l'art. 11 Cst. ayant en fin de compte le rôle d'une garantie "auxiliaire", intervenant en appui des autres garanties constitutionnelles (Gavillet, CR-Cst., n. 4 et 9 ss ad art. 11 et les réf.). La doctrine retient par ailleurs que sont titulaires de cette garantie les enfants et les jeunes n'ayant pas encore atteint la majorité (Gavillet, CR-Cst., n. 12 s ad art. 11). En outre, s'agissant plus particulièrement de la question de l'encouragement du développement des enfants et des jeunes, il est admis généralement que cette formulation fonde un droit social; autrement dit, elle s'adresse principalement au législateur, chargé de mettre en œuvre cet objectif, de sorte que ce volet de l'art. 11 Cst. ne fonde pas de droit subjectif justiciable (Gavillet, CR-Cst., n. 21 ss ad art. 11, qui réserve des hypothèses particulières, non réalisées en l'espèce). Cette auteure relève enfin que cette disposition n'a donné lieu à aucune jurisprudence, de sorte qu'il est douteux qu'elle puisse, à elle seule, permettre à son titulaire d'obtenir le droit à une prétention de la part de l'Etat. Quant à l'art. 85 Cst.-VD, il concerne une tâche de l'Etat (au même titre que l'art. 67 Cst.), prévoyant que celui-ci contribue à la formation civique des jeunes; une telle tâche, qui comporte un mandat aux organes étatiques vaudois, ne confère pas non plus de droit justiciable aux intéressés. b) Il résulte des développements qui précèdent que ces dispositions appellent surtout une mise en œuvre par le législateur, fédéral ou cantonal. Autrement dit, dans le cas d'espèce, l'on ne saurait retenir l'existence à proprement parler d'une restriction de ces "garanties". Ces dispositions, en tant qu'elles concernent le "développement des jeunes" doivent être comprises comme un mandat adressé au législateur et, dans cette mesure, doivent surtout servir de base à l'interprétation

des règles qui régissent l'école et la formation des jeunes. On a déjà traité de ces dispositions ci-avant et il suffit d'y renvoyer (cf. consid. 4 supra). Ce grief doit dès lors être écarté lui aussi.

E. 9

Le recourant fait encore valoir, à l'encontre de la mesure en cause, une inégalité de traitement, voire une discrimination contraire au droit constitutionnel; celle-ci découle du fait que l'interdiction du débat pré-électoral vise les jeunes en formation, cette mesure étant ciblée sur eux, en leur qualité de jeunes, de sorte que les conditions de l'art. 8 al. 2 Cst. seraient remplies (ainsi d'ailleurs que celles de l'art. 14 CEDH, qui interdit les discriminations en lien notamment avec la liberté d'opinion et d'expression). A vrai dire, l'argumentation du recourant est ici réductrice en tant qu'elle occulte le cadre dans lequel cette interdiction intervient, soit celui d'un établissement public d'enseignement et d'un rapport de droit spécial. Tout d'abord, rien n'empêche le recourant, ni ses camarades d'organiser un débat analogue, ni d'y participer hors du cadre scolaire (mais le recourant a raison de souligner que ce cas de figure n'entre pas dans l'objet de la procédure). Par ailleurs, l'établissement scolaire B._____ a pour mission des tâches d'enseignement très diverses, spécifiquement destinées aux jeunes en formation; il dispose d'une certaine marge de manœuvre à cet effet, balisée par la loi et ses dispositions d'application, y compris les directives, soit les ordonnances administratives adoptées par le département en charge de l'enseignement. Par la force des choses, lorsqu'il prend des décisions concernant des activités concrètes d'enseignement (compris ici au sens large; c'est de cela qu'il s'agit ici), celles-ci s'adressent aux élèves du centre et à eux seuls; la question de la discrimination de ce cercle de jeunes par rapport à d'autres couches de la population – par hypothèse plus âgées – n'a ainsi pas lieu d'être. Ce grief doit ainsi également être rejeté. En définitive, les griefs relatifs aux dispositions constitutionnelles précitées sont tous infondés.

E. 10

Le recourant fait encore valoir un droit conditionnel, voire inconditionnel à l'usage du patrimoine administratif que représentent les locaux de l'établissement scolaire. Il invoque à cet égard la jurisprudence relative à l'usage (commun ou accru) du domaine public, à ses yeux transposables au patrimoine administratif. a) Comme on l'a relevé plus haut (cf. consid. 2 supra), la question semble mal posée: en effet, les établissements publics, telle l'école, disposent d'un patrimoine administratif; ce patrimoine est accessible à ses usagers (et à eux seuls), conformément à la réglementation qui régit ces établissements. Il s'agit là d'un usage (conforme à la destination de l'établissement) qualifié d'ordinaire. Les tiers, quant à eux, peuvent obtenir une autorisation d'usage, usage qu'il faut qualifier au contraire d'extraordinaire; ils n'ont, selon la jurisprudence, pas de droit à l'octroi d'une telle autorisation (ATF 143 I 37 , spéc. 43). Il convient toutefois de réserver des situations particulières, dans lesquelles l'usage extraordinaire du patrimoine administratif devrait être traité de la même manière qu'un usage accru du domaine public: ainsi dans le cas d'une salle communale, par ailleurs sans équivalent privé, sollicitée pour l'organisation d'une manifestation à caractère politique (ZBl 1992, 40 , spéc. 43). b) Dans le cas d'espèce, la question que soulève la présente cause concerne un usage ordinaire de l'établissement scolaire B._____; il faut ainsi se référer à la réglementation qui régit celui-ci. L'argumentation soulevée dans le recours, en lien avec un usage extraordinaire du patrimoine administratif, n'est donc pas pertinente. A supposer – par surabondance – que l'on soit en présence d'un usage extraordinaire du patrimoine administratif, force serait de

considérer que le recourant ne pouvait prétendre un droit à l'obtention de l'autorisation qu'il sollicitait. En effet, la situation de fait se distinguait profondément de celle évoquée par la jurisprudence citée plus haut (ZBl 1992, 40 , spéc. 43) : en effet, la ville ***** disposait à l'évidence d'autres lieux de réunion que les locaux de l'établissement scolaire, pour des manifestations politiques. L'application de la jurisprudence précitée n'aurait donc pas conduit à l'octroi de l'autorisation.

E. 11

Il découle des considérations qui précèdent que le pourvoi, mal fondé, doit être rejeté, pour autant qu'il soit recevable (cf. consid. 1a supra). Les frais de justice devraient en principe être supportés par le recourant, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Au vu des circonstances, on renoncera exceptionnellement à prélever un émolument (art. 50 LPA-VD). Vu l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 al. 1 a contrario LPA-VD).

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