
Numéro de l'intervention: 180-2011
Type d'intervention: **Motion**
Déposée le: 06.06.2011
Déposée par: Brand (Münchenbuchsee, UDC) (porte-parole)
Cosignataires: 35
Urgente: Non 09.06.2011
Date de la réponse: 30.11.2011
Numéro de l'ACE 2003/2011
Direction: JCE



Définition de règles concernant le traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance

Le Conseil-exécutif est chargé de définir des règles concernant le traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance et de les imposer à l'ensemble de l'administration cantonale.

Développement

Une dénonciation à l'autorité de surveillance est dénuée de contrainte formelle, de coût et d'utilité. Telle est la définition lapidaire que donnait le professeur de droit administratif bernois Fritz Gygi, aujourd'hui décédé. Quand on observe la pratique de l'administration cantonale concernant les dénonciations à l'autorité de surveillance, on est malheureusement tenté de donner raison au professeur Gygi. Certes les exemples ne manquent pas de cas dans lesquels on a réservé un traitement exemplaire à ces dossiers, mais il en est d'autres dans lesquels les recourants ont dû attendre des mois pour obtenir une réponse finalement négative, alors même que leur dénonciation n'était ni aberrante, ni dénuée de fondement.

Le Conseil-exécutif devrait intervenir et imposer des règles contraignantes concernant la procédure et la « qualité » du traitement réservé aux dénonciations. Ce faisant, il concrétiserait l'article 20 de la Constitution cantonale qui exige de l'autorité compétente qu'elle examine la pétition et y réponde dans le délai d'un an (et aussi l'art. 101 LPJA). Il faudra certes faire préalablement l'analyse de la pratique actuelle. Les règles du Conseil-exécutif devront être publiées sous une forme adéquate.

Réponse du Conseil-exécutif

La procédure de traitement des dénonciations adressées à l'autorité de surveillance est réglée à l'article 101 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA). Cet article est très laconique. Outre la détermination de la compétence de l'autorité de surveillance, les dispositions concernant ce type de dénonciation se bornent à exposer que la personne qui dénonce n'a pas de droits de partie, mais que des informations sur la liquidation de sa dénonciation doivent lui être fournies sur demande. Dans le cas d'une dénonciation à l'autorité de surveillance, contrairement aux exigences posées dans le cadre d'une procédure administrative formelle, l'autorité de surveillance n'est tenue ni de déclarer recevable la requête formulée ni de rendre une décision formelle et motivée. Contrairement au droit de pétition, réglé par la Constitution cantonale (art. 20), la dénonciation à l'autorité de surveillance ne peut concerner n'importe quel objet. Elle a pour but de porter une irrégularité concrète à la connaissance de l'autorité de surveillance.

La réglementation sommaire de la dénonciation à l'autorité de surveillance par la LPJA et le refus explicite d'accorder des droits de partie à la personne qui dénonce laissent une grande marge de manœuvre aux services administratifs dans le traitement des dénonciations. La teneur de la dénonciation détermine le volume de travail fourni par l'autorité: lorsque l'auteur d'une dénonciation présente une contestation fondée, l'autorité examinera soigneusement les faits et se procurera les moyens de rendre sa décision de la même manière, d'un point de vue formel, qu'elle le ferait lors d'une procédure administrative. Lorsque, par contre, la nature de la dénonciation ou les enquêtes préliminaires montrent que les agissements de l'autorité incriminée n'ont rien de répréhensible, l'autorité de surveillance ne prendra pas d'autres dispositions ni ne donnera suite à la dénonciation.

La marge de manœuvre ménagée par la LPJA en ce qui concerne la liquidation d'une dénonciation permet aux autorités de traiter les nombreuses et très diverses dénonciations de manière adaptée à chaque cas. Cette latitude est à l'origine des importantes différences constatées dans le traitement des dénonciations aux autorités de surveillance. Ces différences sont le produit de la volonté du législateur et, jusqu'à un certain point, sont inhérentes au système. Dans ces conditions, le Conseil-exécutif ne peut partager le point de vue du motionnaire, qui voit dans l'existence de disparités entre les normes de qualité internes des diverses autorités l'origine des différences de traitement des dénonciations au sein de l'administration cantonale. Ces différences s'expliquent bien davantage par la teneur et la portée de la dénonciation d'une part et par la diversité des faits donnant lieu à la contestation d'autre part. Si, comme l'exige le motionnaire, il existait des instructions portant sur le traitement des dénonciations, elles ne changeraient rien au fait que la dénonciation à l'autorité de surveillance constitue simplement un moyen non juridictionnel ne donnant pas lieu à une procédure administrative formelle.

Le Conseil-exécutif ne voit aucune raison de modifier la nature juridique fondamentale de la dénonciation à l'autorité de surveillance. Celle-ci constitue un instrument nécessaire et éprouvé permettant à n'importe qui de porter d'éventuelles irrégularités à la connaissance des autorités de surveillance, qui ne sont pas en mesure d'avoir une vue d'ensemble des activités de toutes les autorités qui leur sont subordonnées. Le Conseil-exécutif estime qu'il ne serait pas indiqué d'ajouter dans la LPJA des dispositions procédurales générales s'inspirant de la procédure administrative qui régleraient également la relation entre l'autorité et l'auteur de la dénonciation, compte tenu des particularités et de la diversité des activités des autorités de surveillance. Le Conseil-exécutif estime également suffisant le droit de la personne qui dénonce, ancré dans la LPJA, à obtenir des informations sur la liquidation de sa dénonciation. Appliquer à ces informations des exigences qualitatives allant au-delà de celles qui sont déjà respectées dans la pratique serait en contradiction avec le rôle de leur destinataire, qui n'a fait que procéder à la dénonciation.

Le Conseil-exécutif reconnaît que, dans certains domaines, la surveillance est réglée de manière plus concrète par la législation spéciale. Celle-ci contient entre autres des dispositions générales de procédure que l'autorité de surveillance doit respecter lors de l'établissement des faits et de la prise de mesures éventuelles relevant du droit de la surveillance (par exemple dans le cadre de la surveillance sur les communes, régie par la loi sur les communes). Même dans des procédures réglées de manière détaillée, les personnes qui dénoncent n'ont pas de droits de partie. La loi sur le personnel (LPers) constitue une exception, en ce que l'article 106 donne droit à l'auteur de la dénonciation de prendre connaissance de la suite *motivée* donnée à la dénonciation. La dénonciation dans le domaine du droit du personnel au sens de l'article 106 LPers constitue cependant un cas spécial parmi les moyens non juridictionnels décrits comme dénonciations à l'autorité de surveillance par le législateur: elle ne porte pas sur n'importe quel fait, mais sur un aspect du rapport de travail entre le canton et l'auteur de la dénonciation. A l'exception de ce cas particulier, les autorités sont tenues de motiver leurs actes uniquement lorsqu'elles rendent des décisions dans le cadre d'une procédure administrative formelle. L'obligation de motiver découle du droit d'être entendue de la personne concernée. Dans le cas d'une dénonciation à l'autorité de surveillance, l'auteur de la dénonciation n'a pas la même position que la personne concernée. Il est ainsi logique qu'il ne bénéficie pas de droits outre celui d'être informé de la liquidation de la dénonciation.

Le Conseil-exécutif estime également qu'un *déai* fixé pour le traitement d'une dénonciation à l'autorité de surveillance n'aurait pas beaucoup de sens, étant donné qu'il n'existe pas de tel délai dans la procédure administrative et la procédure de recours administratif. Une comparaison avec les dispositions de la Constitution cantonale sur le droit de pétition, qui prévoient un délai de réponse d'un an, n'est pas toujours pertinente: au contraire d'une pétition, qui est beaucoup plus générale, l'objet d'une dénonciation est souvent un dysfonctionnement concret dont l'examen peut requérir beaucoup de temps.

Un coup d'œil à la législation en vigueur dans d'autres cantons montre que tous les cantons ont réglé la dénonciation à l'autorité de surveillance de la même manière que le canton de Berne. Aucun canton n'a prévu de dispositions régissant la procédure dans le cadre de la dénonciation à l'autorité de surveillance ou n'a posé d'exigences qualitatives quant à la communication de la liquidation à la personne qui dénonce. De même, il n'existe pas de prescriptions concernant un délai de traitement. C'est également le cas en ce qui concerne la dénonciation à l'autorité de surveillance dans la loi fédérale sur la procédure administrative (art. 71 PA; la Confédération ne prévoit pas même le droit d'obtenir une réponse à la dénonciation).

En conclusion, le Conseil-exécutif confirme qu'il n'existe selon lui pas de nécessité d'élaborer des directives concernant la procédure de traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance. La diversité des faits pouvant donner lieu à une dénonciation à l'autorité de surveillance et les particularités de ce moyen non juridictionnel ne se prêtent pas à l'édiction de règles de procédure inspirées de la procédure administrative auxquelles les autorités auraient à se conformer et qui régleraient également le rapport avec la personne qui dénonce. Le fait que cette dernière n'ait pas de droits de partie est inhérent au système. Pour autant que le Conseil-exécutif puisse en juger, les dénonciations à l'autorité de surveillance sont traitées correctement par les autorités cantonales.

Proposition : rejet

Au Grand Conseil