

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS modifiant

- la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) et
- la loi sur l'information (LInfo)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur la motion Isabelle Chevalley et consorts "Pour une meilleure compréhension des courriers de l'administration"
(11_MOT_139)**

1 PRÉAMBULE

Le 21 juin 2011, la députée Isabelle Chevalley déposait une motion demandant au Conseil d'Etat de modifier l'article 42 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD) afin que le justiciable dispose dans la décision non seulement de la référence aux articles de loi déterminants mais également du contenu intégral des dispositions mentionnées. Le 28 juin 2011, le Grand Conseil votait la prise en considération de la motion avec renvoi direct au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat présente ci-après un projet de loi, qui répond aux éléments mis en lumière dans la motion.

2 RAPPEL DE LA MOTION

Le texte de la motion est le suivant :

Lorsque l'administration répond par courrier aux citoyens, il est fréquent que cette dernière mentionne des articles de loi. Nombre de citoyens ne savent pas où trouver ces articles de loi et ne peuvent dès lors pas faire valoir leurs droits sans devoir engager des frais importants. Dès lors, ils abandonnent rapidement leur projet.

Cette manière de procéder permet à certains membres de l'administration de décourager les citoyens en leur brandissant des articles de loi. Mais lorsque l'article est cité dans son intégralité, on s'aperçoit que les cas ne sont pas toujours aussi simples.

Afin d'améliorer l'échange d'informations entre citoyens et administration, il faudrait que les articles de loi mentionnées dans les courriers le soient intégralement.

Nous demandons ainsi au Conseil d'Etat de modifier l'article 42 de la Loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD) afin que le justiciable dispose dans la décision non seulement de la référence aux articles de loi déterminants mais également du contenu des dispositions mentionnées.

Saint-Georges, le 21 juin 2011

3 RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans sa motion, la Députée Isabelle Chevalley se plaint d'une pratique administrative qui consisterait à citer dans ses courriers des articles de loi de manière incomplète, hors références. Partant de là, elle demande que les articles en question fassent l'objet d'une citation complète et en déduit la nécessité de modifier l'article 42 LPA-VD.

L'objet lui ayant été renvoyé directement, sans passer par l'examen d'une commission, le Conseil d'Etat doit relever ici la contradiction que recèle le texte même de la motion : tout son développement est consacré aux courriers généraux de l'administration, alors que la modification législative demandée concerne l'obligation de motiver les décisions administratives. Or il s'agit de deux plans différents.

3.1 Obligation de motiver

3.1.1 Situation actuelle dans la LPA-VD

La motion Chevalley parle de la modification de l'article 42 LPA-VD, le contenu des dispositions juridiques, sur lesquelles l'autorité base sa décision, devant être indiqué dans la décision.

L'art. 42 LPA-VD prescrit les exigences relatives aux indications que toute décision administrative, au sens de l'art. 3 LPA-VD, doit impérativement contenir. L'art. 42 lit. c LPA-VD impose plus particulièrement à toute autorité administrative d'indiquer dans la décision les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie. Il s'agit ainsi du droit de l'administré d'obtenir une décision motivée, respectivement pour l'autorité de l'obligation de motiver sa décision.

Le droit à la motivation vise à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence [*Bovay B./Blanchard T./Grisel Rapin C., Procédure administrative vaudoise, Bâle 2012, ad art. 42 LPA-VD, p. 145.*]. L'administré doit savoir pourquoi l'autorité lui a donné tort, ceci dans le but de pouvoir utiliser le cas échéant les voies de droit [Arrêt du Tribunal fédéral du 23 avril 2008, 5A_664/2207, consid. 2.1.1.).].

L'obligation de motiver la décision en fait et en droit découle du droit d'être entendu (cf. EMPL sur la procédure administrative, mai 2008, tiré à part n°81, pp. 29 s.), garanti par la Constitution fédérale (art. 29 al. 2 Cst.), mais aussi par les articles 112 de la Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF) et 35 de la Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA).

Par ailleurs, l'art. 27 al. 2 de la Constitution vaudoise (Cst-VD) dispose que les parties ont, dans toute procédure, le droit d'être entendues, de consulter le dossier de leur cause et de recevoir une décision motivée avec indication des voies de recours.

Au niveau purement interne à l'administration, la directive DRUIDE 6.2.1 relative aux affaires juridiques, plus particulièrement aux décisions rendues par l'administration, reprend la législation cantonale en ce qui concerne la mention du droit et du délai de recours.

On le voit, l'article 42 LPA participe d'un système procédural complet, soumis au contrôle de la justice et connaissant par là-même toute une jurisprudence. Il s'agit d'en tenir compte lorsque l'on entend réviser un tel système procédural, qui a fait ses preuves. A l'appui, l'on se référera encore à la pratique de la Confédération et des cantons voisins.

3.1.2 Situation au niveau fédéral et en Suisse romande

L'art. 112 LTF, qui porte sur la notification des décisions, prévoit que les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral doivent contenir notamment les motifs déterminants de fait et de droit, notamment les dispositions appliquées. L'art. 112 LTF impose ainsi directement des exigences quant au contenu des décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Il s'agit principalement de décisions rendues par le Tribunal cantonal, dernière instance cantonale en matière de droit public [*Bovay B./Blanchard T./Grisel Rapin C., Procédure administrative vaudoise, Bâle 2012, ad art. 42 LPA-VD, p. 14.*]. Il est à signaler que ces exigences fédérales ont été reprises dans la procédure administrative vaudoise pour l'ensemble des décisions administratives, soit dès la première instance (cf. ci-dessous ch. 3.1.1).

Quant à l'art. 35 PA, il dispose que les décisions écrites doivent être désignées comme telles, motivées et indiquer les voies de droit.

S'agissant de la jurisprudence fédérale, même s'il n'a pas posé une obligation formelle de motiver les décisions comme élément nécessaire de leur contenu, le Tribunal fédéral exige que l'administré soit mis au courant, d'une manière ou d'une autre, des motifs qui ont décidé l'autorité.

En procédure administrative cantonale, le contenu formel que doit avoir toute décision se détermine selon le droit cantonal [*Moor P./Poltier E., Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., Berne 2011.*]. La majorité des législations cantonales prescrivent les mêmes exigences que celles prévues en procédure administrative fédérale : les lois cantonales exigent que la décision soit désignée comme telle, datée, signée et motivée et qu'elle contienne l'indication de la voie de droit ordinaire qui est, cas échéant, ouverte à son encontre [*Cf. Bovay B., Procédure administrative, Berne 2000, pp. 268 ss.*].

De même, à titre d'exemple, les lois bernoise (art. 52 al. 1, litt. b de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administrative), jurassienne (art. 86 al. 1 de loi du 30 novembre 1978 de procédure et de juridiction administrative et constitutionnelle), valaisanne (art. 29 al. 3 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives) prévoient de manière expresse que la décision doit être motivée en fait et en droit, à l'instar du système vaudois.

En résumé, il n'existe aucune loi de procédure administrative, ni fédérale, ni cantonale, qui prévoit expressément que le contenu complet des règles juridiques sur lesquelles se base l'autorité doit être reproduit dans la décision. Force est de constater, par conséquent, qu'une telle modification législative irait au-delà des exigences du droit fédéral et des autres

réglementations cantonales.

La raison pour laquelle les lois de procédure n'exigent pas ce type de mention systématique est simple. Tout article cité dans une décision est peu ou prou déterminant et ceux-ci peuvent être extrêmement nombreux. Suivre au pied de la lettre la proposition de la motionnaire, ce serait contraindre l'autorité saisie à reproduire quantité de dispositions légales, avec à la clé de graves problèmes de forme et de procédure :

- La forme de la citation des textes légaux pourrait s'avérer discutable. Faut-il la reproduire directement dans le texte de la décision ? Ou faut-il la citer en bas de page ? voire l'annexer à la décision ?
- A partir de là, la lisibilité des décisions serait atteinte, ce qui irait à l'encontre de la volonté même de la motionnaire.
- Enfin, pour autant, la question de l'interprétation des articles cités ne serait absolument pas réglée. A cet égard, il faut par exemple avoir en tête que toute disposition légale doit être lue non pas au regard de son seul texte, mais aussi en fonction de sa place dans la loi (interprétation systématique), des renvois à d'autres textes ou principes légaux qu'elle peut implicitement contenir (par exemple, le fait qu'une loi parle de " domicile " renvoie fréquemment aux art. 23 et ss du Code civil suisse sans que cela ne soit expressément mentionné), du sens que la jurisprudence a donné à des notions juridiques indéterminées (par exemple les critères d'appréciation de la gravité de la faute en matière de circulation routière, que la loi définit très partiellement), etc. Dans ces conditions, la modification de loi demandée pourrait dans l'absolu ouvrir la voie à d'autres exigences, comme celle de joindre également à la décision la jurisprudence qui lui est liée ou encore les travaux préparatoires, ceux-ci pouvant également être déterminants pour la compréhension d'un article de loi.

Pour le Conseil d'Etat, si des exigences formelles trop strictes étaient mises en place, ignorant notamment le contexte particulier dans lequel chaque décision est rendue (certaines le sont en masse, d'autres concernent des situations extrêmement ponctuelles et particulières, certaines s'adressent uniquement à des professionnels aguerris, d'autres sont destinées à de nombreux citoyens, etc.) une véritable surcharge de l'administration serait à craindre. Alors que la nécessité de procéder à des simplifications administratives fait aujourd'hui consensus, la motion propose une innovation juridique inédite qui, par son schématisme et son étendue, risquerait d'avoir des effets contraires, compliquant et ralentissant les procédures, sans gain notable pour l'administré. Bien plus, il est à craindre qu'elle amène une plus grande confusion dans la lecture même des décisions de l'administration, confusion pouvant amener l'administré à interjeter un recours qui s'avérerait en fait dépourvu de chances de succès, entraînant frustration et conséquences financières parfois non négligeables en termes de frais de justice. Dans un tel cas, le remède serait pire que le mal. Enfin, il sied aussi de rappeler que les textes de lois cantonales ou fédérales sont aujourd'hui aisément accessibles par l'intermédiaire d'internet.

3.2 Proposition du Conseil d'Etat

Dans son développement, la motion Chevalley poursuit un but de facilitation des échanges entre l'administration et les citoyens.

Pour le Conseil d'Etat, la modification de la LPA-VD doit avoir un but : insister sur le caractère compréhensible des décisions à rendre. C'est en ce sens qu'il est proposé de mentionner explicitement les principes de clarté et de précision à l'art. 42 LPA-VD. Cet objectif doit en outre être complété par une modification de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo, à son article 3 alinéa 3), la démarche visant ici à préciser la manière avec laquelle l'administration doit s'adresser aux administrés.

En bref, les relations de l'Etat avec la population doivent être placées sous le signe de l'efficacité et de la simplicité (programme de législature 2012-2017, mesure 5, page 19).

Cette règle générale doit notamment s'appliquer dans le langage utilisé par l'Administration cantonale à l'égard des administrés. Le Conseil d'Etat est sensible à cette problématique et rejoint en ce sens les préoccupations de la motionnaire. A l'appui, il faut se référer au débat parlementaire qui a précédé le renvoi de la motion au gouvernement. Voici les problèmes concrets soulevés dans la discussion :

- usage d'acronymes, sans explicitation ;
- citation incomplète ou imprécise du titre d'une loi auquel il est fait référence.

De tels travers peuvent exister. Ils sont le reflet d'une pratique professionnelle qui se met insuffisamment à la place des usagers-ères. Outre une révision partielle de la LPA, le Conseil d'Etat propose donc de modifier la LInfo dans le but de se doter d'une base légale qui conduira à la fixation des règles à suivre par l'Administration cantonale dans sa communication.

De l'avis du Conseil d'Etat, les modifications légales ainsi proposées répondent à la motion Isabelle Chevalley et consorts.

4 EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

4.1 Commentaires sur les projets de lois

Les projets de lois répondent aux éléments du texte de la motion et du débat parlementaire en rappelant des principes généraux dans la LPA-VD et en créant dans la LInfo une base légale qui permettra notamment :

- de codifier l’usage des abréviations et acronymes ;
- de fixer la manière de se référer aux textes de loi.

4.1.1 Article 42 al. 1 LPA-VD

Cette disposition fait partie du système légal lié à la mise en oeuvre d’un droit constitutionnel fondamental : le droit d’être entendu. Le Conseil d’Etat se propose de la compléter en y faisant mention de deux principes de base, ceux de clarté et de précision.

4.1.2 Article 3, alinéa 3 LInfo (nouveau)

L’usage des abréviations et des acronymes au sein de l’Administration cantonale constitue une pratique courante. La méthode est compréhensible dès lors qu’elle permet d’éviter de fastidieuses répétitions. Dès lors que les écrits en question sont destinés aux usagers-ères, il peut cependant en résulter des difficultés de compréhension à éviter. Le Conseil d’Etat introduira donc une règle simple dans le Règlement d’application de la loi du 24 septembre 2002 sur l’information (RLInfo), à savoir qu’abréviations et acronymes sont autorisés, dès lors qu’ils ont été explicités en début de texte.

Cette réforme aura une importance particulière en ce qui concerne la citation des normes légales dans les écrits de l’administration : le Conseil d’Etat entend notamment imposer que le titre des lois auxquelles l’autorité fait référence soit mentionné dans son intégralité lorsqu’il est cité pour la première fois, après quoi seulement une forme abrégée (et correspondant à l’abréviation officielle) pourra être employée. Ceci assurera que l’usager identifie correctement la loi concernée. Ainsi, ce dernier aura la garantie de pouvoir accéder rapidement et sans risque de confusion au texte complet des dispositions qui l’intéressent, en complément aux précisions déjà fournies par l’administration (qui sera bien sûr toujours tenue de fournir des renseignements adaptés, avec les limites déjà évoquées ci-dessus en lien avec la procédure administrative). C’est le lieu de rappeler que les lois du Canton et la Confédération sont aujourd’hui disponibles de façon exhaustive sur internet. Du reste, au plan fédéral, ce sont les textes de lois publiés dans leur version électronique qui feront foi à partir du 1er janvier 2016. Leur consultation est gratuite et les moyens d’accès simples et multiples. A titre d’exemples : un lien direct vers les textes de lois vaudois figure sur la page d’accueil www.vd.ch ; il en va de même pour la Confédération et le site www.admin.ch ; enfin, les principaux moteurs de recherche renvoient eux-mêmes vers les recueils officiels et les lois qui les composent. Il est donc devenu aisé de prendre connaissance d’une loi sans avoir à disposer de moyens importants, à condition que les références précises soient connues. En revanche, des citations inexactes ou incomplètes comportent un risque évident d’égarer l’usager et doivent donc être évitées.

En prévoyant que l’administration se référera désormais aux lois sous une forme normalisée, le Conseil d’Etat concrétisera la règle générale selon laquelle l’Etat se doit de fournir une information exacte, complète, claire et rapide (art. 3 al. 2 LInfo) et améliorera la qualité des échanges entre l’administration et la population.

5 CONSEQUENCES

5.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

L’adoption des présents projets de lois conduisent à une révision partielle de la LPA-VD et de la LInfo.

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les présents projets de lois vont dans le sens du programme de législation 2012-2017 du Conseil d'Etat, puisque l'un de ses objectifs est de placer les relations de l'Etat avec la population sous le signe de l'efficacité et de la simplicité.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.10 Incidences informatiques

Néant.

5.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Les présents projets visent à réglementer de manière souple le langage de l'Administration cantonale en vue d'une meilleure compréhension de ses textes par les administrés.

5.13 Protection des données

Néant.

5.14 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'accepter le rapport du Conseil d'Etat sur la motion Isabelle Chevalley " Pour une meilleure compréhension des courriers de l'administration";
- d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ;
- d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 24 septembre 2002 sur l'information.

Texte actuel

Art. 42 Contenu

¹ La décision contient les indications suivantes :

- a. le nom de l'autorité qui a statué et sa composition s'il s'agit d'une autorité collégiale ;
- b. le nom des parties et de leurs mandataires ;
- c. les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie ;
- d. le dispositif ;
- e. la date et la signature ;
- f. l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître.

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure
administrative

du 2 mars 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative est modifiée comme il suit :

Art. 42

¹ La décision contient les indications suivantes, exprimées en termes clairs et précis : lettres a à f : sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 mars 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 3 Principe

¹ Les autorités informent sur leurs activités d'intérêt général et elles développent les moyens de communication propres à expliquer leurs objectifs, leurs projets, leurs actions, ainsi qu'à faciliter les échanges avec le public.

² L'information est donnée de manière exacte, complète, claire et rapide.

Projet

**PROJET DE LOI
modifiant la loi du 24 septembre 2002 sur l'information**

du 2 mars 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Article premier

¹ La loi du 24 septembre 2002 sur l'information est modifiée comme il suit :

Art. 3 Sans changement.

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Le Conseil d'Etat fixe les règles de communication à suivre au plan formel par l'administration cantonale, notamment la manière de faire usage des abréviations et acronymes et de se référer aux textes de loi.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 mars 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean