REPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'interpellation Raphaël Mahaim et consorts – RSV, BLV: késako SVP ?

Rappel de l'interpellation

En date du 21 février 2019, l'Etat de Vaud a présenté par voie de communiqué de presse son "écrin tout neuf pour recueillir, consulter, modifier ou rédiger les actes législatifs vaudois". La base de données des lois cantonales, dont la technologie a été considérée comme obsolète, a été modernisée et améliorée. Simultanément, le nom de la base de données a été modifié. Le traditionnel "recueil systématique vaudois" a été renommé "base législative vaudoise".

S'il est très appréciable d'avoir maintenant un outil performant, moderne et didactique pour présenter les lois cantonales, le changement de nom est pour le moins surprenant. Tous les praticiens du droit ont l'habitude de citer les références légales en utilisant l'abréviation "RSV", pour recueil systématique vaudois. La dénomination "recueil systématique" est celle utilisée par la Confédération (recueil systématique) et de nombreux cantons. Il y aura désormais, dans les publications juridiques, les manuels de droit, les actes judiciaires, etc., une confusion entre RSV et BLV. Les praticiens du droit — tribunaux, administration, mandataires, chercheurs et enseignants — peineront probablement à comprendre le pourquoi de cette modification, alors que la base de données elle-même n'a pas été modifiée (même numérotation des actes législatifs, même systématique, etc.).

Les députés soussignés ont dès lors l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. *Le Conseil d'Etat estime-t-il judicieux de renommer le recueil systématique vaudois à l'occasion de cette (judicieuse) modernisation de la base de données des actes législatifs ? Le Conseil d'Etat est-il conscient que cela provoquera un changement de pratique dans le référencement des actes législatifs vaudois, cela sans justification particulière ?*
2. *Les tribunaux (Ordre judiciaire), les praticiens du droit (organisations professionnelles des notaires, avocats et agents d'affaires, notamment) et l'Université (Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique), de même que tous les acteurs concernés, ont-ils été consultés à propos de ce changement de nom ?*
3. *Pourquoi le nom "recueil systématique vaudois", connu des praticiens du droit, n'aurait-il pas pu être conservé même après la modernisation de la base de données ?*

Raphaêl Mahaim et
3 cosignataires

Réponse du Conseil d'Etat

1. CONTEXTE HISTORIQUE

Dans le canton de Vaud, les lois font l'objet d'une publication (papier) à partir du XVIème siècle. À l'origine, seules les lois les plus importantes faisaient l'objet de cette publication, qui ne bénéficiait d'aucun classement particulier. Avec l'augmentation du nombre de textes législatifs adoptés, ces derniers reçurent une méthode de classement dès le XVIIIème siècle, limitée toutefois à leur chronologie. Les "Recueils Annuels" étaient nés, se bornant à rassembler les actes d'années en années.

En 1920, le canton de Vaud décida de remplacer la promulgation des lois par tambour public par leur publication dans la Feuille des Avis Officiels (FAO), instituée en mars 1833. Elles demeuraient toutefois classées au moyen du seul Recueil Annuel, et ce jusqu'au XXème siècle.

Ce n'est qu'en 1977 que le législateur vaudois décida de réunir les actes législatifs en un nouveau type de classement, par matière cette fois, appelé "Recueil systématique", en parallèle avec le Recueil Annuel et le "Répertoire" de la législation, lequel devait assurer le suivi historique des modifications du Recueil Annuel. Il chargea également le Conseil d'État de "publier périodiquement" un Recueil systématique contenant les actes législatifs à jour et d'en déterminer le contenu (loi sur la législation vaudoise du 18 mai 1977 ; LLV – BLV 170.51). Le Conseil d'Etat avait en outre la compétence de décider des actes qui ne figuraient pas dans ce recueil. Ainsi, le Recueil systématique n'a accueilli que les actes jugés les plus importants de la législation vaudoise, une part importante de cette dernière n'étant publié qu'au Recueil annuel.

Les "trois Recueils" de la législation vaudoise étaient nés : les "RA" - contenant les actes par ordre chronologiques -, le "RSV" - contenant les actes classés systématiquement par matière au sein de 9 domaines du droit -, et le "Répertoire" - chargé de faire le lien entre les deux premiers et contenant essentiellement la liste des modifications.

En 2004, le premier site internet dédié à la publication des textes légaux cantonaux vit le jour. Bien que présentant déjà de nombreuses facilités de consultation et bénéficiant d'une mise à jour bien plus fréquente que les publications papier, le site reprit pour l'essentiel – à la forme et sur la terminologie – le système des anciennes publications papier. Il présentait la législation de la même manière qu'historiquement, c'est-dire sous la forme principale d'un classement systématique occupant la quasi-totalité des fonctionnalités du site, et d'une présentation accessoire chronologique, désignée "RA – Recueil Annuel-". Logiquement, le site pris le nom de sa fonctionnalité principale, à savoir celui du Recueil systématique de 1977, ou "RSV".

Quinze ans plus tard, notre site de publication législative a fait peau neuve, ouvrant son portail aux citoyens en décembre 2018, sous le nom de "BLV". Cette dénomination n'est pas anodine et n'a pas été choisie sans raison. Elle correspond à la nouvelle approche choisie pour concevoir le site Internet de la législation cantonale et offrir la prestation la plus complète possible aux citoyens et aux professionnels dans ce domaine.

Ce contexte historique étant préliminairement exposé, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

2. REPONSES AUX QUESTIONS POSEES

2.1 Le Conseil d'Etat estime-t-il judicieux de renommer le recueil systématique vaudois à l'occasion de cette (judicieuse) modernisation de la base de données des actes législatifs ? Le Conseil d'Etat est-il conscient que cela provoquera un changement de pratique dans le référencement des actes législatifs vaudois, cela sans justification particulière ?

Comme indiqué ci-dessus, l'appellation "RSV" fait référence à une présentation historique des textes de lois, développée alors que ces derniers n'étaient disponibles qu'au format papier. Le Recueil systématique n'était alors qu'une sélection de textes établie par le Conseil d'Etat, dans laquelle la recherche n'était possible que par le classement desdits textes selon le plan défini à l'époque. Cette conception ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui. En premier lieu, la base de données de la législation vaudoise contient l'ensemble des textes adoptés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Pour des motifs de clarté et de simplification de la recherche, ils sont simplement classés en deux catégories (majeurs et mineurs), mais tous sont accessibles sur le site Internet. Même les actes modifiant sont aujourd'hui accessibles. En deuxième lieu, le site Internet permet une consultation de l'historique des textes légaux depuis 2004. Il est donc possible d'accéder non seulement aux textes en vigueur à ce jour, mais également à ceux qui auraient été abrogés ou modifiés, et qui demeurent accessibles dans leur état à la date souhaitée par l'utilisateur. En cela, la base de données actuelle diffère également totalement de l'ancien Recueil systématique, qui ne contenait que les textes en vigueur à sa date de publication. En troisième lieu, et c'est là une différence fondamentale non seulement avec le Recueil systématique en format papier, mais également avec l'ancien site Internet de la législation, la nouvelle base de données a totalement abandonné l'organisation historique des textes légaux. Ainsi, si l'ancien site contenait toujours un recueil systématique, ainsi que des recueils des actes indépendants, liés et modifiants, le nouveau ne comprend plus qu'une base, dénommée justement Base législative vaudoise, dont l'exhaustivité est garantie. En quatrième lieu, on doit également relever que le mode de consultation de cette base a lui aussi fait l'objet d'une profonde refonte. Alors que par le passé, il était nécessaire de cocher plusieurs cases et de saisir de manière laborieuse l'objet de sa recherche – entièrement centrée sur un résultat systématique -, le nouveau système offre un champ unique de recherche, que l'utilisateur peut remplir à sa guise, un peu à la manière de la recherche "Google". Le moteur de recherche activé par les informations fournies dans ce champ va retrouver de manière intelligente les actes désirés, qu'il ne va plus présenter de manière systématique, mais selon des critères de pertinence, mettant en avant les actes les plus importants correspondant à la recherche. Dès lors, si la systématique reconstruite en 2004 a été conservée, elle n'est plus guère utilisée pour la recherche de textes, les utilisateurs employant le moteur de recherche général pour trouver les textes souhaités.

Au vu de ces changements radicaux intervenus tant dans la structure et la composition de la base de données et du site Internet que dans les possibilités de recherche données à l'utilisateur, décision a été prise d'abandonner la dénomination historique, car elle ne reflétait plus la réalité d'aujourd'hui. Ce n'est donc pas sans raison que ce nom a été modifié, mais pour montrer le changement de paradigme intervenu dans la gestion des textes législatifs vaudois.

On observe ici que la même démarche a été entreprise par d'autres cantons. Le canton de Fribourg, par exemple, utilise depuis quelque temps le terme "BDLF", pour "Base de Données de la Législation fribourgeoise", terme qui recouvre également un "recueil systématique" qui porte bien son nom, puisqu'il ne fait que présenter la législation en fonction d'un ordonnancement établi par matières. D'autres cantons ont opté pour des désignations différentes éliminant la notion de "Systématique", tels que le Tessin ("Recueil des Lois"), Berne (désignation globale sous "Belex"), le Valais ("Recueil de Législation", désignation globale sous "lex.vs.ch"), Zurich ("Recueil de Lois zurichoises", désignation globale sous "ZH-Lex"), Genève (Site Internet de la législation genevoise), ainsi que de nombreux cantons alémaniques simplifiant la désignation de leur site de publication au moyen de l'expression "Gesetzsammlung", ou encore "RechtsBuch". D'une manière générale, la consultation des sites Internet des cantons permet de constater que l'on y trouve le plus souvent les termes "législation" ou de "Gesetze", la notion de "recueil systématique" ayant tendance à disparaître.

Quant au changement de pratique dans le référencement des actes législatifs, il repose avant tout sur la cote desdits actes, et non sur la désignation de la base de données dans laquelle ils se trouvent. Or, le système de cotation des actes n'a pas été modifié dans le nouveau site Internet de la législation vaudoise. Dès lors, les effets du changement de nom dans la pratique seront très limités. Certes, certains ouvrages de doctrine (qui ne sont pas nombreux à traiter du droit cantonal) et les décisions judiciaires et administratives rendues avant le 1er décembre 2018 utilisent encore l'acronyme "RSV" plutôt que "BLV". Encore une fois, cela n'empêchera nullement la personne qui souhaite retrouver le texte légal cité de le trouver aisément, que ce soit à l'aide de son titre, de son abréviation ou de sa cote.

2.2 Les tribunaux (Ordre judiciaire), les praticiens du droit (organisations professionnelles des notaires, avocats et agents d'affaires, notamment) et l'Université (Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique), de même que tous les acteurs concernés, ont-ils été consultés à propos de ce changement de nom ?

Comme déjà relevé, l'adoption d'une nouvelle dénomination pour le système de gestion de la législation vaudoise revêt une importance toute relative, qu'il convient de ne pas surestimer. Aucune consultation n'a donc été menée sur ce sujet.

Cela étant, le développement de ce nouvel outil s'est fait en collaboration avec plusieurs services de l'Etat, donc avec plusieurs juristes actifs au sein de l'Administration cantonale. Bien plus, il a été testé par des représentants des trois grandes professions juridiques, soit les avocats, les notaires et les agents d'affaires brevetés, lesquels ont été contactés au travers de leurs associations faîtières. Or, aucune de ces personnes n'a émis de remarques à ce propos. Cela n'a pas plus été le cas depuis la mise en ligne du nouveau site, aucune des associations faîtières susmentionnées ne s'étant étonnée de ce changement de nom. Quant au Tribunal cantonal et à l'Ordre judiciaire, ils ont simplement modifié le mode de citation des actes dans leurs jugements, remplaçant "RSV" par "BLV" sans que cela donne là non plus matière à discussion.

Force est de constater que le changement de nom n'a donné lieu à aucune résistance, ni manifestement à aucun problème dans la pratique juridique, que ce soit à l'externe ou à l'interne de l'Etat. Comme relevé dans la réponse à la première question, le peu d'impact pratique de ce changement explique certainement l'absence de réactions.

2.3 Pourquoi le nom "recueil systématique vaudois", connu des praticiens du droit, n'aurait-il pas pu être conservé même après la modernisation de la base de données ?

Comme indiqué dans la réponse à la question 1, vu les innovations apportées par le nouveau système, il est apparu opportun d'abandonner la dénomination "RSV" au profit de "BLV". Il eût certes été possible de conserver la première, mais cela n'aurait plus reflété ni le contenu de la base de données nouvellement créée, ni sa structure, ni même le mode de recherche des textes légaux tel qu'il est pratiqué aujourd'hui. Encore une fois, si une présentation systématique des actes est conservée, elle n'est plus guère utilisée dans la recherche. Le terme "RSV" fait référence à une manière d'organiser la législation vaudoise qui est désormais obsolète, de sorte qu'il a été jugé opportun de l'abandonner, ce d'autant plus que l'impact pratique du changement est très limité.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 juin 2019.

La présidente :	Le chancelier :
N. Gorrite	*V. Grandjean*