

1. INTRODUCTION.....	1
2. MISE EN PLACE DU PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE AU SEIN DES INSTITUTIONS EN 2004.....	2
2.1. <u>Grand Conseil</u> .....	2
2.2. <u>Conseil d'Etat et administration cantonale vaudoise</u> .....	3
2.2.a. Listes de types de documents avec visites dans les 52 services .....	3
2.2.b. Rubrique du site internet concernant la loi sur l'information .....	3
2.2.c. Réponses à des interventions parlementaires .....	4
2.2.d. Demandes d'information et d'accès à des documents officiels fondées sur la loi sur l'information durant l'année 2004 .....	5
2.2.d.1. Service de la population (SPOP), domaine de l'asile.....	5
2.2.d.2. Chancellerie d'Etat et Service de justice, de l'intérieur et des cultes .....	6
2.2.e. Fuites d'informations dans les médias .....	7
2.2.f. Archives cantonales .....	8
2.3. <u>Au sein de l'ordre judiciaire</u> .....	9
2.4. <u>Au sein des communes</u> .....	10
2.4.a. Listes de types de documents élaborées avec l'UCV .....	10
2.4.b. Conférences sur la LInfo dans les assemblées de districts .....	10
2.4.c. Demande du journal 24 Heures .....	11
2.4.d. Nombre de demandes d'informations aux communes .....	11
2.5. <u>Déléataires de tâches de droit public</u> .....	12
3. COMMISSION RESTREINTE DE MÉDIATION ET DEMANDES DE RECOURS .....	13
3.1. <u>La Commission restreinte de médiation</u> .....	13
3.2. <u>Recours</u> .....	14



## 1. INTRODUCTION

La loi sur l'information (ci-après LInfo), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2003 (voir annexe 1), précise et ancre dans la loi le principe de la transparence au sein des institutions. Ce principe postule que les autorités concernées doivent mener une politique d'information active sur leurs activités d'intérêt général et qu'elles doivent faciliter l'accès des citoyens aux documents officiels qu'elles détiennent ou qu'elles ont élaborés. Les autorités peuvent néanmoins renoncer à publier ou transmettre tout ou partie des informations officielles, lorsqu'un intérêt public ou privé prépondérant s'y oppose.

La LInfo s'applique aux institutions suivantes : le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et son administration, l'Ordre judiciaire et son administration (à l'exclusion de ses fonctions juridictionnelles), les autorités communales et leurs administrations (à l'exclusion de leurs fonctions juridictionnelles), les personnes morales et autres organismes de droit privé et public lorsque et dans la mesure où ils agissent dans l'accomplissement de tâches de droit public.

Le Conseil d'Etat a adopté un règlement d'application de cette loi (ci-après RLInfo), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2003 (voir annexe 2), et dans lequel il a prévu à son article 36 qu'une

commission restreinte de médiation lui remet chaque année un rapport contenant son appréciation sur l'application de la LInfo.

Afin de permettre à la commission de se faire une idée globale sur l'application de la LInfo et d'élaborer son rapport d'appréciation au Conseil d'Etat, la Chancellerie a élaboré le présent document dans lequel toutes les institutions soumises à la loi ont dressé un état général de situation concernant les demandes d'information et d'accès à des documents officiels qui leur sont parvenues durant l'année 2004. Le présent document a donc permis à la commission de se faire une opinion générale sur la mise en œuvre de la LInfo et à ce titre, il est annexé au rapport d'appréciation de la commission.

## 2. MISE EN PLACE DU PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE AU SEIN DES INSTITUTIONS EN 2004

### 2.1. Grand Conseil

La commission extraparlamentaire de modernisation du parlement (composée des 13 députés membres de la commission spécialisée de modernisation du parlement et de 3 experts extérieurs) se penche actuellement sur un projet de révision totale de la loi sur le Grand Conseil du 3 février 1998. Selon la planification prévue, un « avant-avant-projet » de loi sur le Grand Conseil sera mis en consultation auprès des groupes politiques durant les premiers mois de 2005 ; un avant-projet sera mis ensuite en consultation plus largement et c'est dans le premier semestre de l'année 2006 que le projet de modification de loi, adopté entre-temps, sera soumis au Grand Conseil, en vue de son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2007, soit au moment de l'entrée en fonction des autorités cantonales nouvellement élues (le nombre de députés passera de 180 à 150).

Dans ce cadre, la commission extraparlamentaire a étudié la mise en œuvre de l'article 101 al. 2 de la nouvelle Constitution vaudoise qui dispose que « l'administration fournit aux députés tous les renseignements utiles à l'exercice de leur mandat ». Bien que cette disposition n'influe pas directement sur la LInfo, s'agissant des rapports entre deux institutions et non des flux d'informations entre les autorités et des tiers, il paraît important de la mentionner ici, la problématique soulevée étant similaire à celle de la LInfo.

Pour cette mise en œuvre, la commission travaille notamment à la révision des actuels articles 10 (droit à l'information) et 11 (secret de fonction) de la LGC, compte tenu des éléments suivants :

- traiter l'information particulière dans le cadre parlementaire
- définir quel est le droit à l'information du député, respectivement du membre d'une commission (avec des exceptions suivant le type de commissions : commissions thématiques, commission de finances et de gestion disposant de pouvoirs plus étendus, commission d'enquête parlementaire);
- dans toute la mesure du possible, assurer l'accès à l'information pour les députés ;
- des exceptions à ce principe doivent être énoncées dans la loi ;
- la procédure doit être réglée - en particulier qui décide en cas de différend sur le fait de fournir ou de refuser de fournir une information ou un document ;
- le lien doit être fait avec le secret de fonction ;
- le système mis en place doit s'inspirer du modèle proposé dans la loi fédérale sur le parlement;
- les règles sur le secret de fonction et le droit à l'information doivent être harmonisées et cohérentes pour ce qui concerne les droits et devoirs des députés d'une part, les droits et devoirs des commissaires d'autre part ;
- la question de l'immunité des députés est aussi étroitement liée à cette problématique.

C'est donc sur la base des travaux de révision de la LGC proposés par cette commission que les règles relatives au droit à l'information des députés, au secret de fonction et à son éventuelle violation seront décidées, soit au niveau de la loi (pour les principes), soit au niveau du règlement d'application (pour les modalités). Il est précisé au surplus que les travaux des commissions parlementaires sont confidentiels et que, dans le cadre de la révision de la LGC, cette confidentialité sera probablement maintenue, cela afin que les députés puissent, comme les membres de l'exécutif, accomplir leur activité de manière sereine, notamment dans la préparation des décisions qu'ils sont amenés à prendre.

D'une façon générale, le Secrétariat général du Grand Conseil constate qu'aucune demande d'informations ou d'accès à des documents officiels, fondée sur la LInfo n'est parvenue au Parlement vaudois, hormis des interventions parlementaires qui sont traitées sous chiffre 2.2.c. ci-après. Cela s'explique probablement par le fait que la plupart des documents issus du Grand Conseil sont publiés dans la feuille des avis officiels (décrets ou lois) ou sont accessibles via d'autres sources (internet, Bulletin du Grand Conseil).

Le Bureau du Grand Conseil devra prochainement adopter un règlement d'application de la loi sur l'information ; l'adoption de ce texte a été retardée par une surcharge chronique que subissent le Bureau et le Secrétariat général du Grand Conseil.

## 2.2. Conseil d'Etat et administration cantonale vaudoise

### *2.2.a. Listes de types de documents avec visites dans les 52 services*

L'article 13 RLInfo prévoit que les services de l'administration cantonale vaudoise élaborent une liste des types de documents officiels dont ils sont auteurs ou qu'ils détiennent. Cette disposition s'applique également aux communes vaudoises et personnes morales et autres organismes de droit privé ou public délégataires de tâches de droit public (articles 2 et 3 RLInfo). Le délai prévu pour dresser ces listes est d'une année dès l'entrée en vigueur du règlement (article 36 RLInfo).

Afin d'expliquer le sens et le but de ces listes, la Chancellerie d'Etat a organisé des rencontres individuelles avec un représentant de chacun des 52 services de l'Etat. Ces entretiens ont été utiles à plusieurs égards :

- ils ont permis d'expliquer le but de ces listes,
- ils ont été l'occasion de sensibiliser tous les services de l'Etat au principe de la transparence,
- ils ont permis à la Chancellerie d'avoir un répondant pour chaque service de l'Etat concernant l'application de la LInfo, permettant ainsi d'avoir une vue d'ensemble plus précise,
- ils ont permis à chaque répondant de poser des questions précises liées à l'application de la LInfo.

Les listes pour les 52 services de l'administration cantonale vaudoise sont maintenant toutes élaborées. Un échantillonnage de ces listes est présenté à la commission en annexe 3 au présent document.

### *2.2.b. Rubrique du site internet concernant la loi sur l'information*

La page de garde du site internet de l'Etat de Vaud ([www.vd.ch](http://www.vd.ch)) contient une rubrique spécifique à la loi sur l'information. Cette rubrique contient notamment trois outils de recherche (recherche par thèmes, par abécédaire et par public cible), un historique des travaux relatifs à la loi sur l'information ainsi que les principaux documents relatifs à la loi et à son application (loi sur l'information, exposé des motifs et projet de loi, règlements d'application de la loi, brochure de

recommandation aux communes). Il n'est cependant pas possible du point de vue technique de déterminer le nombre de consultations quotidiennes de ce site.

### 2.2.c. Réponses à des interventions parlementaires

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'expliquer sa pratique de la loi sur l'information lors de ses réponses aux deux interventions parlementaires suivantes :

1. Dans une interpellation du Grand Conseil de juin 2004, le député Jean-Yves Pidoux a souhaité savoir combien d'avis de droit avaient été sollicités par le Conseil d'Etat au sujet des articles 163, 164 et 165 du Titre VII de la Constitution cantonale (principes généraux concernant la gestion des finances, la procédure budgétaire et l'assainissement financier). Ce député demandait également si le Conseil d'Etat était prêt à publier intégralement ces avis à l'intention du Grand Conseil.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat précisait que les services de l'administration, principalement le Service de justice, de l'intérieur et des cultes, ont rendu 26 déterminations portant sur l'article 163 Cst-VD (problématique générale et cas concrets d'application) et sur l'article 165 Cst-VD. S'y ajoutaient deux avis de droit du professeur Auer qui abordaient les principales questions de nature juridique que soulève l'application de l'article 163 al. 2 Cst-VD.

En réponse à la deuxième question posée par le député Pidoux, le Conseil d'Etat a décidé de communiquer les deux avis du professeur Auer, ainsi qu'un avis du SJIC du 10 août 2004 relatif à l'article 165 Cst-VD, à tous les députés via le site internet. Concernant les autres documents établis par l'administration, le Conseil d'Etat a considéré qu'ils ne pouvaient pas être transmis aux députés. Le Conseil d'Etat a en effet mis en évidence le fait que pour la plupart, il ne s'agissait en réalité pas d'avis de droit stricto sensu, leur vocation étant avant tout de fournir au gouvernement ou aux départements des éléments d'appréciation et d'appui à la décision, partiels, évolutifs, propres à des étapes spécifiques du processus d'examen d'une problématique.

Le Conseil d'Etat a considéré que ces documents pouvaient ainsi contenir non seulement une analyse juridique, mais aussi une appréciation des risques et la présentation de variantes sur lesquelles le Conseil d'Etat était appelé à trancher. En raison de ces éléments d'aide à la décision, ces documents relevaient du secret des délibérations du Conseil d'Etat, qui est une condition nécessaire au fonctionnement d'un gouvernement collégial dans un système de concordance axé sur la recherche du consensus.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat a considéré comme opportun de ne répondre positivement à la demande de l'interpellateur que pour les trois avis susmentionnés.

Une réponse similaire a été donnée à la question du député Philippe Leuba qui visait également à ce que toutes les informations juridiques à disposition du Conseil d'Etat concernant l'application de l'article 165 Cst-VD soient transmises au Grand Conseil.

2. Dans le cadre de questions orales posées lors de la session de décembre 2004, les députés Michel Mouquin et Olivier Feller demandaient en substance si la loi sur l'information s'appliquait à une enquête intercantonale consacrée aux salaires des collaborateurs des administrations cantonales romandes et s'ils pouvaient avoir accès à cette étude.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat précisait que la diffusion des résultats de cette enquête serait de nature à perturber sérieusement ses relations avec les autres cantons romands ayant participé à cette enquête, ce qui constituait un intérêt public justifiant le refus de transmettre, conformément à l'article 16 alinéa 2 lettre d) LInfo. Le Conseil d'Etat expliquait que les cantons romands et tessinois participant à l'enquête avaient conclu une clause contractuelle de confidentialité excluant que les informations contenues dans l'étude puissent être transmises à des tiers. Eu égard à cette volonté de confidentialité des cantons, le Conseil d'Etat indiquait que s'il était contraint à rendre public le contenu dudit rapport, cela mettrait un terme à la réalisation de l'enquête, privant ainsi l'Administration Cantonale Vaudoise d'un instrument de travail précieux devant permettre à terme d'offrir aux responsables politiques et opérationnels un outil pour l'élaboration de la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud. En cela, il existait également un intérêt public au refus de transmettre les documents requis, cette transmission risquant de perturber le processus de décision des autorités vaudoises (art. 16, 2<sup>e</sup> al., let. a LInfo).

A noter enfin qu'au moment de sa réponse, le Conseil d'Etat n'avait lui-même pas connaissance des résultats de cette enquête.

#### *2.2.d. Demandes d'information et d'accès à des documents officiels fondées sur la loi sur l'information durant l'année 2004*

La Chancellerie d'Etat a contacté tous les services de l'Etat pour connaître le nombre de demandes d'information et d'accès à des documents officiels fondées sur la loi sur l'information qui leur sont parvenues durant l'année 2004 et pour savoir si les services constataient une augmentation sensible des demandes d'informations qui leur avaient été adressées depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'information (septembre 2003).

Selon les informations reçues, on constate d'une façon générale que les services n'ont remarqué aucune différence notable concernant le nombre de demandes d'informations suite à l'entrée en vigueur de la LInfo (voir annexe 5). A titre d'exemple, voici deux types de demandes parvenues à différents services :

##### *2.2.d.1. Service de la population (SPOP), domaine de l'asile*

A partir d'août 2004, la division Asile du SPOP a reçu des demandes systématiques d'informations fondées sur la LInfo, et ce, en relation avec deux problématiques spécifiques : les refus de l'ODR concernant les requérants déboutés présentés par le canton dans le cadre de la circulaire dite "Metzler", d'une part, et les dossiers des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision fédérale de non-entrée en matière (NEM), d'autre part.

Les demandes sont venues du principal mandataire dans ce type de dossier, soit le Service d'aide juridique aux exilés (SAJE), qui a présenté une quarantaine de demandes de ce type au début août et une quarantaine en septembre. Ces demandes tendaient en premier lieu à recevoir des explications sur certains aspects du dossier et, en fin de lettre, à ce que la division Asile transmette une copie du dossier. La division Asile a fourni les explications demandées et, pour le surplus, a invité le SAJE à continuer à faire comme d'habitude, soit à venir consulter le dossier au SPOP. Mais les collaborateurs/trices du SAJE ont persisté dans leur demande, en invoquant:

- d'une part, la possibilité donnée aux avocats, en matière de police des étrangers, de recevoir le dossier, ce à quoi le SPOP a rétorqué que cette pratique ne s'appliquait qu'aux avocats (en tant qu'"auxiliaires" assermentés de la justice et astreints à des règles déontologiques et à un contrôle), donc à aucun autre mandataire;
- d'autre part, la LInfo et la législation sur la protection des données (soit les lois fédérale (LPD) et cantonales (LIPD) y relatives), en exigeant la production de tout ce qui concerne les problématique visées, soit respectivement la présentation des cas à l'ODR et l'exécution des renvois ou l'octroi de l'assistance.

En fin de compte, la division Asile a envoyé des réponses selon un courrier-type dans lequel il est invoqué qu'en vertu de l'art. 13 de la LInfo, la consultation des documents officiels s'exerce sur place ou par l'obtention d'une copie et que l'exposé des motifs de la LInfo précise que cette disposition donne le choix à l'autorité d'évaluer pour chaque demande de consultation du dossier laquelle des deux alternatives convient le mieux.

Le courrier-type mentionne encore qu'une copie de dossier engendrerait un travail manifestement disproportionné occasionné par la demande. Le SPOP mentionne à ce sujet qu'un bon nombre des dossiers concernés sont très épais (parfois 20-30cm), de sorte que les copies demandées auraient exigé l'affectation d'un (nouveau) collaborateur et d'une photocopieuse (supplémentaire) pendant plusieurs semaines à cette tâche. Par ailleurs, le même courrier-type fournissait de cas en cas les informations plus précises demandées sur la base de la LIPD.

Le SAJE a réagi de deux manières à ces réponses: d'un côté et pour une partie des cas (entre 20 et 30), certains de ses collaborateurs/trices sont venus consulter le dossier au SPOP mais, d'un autre côté et dans deux dossiers, il a interjeté un recours au tribunal administratif. Dans ces recours, le SAJE invoque toutefois la législation sur la protection des données et - "dénonce" le SPOP pour exploitation de fichiers non annoncés concernant l'établissement de tableaux d'examen des cas des requérants déboutés sous l'angle de la circulaire Metzler. Ces recours sont encore pendants.

Nonobstant ce qui précède, le SAJE a encore récemment persisté à demander à la division Asile de lui "communiquer une copie du dossier" de son mandant "pour tout ce qui concerne l'exécution du renvoi" en invoquant à nouveau la LInfo, et le SPOP va de nouveau être amené à répondre selon le courrier-type ci-dessus, limité toutefois à sa partie relative à la LInfo. Les documents mentionnés ci-dessus se trouvent en annexe 6 à la présente.

#### 2.2.d.2. *Chancellerie d'Etat et Service de justice, de l'intérieur et des cultes*

Ces deux services de l'Etat sont co-responsables de la mise en œuvre de la LInfo. Une vingtaine de questions particulières liées à l'interprétation de la LInfo leur sont parvenues durant l'année 2004, questions émanant la plupart du temps d'autres services de l'Etat ou d'administrations communales.

Deux types de questions ont été soulevées à plusieurs reprises :

1. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, plusieurs communes ont signalé que la situation n'était pas toujours très claire concernant la possibilité ou non de transmettre des documents officiels à des citoyens demandeurs. La situation est par ailleurs rendue complexe par les interventions successives de deux autorités sur un même dossier (autorité cantonale et autorité communale).
2. Plusieurs services ont été nantis d'une demande de publier leurs directives administratives internes concernant des domaines d'activités précis, à savoir l'assurance-chômage et le domaine de l'asile. La chancellerie et le SJIC, consultés sur le sujet, ont conseillé aux services responsables de rendre ces directives publiques, au motif qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y opposait. Enfin, une demande d'accès aux directives internes sur la pratique de l'Administration cantonale des impôts (ACI) a été refusée par ce service, au motif qu'il s'agissait d'un document interne servant exclusivement à la formation de l'opinion des collaborateurs de l'ACI lors de la prise de décisions de taxation. Un recours est actuellement pendant devant le Tribunal administratif concernant ce refus. Par ailleurs, l'ACI travaille à une nouvelle version de ses directives qui sera accessible au public.

Par ailleurs, le Service de justice, de l'intérieur et des cultes a été saisi de plus de 370 demandes de préavis pour des autorisations de déposer en justice ou de fournir des renseignements. Si la majeure partie de ces demandes ne posait pas de problèmes particuliers, quelques unes retiennent l'attention. Ainsi, le Service des assurances sociales et de l'hébergement a été saisi de plusieurs demandes visant à la transmission des rapports de la coordination inter-services pour les EMS (CIVEMS), rapports dont la transmission apparaissait problématique, dans la mesure où les informations qu'ils contenaient pouvaient être mal interprétées. En outre, plusieurs demandes de transmission de rapports du Contrôle cantonal des finances (CCF) ont été transmises au SJIC. Une telle transmission est soumise à l'arrêté du 7 février 2000 sur la communication publique des rapports du CCF. Ledit arrêté impose une décision du Conseil d'Etat, celui-ci pouvant déléguer cette compétence au chef du département concerné pour les rapports n'ayant pas de portée significative. D'une manière générale, le SJIC a pu constater une recrudescence des questions liées à l'application de la LInfo, ce qui ne signifie pas nécessairement que le nombre de demandes a augmenté, mais que la réflexion sur la communication de renseignements à des tiers s'est développée au sein des services, ce qui doit certainement être considéré comme un effet bénéfique de la LInfo.

#### *2.2.e. Fuites d'informations dans les médias*

Dans deux situations, des documents officiels ont abouti en mains des médias, ou en tous les cas sont parvenus à leurs oreilles, alors même que ces documents n'auraient pas dû être rendus publics.

Il s'agit en premier lieu d'une note d'appui à la décision à l'attention du Conseil d'Etat, élaborée en commun entre le SJIC et le SG DFIN du 7 juin 2004 sur la mise en œuvre de l'article 165 de la Constitution dont la substance, de nature confidentielle, était dévoilée dans le journal 24 Heures du 27 août 2004. Ce document est considéré comme un document interne au sens de l'article 9 de la LInfo et, de ce fait, soustrait au principe même de la transparence.

---

En second lieu, une cellule de crise composée de hauts fonctionnaires de l'Etat avait été mise en place en été 2004 afin de traiter la problématique du renvoi des requérants d'asile déboutés. Suite à la deuxième séance de cette cellule de crise tenue le 20 août 2004, le contenu du procès verbal de cette séance était dévoilé dans le journal « le Courrier » dans son édition du 25 août 2004. Le contenu de ce procès-verbal dévoilait notamment en partie la future stratégie de l'Etat concernant le renvoi de certains requérant déboutés et sa diffusion mettait donc en péril la politique menée par l'Etat dans le domaine (art. 16 al.2 let.a LInfo).

La dite cellule de crise a alors immédiatement été dissoute et l'affaire a fait l'objet d'une dénonciation au juge pénal qui est entré en matière et a ouvert une poursuite pénale.

C'est dans ce contexte général que le Conseil d'Etat a demandé à la Chancellerie de réactualiser ses recherches concernant les dispositifs de prévention des fuites par rapport aux pratiques d'autres cantons en la matière, ainsi qu'à la Confédération, dans l'optique de lui adresser un rapport assorti le cas échéant de nouvelles propositions d'actions concernant les fuites. Cette étude sera présentée au Conseil d'Etat dans le courant de janvier 2005. Elle proposera un renforcement des mesures d'enquête préalables au dépôt d'une plainte pénale en cas de fuites d'informations.

#### 2.2.f. *Archives cantonales*

Fournir aux usagers-citoyens un accès aux documents qu'elles conservent, dont les trois-quarts proviennent des services de l'Etat de Vaud, est la mission fondamentale des Archives cantonales vaudoises (ACV), celle qui justifie toutes les autres (conseil aux services producteurs, accueil des archives, préservation, classement, etc.). En 2003, les ACV ont ainsi fourni 38'519 documents à leurs usagers en salle de travail, dans le cadre de 5'090 séances, par 1'167 personnes différentes; elles ont en outre fourni 428 réponses scientifiques par écrit et 512 par téléphone. Les chiffres 2004 devraient être équivalents.

La loi sur l'information considère le recours à des informations aussi bien dans les secteurs d'activité de l'administration qu'une fois versées aux Archives cantonales vaudoises. Elle postule que la demande peut intervenir à un moment ou à un autre du cycle de la gestion et de la circulation des informations. La compétence de statuer sur une demande de consultation d'un document officiel versé aux ACV demeure cependant acquise à l'autorité qui a versé les documents, et ce jusqu'à l'expiration du délai de protection fixé (art. 14 al.4 LInfo). Il y a eu 4 demandes de ce type de septembre à décembre 2003 et 20 demandes en 2004.

Soumises aux phénomènes de masse et de variété des sources d'émission et de réception des informations, les services de l'administration cantonale ont développé plus ou moins avec efficacité et justesse des instruments de gestion pour leur permettre de retrouver rapidement (c'est un des objectifs de la LInfo) et complètement les données qui sont demandées.

Or, depuis leurs enquêtes systématiques sur l'archivage, entreprises entre 1996 et 1998 au sein de l'administration cantonale et l'Ordre judiciaire, qui ont révélé l'existence de plus de 46 000 mètres linéaires d'archives dans l'attente d'évaluation, les Archives cantonales vaudoises tentent de mettre en place des processus d'endiguement et de rationalisation du traitement des informations, créant ainsi un déplacement soudain d'une partie de leurs interventions vers les administrations productrices, alors que, jusqu'il y a quelques années, leurs uniques « clients » avaient été ceux qui utilisaient les archives comme matériaux d'histoire.



---

S'est ainsi affirmé progressivement le potentiel d'une archivistique à double vocation : celle de soutenir l'administration productrice et celle traditionnelle, de mettre à disposition des chercheurs les matériaux utiles à leurs travaux. Les signes manifestes de la nouvelle politique de l'archivage sont les suivants : l'organisation annuelle, depuis 1997, d'un séminaire « Principes et méthodes de gestion des documents », et la création dès 2004 d'un cycle de formation des préposés à la gestion des archives que chaque secteur d'activité de l'administration a désignés.

Les Archives cantonales vaudoises promeuvent prioritairement l'application de deux instruments de travail, le plan de classement et le calendrier de conservation, qui doivent constituer, surtout le second, les atouts indispensables à chaque service pour faire face à ses obligations. Parler d'archives au moment de leur création, de leur exploitation et de leur conservation intermédiaire au sein des secteurs d'activité, et enfin au moment de leur versement aux Archives cantonales vaudoises, c'est parler d'organisation de l'information, de sa gestion et de son utilisation, de son évaluation et de sa conservation. Chaque étape de l'information doit pouvoir être inscrite dans le mouvement général et continu de la vie de l'information qui débouchera ou sur son élimination ou sur sa conservation définitive.

Une préoccupation n'a pas trouvé de réponse à ce jour, celle de l'archivage électronique. Le risque est de ne pas pouvoir conserver durablement les données élaborées avec l'informatique, en raison de l'absence de décisions sur l'archivage, du manque de concertation dans les choix des environnements informatiques et de calendriers périodiques de migration, de l'existence de données non hiérarchisées ni marquées d'une façon ou d'une autre, et enfin de coûts de restauration prohibitifs. La loi sur l'information considère toutes les données, sans discrimination de supports ni de contexte de création. Les circonstances actuelles n'autorisent pas à affirmer que les conditions sont réunies pour garantir de retrouver l'intégralité des informations d'aujourd'hui qui doivent être conservées de manière illimitée dans 20, 30 et 50 ans – le plus vieux document original conservé par les Archives cantonales vaudoises a plus de 1000 ans.

Enfin, un des points qui devra être amélioré concerne les délais de réserve de consultation des documents aux Archives cantonales vaudoises (50 ans pour les documents ordinaires, 100 ans pour les documents avec des données personnelles). Il exige aujourd'hui de nombreuses demandes de dérogation auprès des services que les Archives cantonales vaudoises préavisent. La loi sur les archives, demandée par la sous-commission de gestion depuis 2001, devra aborder de nouveaux délais de consultation, à mettre en relation avec la volonté politique d'une transparence administrative accrue.

### 2.3. Au sein de l'ordre judiciaire

Le secrétariat général de l'ordre judiciaire informe que les effets de la nouvelle loi sur l'information sont minimes au sein de l'ordre judiciaire. En effet, les autorités et offices judiciaires qui, avant l'entrée en vigueur de la loi, avaient déjà l'habitude de communiquer certaines informations, n'ont pas constaté d'augmentation significative des demandes d'information et d'accès à des documents officiels depuis le 1er septembre 2003.

Le Secrétariat général de l'ordre judiciaire a pour sa part reçu une dizaine de demandes d'informations depuis l'entrée en vigueur de la LInfo. Ces demandes d'information provenaient de chercheurs qui souhaitaient accéder à diverses données dans le cadre de leurs travaux ou de journalistes qui souhaitaient obtenir des renseignements consolidés sur des catégories d'affaires en cours voire des statistiques sur un sujet particulier.

---

A titre d'exemple, un journaliste préparant un article sur l'activité des avocats a souhaité un certain nombre de données administratives dans le but de les comparer à celles d'autres cantons. L'ordre judiciaire a communiqué ces informations ainsi que les statistiques de certains de ses offices. Il a également répondu à des journalistes souhaitant connaître la nature de peines infligées dans certaines situations.

Les offices de l'ordre judiciaire (à savoir les tribunaux, l'Office du juge d'instruction cantonal, les offices d'instruction pénale, les justices de paix, l'Office du tuteur général, les offices des poursuites et faillites, l'office cantonal du registre du commerce) n'ont pas constaté une croissance significative du nombre des demandes de renseignements depuis l'entrée en vigueur de la LInfo. Il faut dire qu'avant même l'entrée en vigueur de cette loi, les particuliers ou certaines autorités avaient déjà la possibilité de consulter les dossiers pénaux (art. 150 à 153 CPP). Dans le domaine pénal, l'information aux médias faisait déjà l'objet de dispositions précises (art. 185b CPP).

Enfin, il faut souligner l'ouverture du nouveau site internet de l'ordre judiciaire le 30 juin 2004. Il a été très favorablement accueilli par les particuliers ou les associations professionnelles. Depuis l'ouverture du site, les questions posées sur l'adresse de contact de l'OJV ont sensiblement diminué. Chaque office judiciaire s'est vu doté d'une "boîte aux lettres électronique" où les justiciables peuvent poser des questions d'ordre général. Force est de constater que ces boîtes aux lettres ne sont pas "inondées" de messages et n'occasionnent pas une surcharge de travail disproportionnée pour les offices. L'ordre judiciaire développe actuellement son site internet pour mettre la jurisprudence du Tribunal cantonal à disposition du public.

A titre de rappel, le règlement du 29 avril 2003 de l'Ordre judiciaire sur l'information et le règlement du 14 mars 2003 du Tribunal administratif sur l'information sont ajoutés en annexe 7 à la présente.

## 2.4. Au sein des communes

### *2.4.a. Listes de types de documents élaborées avec l'UCV*

L'Union des communes vaudoises, appuyée en cela par la Chancellerie d'Etat et le SJIC, a élaboré une liste standardisée des documents types détenus ou élaborés par les autorités communales. Cette liste (voir annexe 8) contient l'énumération des types de documents que l'on trouve au sein de toutes les communes, quelle que soit leur taille. Cette liste sera ensuite communiquée à chaque commune vaudoise, charge à chacune d'entre elles le cas échéant de la compléter des types de documents qui n'y figureraient pas et de publier ensuite cette liste sur son site internet.

### *2.4.b. Conférences sur la LInfo dans les assemblées de districts*

La quasi totalité des préfets ont fait durant l'année 2004, parfois avec l'aide de la Chancellerie, une présentation de sensibilisation à la loi sur l'information devant les assemblées annuelles de district, réunissant l'ensemble des syndics de chaque district. Ces conférences ont permis à toutes les communes vaudoises d'être sensibilisées au principe de la transparence et de poser des questions sur l'application de cette loi.

#### 2.4.c. *Demande du journal 24 Heures*

En mars 2004, le quotidien 24 Heures envoyait un courrier à toutes les municipalités vaudoises (voir annexe 9) dans lequel il se fondait sur la loi sur l'information pour demander que les communes vaudoises lui envoient régulièrement les documents suivants :

- préavis municipaux dès leur adoption ou, au plus tard, dès leur réception auprès des organes délibérants ;
- ordres du jour des séances de conseil communal ou général ;
- procès-verbaux des séances de conseil communal ou général ;
- rapports de commission des organes délibérants ;
- annonces de démissions de syndics et de municipaux ;
- textes des communications faites aux organes délibérants.

Afin de permettre une pratique uniforme de la loi sur l'information, l'UCV ainsi que l'ADCV ont envoyé rapidement à toutes les communes un courrier par messagerie électronique dans lequel elles étaient encouragées à rendre disponibles les documents susmentionnés via leur site internet et dans lequel d'autres éléments relatifs à la loi sur l'information étaient rappelés (rubrique relative à la loi sur l'information sur le site internet, brochure de recommandations pour les communes concernant la loi sur l'information).

Selon un récent sondage effectué en décembre 2004 auprès d'environ 50 communes vaudoises, force est de constater que plus de la moitié d'entre elles (31 communes) n'ont pas mis les documents demandés par le quotidien 24 heures sur internet. Une dizaine de ces communes ne disposent par ailleurs d'aucune présence sur internet.

#### 2.4.d. *Nombre de demandes d'informations aux communes*

L'Union des communes vaudoises (UCV) a fait parvenir un questionnaire à ses membres concernant l'application de la loi sur l'information. Les réponses à ce questionnaire sont les suivantes :

- A la première question posée suivante « *Depuis septembre 2003, avez-vous reçu des demandes d'information ou d'accès à des documents officiels* », l'UCV informe que sur 120 communes vaudoises interpellées sur le sujet, environ la moitié indique avoir constaté une augmentation du nombre de demandes d'informations ou d'accès à des documents officiels, sans pour autant constater qu'elles ont dû faire face à une avalanche de requêtes.
- A la deuxième question posée suivante « *Avez-vous accédé à ces demandes* », l'UCV informe que sur 90 communes vaudoises, les villes et communes de moyenne importance ont répondu plutôt par la positive. La réponse est très partagée pour les autres communes et l'UCV constate une certaine résistance à transmettre des informations chez certaines municipalités qui considèrent qu'il leur appartient de décider de la diffusion ou non des renseignements. Enfin, l'UCV signale qu'une commune a été confrontée à un recours au Tribunal administratif portant sur son refus de communiquer un document officiel.

- A la troisième question posée suivante « *Avez-vous pris des mesures pour assurer la communication spontanée d'information ?* », l'UCV informe qu'une importante majorité des 120 communes vaudoises ayant répondu ont pris de telles mesures, indépendamment de leur taille respective.

En conclusion, l'UCV considère que la majorité des communes ne manifestent pas un très grand enthousiasme concernant l'application de la loi sur l'information. S'agissant des informations qu'elles doivent mettre spontanément à disposition de leur population et du public, l'UCV relève une certaine méconnaissance de leurs obligations, tout comme une certaine réticence à fournir les renseignements demandés.

A titre de rappel, la brochure de recommandations aux Communes de juillet 2003 concernant l'application de la loi sur l'information et de son règlement d'application est ajoutée en annexe 10 à la présente.

## 2.5. Délégués de tâches de droit public

Les deux entités suivantes ont été supprimées en 2004 de la liste des personnes morales et autres organismes de droit privé ou public assujettis à la LInfo (art. 2 al.2) :

- Les retraites populaires (RP) : malgré le fait que les RP soient une institution de droit public dotée de la personnalité morale, leur but fixé par la loi du 26 septembre 1989 sur les retraites populaires est de pratiquer toutes les formes de l'assurance sur la vie et combinaisons d'assurance de personnes. Il ne s'agit là manifestement pas d'une tâche de droit public, mais d'une activité qui peut parfaitement être aussi exercée par des entreprises privées sans délégation de pouvoir de la part de l'Etat. Certes, dans l'esprit du législateur, les RP ont un rôle d'intérêt public, mais cela ne répond pas à la définition voulue par la LInfo qui traite de tâches de droit public. Le Conseil d'Etat s'est fondé également sur son message exprimé dans son exposé des motifs et projet de loi sur la LInfo qui mentionne (p. 10) : « le projet de loi protège les distorsions de concurrence pour les organismes de droit privé ou public qui seraient soumis au principe de transparence face aux entreprises qui n'effectueraient pas des tâches de droit public ». Les RP, n'accomplissant pas une tâche de droit public, ont donc dû être sorties du champ d'application de la LInfo.
- La Caisse cantonale vaudoise d'assurance en cas de maladie et d'accidents (La Caisse vaudoise) : cette entité était régie par une loi du 16 septembre 1987 qui a été abrogée en 2001 et la Caisse en question transformée alors en Caisse mutuelle du secteur privé, dans laquelle l'Etat n'est plus impliqué.

S'agissant des autres entités soumises à la LInfo, conformément à l'annexe du RLInfo, deux conférences ont été tenues en 2004 devant ces dernières, afin de les sensibiliser sur les incidences que la LInfo a sur les activités de droit public qui leur sont déléguées par l'Etat. Ce fut également l'occasion de demander à ces entités d'élaborer la liste des types de documents qu'elles détiennent ou qu'elles ont élaborés dans le cadre de leurs activités de droit public (art. 3 al.3 du RLInfo).

Ces entités ont été consultées elles aussi sur le nombre de demandes d'informations reçues en 2004 sur la base de la LInfo. Toutes ont répondu que la LInfo n'avait pas provoqué d'augmentation de demandes d'information et qu'elles n'avaient vu aucune différence suite à la mise en vigueur du principe de la transparence durant l'année 2004.

### 3. COMMISSION RESTREINTE DE MÉDIATION ET RECOURS

#### 3.1. La Commission restreinte de médiation

Conformément à l'article 35 du règlement de la loi sur l'information, le Conseil d'Etat a désigné les membres de la commission restreinte de médiation en date du 18 février 2004. Ces membres sont les suivants :

- M. Bertil Cottier (membre permanent et président de la commission), directeur ad interim de l'Institut suisse de droit comparé à Lausanne et professeur du droit de la communication à l'université de la Suisse-italienne.
- M. Philippe Biéler (membre permanent), ancien Conseiller d'Etat.
- M. Daniel Cornu (membre en cas de problème touchant aux médias), ancien directeur du Centre romand de formation des journalistes (CRFJ) à Lausanne, ancien vice-président du Conseil suisse de la presse.
- Mme Christine Guy Ecabert (membre en cas de problèmes ne touchant pas les médias), professeure associée à l'université de Neuchâtel dans les modes alternatifs de règlement des conflits.

La commission a été saisie à deux reprises en 2004 s'agissant d'un refus de l'administration de donner accès à des documents officiels.

Dans la première situation, un chercheur souhaitait avoir accès aux travaux préparatoires de l'article 23 de la loi sur la santé publique (LSP), relatif au principe du consentement libre et éclairé du patient pour mesures thérapeutiques. Le service concerné a refusé de lui transmettre ces documents au motif qu'il considérait ces travaux préparatoires comme des documents non encore achevés, et qui étaient de ce fait soustraits à la loi sur l'information, conformément à son article 9. Face à ce refus, le chercheur mentionné a saisi la commission de médiation en date du 28 juin 2004, réitérant sa demande d'accès aux travaux préparatoires de l'article 23 LSP.

La commission de médiation a convoqué les parties à deux séances de médiation et a aussi auditionné le premier conseiller juridique de l'Etat, Me J.-L. Schwaar, pour l'entendre sur les travaux préparatoires susmentionnés auxquels il avait participé. Suite à ces séances, le chercheur a restreint la portée de sa demande et le service concerné y a donné suite. Cette procédure de médiation a donc abouti.

Dans la deuxième situation, un membre de l'Association suisse des infirmières et infirmiers (ASI) souhaitait obtenir des données statistiques concernant la population infirmière employée aux Hospices. Ces derniers ont refusé d'y donner suite, au motif que la récolte de ces informations nécessitait un important travail, impossible à réaliser au moment de la demande. Face à ce refus, le membre de l'ASI a saisi la commission de médiation en date du 23 août 2004.

En réalité, la commission de médiation n'a pas eu le temps de se réunir, dans la mesure où la demande de médiation a été retirée dans l'intervalle. Le membre de l'ASI avait en effet pu rencontrer un représentant des Hospices ; il avait reformulé sa demande d'accès aux documents officiels à laquelle les Hospices cantonaux avaient alors donné suite à satisfaction du demandeur.

### 3.2. Recours

Le Tribunal administratif signale l'existence de 6 recours pendants fondés sur la loi sur l'information et portant sur les sujets suivants :

- 1 dossier porte sur le refus d'une attestation d'appartenance à une caisse AVS (recours retiré)
- 1 dossier porte sur le refus d'une commune de transmettre des documents ou des renseignements concernant des tiers.
- 1 dossier porte sur le refus d'une commune de transmettre les oppositions lors d'une enquête publique
- 1 dossier porte sur le refus de la part d'un service de l'Etat de transmettre un document
- 2 dossiers portent sur le refus de la part d'un service de l'Etat de communiquer des données personnelles.



#### Annexes au présent document :

- Annexe 1 : loi sur l'information du 24 septembre 2002
- Annexe 2 : règlement du 25 septembre 2003 d'application de la loi sur l'information
- Annexe 3 : échantillon des listes de type de documents officiels reçus ou émis par les services de l'Etat
- Annexe 4 : réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation J.-Y. Pidoux et consort « On attend le droit au contour » demandant la publication des avis de droit émis à propos des articles 163 à 165 de la Constitution
- Annexe 5 : tableau synoptique avec les remarques des services de l'Etat sur les effets de la loi sur l'information en 2004
- Annexe 6 : deux lettres type du Service de la population
- Annexe 7 : règlement du 29 avril 2003 de l'Ordre judiciaire sur l'information et règlement du 14 mars 2003 du Tribunal administratif sur l'information
- Annexe 8 : liste standardisée des types des documents officiels reçus ou émis par les communes
- Annexe 9 : lettre du quotidien « 24 Heures » envoyée à toutes les communes
- Annexe 10: brochure de recommandations aux Communes de juillet 2003 concernant l'application de la loi sur l'information et de son règlement d'application.
- Annexe 11 : liste des enjeux et problématiques liés à la loi sur l'information
- Annexe 12: planification des travaux et plan de communication