

Conseil d'Etat du Canton de Vaud  
Château cantonal  
1014 Lausanne

Lausanne, le 21 février 2005

### **Rapport sur la mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information en 2004**

---

Madame la Présidente du Conseil d'Etat,  
Madame et Messieurs les Conseillers d'Etat,

La Commission restreinte de médiation a l'honneur de vous remettre par la présente son rapport donnant son appréciation sur l'application de la loi sur l'information durant l'année 2004 au sein des institutions et entités qui sont soumises à cette loi, tel que le prévoit l'article 36 du règlement du 25 septembre 2003 d'application de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information. Pour rappel, la composition de cette commission est la suivante

- 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).
- 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 élaboré le présent rapport sur la base du document de la Chancellerie joint en annexe, qui relate en détail les mesures et les effets liés à la mise en place au sein des institutions du principe de la transparence découlant de la loi.

D'emblée, la Commission restreinte de médiation (ci-après « la Commission ») tient à souligner l'excellent travail effectué par la Chancellerie du canton de Vaud, et cela non seulement dans le cadre de son soutien aux activités de la Commission, mais aussi et surtout dans les

nombreuses actions entreprises en 2004 au sein des institutions pour garantir la mise en œuvre de la loi sur l'information. La Commission relève à ce propos qu'elle a rarement pu observer un tel effort dans la mise en œuvre du principe de la transparence au sein d'un canton et elle salue par là la ferme volonté du Conseil d'Etat vaudois de se rapprocher de ses citoyens en rendant ses activités plus transparentes, conformément à sa volonté exprimée dans son programme de législature 2003 - 2007.

Plus concrètement, la Commission a relevé plusieurs constats dans la mise en œuvre de la loi pour l'année 2004, dont elle souhaite faire part ci-après au Conseil d'Etat :

**Premier constat : un effort général pour la mise en œuvre de la loi, mais avec une intensité différente selon l'autorité concernée.**

La Commission constate d'une façon générale qu'à ce jour, toutes les entités concernées ont été dûment informées de l'entrée en vigueur de la loi et du comportement qu'elle implique de leur part face à des citoyens qui cherchent à avoir accès à des informations ou des documents officiels. Lorsqu'il s'agit cependant de rendre concret dans les actes le principe de la transparence, force est de constater que les efforts pour cette mise en œuvre ont été fournis avec une intensité différente selon l'autorité concernée.

Dans cette perspective, un gros travail a été fourni par l'administration cantonale vaudoise concernant l'établissement des listes de types de documents officiels détenus ou élaborés par les services de l'Etat. Ces listes, qui seront rendues publiques très prochainement, représentent une véritable vitrine des activités de l'Etat et la Commission félicite ce dernier pour ce grand effort de transparence.

La Commission a également pu constater que la mise en œuvre de la loi sur l'information s'est faite de manière inégale au sein des autorités communales. On constate notamment que les villes et communes de moyenne importance ont favorisé cette mise en œuvre, mais qu'il reste un important travail à effectuer pour de nombreuses autres communes du canton de Vaud.

**Recommandation de la Commission**

La Commission encourage en particulier les autorités communales à poursuivre leurs efforts pour l'introduction et la mise en place du principe de la transparence au sein de leurs institutions et rappelle à ce titre que les communes seront elles aussi bénéficiaires du rapprochement avec leurs concitoyens réalisé grâce à l'application de la loi sur l'information.

### **Deuxième constat : méconnaissance de la procédure à suivre lors de demandes d'accès à des documents officiels et méconnaissance de l'existence de la Commission**

La lecture du document de la Chancellerie révèle que les services de l'Etat ne suivent pas toujours une procédure claire dans le traitement des demandes d'accès à des documents officiels qui leur parviennent. Ainsi, les réponses écrites des services refusant de donner suite à de telles demandes ne sont pas systématiquement signées du chef de service et envoyées en copie au chef de département concerné (contrairement au dispositif prévu à l'article 18 du règlement de la loi sur l'information) ; en outre, elles n'indiquent pas toujours la possibilité de recourir contre la décision devant le Tribunal administratif ou de saisir la Commission restreinte de médiation dans le délai de 20 jours. A ce titre, la Commission considère que cette absence d'indications explique peut-être pourquoi l'existence de la Commission est peu connue et qu'elle n'a été saisie qu'à deux reprises en 2004, alors même que plusieurs situations pendantes devant le Tribunal administratif auraient pu être examinées au préalable par la Commission et peut-être déjà résolues.

#### **Recommandation de La Commission**

La Commission recommande à la Chancellerie de publier sur son site *Intranet* un vade-mecum sur la procédure à suivre par les services de l'Etat lorsqu'ils reçoivent une demande d'accès à des documents officiels. Ce vade-mecum contiendra aussi la mention suivant laquelle les services doivent indiquer les voies de recours et la saisine possible de la commission de médiation en cas de refus écrit de l'autorité.

Le site *Internet* de l'Etat de Vaud devra également contenir un vade-mecum similaire pour les citoyennes et citoyens, leur décrivant quelles sont les étapes successives à suivre pour leurs demandes de consultation des documents officiels adressées de l'Etat.

### **Troisième constat : réserve de la Commission sur certains arguments avancés par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses réponses à des interventions parlementaires**

La Commission a été surprise par le raisonnement du Conseil d'Etat sur la transparence de ses activités dans le cadre de deux de ses réponses à des interventions parlementaires :

1. Dans sa réponse à une interpellation d'un député (interpellation du député J.-Y. Pidoux), le Conseil d'Etat fait une distinction entre les avis de droit de son service juridique, selon qu'ils ne contiennent qu'une analyse juridique (avis de droit stricto sensu) ou qu'ils apprécient des risques et la présentation de variantes sur lesquelles le Conseil d'Etat serait appelé à trancher. Le Conseil d'Etat considère que pour la plupart de ces avis : « (...) ils ne sauraient se voir attacher la qualification d'avis de droit stricto sensu (...), dans la mesure où leur vocation est 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 ». Ces avis seraient donc

considérés comme des éléments d'aide à la décision du Conseil d'Etat et ne pourraient à ce titre pas être communiqués à l'extérieur au motif qu'ils seraient couverts par le secret des débats du Conseil d'Etat.

La Commission admet que certains avis de droit peuvent être considérés comme des documents internes, soustraits au principe de la transparence au motif qu'il s'agit de documents permettant la formation de l'opinion et de la décision du Conseil d'Etat (au sens des articles 9 de la loi sur l'information et l'article 14 de son règlement d'application). La Commission rappelle cependant qu'il doit s'agir de cas exceptionnels et non pas de la plupart des avis de droit de l'Etat, comme semble le laisser entendre la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation susmentionnée. L'interprétation du Conseil d'Etat aurait en effet pour conséquence de soustraire tout un pan d'activité de l'Etat au principe de la transparence, et ce sur la base d'une interprétation extensive de la notion de "document d'aide à la décision", interprétation qui ne trouve aucune justification ni dans la loi sur l'information, ni dans son commentaire, ni même dans son règlement d'application.

Enfin, le Conseil d'Etat peut bien sûr considérer qu'un intérêt public prépondérant s'oppose à ce que tout ou partie d'un avis de droit qui lui est soumis soit rendu public au motif que cette publication serait de nature à perturber sensiblement son processus décisionnel ou son fonctionnement (art. 16 alinéa 2, lettre a de la loi sur l'information). La Commission rappelle cependant que la décision de ne pas publier ou transmettre des informations ou documents officiels au motif qu'un intérêt public ou privé prépondérant s'y oppose doit rester une décision à caractère exceptionnel, voire même dans certains cas temporaire (article 16 alinéa 1 de la loi).

#### Recommandation de la Commission

La Commission invite le Conseil d'Etat à maintenir sa volonté d'ouverture et de transparence, telle qu'exprimée dans son programme de législature 2003-2007, et à ne restreindre l'accès à des informations ou documents officiels que de manière exceptionnelle.

La Commission recommande en particulier que les avis de droit ne fassent pas d'emblée l'objet de deux catégories, selon qu'on les considère comme des avis de droit stricto sensu ou non. Cette classification ne découle en effet pas clairement de la loi et elle risque de vider de son contenu le principe de la transparence concernant le travail des juristes, qui représente une activité non négligeable de l'Etat. Chaque avis de droit doit être analysé en tant que tel et doit être rendu public dans toute la mesure du possible, avec le cas échéant certaines parties du texte caviardé lorsque l'on considère que ces passages ne peuvent pas temporairement être rendus publics.

2. Dans sa réponse aux questions de deux députés (questions orales des députés M. Mouquin et O. Feller), le Conseil d'Etat refuse de leur transmettre une enquête salariale intercantonale au motif 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 (article 16 alinéa 2 lettre d de la loi sur l'information). Le Conseil d'Etat invoque en particulier une clause contractuelle de confidentialité par laquelle les cantons signataires se seraient engagés à ne pas rendre public le document susmentionné.

La Commission exprime ici sa préoccupation relative à de telles clauses de confidentialité qui, si elles étaient utilisées plus fréquemment par l'Etat pour justifier l'interdiction d'accès à des documents officiels, pourraient ralentir la mise en œuvre du changement culturel lié à l'introduction du principe de la transparence au sein des institutions. La Commission rappelle par ailleurs que la loi sur l'information prévaut sur de telles clauses contractuelles de confidentialité qui ne représentent finalement que le reflet de la volonté des parties.

#### Recommandation de la Commission

Le canton de Vaud compte parmi les premiers cantons suisses à avoir adopté une loi instaurant le principe de la transparence au sein de ses institutions. La Commission encourage les autorités vaudoises à maintenir cet esprit d'ouverture, autant pour ce qui concerne leurs activités propres que pour les dossiers intercantonaux auxquels l'accès ne devrait être refusé par le canton de Vaud que si les autres cantons participants s'opposent à leur diffusion pour des motifs pertinents au regard de la loi sur l'information vaudoise. Une clause de confidentialité conclue par les cantons ne devrait en aucun cas représenter un motif d'intérêt public prépondérant s'opposant à la diffusion de documents officiels, mais elle devrait tout au plus représenter un élément parmi d'autres à mettre dans la balance lors de la pesée des intérêts en présence.

#### Quatrième constat : préoccupation quant à l'organisation de l'archivage des informations et documents de l'Etat

La Commission considère que le nouveau rattachement des Archives cantonales à la Chancellerie d'Etat, qui est en charge de la mise en œuvre de la loi sur l'information, permettra de garantir une cohérence dans le traitement des documents officiels, depuis leur élaboration jusqu'à leur archivage.

La Commission a pu constater pour l'affaire qu'elle a traitée en 2004 que l'Etat de Vaud ne dispose pas d'un plan de classement unique pour les documents qui y sont élaborés, laissant ainsi à chaque service toute latitude pour élaborer son propre plan de classement des documents. La Commission signale que cette absence de système de classement unifié pour tout l'Etat est de nature à rendre plus difficile la recherche de documents élaborés par un service, qui plus est lorsque ces documents ont été élaborés quelques années auparavant. La

Commission suggère dès lors aux Archives cantonales de profiter de leur nouvelle position transversale, liée à leur rattachement à la Chancellerie d'Etat, et de mettre en place à termes un système de classement des documents unifié pour tout l'Etat, permettant ainsi à chaque service de trouver rapidement un document officiel demandé par un citoyen, quelle que soit la date d'élaboration de celui-ci.

La Commission a également pris connaissance des problèmes liés à l'archivage électronique, mais elle a décidé de traiter de cet aspect dans un rapport ultérieur, laissant ainsi le temps aux Archives cantonales de s'intégrer dans leur nouveau service de rattachement de la Chancellerie d'Etat.

Recommandations de la Commission

La Commission recommande qu'à terme les Archives cantonales mettent en place un système de classement des documents unifié pour tous les services de l'Etat.

Le Président de la Commission

M. Bertil Cottier

**Annexe**

Document de la Chancellerie d'Etat sur la mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information en 2004