

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Isabelle Chevalley et consorts « Pour une meilleure compréhension des courriers de l'administration »**

**et**

**Exposé des motifs et projets de loi modifiant la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) et la loi sur l'information (LInfo)**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 13 mai 2016, de 08h00 à 09h05, à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Carole Schelker, Claire Richard, Valérie Schwaar et de Messieurs Mathieu Blanc, confirmé dans son rôle de président-rapporteur, Laurent Chappuis, Julien Cuérel, Rémy Jaquier, Denis-Olivier Maillefer, Jean-Marc Nicolet.

Participaient également à la séance, Messieurs Eric Golaz (conseiller juridique, Chancellerie), Vincent Grandjean (Chancelier).

Madame Sophie Métraux (SGC) a tenu les notes de séance.

**2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Au nom du Conseil d'Etat, Monsieur le Chancelier rappelle en préambule que la motion de Madame Isabelle Chevalley vise à améliorer l'intelligibilité des courriers de l'administration cantonale vaudoise (ci-après, l'Administration). Dans cette optique, elle demande que les articles de loi cités soient intégralement reproduits dans les courriers de l'Administration.

Pour le Conseil d'Etat, l'amélioration du caractère compréhensible des courriers de l'Administration est une demande pertinente. Si des progrès en la matière ont déjà été effectués, par exemple au sein de l'Administration cantonale des impôts (ACI), des efforts restent néanmoins nécessaires. En effet, le Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA) a signalé au Conseil d'Etat que certains courriers manquaient de clarté et nécessitaient l'intervention du médiateur pour les expliquer. Pour le Conseil d'Etat, il convient donc de préciser la loi afin d'édicter un standard commun à l'ensemble de l'Administration concernant la lisibilité de ses courriers.

Toutefois, Monsieur le Chancelier précise qu'il n'apparaît pas opportun de légiférer en vue de systématiser la reproduction *in extenso* des dispositions légales fondant une décision de l'administration. En effet, dans les cas complexes, une telle pratique risquerait de noyer le texte dans un enchevêtrement d'articles de lois, ce qui irait à l'encontre du souhait de la motionnaire. Par ailleurs, aucune loi de procédure administrative, ni fédérale, ni cantonale, n'exige la reproduction complète des dispositions légales sur lesquelles s'appuie une autorité dans sa décision. En revanche, le Tribunal fédéral exige que la disposition fondant la décision soit clairement indiquée dans cette dernière.

Le Conseil d'Etat relève enfin que depuis 2015, à titre d'essai, un projet de directive ayant pour objectif d'offrir plus de clarté pour les administrés a été lancé dans tous les services de l'Administration.

Ainsi, estimant que le cœur de la motion réside dans la nécessité *de compréhension des courriers de l'administration*, les modifications légales proposées dans le cadre du présent EMPL permettront au Conseil d'Etat d'adopter une directive, voire un règlement, en vue d'améliorer l'intelligibilité des courriers de l'administration, mais sans pour autant rendre systématique la citation intégrale des articles de loi fondant une décision.

### **3. POSITION DE LA MOTIONNAIRE**

Madame Claire Richard, représentant la motionnaire, informe la commission que Madame Isabelle Chevalley se déclare globalement satisfaite de la réponse (bien que tardive). Elle estime toutefois que la réponse pourrait aller plus loin en demandant par exemple, que les articles sur lesquels s'appuie une décision soient annexés aux courriers, ou alors que soit proposé un système de recherche simple pour l'administré.

### **4. DISCUSSION GENERALE**

Une discussion générale est ouverte.

Au cours de celle-ci, plusieurs commissaires observent que, malgré certains efforts, le jargon de l'Administration s'avère être parfois abscons pour les citoyens. Les courriers de certains services tels que l'ACI, le Service de la population (SPOP), le Service des automobiles et de la navigation (SAN), le Service du développement territorial (SDT) participent pour une grande partie à l'incompréhension et l'agacement des citoyens.

Un commissaire relève qu'une observation de la Commission de gestion (COGES) pour l'année 2011<sup>1</sup> soulignait d'ailleurs le caractère incompréhensible d'une décision de l'ACI soumise à un contribuable. La réponse à cette observation faisait référence à un programme stratégique de l'ACI nommé « HORIZON 2015 » destiné à la refonte des documents destinés aux contribuables.

Un commissaire souhaite des précisions sur l'état de ce programme.

Monsieur le Chancelier expose que, dans le cadre d'HORIZON 2015, de nouveaux modèles de courriers ont été générés, améliorant la correspondance de l'ACI. L'ACI a également engagé une personne en charge de la communication qui a travaillé à l'amélioration du contact avec les contribuables et à la formation des collaborateurs du Centre d'appels téléphoniques (CAT). Le programme se poursuit actuellement.

Certains commissaires estiment que, en sus des mesures telles que le développement des acronymes au moins une fois dans le texte, la possibilité de faire mention de l'existence du Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA) dans les courriers de l'Administration permettrait aux citoyens d'obtenir des clarifications en cas de nécessité et réduirait vraisemblablement l'agacement à l'égard des collaborateurs des services. Il existe toutefois le risque que le BCMA soit contacté pour des questions sortant de ses compétences.

A ce stade de la discussion, Monsieur le Chancelier précise que le bon usage des abréviations et des acronymes fait l'objet de l'un des chapitres de la directive testée l'année dernière. Quant à la mention de l'existence du BCMA dans les courriers de l'Administration, si tel est déjà le cas dans le cadre de décisions irrévocables, la directive à venir pourrait suggérer un élargissement de la pratique, sans toutefois aller jusqu'à systématiser l'insertion de la référence au BCMA.

Les commissaires s'exprimant par la suite considèrent que si les éléments proposés dans la réponse et l'EMPL participeront à une meilleure lisibilité des courriers, les plus grandes améliorations

---

<sup>1</sup> 5<sup>e</sup> observation au Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), « Documents envoyés aux contribuables », rapport de la Commission de gestion - année 2011 (GC 195), p.129.

découleront essentiellement de la volonté de l'Administration de parfaire sa communication avec les administrés en instaurant et cultivant une culture de service adéquate. En l'espèce, l'action des députés ne peut que partiellement influencer cet aspect. Il revient à l'administration, et en amont au Conseil d'Etat, d'encourager et de développer une meilleure communication.

Un commissaire mentionne l'opportunité de développer un outil dynamique en récoltant les remarques et mécontentements des citoyens pour agir en amont, par exemple dans les déclarations d'impôt déjà, afin d'éviter les réclamations récurrentes. A cet égard, une observation de la COGES pour l'année 2015 portant sur la possibilité donnée par la Loi sur la médiation administrative (LMA) au BCMA d'émettre des recommandations aux services, notamment en cas de répétition de certaines situations, est rappelée. Les recommandations du BCMA peuvent participer à l'évolution des pratiques.

L'importance de l'impulsion donnée par le Grand Conseil est alors soulignée par Monsieur le Chancelier ainsi que par Monsieur Eric Golaz. En effet, les modifications légales proposées dans l'EMPL offrent un levier d'action conséquent pour le Conseil d'Etat et l'existence d'une base légale facilitera la poursuite du processus en vue d'accélérer la mise en place d'une certaine « culture de la communication ». Bien que la directive ne puisse couvrir chaque particularité des services, elle fixe le standard minimum – qui doit être assez précis quant à l'intention – exigé par le législateur.

L'application du texte doit également être contrôlée. Le suivi des dispositions légales et des textes y relatif est par ailleurs suggéré à la COGES.

La discussion générale étant close, il est procédé à l'examen point par point de l'EMPL.

## **5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS**

### **3. Rapport du Conseil d'Etat**

#### ***3.1 Obligation de motiver***

##### *3.1.1 Situation actuelle dans la LPA-VD*

En relation avec une question d'un commissaire sur l'obligation de motiver la décision, Monsieur le Chancelier précise que la directive DRUIDE 6.2.1 sera modifiée, et en parallèle, une autre directive – qui sera publique – sera édictée.

### **4. Exposé des motifs et projets de lois**

#### ***4.1 Commentaires sur les projets de lois***

##### *4.1.2 Articles 3, alinéa 1 LPA-VD*

Un commissaire s'interroge sur la possibilité de suggérer aux *communes* d'adopter les pratiques cantonales en matière de communication de ses décisions.

Si la LPA-VD s'applique aux communes, la possibilité de légiférer à leur endroit dans la LInfo a cependant été écartée par le Conseil d'Etat, en raison de l'autonomie communale.

Cependant, à la suggestion de certains commissaires, Monsieur le Chancelier précise que lorsque la directive sera établie, une information sera faite aux communes, leur suggérant les pratiques du Canton ; libre à elles de les adopter ou pas.

## **6. DISCUSSION SUR LES PROJETS DE LOI ET VOTES**

### **6.1. PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 28 OCTOBRE 2008 SUR LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE (LPA-VD)**

#### **Article 42 LPA-VD**

Plusieurs commissaires s'interrogent sur l'opportunité d'amender la disposition soumise pour préciser que « *les termes de la décision doivent être adaptés à la matière concernée* », sachant que celle-ci diverge fortement entre services.

Cependant, afin de ne pas affaiblir le texte, la commission considère que la directive est plus adaptée pour contenir cette précision. Il en va de même pour celle concernant l'existence du BCMA dans les courriers de l'administration.

La Commission souhaite donc expressément que la directive qui sera élaborée mentionne clairement que les courriers de l'administration doivent être adaptés en fonction de la matière et des circonstances.

Pour le reste, Monsieur le Chancelier s'engage à ce que la directive mentionne l'indication de l'existence du BCMA dans les courriers de l'Administration.

La possibilité que des recours soient déposés au motif qu'un courrier n'était pas rédigé en termes « clairs et précis » tel que le prévoit l'art. 42 LPA-VD est évoquée.

Puisque la nouvelle disposition oblige le Conseil d'Etat à faire en sorte que l'administration se conforme à cette exigence de clarté et de précision cela ne devrait pas générer de recours spécifique. Il convient de noter qu'actuellement déjà, une motivation peu claire ou imprécise permet déjà au citoyen de recourir.

*A l'unanimité, la commission adopte l'article 42 du projet de loi.*

#### **Entrée en matière**

*La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité de ses membres.*

### **6.2. PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 24 SEPTEMBRE 2002 SUR L'INFORMATION (LINFO)**

#### **Article 3, alinéa 3 LInfo**

Une discussion est ouverte sur les termes de ce nouvel alinéa.

Monsieur le Chancelier précise qu'en vertu de cet alinéa, une directive sera édictée. A terme, il n'exclut pas qu'un règlement soit nécessaire et, sur la base de cette disposition, le Conseil d'Etat sera habilité à adopter un tel texte.

*A l'unanimité, la commission adopte l'article 3 du projet de loi.*

#### **Entrée en matière**

*La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité de ses membres.*

**6.3. RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION ISABELLE CHEVALLEY ET CONSORTS "POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DES COURRIERS DE L'ADMINISTRATION" (11\_MOT\_139)**

***Vote de recommandation***

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat sur la motion Isabelle Chevalley à l'unanimité des membres présents.*

Lausanne, le 29 septembre 2016

*Le rapporteur :  
(Signé) Mathieu Blanc*