



**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
sur l'information**

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur la motion Christiane Jaquet - Berger et consorts proposant une réelle
transparence entre l'Exécutif et le Législatif sur le modèle de ce qui se fait
dans le canton de Berne**

et

**sur la motion André Gasser et consorts pour une politique d'information
adaptée à notre époque**

Table des matières

1. INTRODUCTION.....	1
2. INFORMATION ET COMMUNICATION : LA POLITIQUE DE L'ETAT DE VAUD.....	2
3. LES PRINCIPALES INNOVATIONS CONCRETES DU PROJET ...	4
4. COMMENTAIRES PAR ARTICLE.....	4
5. CONSEQUENCES DU PROJET	16
6. REPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES -(...)...	18
7. CONCLUSIONS	18
PROJET DE LOI.....	19

1. INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, le Conseil d'Etat met en place une politique d'information et de communication adaptée aux besoins et aux attentes de notre époque. Il a professionnalisé la fonction de communication au sein de l'administration cantonale et a organisé les prestations vers les médias. Dès 1996, il a adopté le principe de transparence et l'a mis en œuvre de manière

pragmatique (on ne passe pas sans difficulté d'une culture du secret à une culture axée sur l'ouverture). Il a fait des efforts importants pour faciliter l'accès des citoyens à des renseignements et à des documents.

Il s'agit maintenant d'ancrer le principe de transparence de l'information dans une loi générale, en codifiant la pratique et en lui donnant l'assise juridique nécessaire par des règles fixant des droits, des devoirs et des procédures. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il au Grand Conseil, à l'instar d'autres collectivités publiques, un cadre juridique précis pour la mise en œuvre du principe de la publicité des informations et documents officiels.

L'adoption et la mise en œuvre du principe de la transparence, que le Conseil d'Etat a annoncées dans ses Orientations gouvernementales 1996-1998 et explicitées dans son rapport au Grand Conseil de novembre 1997 sur la modernisation de l'Etat, s'inscrivent dans l'importante réforme de nos institutions initiée dès le milieu des années nonante. Cette politique qu'il a été convenu d'appeler de modernisation vise ici à améliorer les relations entre l'administration et les citoyens, en les rendant plus simples et plus fluides, et à conférer le caractère de rapport de service aux usagers, dans le secteur des prestations, à la relation entre l'administration et les administrés. Faciliter l'accès aux documents et aux informations constitue un élément important de cet effort.

Le Conseil d'Etat s'est aussi montré attentif à développer le moyen de la transparence dans le domaine financier. On ne peut en effet plus contester aujourd'hui qu'il est de l'intérêt d'une collectivité publique de disposer d'une situation financière et comptable qui soit des plus claires et des plus lisibles. La transparence financière est de nos jours un devoir fondamental de l'Etat face aux citoyens, aux contribuables et dans le cadre de la politique d'emprunt. Dans le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont tenu ces dernières années à jouer la carte de la transparence financière; ils y ont d'ailleurs été poussés aussi par la crise qu'a suscité la découverte du mode de comptabilisation du coût du système Procofiév. Cet effort de transparence financière s'est traduit par une révision complète de la loi sur les finances, l'institution d'un CCF suffisamment armé et la réorganisation de la fonction comptable.

Enfin, cet exposé des motifs et projet de loi permet au Conseil d'Etat de répondre à deux interventions parlementaires : la motion de Mme la députée Christiane Jaquet-Berger et consorts « proposant une réelle transparence entre l'Exécutif et le Législatif sur le modèle de ce qui se fait dans le Canton de Berne » (renvoyée au Conseil d'Etat le 24 septembre 1996) et la motion de M. le Député André Gasser et consorts « pour une politique d'information adaptée à notre époque » (renvoyée au Conseil d'Etat le 24 septembre 1996).

2. INFORMATION ET COMMUNICATION : LA POLITIQUE DE L'ETAT DE VAUD

2.1 Remarques générales

Il ne fait pas de doute que les collectivités publiques sont amenées à moderniser en leur sein la fonction de la communication. Des efforts ont été accomplis ces dernières années par la Confédération et les cantons pour l'organiser de manière professionnelle, notamment en engageant au service de l'Etat des gens de métier, qui sont au bénéfice d'une formation et d'une expérience dans les médias ou les relations publiques.

Des progrès ont été réalisés dans l'information de base, qu'il s'agisse de celle donnée aux citoyens au travers de la délivrance de renseignements ou de documents, ou qu'il s'agisse des prestations auprès des médias (régularité et qualité des communiqués de presse, organisation des conférences de presse, documentation des journalistes par exemple). On voit dans cette évolution en cours les effets conjoints de la volonté de faciliter la vie aux citoyens et de l'intention de bien organiser le service aux médias.

Durant ces dernières années, les pouvoirs publics ont aussi évolué dans leur manière d'expliquer leurs politiques et leurs activités, en recourant aux moyens classiques du domaine de la communication.

La communication et l'information tirent l'une et l'autre leur justification de la volonté de porter à la connaissance de la population ce que fait et ce que projette l'autorité. Cependant, la première se distingue de la seconde par le souci de faire partager efficacement un message au public qui en est le destinataire. Ainsi, de nos jours, il devient évident que les autorités ne se limitent plus à informer, mais recherchent bien davantage à communiquer. Comme l'écrit Ueli Windisch dans le texte d'une conférence donnée au Conseil fédéral en 1997 (intitulée « D'une politique d'information à une politique de communication en démocratie directe ») : « on entend ici par *information* la transmission d'informations à sens unique, de manière

unilatérale, qui va d'un émetteur donné (des autorités, d'une institution, d'une entreprise) à un public donné, sans que l'on se soucie beaucoup de la manière dont le public reçoit cette information. Dans la *communication*, en revanche, on se trouve en présence d'une *interaction* entre émetteur et récepteur; l'émetteur tient compte du public, des publics auxquels il veut s'adresser, afin que ces derniers puissent le comprendre dans *leurs propres termes à eux*. Le message est travaillé, afin qu'il puisse y avoir échange, communication précisément ».

Chez nous comme ailleurs, l'Etat développe sa communication, selon les moyens classiques; il le fait dans le respect des règles qui circonscrivent toute activité étatique, en particulier le principe de la proportionnalité, et en étant pleinement conscient du risque inhérent à toute communication officielle de tomber dans le travers inacceptable de la propagande. La question de la communication des autorités se pose avec une actualité certaine au sujet des projets soumis en votation : à ce propos, il convient de rappeler que cette question fait l'objet d'une pratique dont les limites sont fixées notamment par le Tribunal fédéral. Bien qu'il en ait envisagé la possibilité, le Conseil d'Etat n'entend pas aujourd'hui modifier la situation juridique actuelle, au moyen de dispositions légales particulières et nouvelles. Il entend s'en tenir à la pratique et à la jurisprudence. Ainsi, le présent projet de loi est consacré exclusivement au domaine général de l'information.

2.2 Les décisions du Conseil d'Etat du 10 juillet 1996

Le 10 juillet 1996, le Conseil d'Etat a officiellement adopté les principes généraux suivants :

- Le principe de la transparence, soit la primauté de la publicité de l'information, qui a pour corollaire la mise en œuvre générale d'une information d'office active — en tant qu'élément de la politique de communication de l'Etat — et d'une information sur demande ouverte, dans les limites d'une réglementation claire et précise;
- La réserve des intérêts publics ou privés prépondérants, dont il convient d'assortir la règle de base de la publicité de l'information.

La mise en œuvre de l'information d'office, au nom d'une politique de communication explicite, exposée dans les orientations gouvernementales 1996 / 1998 et rappelée dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat (novembre 1997), s'est traduite par la professionnalisation apportée aux moyens à disposition du Conseil d'Etat et des départements. Chacun d'entre eux dispose d'un délégué à la

communication; l'activité de ces délégués est coordonnée au sein du Bureau d'information et de communication (BIC), placé sous la responsabilité du délégué à la communication du Conseil d'Etat.

Les décisions prises par le Gouvernement sont présentées généralement lors d'un point de presse hebdomadaire; elles sont relatées dans la publication « Etat de Vaud – Info », qui est distribuée aux médias toutes les semaines où le Conseil d'Etat tient une séance ordinaire. Les conférences de presse de l'Etat sont planifiées. En vertu de la loi sur le Grand Conseil et du règlement d'application de celle-ci (plus précisément des dispositions adoptées par le Parlement en 1998), le BIC est aussi à la disposition du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat a en outre ordonné la diffusion auprès des services d'un « Guide pratique de l'information » qui décrit en détail les principes régissant l'information d'office interne et externe (par exemple l'élaboration du plan de communication) et l'information transmise sur demande.

2.3 La mise en œuvre du principe de la transparence

Comme mentionné précédemment, le Conseil d'Etat a déjà adopté le principe de la transparence et entend maintenant que sa mise en œuvre soit régie par une loi au sens formel.

Ce principe signifie en résumé que la fourniture d'informations et de documents officiels est possible, d'office ou sur demande, à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants n'y fassent obstacle.

Comme l'illustrent bien les règles et pratiques observées dans d'autres collectivités en Suisse ou à l'étranger, le principe de la transparence a pour corollaire une « présomption de publicité ». Ainsi, un document peut en principe être rendu public, et c'est seulement si des intérêts publics ou privés prépondérants ou un texte légal empêchent cette diffusion que celle-ci n'a pas lieu. C'est pour cela que l'on parle de la « présomption de publicité » en lieu et place de la « présomption du secret » et que l'on y voit une inversion du schéma dans le fonctionnement de l'administration. Il n'en demeure pas moins qu'une réflexion doit intervenir de cas en cas pour identifier et pondérer les intérêts en cause. En cela, il n'est pas faux d'affirmer que l'application du principe de transparence responsabilise davantage l'autorité ou le fonctionnaire qui n'ont plus le confort de se retrancher simplement derrière la règle du secret.

Il découle de ce qui précède que la mise en œuvre du principe de la transparence ne signifie donc pas que tout document officiel peut être diffusé

sans autre à n'importe quel moment. Elle suppose qu'au sein de chaque ordre du pouvoir — le Conseil d'Etat dans l'ordre exécutif — et à chaque échelon de responsabilité la compétence de donner connaissance d'un document officiel soit déterminée avec précision. Ainsi, en fonction de l'importance et de la nature du document, il se justifie de laisser la compétence décisionnelle au gouvernement; il n'en va pas de même pour toute une série de documents d'un autre type, pour lesquels la compétence doit être logiquement du ressort d'un chef de département, d'un chef de service ou d'autres collaborateurs.

2.4 Le devoir général d'une information d'office

Le projet prescrit aux autorités qui y sont soumises un devoir général d'information, indépendamment des demandes expresses de la population et des médias. Ce faisant, le législateur pose une règle qui fonde une pratique différenciée selon la nature du pouvoir considéré. Pour les autorités cantonales, cela se traduit de la façon suivante :

- Pour le Grand Conseil, les dispositions contenues dans le chapitre II du présent projet de loi viennent compléter et renforcer celles du chapitre X de la LGC, en particulier l'article 167, dont l'intitulé est « Politique d'information » et qui prévoit que le Bureau informe la presse avant chaque session des grandes lignes des objets mis en discussion; il prévoit aussi que les commissions peuvent informer le public des conclusions de leurs rapports, sous certaines conditions, voire donner une information générale intermédiaire.
- Pour le Conseil d'Etat, ce chapitre consacre en fait la pratique actuelle.
- Pour l'Ordre judiciaire, la portée du devoir général d'une information d'office réside dans le développement de la publication et de la diffusion de la jurisprudence. Le Conseil d'Etat songe en particulier à l'utilisation d'Internet comme support souhaitable de cette diffusion, dont les modalités et principes seraient décidés par l'Ordre judiciaire, notamment quant à la décision de rendre anonymes certains arrêts de jurisprudence (par exemple les affaires fiscales, de prestations sociales, de retraits de permis). Le devoir général d'information d'office réside aussi dans l'information qui pourrait être donnée à propos d'une procédure en cours, si l'intérêt public l'exige. A titre de comparaison, on peut sur ce point se référer à ce que prévoit l'avant-projet genevois de loi sur l'information du public et l'accès aux documents, tel que soumis en consultation durant le premier semestre 2000 : selon l'article 19 al.3 de cet avant-projet ; « Les procédures en cours font l'objet d'une information si l'intérêt public l'exige, notamment lorsque :

- a) la collaboration du public pour élucider un crime paraît nécessaire;
- b) la gravité d'une affaire ou la préoccupation qu'elle suscite dans le public le justifient;
- c) la nécessité s'impose de prévenir ou de corriger des informations erronées de nature à inquiéter l'opinion publique;
- d) la mise en garde du public ou sa protection le requièrent ».

3. LES PRINCIPALES INNOVATIONS CONCRETES DU PROJET

Ces innovations sont en résumé les suivantes :

- L'administration ne peut plus refuser par principe de transmettre une information à un citoyen qui en fait la demande, mais chaque citoyen a dorénavant le droit d'obtenir de l'autorité compétente l'information qu'il a demandée, à moins qu'il n'existe un intérêt public ou privé prépondérant s'opposant à la diffusion de cette information.
- De leur côté, les autorités ont un devoir général d'informer la population sur les activités qui sont d'intérêt général et qui justifient par conséquent une information.
- Le projet de loi prévoit aussi les aspects pratiques liés à la demande d'information, respectivement à la consultation de dossiers : modalités de consultation, transmission d'office des demandes à l'autorité compétente.
- Les données personnelles font l'objet d'une protection légale spéciale dans le cadre de la nouvelle politique de transparence proposée. Ainsi, le projet prévoit non seulement la protection contre les atteintes notables à la sphère privée, mais il donne aussi un droit d'être informé à un tiers lorsqu'une suite favorable est donnée à une demande d'informations sur un dossier le concernant.
- Les contestations ne font pas forcément l'objet d'une procédure contentieuse, car le projet de loi prévoit préalablement la possibilité de faire intervenir le médiateur.

Les instances consultées réservent un accueil généralement favorable au principe de transparence retranscrit dans le projet de loi sur l'information et considèrent qu'il s'agit là d'une étape marquante dans la modernisation de l'Etat. Elles indiquent que le principe de transparence devra être mis en place à tous les niveaux de l'Etat afin de garantir une réelle efficacité. Dans leur quasi-totalité, les réponses se déclarent d'ailleurs favorables à l'inclusion des communes et du secteur parapublic dans le champ d'application de la loi.

4. COMMENTAIRES PAR ARTICLE

CHAPITRE I : Dispositions générales

Article 1 : But

Cette disposition expose l'objectif essentiel qui sous-tend tout le projet de loi, à savoir la libre formation de l'opinion publique. Il s'agit là d'un principe essentiel pour la transparence concernant les activités de l'Etat.

Le projet de loi vise plusieurs types d'information. Il vise en premier lieu l'information transmise d'office par les autorités — information dite « active » —, qui peut être considérée comme l'ensemble des actions que mènent les autorités pour présenter leurs activités, projets et intentions. L'information active constitue l'élément de base d'une politique tournée vers la communication, cette dernière faisant appel à des stratégies qui prennent en compte notamment la planification, les moyens financiers à mettre en œuvre et les modes d'explication adaptés en fonction des différents publics-cibles. Chaque communication comprend une ou plusieurs informations, auxquelles elle donne une valeur ajoutée en l'englobant dans une stratégie et en l'expliquant dans un contexte large.

Le projet de nouvelle loi sur l'information décrit de façon générale, et dans une seule disposition (article 3), les principes guidant les autorités quand elles communiquent spontanément une information au citoyen. Et — il convient d'insister sur ce point — la communication est soumise à la limite inhérente au but exprès de la loi, soit le respect de la libre formation de l'opinion. Concernant le pouvoir exécutif, le projet de loi donne une assise légale à la politique d'information et de communication du Conseil d'Etat, telle que mise en oeuvre formellement à l'Etat de Vaud depuis 1996.

Le projet vise également l'information transmise par l'Etat sur demande — information dite « passive » — qui couvre autant les demandes de renseignements que la consultation de dossiers. L'information dite passive de l'Etat postule de façon concrète le renversement du principe du secret sous réserve de la transparence, en principe de transparence sous réserve du secret. Lorsqu'un citoyen s'adresse à l'administration pour obtenir un renseignement, il doit en effet savoir s'il peut obtenir une réponse à sa demande et il doit aussi savoir, le cas échéant, pourquoi l'Etat refuse de lui donner l'information demandée. Pour cette raison, le projet de loi sur l'information décrit quels sont les droits et devoirs liés au principe de la transparence autant pour le citoyen demandeur que pour l'entité administrative qui transmet l'information demandée. Il importe en effet que les collaborateurs de la fonction publique

sachent quel comportement ils doivent adopter face à une demande d'information.

Enfin, le projet contient une section relative aux médias et décrit les égards dont les autorités doivent faire preuve à leur encontre, concernant notamment l'égalité de traitement entre différents médias. Le projet expose aussi les principes en matière d'accréditation.

Article 2 : Champ d'application

Le champ d'application couvre les trois autorités cantonales que sont le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Les autorités communales sont également comprises dans le champ d'application ainsi que le secteur parapublic. Sont néanmoins exclues les compétences juridictionnelles pour les autorités qui ont de telles compétences. Il n'est en effet pas concevable que le principe de la transparence s'applique dans de telles situations pour des raisons évidentes de protection de la personnalité ou de secret de l'enquête, notamment. Les Eglises ne sont pas comprises dans le champ d'application du projet de loi sur l'information.

Le Conseil d'Etat et l'administration cantonale ne disposent pas encore d'une loi sur l'information et le présent projet y remédie. On peut relever que ce projet concerne une pluralité d'autorités. Compte tenu du principe de la séparation des pouvoirs, le projet laisse une grande latitude aux autorités distinctes de l'administration cantonale pour s'organiser, mais règle de manière plus détaillée l'organisation au sein de cette dernière.

Concernant le Grand Conseil, plusieurs dispositions spéciales sont déjà contenues dans la loi sur le Grand Conseil, aux articles 162 à 168 (LGC). Ces dispositions prescrivent notamment le régime applicable en matière de publicité des séances, de relations avec les médias, de remise de documentation. Ces sujets sont régis en premier lieu par les dispositions de la LGC, conformément à l'article 15 de la Linfo qui réserve les autres lois applicables.

L'Ordre judiciaire, y compris le Tribunal administratif au sens de l'article 71 de la Constitution vaudoise, est également compris dans le champ d'application du projet de loi sur l'information. Cependant, le principe de transparence ne s'applique qu'à l'administration de la justice, les procédures judiciaires en cours n'étant pas sujettes à la transparence (article 2, al.1 let.c). Le projet de loi sur l'information s'applique donc également aux offices judiciaires qui sont, conformément à la loi d'organisation judiciaire : les offices des poursuites et faillites, l'Office du tuteur général et l'Office du

registre du commerce; là encore cependant, il convient de tenir compte des lois réservées et des réglementations qui en sont issues. Le Ministère public était à l'origine exclu du champ d'application du projet de loi sur l'information, mais lors de la consultation, plusieurs instances ont proposé de l'inclure, la réserve générale d'autres lois (comprenant notamment le secret de l'enquête prescrit à l'article 184 du code de procédure pénale) étant considérée comme suffisante. Le présent projet a donné suite à cette remarque.

Enfin, l'alinéa 2 de l'article 2 du projet permet au Conseil d'Etat de désigner les personnes morales et autres organismes de droit privé qui accomplissent des tâches de droit public. Ceux-ci ne doivent en effet pas échapper au principe de transparence lorsqu'ils effectuent ces tâches.

En fonction de ce critère de tâches de droit public, la loi vaudoise permettra au Conseil d'Etat de désigner les entités qui seront soumises au principe de transparence et de définir les modalités de cet assujettissement. Ce ne sont donc pas toutes les activités de l'entité assujettie qui seront visées par le principe de transparence, mais seulement celles qui concernent l'exécution de la tâche publique en question. Enfin, seuls les documents officiels au sens de l'article 9 du projet de loi pourront être rendus publics. En outre, 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. L'accès aux documents officiels peut notamment être refusé s'il entraîne la violation du secret commercial, du secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi (article 16 du projet). Il est néanmoins important que les organismes de droit public montrent l'exemple en matière d'ouverture à la transparence, afin que cette même ouverture se fasse également au sein des personnes morales ou autres organismes de droit privé soumis au projet de loi sur l'information.

Un exemple d'organisme de droit public exerçant une tâche de droit public qui serait assujetti au présent projet de loi pour l'exercice de cette tâche est la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud. Cette dernière pourrait donc être soumise au projet sous réserve de certains aspects particuliers de ses activités qui seraient soumis à d'autres lois contraires. Pour faciliter l'application du projet, le Conseil d'Etat déterminera dans son règlement d'application une liste des entités destinées à être assujetties.

CHAPITRE II : Politique générale d'information

Section 1 : généralités

Article 3 : principe

Cette disposition vise à donner un fondement législatif à la politique de communication des autorités. La règle expose la finalité même de la communication publique, soit développer les moyens nécessaires à *expliquer* l'Etat, ses objets, ses projets et ses actions, sans que les autorités reçoivent pour autant un blanc-seing. Elles doivent s'en tenir aux limites fixées en particulier par le respect du principe général de la proportionnalité. Il va de soi que cette politique de transparence doit rester dans les limites budgétaires décidées par le Grand Conseil.

L'article 3 prescrit un devoir pour les autorités d'informer les citoyens, non pas sur toutes les activités de l'Etat, mais sur celles qui présentent un véritable intérêt pour la population. Les autorités doivent par conséquent procéder à une pesée des intérêts en présence dans chaque cas d'espèce. La portée de ce devoir n'est évidemment pas identique selon le pouvoir considéré (Législatif, Exécutif, Judiciaire).

Quant aux communes, la pesée d'intérêts sera particulièrement importante dans les communes petites et moyennes, qui doivent pouvoir bénéficier d'une plus grande souplesse pour l'organisation de leur information, pour plusieurs raisons. Premièrement, la population directement concernée par les décisions des autorités communales est moins nombreuse que dans les grandes collectivités, ce qui diminue la nécessité d'avoir une politique de communication active sur tous les sujets. En second lieu, 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 pour les activités communales.

L'alinéa 2 précise les exigences liées à l'information donnée par les autorités. Celle-ci doit être exacte, à savoir conforme aux faits et non tendancieuse. Elle doit être complète, à savoir qu'elle ne doit pas être tronquée de manière à ne donner qu'un éclairage partiel, de nature à manipuler l'opinion du destinataire. L'autorité demeure néanmoins libre de donner une information partielle si l'information complète est contraire à un intérêt public ou privé prépondérant. L'information doit être claire : elle doit être formulée sans ambiguïté et être compréhensible. Enfin, l'information doit être rapide : elle ne doit pas être donnée de sorte à ce qu'elle n'ait plus aucun intérêt à cause du retard pris.

Article 4 : Dossiers traités conjointement

Il arrive que deux autorités aient chacune des compétences sur un dossier et qu'elles aient à coopérer. C'est en particulier le cas sur de nombreux dossiers traités entre les autorités exécutives cantonales et une ou plusieurs autorités communales (par exemple, en matière d'aménagement du territoire). Cette disposition ne vise pas à transférer toute la compétence de communiquer sur le dossier à une des autorités impliquées, mais elle prévoit que les autorités doivent se coordonner pour cette communication. On pense par exemple à la situation particulière où une autorité souhaite envoyer un communiqué de presse sur un dossier conjoint alors qu'une autre autorité impliquée n'en a pas l'intention. Dans cette situation, les autorités veilleront à tout le moins à s'informer de la situation, ce qui n'empêche pas par ailleurs, en dernier ressort, une autorité de communiquer malgré l'opposition de l'autre autorité, ces dernières gardant leurs compétences propres. Un autre exemple est celui des conférences de presse dont les autorités veillent à coordonner les dates pour faciliter le travail des médias.

Section 2 : médias

Article 5 : Principes

Cette disposition vise à maintenir des relations affables entre les autorités et les médias. Sur la base de cette disposition, les journalistes doivent être aidés dans leur travail et l'accès à l'information disponible doit leur être facilité. En outre, les autorités doivent essayer de tenir compte des besoins des médias, notamment en matière de fixation de dates et compte tenu de la nature des informations à communiquer. Ces mesures doivent permettre aux médias d'assurer une diffusion et une exploitation optimales des informations, compte tenu de leurs besoins et des contraintes spécifiques (par exemple les horaires des médias électroniques que sont la radio et la télévision).

Le projet mentionne expressément l'égalité de traitement entre médias, respectant ainsi la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 104 IA 377), qui n'exclut toutefois pas la prise en compte de la structure des différents médias, de leurs modes d'organisation et de leurs spécificités. Ainsi, un journal quotidien, un journal trimestriel, les informations radiophoniques ou télévisuelles n'ont pas les mêmes contraintes et besoins. Les autorités doivent pouvoir en tenir compte, tout en respectant leurs besoins respectifs et l'égalité de traitement entre médias de même nature (par exemple entre les journaux quotidiens).

Article 6 : Accréditation

Le présent projet de loi règle l'accréditation qui est accordée aux journalistes professionnels appelés à suivre régulièrement les affaires publiques vaudoises. Il convient de mentionner par ailleurs que ce critère du suivi régulier des affaires publiques cantonales est celui qui est communément utilisé dans les autres lois cantonales sur la transparence (loi sur l'information du public du canton de Berne du 2 novembre 1993 (article 32), loi sur l'information du public et l'accès aux documents du canton de Genève (article 33)).

Selon l'alinéa 2 de cet article, les autorités sont compétentes pour régler l'octroi et le retrait de l'accréditation. Concernant l'autorité législative, le règlement d'application du 10 mars 1999 de la loi sur le Grand Conseil prévoit à son article 35 que le Bureau du Grand Conseil édicte les règles d'accréditation des représentants des médias et qu'il est compétent pour délivrer et retirer les accréditations. Cette dernière disposition de la LGC prévaut en tant que loi spéciale réservée conformément à l'article 15 du présent projet.

Les règles du Conseil d'Etat concernant l'accréditation des journalistes sont déjà existantes. Elles prévoient notamment que tout journaliste professionnel (inscrit au registre professionnel - RP) est admis aux conférences de presse et que les médias «grand public», accrédités d'office, peuvent déléguer n'importe quel membre de leur rédaction, pourvu qu'il soit inscrit au registre professionnel.

L'alinéa 3 de cet article donne une marge d'appréciation supplémentaire aux autorités compétentes en prévoyant la possibilité pour ces dernières d'accréditer d'autres personnes que celles prévues à l'alinéa premier. S'agissant des règles établies par le Conseil d'Etat, celui-ci peut décider par exemple de l'accréditation d'autres médias à leur demande, de rédacteurs non RP dans certaines situations particulières (presse spécialisée, stagiaires) et il peut inviter occasionnellement des membres d'une institution ou d'une association concernée par le thème d'une conférence de presse particulière.

Article 7 : Droits des journalistes accrédités

Outre les règles élaborées par chaque autorité pour l'accréditation des journalistes, le présent projet précise que les autorités doivent faciliter le travail des journalistes en matière d'infrastructures mises à disposition. Les autorités qui ont peu de ressources à leur disposition doivent faire elles aussi leur possible pour garantir que les journalistes puissent effectuer leur travail dans

les meilleures conditions. On pense par exemple à l'accès à une photocopieuse, à un fax ou encore à Internet.

CHAPITRE III : Information transmise sur demande

Section 1 : Dispositions générales

Article 8 : Droit à l'information

Cet article donne le droit à toute personne, organisme et autorité à être informés lorsqu'ils en font la demande, à moins qu'un texte légal ou un intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose à cette communication. La réserve des autres lois applicables est nécessaire compte tenu des procédures différentes selon les autorités saisies d'une demande d'information. Concernant par exemple le Grand Conseil, l'article 164 de la loi sur le Grand Conseil du 3 février 1998 traite des délibérations faites à huis clos auxquelles un fonctionnaire peut être autorisé à participer en raison de ses fonctions. Or, cet article prescrit également que les personnes présentes sont tenues au secret des délibérations. Le fonctionnaire en question ne pourrait donc pas donner une quelconque information au sujet de ces délibérations.

Les demandes d'information peuvent émaner aussi bien d'une personne physique que d'une personne morale (par ex. des sociétés privées, des fondations, des associations) que d'autres autorités. Ainsi, si une autorité communale ou une autorité d'un autre canton font une demande d'accès à une information à l'administration cantonale, cette dernière devra examiner la demande sous l'aspect d'un intérêt public ou privé prépondérant, à moins qu'une autre loi spéciale ne prévoit d'emblée une disposition spéciale réglant la transmission de l'information demandée. Cette disposition est également destinée à régir les demandes d'information entre les différentes autorités du canton.

La demande peut porter sur des renseignements ou sur la consultation de documents. Sur ce dernier aspect, il doit s'agir de documents officiels dont la définition est donnée à l'article 9 du projet de loi.

Le dernier alinéa de l'article 8 précise que les règles sur la transparence s'appliquent d'emblée aussi aux documents versés aux archives cantonales. Ainsi, l'examen d'un intérêt public ou privé prépondérant quant à la transmission d'un document s'applique également aux documents qui ont été versés aux archives.

Article 9 : Document officiel

L'accès aux documents ne porte que sur des documents officiels au sens de l'article 9.

Un document doit remplir trois conditions cumulatives pour être considéré comme officiel. En premier lieu, il doit être achevé. En second lieu, le document doit être détenu ou élaboré par une autorité (qu'elle en soit l'auteur ou non). Enfin, il doit concerner l'accomplissement d'une tâche publique. Enfin, sont expressément exclus du droit d'accès les documents internes qui permettent par exemple un échange entre les membres d'une autorité collégiale.

Documents achevés

Les documents officiels sont ceux qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration. Cette réserve du caractère achevé d'un document doit permettre à l'administration de travailler et de faire évoluer ses projets avec toute la latitude nécessaire à cette fin. Il s'agit par là d'éviter toute méprise sur un document qui pourrait être considéré comme définitif s'il est transmis, alors qu'il s'agirait par exemple d'une première ébauche de projet. En outre, cette limite permet d'éviter que l'administration ne subisse des pressions extérieures cherchant à influencer son travail. Cette exception est par ailleurs de même nature que celle de l'alinéa 2 de l'article 9 qui cherche également à préserver les autorités de pressions externes durant le processus de prise de décision.

Des exemples de documents inachevés sont 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.

Plusieurs indices permettent de considérer un document comme achevé. Il s'agit par exemple de la signature ou de l'approbation d'un document, même si inversement l'absence de signature ou d'approbation ne signifie pas automatiquement qu'un document n'est pas achevé.

Un autre indice est celui de la transmission d'un document à l'interne ou à l'extérieur de l'administration. S'agissant de la transmission interne de documents, on pense par exemple à une note transmise par un service servant à l'élaboration d'un dossier qui est sous la responsabilité d'un autre service, à condition néanmoins qu'il n'y ait pas un intérêt public prépondérant qui s'oppose à une telle transmission. De tels documents, même s'ils sont de nature préparatoire, ne peuvent être exclus du champ d'application du présent projet de loi.

Le support sur lequel se trouve le document officiel n'est pas un critère entrant dans l'examen de la transmission ou non d'un document. Il s'agit donc aussi bien des données directement perceptibles (écrits, illustrations, plans, cartes, photographies, etc) que les données perceptibles uniquement par le biais de moyens techniques (enregistrements visuels et sonores, microfilms, supports informatiques). Le projet de loi sur l'information inclut donc par exemple des prises de position, des statistiques, des dessins, des plans, des enregistrements sonores ou visuels, des documents existant sur support informatique.

Document élaboré ou détenu par les autorités

Le document demandé dans lequel l'information est contenue doit se trouver effectivement en possession de l'autorité sollicitée. Cela signifie que l'autorité 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 projet de loi ne concerne cependant pas seulement les documents produits par l'autorité, mais aussi ceux détenus par elle. Il convient néanmoins de noter qu'un tel document peut ne pas être transmis au motif que cette transmission perturberait les relations avec d'autres entités ou parce qu'il porterait notablement atteinte à la sphère privée.

Document concernant l'accomplissement d'une tâche publique

La notion de tâche publique ne doit pas être confondue avec celle de tâche d'intérêt public. Les documents visés par le présent projet de loi concernent des tâches publiques des autorités. A ce titre, il peut s'avérer qu'un document comportant des informations de nature privée entre dans l'exercice d'une tâche publique. C'est le cas par exemple des pièces exigées par l'administration pour l'octroi d'une autorisation et fournies par le demandeur, auquel cas il s'agira d'examiner si un intérêt privé prépondérant ne s'oppose pas à la transmission de ces documents.

Les documents soumis au projet de loi sont ceux qui ont un rapport avec une action administrative des autorités. Il doit s'agir d'un document qui n'est pas destiné à un usage personnel. On entend par là les documents ne concernant pas les activités de l'Etat et qui sont adressés personnellement à un collaborateur de l'Etat. Ainsi, les lettres et les courriers électroniques adressés personnellement à un fonctionnaire et ne relevant pas des affaires de service échappent donc à la notion de document officiel et les notes personnelles, manuscrites ou électroniques, inscrites sur un document officiel échappent au principe de la transparence lorsqu'elles sont uniquement destinées à un usage personnel.

L'alinéa 2 concerne par exemple les notes et courriers échangés entre Conseillers d'Etat ou encore entre un Conseiller d'Etat et l'un de ses collaborateurs. Ce type de document interne est exclu du principe de transparence, car il s'agit de documents devant permettre la libre formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale et qui, de ce fait, doivent être soustraits à l'opinion publique. Ce faisant, le projet de loi vaudoise s'inspire de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui refuse expressément l'accès aux documents internes de l'administration (ATF 115 V 297). La même cautèle est par ailleurs prévue dans les autres projets de loi portant sur la transparence. La Confédération prévoit ainsi que les documents relatifs à la procédure de co-rapport sont exclus de leur projet de loi (procédure permettant aux départements fédéraux de communiquer leurs positions sur des sujets soumis au Conseil fédéral). Le canton de Genève prévoit également un système identique au projet de loi vaudoise.

Article 10 : Forme de la demande

Le premier alinéa ne soumet la demande d'informations à aucune forme, mais elle fixe une exigence spécifique pour les demandes de consultation de dossiers. Etant donné l'examen parfois approfondi qui doit être mené face à cette demande (pesée des intérêts en présence, caractère officiel du document selon les critères établis, caviardage éventuel de données personnelles sensibles), celle-ci doit être suffisamment précise pour permettre aux autorités de procéder à l'examen en question et de trouver le document officiel demandé. Si la demande n'est pas suffisamment claire pour l'autorité, celle-ci peut demander à ce qu'elle soit formulée par écrit. La réponse de l'autorité est quant à elle écrite lorsqu'elle refuse de donner une information ou un document officiel, ceci afin de permettre l'ouverture des voies de recours de la procédure de contestation du chapitre VI du projet de loi sur l'information. Si l'autorité entre en matière sur la demande, il n'y a pas de forme exigée pour sa réponse et l'on peut ainsi imaginer que l'autorité répondra en général par oral aux demandes qui lui sont faites et qui ne nécessitent pas de recherche approfondie.

Enfin, l'autorité pourrait demander confirmation écrite de la demande si l'auteur de cette dernière souhaite à tout prix obtenir une réponse écrite. Les traces écrites dans cette situation permettent en effet de clarifier la demande et d'y répondre en toute connaissance de cause.

Article 11 : Gratuité

La question du prix de l'information se pose pour l'information transmise sur demande ou lors de la consultation d'un dossier. En principe, il n'est pas perçu d'émoluments pour ces deux types d'information. Néanmoins, des frais importants peuvent être occasionnés pour l'autorité lorsque la demande qui lui est faite occasionne un travail important. Il s'agit notamment de travaux de recherches conséquents ou de travaux administratifs (par exemple des photocopies) justifiant la perception d'émoluments de chancellerie.

Afin d'éviter que l'administration effectue des travaux inutiles si le destinataire refuse le prix qui lui est facturé finalement, l'autorité doit au préalable faire une estimation du coût qui sera facturé et en avertir le destinataire de l'information. Cette exigence permet aussi d'avertir ce dernier sur le coût de sa démarche, lui permettant de savoir à quoi il doit s'attendre.

L'accès aux informations et aux documents devant être garanti à tous, le critère économique n'est donc pas pris en compte, mais des émoluments peuvent être demandés dans trois situations décrites dans le projet de loi.

Il s'agit en premier lieu de travaux véritablement importants tels que mentionnés ci-haut. Il s'agit par exemple de documents volumineux desquels les noms des personnes devraient par exemple être caviardés. Dans une telle situation, un émolument pourrait être fondé sur le tarif horaire lié à ce travail important.

En second lieu, il s'agit de demandes répétitives. On pense par exemple à un demandeur qui vise délibérément à perturber le fonctionnement d'une autorité, ou à un demandeur qui répète systématiquement sa demande alors qu'il a déjà reçu le document demandé.

En troisième lieu, un émolument peut être demandé en cas de photocopie de documents, voire en cas de mise à disposition d'une photocopieuse pour permettre au demandeur de faire des photocopies. Si la copie d'un document est envoyée via internet à un demandeur, cela ne justifie pas un émolument, dans la mesure où l'administration n'a pas de travaux de copie à effectuer.

La compétence de fixer les émoluments est donnée au Conseil d'Etat afin d'éviter qu'un même travail demandé à plusieurs autorités différentes donne lieu à un émolument chaque fois différent en fonction de l'autorité saisie. A cela s'ajoute que les émoluments déjà existants dans d'autres lois (comme par exemple ceux qui existent dans l'ordre judiciaire) sont réservés par l'article 15 du projet de loi.

Enfin, la transmission de documents aux médias est par principe gratuite afin de permettre à ceux-ci d'exercer leur métier dans les meilleures conditions possibles.

Article 12 : Réponse de l'autorité

Le projet initial de loi sur l'information ne prévoyait pas de délai pour la réponse donnée par les autorités sur une demande qui leur était adressée. Le projet prévoyait en effet que celles-ci devaient répondre avec diligence à ces demandes, ce qui signifiait qu'elles devaient répondre le plus rapidement possible compte tenu de leurs moyens. Vu les nombreuses remarques émises à ce sujet durant la procédure de consultation, le projet de loi actuel introduit la notion de délai durant lequel l'autorité se doit de répondre aux demandes qui lui sont adressées. Ce délai est de quinze jours.

Ainsi, si la demande est acceptée, l'autorité compétente donne le renseignement souhaité ou fait parvenir (voire met à disposition) le document sollicité au demandeur. La réponse de l'autorité doit être écrite lorsqu'elle refuse de donner suite à la demande, ceci afin de permettre à l'auteur de la demande de recourir (art. 20 du projet de loi).

Exceptionnellement, le délai de 15 jours peut être prolongé d'encore 15 jours lorsque la demande porte sur des documents qui sont complexes, nombreux, difficiles à obtenir ou qui nécessitent un examen approfondi pour la pesée des intérêts en présence. Dès qu'elle perçoit que la demande nécessitera une prolongation du délai, l'autorité informe rapidement le demandeur de cette prolongation et des causes qui en sont à l'origine.

Enfin, le dernier alinéa permet de tenir compte de délais parfois serrés des médias en prévoyant que l'organisme consulté doit s'efforcer d'en tenir compte et essayer de répondre rapidement aux demandes qui lui sont faites.

Article 13 : Modalités de consultation

Cette disposition précise comment les citoyens peuvent avoir accès aux documents officiels qu'ils souhaitent consulter. Ils peuvent soit en obtenir copie, soit les consulter sur place.

Les autorités doivent donc évaluer pour chaque demande de consultation de dossier laquelle des deux alternatives leur permet une charge de travail appropriée. Une consultation sur place se justifie par exemple en fonction de la nature et du volume du dossier. Les autorités qui proposent une consultation sur place doivent dès lors organiser des conditions de consultation convenables, comme par exemple, la mise à disposition d'un local au sein de

l'entité. Lors de telles consultations sur place, les autorités s'organisent comme elles l'entendent.

Article 14 : Compétence

Etant donné la diversité des autorités incluses dans le champ d'application du projet de loi sur l'information, celui-ci donne la compétence à chacune d'entre elles de mettre en place les procédures et de désigner les compétences lorsqu'une demande lui est adressée. Ainsi, concernant le Conseil d'Etat et l'administration cantonale, la compétence de transmettre une information pourrait relever tantôt du Conseil d'Etat, d'un chef de département, d'un chef de service ou encore d'un collaborateur. Ceci devra faire l'objet de réglementations claires et précises. Les autorités devront être particulièrement attentives lors de la fixation des compétences et procédures concernant l'examen délicat de la protection de la sphère privée prévue à l'article 16 du projet de loi.

Concernant l'administration cantonale, l'autorité la plus à même de donner un renseignement demandé ou de donner une autorisation de consulter un dossier sera celle qui est en charge du dossier ou celle qui est compétente pour gérer le dossier, mais qui ne le traite pas directement.

La délimitation des compétences au sein même de l'administration sera déterminée en détail par voie réglementaire par le Conseil d'Etat. Elle détaillera le système déjà existant dans la pratique :

- Les chefs de service ainsi que les cadres de l'administration cantonale donnent des renseignements techniques pour les domaines qu'ils traitent et qui sont de leur ressort, selon une répartition des attributions à définir avec précision selon le type de dossier. Les simples renseignements sont du ressort d'un cercle beaucoup plus large de collaborateurs de l'Etat.
- Le chef de département dans lequel se trouve le service ayant reçu la demande est compétent pour donner des renseignements à caractère politique.

S'agissant des situations particulières que sont les accidents majeurs ou les catastrophes naturelles, le Conseil d'Etat est seul compétent étant donné l'importance et l'urgence liées à de telles situations. Il s'agit là de situations de menace et tout événement d'origine naturelle, accidentelle ou criminelle qui est susceptible d'avoir des conséquences graves pour la population ou l'environnement et dont la maîtrise dépasse les moyens ordinaires d'intervention locaux ou régionaux. La communication dans ce type de situation est par ailleurs déjà définie dans un règlement du Conseil d'Etat du

23 octobre 1996 sur l'organisation et la coordination des secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe.

L'alinéa 3 de cet article dispose qu'une autorité recevant une requête ne tombant pas dans son domaine de compétence l'envoie spontanément à l'autorité compétente, et cela sans délai, afin de respecter le délai de 15 jours imparti à cette dernière pour répondre.

L'alinéa 4 reprend le système établi pour déterminer les compétences de communication pour des documents qui sont transmis aux archives cantonales. Ce sont en l'occurrence les autorités compétentes pour le dossier qui se déterminent sur la transmission d'un document versé aux archives jusqu'à la fin du délai de protection. A noter que la difficulté éventuelle pour retrouver un document archivé peut justifier le cas échéant une demande de prolongation de délai de la part de l'autorité suivant l'article 12 du projet de loi.

Chapitre IV : Limites

Article 15 : Autres lois applicables

Cet article constitue une réserve générale en faveur d'autres dispositions légales qui ont un effet restrictif sur la transmission d'informations et l'accès aux dossiers. La réserve est nécessaire en particulier pour l'ordre judiciaire concernant les domaines suivants qui doivent suivre leurs propres règles et ne pas être soumis à la transparence (cette liste n'est pas exhaustive):

- Sur le principe du secret de l'enquête pénale : art. 166 Code de procédure pénale – ci-après CPP (principe au stade des recherches préliminaires), art. 184, 185 CPP : (principe durant l'enquête), art. 185b CPP (exceptions au principe durant l'enquête), art. 315 CPP (principe durant les opérations préliminaires aux débats), art. 40 litt. b RAOJ (règlement d'administration de l'ordre judiciaire) qui réserve l'article 185b CPP précité, art. 320 CP (sanction de la violation du secret de fonction).
- Sur le huis clos en procédure pénale : art. 334 et 335 CPP (débats à huis clos), art. 366 CPP (huis clos et secret sur la délibération du tribunal), art. 438a al. 2 CPP (délibération de la Cour de cassation à huis clos), art. 5 al. 3 LAVI (débats à huis clos, intérêts prépondérants de la victime).
- Sur l'obligation des jurés de garder le secret : art. 385 et 386 CPP (serment, principe et sanction).
- Sur le huis clos en procédure civile : art. 9 al. 2 code de procédure civile – ci-après CPC (réserve du huis clos).

- Sur la consultation des dossiers : art. 150 à 154 CPP (principe, exceptions, conditions), art. 58 al. 1 du règlement organique du Tribunal cantonal – ci-après ROTC.
- Sur la communication des jugements : art. 58 ROTC (communication de jurisprudence).
- En matière de poursuite pour dettes et faillite ; art. 14 arrêté d'exécution de la loi d'application dans le canton de Vaud de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (nonaccès au registre des actes de défaut de biens).

Concernant le Conseil d'Etat et l'administration cantonale, les dispositions qui sont réservées par le projet de loi sur l'information concernent par exemple l'article 49 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat qui dispose que les discussions du Conseil d'Etat sont tenues secrètes à moins que celui-ci n'en stipule autrement. A noter que, contrairement à plusieurs projets de lois cantonales sur l'information et la transparence (par exemple le projet de loi jurassienne), voire des lois entrées en vigueur (loi bernoise), le projet vaudois n'aborde pas l'aspect particulier de la publicité des séances, car ce sont précisément d'autres lois qui règlent ce point (article 162 de la loi sur le Grand Conseil, article 117 de la loi d'organisation judiciaire).

Article 16 : Intérêts prépondérants

Si l'article 8 alinéa 1 (droit à l'information) fixe une règle de principe, l'article 16 ressortit précisément aux exceptions réservées à l'article 8 al.2. Ainsi, au motif d'intérêt public ou privé prépondérant, les autorités peuvent refuser de diffuser une information d'office ou sur demande; elles peuvent refuser à un citoyen qui en a fait la demande le droit de consulter des dossiers de l'administration, elles peuvent refuser partiellement ces droits (on pense par exemple à la diffusion d'une partie de l'information seulement) ou encore elles peuvent décider qu'elles donneront une information ultérieurement.

La définition des notions d'intérêt public ou privé prépondérant comprend les aspects suivants :

Intérêt public prépondérant

- a) *La diffusion d'informations, de documents, de propositions, d'actes et de projets d'actes est susceptible de perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités ;*

Tous les documents qui doivent faire l'objet d'une décision du Conseil d'Etat sont par définition soustraits au principe de transparence avant que le Conseil

d'Etat n'ait pu formellement prendre sa décision. En effet, une diffusion d'un tel document durant cet intervalle serait de nature à compromettre le fonctionnement normal de l'autorité. Cet article ne doit cependant pas vider la loi de son contenu au motif que tout projet devant être soumis au Conseil d'Etat doit être tenu pour secret. En effet, il est imaginable qu'il soit fait état de l'existence de certains projets avant décision sans que le contenu précis de ces projets soit entièrement dévoilé au public.

Un type de documents doit être spécialement mentionné, il s'agit des propositions départementales qui accompagnent systématiquement tout projet de décision à soumettre au Conseil d'Etat. Ces propositions sont visées par le présent projet de loi. Néanmoins, plusieurs réserves doivent être amenées. Premièrement, ces propositions ne sont en principe pas diffusables avant que le Conseil d'Etat ait formellement pris sa décision sur le sujet, comme mentionné ci-haut. Une fois les décisions prises, le Conseil d'Etat pourra également ne pas diffuser ces propositions s'il estime que cette diffusion porterait atteinte au bon fonctionnement de l'autorité. Si le Conseil d'Etat s'écarte de la proposition et du projet de décision qui l'accompagne, il doit alors pouvoir se garder de dévoiler le déroulement de ses délibérations et préserver ainsi toute latitude durant ses séances.

Il convient de préciser encore que le processus de décision peut être perturbé aussi à un autre niveau que celui du Conseil d'Etat, par exemple à celui d'un office ou d'un service. Le principe d'explicité plus haut vaut aussi pour ce type de situation. Si la diffusion d'une information perturbe sérieusement l'entité concernée dans sa prise de décision, il se justifie au nom d'un intérêt public prépondérant de ne pas la communiquer.

b) Une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre publics ;

Ce motif touche à l'ordre public. Ainsi, une information nuit au public si sa diffusion empêche par exemple les autorités de prendre des mesures visant à protéger la population. C'est dans chaque cas d'espèce que les autorités déterminent si l'information nuit au public, étant entendu que ce motif doit rester l'exception et non pas se transformer en règle. Ainsi, le dommage pour le public doit être suffisamment grave et exceptionnel pour justifier la non-diffusion d'une information sous motif d'intérêt public prépondérant.

Outre le motif lié à la sécurité de la population, l'Etat pourrait invoquer d'autres motifs d'ordre public comme par exemple la santé et la salubrité publique.

c) Le travail occasionné serait manifestement disproportionné ;

La demande doit être objectivement disproportionnée du point de vue du temps ou de la quantité de travail qui sont nécessaires pour qu'il y soit répondu. S'agissant du temps, l'information demandée ne doit pas engendrer l'occupation d'un ou plusieurs collaborateurs sur une période prolongée, provoquant ainsi des retards importants dans l'exécution des activités usuelles des collaborateurs concernés. Sous l'angle de la quantité, l'information demandée ne doit pas provoquer une surcharge de travail du ou des collaborateurs concernés au détriment de leurs activités usuelles. A ce propos, l'ordonnance sur l'information du public du canton de Berne prévoit un régime similaire (article 11 al. 2) : le travail occasionné à l'autorité est réputé disproportionné lorsque celle-ci n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont elle dispose ordinairement, de satisfaire à la demande de consultation dans un délai utile sans négliger l'accomplissement de ses tâches.

L'examen du travail disproportionné se fait par l'autorité compétente à raison du domaine. Cette autorité examine ce fait avant même qu'elle débute ses travaux de réponse à la demande : il s'agit donc d'un examen préalable. Si l'autorité arrive à la conclusion que ses travaux seront disproportionnés, elle doit essayer de déterminer comment éviter cette situation en proposant notamment une réponse plus brève à l'initiateur de la demande ou en proposant à ce dernier qu'il reformule une demande similaire qui engendre moins de travail.

Lorsque la demande porte sur la consultation d'un dossier, le critère du travail disproportionné doit être examiné avec une approche plus restrictive dans la mesure où les documents ont déjà été établis antérieurement et que la demande porte seulement sur la consultation de ces derniers. Cependant, une demande de consultation de dossier pourrait être refusée au motif d'un travail disproportionné si la demande porte, par exemple, sur l'obtention de copies de documents de dossiers qui sont très volumineux ou encore si une demande porte non pas sur l'obtention de copies, mais sur la consultation sur place de dossiers très volumineux qui doivent être relus minutieusement par un collaborateur en vue de caviarder des données personnelles sensibles.

Si l'autorité arrive à la conclusion que la recherche engendrera des travaux manifestement disproportionnés, elle doit proposer d'envoyer seulement une copie des documents qu'elle considère comme principaux dans un dossier ou elle doit demander à l'initiateur de la demande qu'il précise les documents (ou sujets) sur lesquels porte sa demande. Les collaborateurs des autorités concernées doivent donc s'efforcer de répondre partiellement à la demande, de

proposer d'autres renseignements analogues plus simples à transmettre ou de confier tout ou partie du travail, à titre onéreux, à une personne ou à un organisme externe à l'entité à laquelle ils sont rattachés.

Le projet prévoit par ailleurs aussi d'autres possibilités de transmission partielle de documents à son article 17.

d) Les relations avec d'autres entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible ;

Cet article concerne par exemple les entités publiques qui ne connaissent pas le principe de la transparence. Il s'agit notamment d'autres administrations cantonales qui enverraient des documents aux autorités vaudoises soumises au projet de loi et qui souhaiteraient que ces documents ne soient pas publics. Les autorités vaudoises réceptrices de ces documents doivent dès lors pouvoir refuser l'accès à de tels documents au public. On aboutirait sinon à la situation absurde dans laquelle les administrés ne pourraient pas avoir accès auprès de leurs propres cantons à des documents non publics, mais ils pourraient par contre consulter ces documents lorsque ces derniers auraient été envoyés aux autorités soumises au projet de loi.

Intérêt privé prépondérant

a) La protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée ;

Les données personnelles qui sont enregistrées, mémorisées, traitées et transmises par des moyens informatiques sont protégées par la loi du 25 mai 1981 sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles (RSV 3.3).

Le projet de loi protège contre une atteinte notable à la sphère privée. Dans cet ordre d'idées, la transmission d'un document contenant des noms de personnes n'est pas nécessairement de ce fait une atteinte notable à la sphère privée. Sont en revanche considérés comme documents officiels contenant des données personnelles pouvant faire l'objet d'une atteinte notable à la sphère privée les documents officiels dont les informations se réfèrent à une ou plusieurs personnes, notamment celles portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique ou morale de droit privé nommé désignée ou aisément identifiable, ou incluant la description du comportement d'une telle personne. Peuvent également être considérées comme des atteintes notables à la sphère privée, selon les circonstances, la divulgation des documents faisant référence à des données personnelles sensibles au sens de la

loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 qui les définit comme suit :

- Les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales;
- La santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race;
- Les mesures d'aide sociale;
- Les poursuites ou sanctions pénales et administratives.

b) *La protection de la personnalité dans des procédures en cours devant les autorités ;*

Il s'agit ici d'une protection supplémentaire pour les procédures de natures diverses (par exemple enquête administrative).

c) *Le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi ;*

Le secret commercial protégé par le projet doit être compris comme toute information qui peut avoir une incidence sur le résultat commercial, soit par exemple l'organisation, le calcul des prix, la publicité et la production selon un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 103 283c.2b). Cette disposition couvre également le secret de fabrication, par quoi il faut entendre le processus de fabrication, la recette, qui ne sont ni de notoriété publique, ni facilement accessibles, que le fabricant a un intérêt légitime à garder secret et qu'en fait il ne veut pas divulguer (tiré de l'ATF 103 283, 80 22 c.2a).

Les autres types de secrets protégés par le projet de loi concernent par exemple le secret fiscal couvert par l'article 157 de la nouvelle loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux qui dispose que les personnes chargées de l'application de la loi ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux.

Un autre exemple de secret protégé par le projet de loi est le secret médical prescrit par l'article 80 de la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique qui prévoit que les personnes exerçant une profession mentionnée par l'article 321 du code pénal suisse et qui relèvent de la loi sur la santé publique sont liées par le secret professionnel. L'alinéa 2 mentionne en outre qu'en raison de ce devoir de discrétion, elles ne peuvent être obligées de révéler les secrets qui leur ont été confiés ou dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur profession, même si elles en sont déliées par l'intéressé ou par les autorités compétentes.

Enfin, l'administration peut être amenée à gérer des dossiers qui concernent essentiellement une personne déterminée (par exemple dossier du permis de conduire, dossier en matière d'aide sociale). Ces dossiers personnalisés n'échappent pas sans autre à la transparence, mais pourraient être accessibles si leur diffusion ne portait pas notablement atteinte à la sphère privée. Il se justifie toutefois que si la transmission à un tiers d'un tel dossier devait être autorisée, la personne directement concernée par le dossier en soit informée.

C'est pourquoi cet article prévoit expressément à son alinéa 4 un tel devoir d'information sans toutefois accorder de droit de contestation.

Article 17

Concernant les demandes de consultation de dossiers, les autorités doivent toujours essayer de donner un maximum d'informations et ne refuser l'accès aux informations qu'aux éléments devant être protégés. Cela signifie qu'il faut avoir recours dans la mesure du possible au caviardage des données sur des documents ou d'un renseignement. En outre, il faut signaler qu'un refus de transmission ne reste valable qu'aussi longtemps que subsiste l'intérêt prépondérant motivant la non-diffusion de l'information. Ainsi, quand un intérêt public ou privé n'est plus digne de protection, l'information demandée peut alors être transmise au public.

Chapitre V : Obligations des collaborateurs

Article 18 : Secret de fonction

On peut s'étonner de trouver une disposition sur le secret de fonction dans une loi destinée à promouvoir la transparence. Ceci s'explique par le fait que la transparence ne signifie pas la suppression de tout secret de fonction et qu'en principe, ce dernier aspect est réglé dans le statut du personnel des autres cantons. A l'occasion de la révision du statut, il a été décidé que tout ce qui touche à l'information et au secret serait réglé dans la même loi. C'est pourquoi le présent projet inclut une disposition relative au secret de fonction.

Lorsqu'en raison d'un intérêt public ou privé prépondérant, une information ne peut être donnée, elle est couverte par le secret de fonction, auquel doivent être astreints les collaborateurs de la fonction publique.

Ainsi, dès la réception d'une demande d'information ou d'accès à un document, le collaborateur traitant cette demande est de facto soumis à un devoir de réserve le temps de procéder à la pesée des intérêts. A la fin de cette pesée d'intérêts, si décision est prise de ne pas diffuser une information ou de ne pas donner accès à un document au motif d'un intérêt privé ou public prépondérant, les collaborateurs sont alors soumis au secret de fonction pour ces documents.

A contrario, le secret de fonction tombe dès que le collaborateur concerné, voire l'autorité à laquelle il est rattaché, admet la transparence d'une information.

On constate donc que la levée du secret de fonction diffère du système actuel de l'article 27 du statut de la fonction publique.

Concernant les autres autorités visées à l'article 2 du projet de loi, leur propre secret de fonction subsiste conformément à la règle générale de l'article 15 du projet.

Article 19 : Déposition en justice

Cette disposition a été reprise du statut de la fonction publique vaudoise de 1947 pour les mêmes motifs que la disposition précédente en matière de secret de fonction. Elle ne concerne donc que les collaborateurs de l'administration cantonale. Le problème de la déposition devant les tribunaux en qualité de témoin doit en effet faire l'objet d'une disposition particulière, étant donné que cette déposition a des conséquences légales qui vont au-delà du présent projet de loi (par exemple en cas de faux témoignage). C'est la même entité amenée à faire la pesée d'intérêt qui autorisera le témoignage. Cette procédure devra faire l'objet de règles précises en vertu de l'article 14 du projet.

Chapitre VI : Procédure et droit de recours

Il convient de mentionner que les articles 20 et suivants ne s'appliquent pas aux demandes d'informations entre autorités, mais aux demandes formulées aux autorités par des personnes et des organismes au sens du commentaire de l'article 8 du projet de loi.

Section 1 : Demandes portant sur l'activité de l'administration cantonale

Article 20 : Déterminations rendues par les entités administratives

Lorsque les autorités reçoivent une demande de renseignement ou une demande de consultation de dossier portant exclusivement sur les activités de l'administration cantonale et qu'elles refusent cette demande, elles donnent une réponse écrite à la personne ayant demandé ce renseignement.

Article 21 : Médiation et recours

Afin d'empêcher que tout conflit relatif à l'application du présent projet de loi se traduise par une procédure contentieuse, le projet propose une procédure alternative auprès du Bureau cantonal de médiation administrative concernant les demandes portant sur les activités de l'administration cantonale. Toute personne qui estime qu'une autorité a refusé à tort de lui transmettre des informations ou qu'elle ne les lui a transmises que partiellement, a donc accès au bureau susmentionné.

Si le Bureau cantonal de médiation constate qu'il n'y a pas d'accord possible et que l'autorité maintient sa position de refus, le Bureau rend ses conclusions et établit une recommandation aux parties concernées. Cette procédure est conforme à l'arrêté concernant la mise en activité à titre expérimental d'un bureau cantonal de médiation administrative, du 21 octobre 1998, qui représente le fondement légal sur la base duquel le Bureau de médiation a été créé en 1999. C'est précisément parce que l'arrêté exclut de son champ d'application le Conseil d'Etat, le Grand Conseil, l'Ordre judiciaire et les autorités communales que les cas soumis au Bureau de médiation se limitent aux demandes portant exclusivement sur les activités de l'administration cantonale.

La personne concernée dispose d'un seul et même délai de 20 jours durant lequel elle peut soit saisir la médiation, soit recourir contre la décision auprès du Conseil d'Etat. Si cette personne n'agit pas dans le délai de 20 jours, la décision devient alors définitive.

Lorsque le Bureau de médiation a été saisi et qu'il constate qu'une médiation n'est pas possible entre les parties, il rend ses conclusions à l'autorité concernée ainsi qu'à l'auteur de la demande d'information ou de consultation de dossier. A réception de ces conclusions, la personne concernée dispose d'un nouveau délai de recours de 20 jours auprès du Conseil d'Etat. Il s'agit donc d'un recours hiérarchique interne à l'Etat avec une seule instance de recours qu'est le Conseil d'Etat. La décision de ce dernier peut à son tour faire l'objet d'un recours de droit public ultérieur auprès du Tribunal fédéral.

Section 2 : Demandes portant sur les activités du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et de l'Ordre judiciaire.

Article 22 : Conseil d'Etat

Etant donné que la loi sur la juridiction et la procédure administratives ne permet pas de porter les décisions du Conseil d'Etat devant une instance de recours autre que le Tribunal fédéral et pour des motifs propres au recours de droit public, le projet de loi prévoit que le Conseil d'Etat statue en instance unique sur les demandes de renseignements portant sur ses propres activités.

Articles 23 et 24 : Ordre judiciaire

Ces dispositions prévoient des voies de recours différentes selon l'autorité ayant rendu une décision. S'il s'agit d'une demande portant sur les activités d'une autorité ou d'un office judiciaire, ceux-ci statuent directement sur ces demandes et leurs décisions sont ensuite susceptibles de recours dans les 20

jours auprès du Tribunal cantonal. S'agissant des demandes portant sur les activités du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif, chacun de ces deux tribunaux statue définitivement sur les demandes portant sur ses propres activités.

Article 25 : Grand Conseil

Les demandes de renseignements adressées au pouvoir législatif le sont par définition soit à un député, soit à une commission, soit au bureau du Grand Conseil. Le projet de loi prévoit que le bureau du Grand Conseil est l'autorité de recours à laquelle un citoyen peut s'adresser lorsqu'il s'est vu refuser l'accès à une information ou un document officiel de la part d'un député ou d'une commission du Grand Conseil. Cette voie de recours permet en effet d'instaurer une pratique unifiée en matière de pesée des intérêts et de garantir ainsi une égalité de traitement entre les demandeurs d'information. Il convient néanmoins de rappeler que la loi sur le Grand Conseil reste pleinement applicable et que cette loi prévoit en l'occurrence des dispositions spéciales en matière de transmission de documents par certaines commissions permanentes.

Au même titre que le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat, la décision du bureau du Grand Conseil ne peut pas non plus faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif conformément à l'article 4 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives. Le bureau statue donc lui aussi de manière définitive.

Article 26 : Autorités communales

Cette disposition prescrit que ce sont les autorités communales qui statuent directement sur les demandes de renseignements portant sur leurs activités. Les recours contre ces décisions sont portés devant le Conseil d'Etat conformément à l'article 145 de la loi sur les communes du 28 février 1956. Cette disposition prévoit un droit de recours au Conseil d'Etat pour les décisions prises par le Conseil communal. Par souci d'uniformité, le projet prévoit ce recours également contre les décisions de la municipalité.

5. CONSEQUENCES DU PROJET

5.1 Légales et réglementaires

Réglementation des compétences et procédures internes pour l'introduction du principe de la transparence au sein des différentes autorités.

5.2 Budget ordinaire

Une première estimation du coût engendré par la formation des collaborateurs de l'Etat pour permettre une introduction efficace et efficiente du principe de la transparence au sein de l'Etat de Vaud s'élève à environ Fr. 40'000.- pour une formation conventionnelle aux hauts cadres de l'Etat ou à Fr. 80'000.- pour une formation sur Internet dispensée aux hauts cadres et cadres intermédiaires de l'Etat.

5.3 Charges d'intérêt

Aucun effet.

5.4 Autres charges financières

Aucun effet.

5.5 Personnel

Pour évaluer les conséquences pratiques du projet, on peut partir de l'expérience qu'a vécue le canton de Berne quand il a introduit le principe de la transparence à l'Etat. En effet, la Chancellerie d'Etat du canton de Berne a tiré un premier bilan une année après la mise en vigueur de sa nouvelle loi sur l'information (le 1er janvier 1995). Ce bilan est exposé dans un rapport intitulé « Le principe de la publicité : un bilan après 365 jours » suivant lequel l'introduction du principe de la publicité s'est déroulée dans la sérénité, sur tous les fronts : « Rien n'est venu confirmer les craintes formulées dans la phase préparatoire de la loi que l'administration serait inondée de requêtes de consultation de dossiers et de recours » (p. 3). Les raisons de cette situation sont expliquées par un règlement simplifié des procédures, l'existence préalable d'une politique d'ouverture au niveau des autorités cantonales et communales (la loi bernoise, qui s'appuie sur une disposition constitutionnelle, s'applique à l'Etat cantonal, aux communes et au Grand Conseil), une information suffisante des citoyens et citoyennes ou alors simplement l'inexistence d'un besoin accru de transparence des citoyens face à leurs autorités.

On peut raisonnablement estimer, à la lecture du rapport mentionné, que les demandes de renseignements de la population ne vont vraisemblablement pas non plus submerger l'Etat de Vaud dès l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

En effet, l'introduction du principe de transparence, qui témoigne d'un changement d'approche dans les relations entre l'Etat et les citoyens, s'opère

progressivement et sans bouleverser l'attitude de la population envers son administration. Celle-ci se forme peu à peu à la pratique de la transparence, conformément aux décisions de principe prises par le Conseil d'Etat en 1996. Au demeurant, la loi est un outil qui devra dans le cas présent être accompagné de mesures de formation du personnel, permettant ainsi à chaque collaborateur de l'Etat de Vaud de savoir comment véritablement appréhender un nouveau mode de fonctionnement plus transparent. Il s'agit ici d'une conséquence pratique importante de ce projet de loi, à savoir que les collaborateurs de l'Etat de Vaud devront être formés régulièrement à cette nouvelle culture sur une période donnée.

Il n'est pas impossible qu'une fois bien rodé au sein de l'administration et bien connu de la population, le principe de transparence engendre un accroissement des demandes d'information de la part des citoyens, mais les services de l'Etat seront alors en mesure d'y faire face, forts de la pratique et de la formation acquises.

L'évaluation du coût induit par la formation des collaborateurs de l'administration cantonale vaudoise dépend de la stratégie de formation adoptée par le Conseil d'Etat. Diverses stratégies sont envisageables, dont une formation conventionnelle par l'organisation de cours dispensés aux hauts cadres de l'Etat (soit environ 450 personnes). Un autre mode d'enseignement moins conventionnel est le « e-learning », soit une formation dispensée via internet qui s'adresserait aux hauts cadres et aux cadres intermédiaires appelés à appliquer le principe de transparence (soit environ 8300 personnes).

5.6 Communes

Une charge de travail supplémentaire n'est pas à exclure pour les administrations communales, même si l'expérience bernoise citée plus haut laisse penser que cette charge pourrait être modérée.

5.7 Effets sur Etacom

Aucun effet.

5.8 Effets sur la révision totale de la Constitution

Le projet de loi sur l'information s'inscrit dans le projet de constitution mis en consultation par l'Assemblée constituante. Le projet de constitution fixe en effet un principe général suivant lequel « L'Etat et les communes informent la population de leurs activités selon le principe de la transparence » (article 44 du projet).

5.9 Environnement et consommation d'énergie

Aucun effet.

5.10 Eurocompatibilité

Le projet de loi sur l'information s'inscrit dans une mouvance générale de l'Union européenne qui tend à introduire le principe de la transparence au sein de ses institutions.

5.11 Autres

Aucun effet.

6. REPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES - RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION CHRISTIANE JAQUET-BERGER ET CONSORTS PROPOSANT UNE REELLE TRANSPARENCE ENTRE L'EXECUTIF ET LE LEGISLATIF SUR LE MODELE DE CE QUI SE FAIT DANS LE CANTON DE BERNE ET RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION ANDRE GASSER ET CONSORTS POUR UNE POLITIQUE D'INFORMATION ADAPTEE A NOTRE EPOQUE

Au cours de ces dernières années, deux motions au contenu quasi identique ont été déposées concernant l'introduction du principe de la transparence au sein de l'Etat de Vaud.

Le 25 mars 1996, Madame la Députée Jaquet-Berger a demandé au Conseil d'Etat la rapide introduction du principe du droit du public à l'information, qu'il s'agisse d'une information d'office ou d'une information accordée sur demande. Selon la motionnaire, cela permettrait à chacun de consulter gratuitement les dossiers officiels, allant des réponses du Conseil d'Etat aux consultations fédérales jusqu'aux expertises, en passant par les décisions du Conseil d'Etat, pour autant qu'aucun intérêt privé ou public prépondérant ne s'y oppose. En outre, cela réglerait du même coup la question souvent controversée de ce que le Conseil d'Etat transmet ou non aux députés.

Le 25 mars 1996, Monsieur le Député Gasser a déposé une motion au contenu quasiment identique à celle de Mme Jaquet-Berger.

Les deux motions ont été développées le 8 mai 1996. Elles ont été renvoyées à l'examen d'une seule et même commission qui a proposé la prise en considération. Le Grand Conseil a accepté les deux motions et les a renvoyées au Conseil d'Etat le 24 septembre 1996.

Le Conseil d'Etat considère que le présent exposé des motifs et projet de loi répond entièrement aux deux motions.

7. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- D'adopter le projet de loi ci-après;
- D'adopter les rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les motions de Mme la députée Christiane Jaquet-Berger et consorts « proposant une réelle transparence entre l'Exécutif et le Législatif sur le modèle de ce qui se fait dans le Canton de Berne » et de M. le Député André Gasser et consorts « pour une politique d'information adaptée à notre époque ».

PROJET DE LOI

sur l'information

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décrète

CHAPITRE I : Dispositions générales

But **Article premier.** – La présente loi a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique.

A cette fin, la loi fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, s'agissant notamment :

- a) de l'information transmise d'office par les autorités;
- b) de l'information transmise sur demande.

Champ d'application **Art. 2.** – La présente loi s'applique aux autorités suivantes :

- a) Au Grand Conseil;
- b) au Conseil d'Etat et à son administration, à l'exclusion de ses fonctions juridictionnelles;
- c) à l'Ordre judiciaire et à son administration, à l'exclusion de ses fonctions juridictionnelles;
- d) aux autorités communales et à leurs administrations.

Le Conseil d'Etat désigne les personnes morales et autres organismes de droit privé ou public assujettis à la présente loi. Ces derniers ne sont assujettis que lorsque et dans la mesure où ils agissent dans l'accomplissement de tâches de droit public. Le Conseil d'Etat précise l'étendue et les modalités de cet assujettissement.

CHAPITRE II : Politique générale d'information

Section 1 : généralités

Principe **Art. 3.** – 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.

L'information est donnée de manière exacte, complète, claire et rapide.

Dossiers traités conjointement **Art. 4.** – Les autorités veillent à coordonner leurs activités de communication lorsqu'une information porte sur un dossier qu'elles traitent conjointement.

Section 2 : médias

Principes **Art. 5.** – Les relations avec les médias sont organisées en tenant compte de leurs besoins et de leurs délais. L'égalité de traitement entre médias est garantie.

A cette fin, les autorités déterminent les compétences en leur sein.

Accréditation **Art. 6.** – Les journalistes professionnels appelés à suivre régulièrement les affaires publiques vaudoises sont accrédités sur demande.

Les autorités sont compétentes pour régler l'octroi et le retrait de l'accréditation.

Les autorités compétentes peuvent accréditer d'autres personnes, notamment les journalistes non professionnels, dans des situations particulières.

Droits des journalistes accrédités **Art. 7.** – Les journalistes accrédités reçoivent à titre régulier et gratuit les informations sur les activités d'intérêt général des autorités.

Dans la mesure de leurs moyens, les autorités veillent à mettre des locaux et un équipement adéquat à la disposition des

journalistes accrédités ou à leur accorder d'autres facilités propres à leur permettre d'accomplir leur travail dans de bonnes conditions.

CHAPITRE III : Information transmise sur demande

Droit à l'information **Art. 8.** – Par principe, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public.

Les cas décrits au chapitre IV sont réservés.

Cette règle vaut aussi pour les documents officiels versés aux archives cantonales.

Document officiel **Art. 9.** – On entend par document officiel tout document achevé, quel que soit son support, qui est élaboré ou détenu par les autorités, qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique et qui n'est pas destiné à un usage personnel.

Les documents internes, notamment les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs, sont exclus du droit d'information institué par la présente loi.

Forme de la demande **Art. 10.** – La demande d'information n'est soumise à aucune exigence de forme. Elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document officiel recherché.

Au besoin, l'autorité peut demander qu'elle soit formulée par écrit.

Gratuité **Art. 11.** – L'information transmise sur demande par les autorités ainsi que la consultation de dossiers sont en principe gratuites.

L'autorité qui répond à la demande peut percevoir un émolument :

a) lorsque la réponse à la demande nécessite un travail important ;

Réponse de l'autorité

Art. 12. – L'autorité répond aussi rapidement que possible, mais en tous les cas dans les quinze jours à compter de la date de réception de la demande.

Ce délai peut être exceptionnellement prolongé de quinze jours si le volume des documents, leur complexité, ou la difficulté à les obtenir l'exigent.

L'autorité informe le demandeur de cette prolongation et en indique les motifs.

L'organisme sollicité s'efforce de répondre aux demandes formulées par les médias en tenant compte des délais rédactionnels.

Modalités de consultation

Art. 13. – La consultation des documents officiels s'exerce sur place ou par l'obtention d'une copie.

La réglementation en matière d'archives cantonales est réservée.

Compétence

Art. 14. – Chaque autorité désigne les personnes autorisées à traiter les demandes d'information et met en place des procédures à cet effet.

Les mesures à prendre à cette fin sont du ressort :

- a) du Bureau du Grand Conseil pour le pouvoir législatif cantonal ;
- b) du Conseil d'Etat pour le pouvoir exécutif cantonal, l'administration cantonale et les personnes morales et autres organismes de droit privé ou public prévus à l'article 2 alinéa 2 de la présente loi;

- c) du Tribunal cantonal pour l'ordre judiciaire et son administration, sous réserve de la lettre d ci-dessous;
- d) du Tribunal administratif pour ce qui le concerne et pour son administration ;
- e) des autorités communales pour ce qui les concerne et pour leurs administrations.

Les requêtes envoyées à une autorité qui n'est pas concernée sont transmises d'office et sans délai par celle-ci à l'autorité compétente.

Lorsque des documents officiels sont transmis aux archives cantonales, la compétence de statuer sur une demande de consultation demeure acquise à l'autorité qui a versé les documents, et ce jusqu'à l'expiration du délai de protection fixé. A l'issue de cette période, les archives cantonales sont seules compétentes.

Chapitre IV : Limites

Autres lois applicables

Art.15. – Les dispositions d'autres lois qui restreignent ou excluent la transmission d'informations ou l'accès à des documents officiels sont réservées.

Intérêts prépondérants

Art. 16. – Les autorités 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.

Des intérêts publics prépondérants sont en cause notamment lorsque :

- a) la diffusion d'informations, de documents, de propositions, d'actes et de projets d'actes est susceptible de perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités;
- b) une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre publics;

Art. 17. – Le refus de communiquer un renseignement ou un document conformément à l'article 16 ne vaut le cas échéant que pour la partie du renseignement ou du document concerné par cet article et tant que l'intérêt public ou privé prépondérant existe.

L'organisme sollicité s'efforce de répondre au moins partiellement à la demande, au besoin en ne communiquant pas ou en masquant les renseignements ou les parties d'un document concernés par l'intérêt public ou privé prépondérant.

Chapitre V : Obligations des collaborateurs

Secret de fonction

Art. 18. – Il est interdit aux collaborateurs de la fonction publique ainsi qu'aux délégués d'une tâche publique de divulguer des informations ou des documents officiels dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction, et qui doivent rester secrets en raison de la loi ou d'un intérêt public ou privé prépondérant.

Cette obligation de garder le secret subsiste après la cessation des rapports de service.

La violation du secret de fonction au sens des alinéas précédents est sanctionnée par l'article 320 du Code pénal.

Déposition en justice

Art. 19. – Les collaborateurs de la fonction publique ne peuvent déposer en justice comme partie, témoin ou expert sur des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction qu'avec l'autorisation écrite de l'autorité que désignera le Conseil d'Etat.

Cette autorisation reste nécessaire après la cessation des fonctions.

Si elle l'estime utile, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation se fait désigner par le juge les points sur lesquels doit porter la déposition du collaborateur. L'autorisation peut être générale ou limitée à certains points.

Les mêmes règles s'appliquent à la production des pièces officielles et à la remise d'attestations.

Chapitre VI : Procédure et droit de recours

Section 1 : Demandes portant sur l'activité de l'administration cantonale

Déterminations rendues par les entités administratives

Art. 20. – Pour toute demande du public portant sur des renseignements, la consultation de dossier ou sur une activité de l'administration cantonale, l'entité administrative compétente doit indiquer par écrit les motifs l'ayant conduite à ne pas donner son autorisation, à la donner partiellement ou à différer sa transmission.

Médiation et recours

Art. 21. – L'entité transmet sa détermination à l'intéressé qui peut saisir le Bureau cantonal de médiation administrative ou recourir directement au Conseil d'Etat dans un délai de vingt jours dès la notification de la détermination. Passé ce délai, la détermination devient définitive.

Si une procédure de médiation est ouverte, mais qu'elle n'aboutit pas à un accord qui satisfait les deux parties, le Bureau

Section 2 : Demandes portant sur les activités du Conseil d'Etat, du Grand Conseil, de l'Ordre judiciaire et des autorités communales

Conseil d'Etat **Art. 22.** – Le Conseil d'Etat statue définitivement sur les demandes concernant son activité.

Ordre judiciaire **Art. 23.** – Les autorités et offices judiciaires statuent sur les demandes concernant leurs activités.

Elles rendent une décision susceptible de recours au Tribunal cantonal dans les vingt jours dès notification de la décision attaquée.

Art. 24. – Le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif statuent définitivement sur les demandes concernant leurs activités.

Grand Conseil **Art. 25.** – Sous réserve des dispositions de la loi sur le Grand Conseil, le bureau du Grand Conseil statue définitivement sur les demandes concernant l'activité du Grand Conseil.

Autorités communales

Art. 26. – Les autorités communales statuent sur les demandes concernant leurs activités.

Elles rendent une décision susceptible de recours au Conseil d'Etat dans les vingt jours à compter de sa notification.

Chapitre VII : Dispositions transitoires et finales

Arrêté sur la médiation **Art. 27.** – Jusqu’à l’entrée en vigueur d’une loi cantonale sur la médiation administrative, l’arrêté du 21 octobre 1998 concernant la mise en activité à titre expérimental d’un bureau cantonal de médiation administrative est applicable à la procédure de médiation prévue à l’article 21 de la présente loi.

Réglementation détaillée **Art. 28.** – Le Conseil d’Etat détermine par voie réglementaire les compétences et procédures internes pour les domaines de la présente loi relevant de sa compétence.

Entrée en vigueur **Art. 29.** – Le Conseil d’Etat est chargé de l’exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l’article 27, chiffre 2, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d’arrêté, la date d’entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d’Etat, à Lausanne, le 17 décembre 2001

Le président :

Ch. Favre

Le chancelier :

V. Grandjean