

# Loi sur l'information : conséquences pour les communes

## PREAMBULE

La loi sur l'information (ci-après LInfo) a été adoptée par le Grand Conseil vaudois le 24 septembre 2002. Cette loi a pour but de garantir la transparence des activités des autorités que sont le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et son administration, l'Ordre judiciaire et son administration, les autorités communales et leurs administrations, ainsi que les personnes physiques et morales auxquelles le canton ou une commune confie des tâches publiques.

La transparence renforce la confiance des citoyens envers l'Etat et la commune, elle facilite ainsi l'activité des autorités, augmente la crédibilité de l'action publique, assure le bon fonctionnement de la démocratie. Concrètement, le principe de la transparence signifie que:

- les autorités ont le devoir de communiquer spontanément des informations sur leur activités d'intérêt général et de développer les moyens nécessaires à expliquer leurs projets, leurs actions ;
- les citoyens ont dorénavant le droit de consulter des documents officiels émis ou détenus par les autorités, à moins qu'un texte légal ou un intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose à cette consultation.

Entrée en vigueur le 15 juillet 2003, la LInfo est assortie d'un règlement d'application adopté par le Conseil d'Etat le 9 juillet 2003, dont les articles 8, 14 à 17, 20, 21 et 24 s'appliquent directement aux communes, les articles 13, 25 et 26 s'appliquant par analogie.

## 1. L'INFORMATION D'OFFICE

Selon l'article 3 LInfo, « 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 ».

### 1.1. Sur quels sujets porte la communication active des communes ?

Les autorités communales ne doivent pas informer sur toutes leurs activités, mais seulement sur celles qui présentent un véritable intérêt pour les citoyen-ne-s. Les communes doivent donc faire la pesée des intérêts en présence pour chaque cas d'espèce.

Cette pesée des intérêts variera en fonction de la taille des communes. Les communes petites et moyennes bénéficieront d'une plus grande souplesse s'agissant de l'obligation de communiquer prévue par l'article 3 LInfo. En effet, la population directement concernée par les décisions des autorités y est moins nombreuse que dans les grandes collectivités ; de nombreuses petites communes n'ont pas les moyens de mettre en place une politique d'information active, les membres de la municipalité et du personnel communal travaillant souvent à temps partiel. Néanmoins, on peut notamment imaginer que ces communes, spontanément :

- donnent les décisions qui ont été prises par la municipalité, ainsi que les préavis municipaux dès qu'ils ont été adoptés ;
- expliquent les projets et montrent l'intérêt général, les objectifs, les enjeux ;

- fassent le lien avec les communes voisines (collaborations intercommunales, partage d'infrastructures) ;
- publient les dates des prochaines manifestations ;
- informent sur les manifestations auxquelles la municipalité a participé et sur les rencontres faites ;
- publient des statistiques intéressantes, en les expliquant ;
- etc.

A signaler que le bureau du Conseil est également tenu de communiquer (à la presse et aux citoyens). On peut penser en particulier à l'ordre du jour des séances, aux préavis et aux décisions.

### **1.2. Qui communique de manière active ?**

L'article 8 du règlement d'application de la LInfo (ci-après RInfo) est un des articles qui s'applique aux communes. Il précise que « la municipalité et le Conseil communal désignent chacun une personne ou un organe responsable de la communication et de l'information destinée aux médias ».

Il est recommandé que la personne désignée soit celle qui connaît le mieux la marche des affaires de la commune et qui peut prendre des positions qui seront parfois de nature politique face aux médias. A priori, le syndic semble être la personne la plus à même de remplir cette fonction, qui peut être décrite comme suit :

- informer activement les médias ;
- répondre aux médias en cas de problème, le cas échéant après concertation avec la municipalité ;
- informer activement la population au travers de moyens de communication à développer.

### **1.3. Quels sont les outils pour communiquer de manière active ?**

Voici une liste des moyens qui peuvent être utilisés par les communes pour communiquer d'office :

- communiqué de presse
- journal de la commune
- site internet
- service de presse, porte-parole
- pilier public
- feuille d'informations tout ménage
- insertion des décisions dans le journal local
- séance d'information à la population, etc.
- la Feuille des Avis officiels (FAO) ; celle-ci est à disposition des communes en tout temps.

Il est proposé aux communes qu'à tout le moins, elles suivent la pratique de plusieurs communes en matière de communication, à savoir que la municipalité dresse régulièrement une liste énumérant les décisions qu'elle a prises et qu'elle affiche ensuite cette liste sur le pilier public.

Pour le reste, les communes sont invitées à choisir un ou plusieurs de ces supports en fonction de leur taille et de leurs besoins. Ainsi, la mise en place d'un service de presse sera plus adaptée pour les grandes communes, alors que la publication sur le pilier public des décisions prises par la municipalité devrait être un moyen utilisé par toutes les communes vaudoises, nonobstant leur taille et le nombre de leurs habitants.

#### **1.4. Comment organiser les relations avec les médias**

L'information donnée à un journaliste répond aux quelques règles supplémentaires suivantes qui découlent des articles 5 et suivants LInfo :

- l'information doit être précise et complète ;
- l'information doit être rapide (les besoins de la presse sont souvent urgents) ;
- l'information doit être gratuite ;
- la personne désignée par la municipalité et le Conseil communal en vertu de l'article 9 RLInfo doit être disponible ; si elle est momentanément absente, il faut s'assurer qu'elle rappelle rapidement le journaliste;
- en cas de besoin, des facilités de travail doivent être offertes au journaliste (table, téléphone, fax).

Les communes entretiennent des liens de plus grande proximité avec leurs médias locaux. Elles doivent néanmoins être attentives à garantir l'égalité de traitement entre médias (conformément à l'art. 5 LInfo), ce qui signifie concrètement que si deux médias souhaitent obtenir des informations d'une commune, l'un local et l'autre pas, les deux doivent être traités de la même manière. La commune en question s'évitera par ailleurs des problèmes dans de telles situations en mettant l'information dont elle dispose sur internet, la rendant ainsi accessible à tout le monde.

Si les communes ont des questions particulières concernant les mesures à mettre en place dans leur relation avec les médias, elles peuvent s'adresser au Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (tél. 021 316.40.50, fax 021 316.40.52).

Ce contact avec le BIC s'avèrera particulièrement utile lorsqu'une ou plusieurs communes envisagent de communiquer sur un dossier qu'elles traitent conjointement avec l'Etat. Une bonne coordination des autorités en termes de communication est alors importante (voir l'article 4 LInfo).

#### **1.5. L'organisation de l'Etat de Vaud concernant sa communication active**

Voici dans les grandes lignes cette organisation, dont les grandes communes peuvent s'inspirer si elles le souhaitent s'agissant de leur communication active.

Le Conseil d'Etat dispose du Bureau d'information et de communication (ci-après : BIC) placé sous la direction opérationnelle du délégué du Conseil d'Etat à la communication. Les tâches de ce bureau, décrites à l'article 4 RLInfo, sont notamment le soutien à la communication pour les grands dossiers gouvernementaux, l'organisation et la coordination de conférences de presse sur les décisions du Conseil d'Etat ou encore la diffusion de communiqués de presse.

Chaque département de l'administration dispose en outre d'un délégué à la communication dont la mission, conformément à l'article 5 RLInfo, consiste notamment à coordonner et mettre en place

les activités du département en matière de communication et à conseiller les collaborateurs du département concerné en termes de communication.

Les décisions prises par le Gouvernement sont présentées généralement lors d'un point de presse hebdomadaire et communiquées aux médias par le biais d'un courrier électronique. Les conférences de presse de l'Etat sont planifiées.

## **2. L'INFORMATION SUR DEMANDE ET L'ACCES AUX DOCUMENTS OFFICIELS**

### **2.1. En général**

Le droit d'accès aux documents officiels est l'élément le plus novateur de la LInfo. Il renverse le principe du secret de l'activité administrative avec exception de transparence valable jusqu'ici. Dorénavant, c'est le principe de la transparence de l'activité administrative qui prévaut avec exception de secret.

### **2.2. Qui peut demander des informations et avoir accès aux documents officiels et sous quelle forme cette demande doit-elle être faite ?**

L'article 8 alinéa 1 LInfo prévoit que «par principe, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public (...)».

Quel que soit son domicile et sa nationalité, toute personne a dorénavant un véritable droit à obtenir des informations ou à consulter des documents officiels.

La demande d'information ou de consultation de dossier n'est soumise à **aucune exigence de forme** (e-mail, téléphone, fax sont valables) et ne doit être ni motivée ni justifiée. Il n'est donc pas nécessaire que le demandeur fasse valoir un quelconque intérêt ou qu'il donne les raisons de sa demande. Néanmoins, il peut s'avérer utile de savoir si la demande émane d'un journaliste, dans la mesure où plusieurs règles particulières s'appliquent (voir à ce propos le chiffre 1.4. du présent document).

Une confirmation écrite de la demande peut être exceptionnellement demandée, au sens de l'article 15 RLInfo qui s'applique aussi aux communes, si la demande du citoyen n'est pas assez précise (un ou deux éléments connus du citoyen doivent suffire à identifier le document recherché) ou s'il apparaît d'emblée que la réponse de la commune sera négative. Le manque de précision doit véritablement être tel que sans demande écrite, il ne serait pas possible d'entreprendre la recherche.

### **2.3. Qui examine les demandes de consultation de dossiers et selon quelle marche à suivre?**

L'article 14 LInfo prévoit que les autorités communales désignent les personnes autorisées à traiter les demandes d'information et met en place des procédures à cet effet.

Il est recommandé que la personne désignée soit celle qui connaît le mieux les rouages administratifs de la commune et qui est souvent présente au bureau de la commune afin de réceptionner rapidement les demandes et de respecter les délais de réponse (15 jours selon l'art. 12 LInfo). A priori, la ou le secrétaire communal semble être ici la personne la plus à même de remplir cette fonction.

## 2.4 Quelle est la marche à suivre ?

A réception de la demande d'information ou d'accès à un document officiel, la personne désignée devra procéder à un premier examen rapide consistant en les quatre points suivants:

1. contrôler si la demande porte sur des documents officiels (voir chiffre 2.5. ci-après) ;
2. examiner d'emblée si le travail occasionné par la demande sera manifestement disproportionné au sens de l'article 25 RLInfo ; si tel est le cas, proposer au demandeur des solutions de rechange (p.ex. reformuler une demande moins vaste, proposer une réponse plus courte) ;
3. examiner s'il existe un autre intérêt public ou privé prépondérant ou une autre loi cantonale ou fédérale s'opposant à la diffusion totale ou partielle de l'information ou du document officiel demandés ;
4. le cas échéant, prendre contact avec le demandeur pour lui signaler qu'un émolument pourra lui être facturé (voir les articles 16 et 17 RLInfo) ou pour l'informer que l'autorité prolongera le délai de réponse de quinze jours en indiquant les motifs de cette prolongation (voir art. 12 LInfo).

Durant cette marche à suivre, il est conseillé à la personne désignée de s'adresser au syndic en cas de doute sur son appréciation. Elle peut également s'adresser au Préposé cantonal à la protection des données et à l'information (tél. 021 316 40 64) en cas de doute sur l'application de la loi.

Une fois les quatre points décrits ci-dessus examinés, et si rien ne s'oppose à la transmission de l'information ou du document officiel, la personne désignée devra veiller à respecter les délais pour la réponse de la commune, à savoir 15 jours dès réception de la demande (art. 12 LInfo). Ce délai peut être prolongé de 15 jours si les documents officiels demandés sont:

- volumineux: p.ex. les informations demandées nécessitent des recherches dans de nombreux documents, livres ou données électroniques ;
- complexes: p.ex. le caviardage des documents s'avère difficile en raison de la complexité du sujet ou de la pesée des intérêts en présence ;
- difficiles à obtenir: p.ex. les documents nécessitent des recherches approfondies dans les archives communales.

La prolongation du délai doit rester exceptionnelle. Seuls les motifs impérieux qui, objectivement, empêchent de répondre dans le délai ordinaire, justifient une prolongation.

## 2.5. Qu'est-ce qui peut être consulté?

**Seuls les documents officiels peuvent être consultés, et pour autant qu'une autre loi ou qu'un intérêt public ou privé prépondérant ne s'opposent pas à leur diffusion.**

Les critères pour déterminer si un document est officiel au sens de l'article 9 LInfo sont les suivants :

- Il doit s'agir de **documents achevés** qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration. Exemples de documents inachevés : des textes raturés ou annotés (électroniquement ou à la main), la version provisoire d'un rapport, l'esquisse d'un projet, les brouillons de séance, les notes de travail informelles, les ébauches de texte, les notes récapitulatives de séances.

- Le document doit être **élaboré ou détenu par la commune** ; la commune doit être en mesure d'avoir un accès direct au document, sans avoir à demander à son tour un accès à un document détenu par une autre entité ou personne.
- Le document doit concerner **l'accomplissement d'une tâche publique**. Il s'agit de documents qui ont un rapport avec une action administrative des autorités et qui ne sont pas destinés à un usage personnel.

Les seuls documents officiels qui sont soustraits du principe de la transparence sont les notes et courriers échangés entre les membres de la municipalité, entre ces derniers et leurs collaborateurs ou entre leurs collaborateurs personnels s'agissant des plus grandes communes (art. 15 RInfo). Sont considérés comme collaborateurs personnels, les secrétaires ou conseillers personnels du syndic ou d'un municipal.

## **2.6. Quand peut-on par exemple refuser de donner une information ou de transmettre un document officiel?**

Les autorités communales peuvent à titre exceptionnel décider de ne pas publier ou transmettre des informations, de le faire partiellement ou de différer cette publication ou transmission si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent au sens de l'art. 16 LInfo.

Les exemples les plus significatifs pour les communes s'agissant du refus de transmettre un document officiel sont les suivants :

- Lorsqu'une autre loi cantonale ou fédérale s'oppose à la diffusion du document ou de l'information (art.15 LInfo).
- Si un document officiel doit encore être adopté par la Municipalité ; dans ce cas, il ne peut être remis au public avant la décision de cette dernière (art.16 al.2, litt. a: perturbation sensible du processus de décision ou du fonctionnement des autorités).
- Lorsque la demande est si large que la commune ne peut pas y répondre, avec le personnel et l'infrastructure dont elle dispose ordinairement, sans perturber considérablement l'accomplissement de ses tâches usuelles (art.16 al. 2, litt. c LInfo: travail manifestement disproportionné, art. 25 RInfo). Dans une telle situation, la commune s'efforcera de trouver moyen de donner quand même une réponse au demandeur, par exemple :
  - en lui suggérant de reformuler une demande plus restreinte ;
  - en répondant partiellement à la demande (art. 17 LInfo) ;
  - en lui proposant un délai plus long pour la réponse ;
  - en proposant la facturation de ses services (voir chiffre 2.7. ci-après et art. 16 RInfo).
- Si la transmission d'une information ou d'un document officiel porte une atteinte notable à la sphère privée d'une personne, à moins que cette dernière ne donne son consentement à la diffusion de l'information ou du document concernés (art. 16 al. 3, lettre a LInfo).

Lorsqu'un document contient des informations sur une personne déterminée qui ne peuvent être anonymisées, et que la communication du document est envisagée, le personne doit en être informée préalablement (art. 16 al. 4 LInfo). Elle dispose d'un délai de dix jours dès la notification pour s'opposer à la communication.

Le refus de transmettre une information ou de donner accès à un document officiel doit faire l'objet d'une réponse écrite au demandeur. Cette réponse doit indiquer pour quels motifs la commune n'a pas donné suite à la demande et elle doit également indiquer qu'un recours est possible devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal contre le refus, dans les 30 jours à compter de la notification de la décision de la commune.

### **2.7. Les communes peuvent-elles demander un émolument?**

La réponse de la commune est en principe gratuite (art. 11 al. 1 LInfo). Un émolument peut cependant être demandé dans les situations suivantes (art. 11 al. 2 LInfo, art. 17 RLInfo) :

- Lorsqu'une demande nécessite un travail qui dépasse une heure, un émolument de Fr. 40.- par heure peut être demandé pour tout ce qui dépasse cette durée. Dès la cinquième, un émolument de 60 francs par heure peut être perçu.
- Lorsqu'un citoyen formule pour la quatrième fois une demande sur un même sujet en l'espace d'une année, alors même que la commune lui a déjà répondu, cette commune peut facturer un émolument de Fr. 60.- par heure pour chaque heure de travail effectuée sur cette quatrième demande.
- Lorsqu'une photocopie d'un document est demandée à la commune, celle-ci peut facturer un émolument de 20 centimes dès la 21<sup>ème</sup> page de copie, les 20 premières pages photocopiées étant considérées comme gratuites.

**Attention : la commune doit immédiatement informer le demandeur qu'un émolument pourra lui être facturé (voir la marche à suivre décrite au chiffre 2.4.ci-haut).**

Enfin, il est rappelé que les informations transmises aux médias sont gratuites (art. 11 LInfo).

### **2.8. La gestion des documents, classement et archivage**

Afin d'être en mesure d'aider le citoyen à trouver la pièce qu'il recherche, l'administration communale doit établir et tenir à jour un registre de la typologie des documents officiels dont elle est l'auteur ou qu'elle a reçus (art. 13 RLInfo). Pour la notion de document officiel, se référer au chapitre 2.5.

Concrètement, la notion de registre ne doit pas être prise au sens formel (comme par exemple les registres de l'état civil), mais il doit s'agir d'un document facile à consulter pour le citoyen (par exemple, on peut penser à un classeur organisé par répertoires pour en faciliter la lecture). Le registre doit indiquer le type de document dont il s'agit (par exemple : accusés de réception, réponses à des consultations).

**Le registre des principaux documents officiels est public. Si un citoyen prend connaissance d'un type de documents inscrit dans le registre et qu'il souhaite avoir plus d'informations à ce sujet, l'administration communale doit s'organiser pour pouvoir répondre à ce citoyen, par exemple en mettant en place un système de listes des documents officiels qu'elle a élaborés ou qu'elle détient.**

## **3. Adresses et contacts utiles**

- contacts avec les médias et à politique d'information : Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (BIC ; [www.vd.ch/bic](http://www.vd.ch/bic) ; tél. 021 316 05 15);
- transmission sur demande de documents: Préposé au droit à l'information ([www.vd.ch/apdi](http://www.vd.ch/apdi) ; Rue Saint-Martin 6, CP 5485, 1002 Lausanne; tél.: 021 316 40 64).