

**La Commission restreinte de médiation**  
**concernant la loi sur l'information**  
c/o Bertil Cottier  
Closalet 5  
1028 Préverenges

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

Lausanne, le 19 janvier 2007

## **Rapport sur la mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information en 2005 - 2006**

Monsieur le Président du Conseil d'Etat,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,

Par la présente, la Commission de médiation que vous avez instituée conformément à l'article 21 de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (ci-après LInfo) vous remet son deuxième rapport d'appréciation sur l'application de la loi sur l'information au sein des organes et institutions étatiques soumis à cette loi ; ce rapport couvre les années 2005 et 2006.

### **1. Introduction**

Durant ces deux années, la Commission a été saisie de 7 demandes de médiation. Quatre d'entre elles n'entraient pas dans son champ d'intervention ; partant la Commission a dû décliner sa compétence. Il s'agissait en effet soit de documents établis par le Conseil d'Etat, soit de pièces aux mains d'une instance judiciaire, soit encore d'informations détenues par des autorités communales.

Deux des cas que la Commission a traités ont abouti à un accord entre les parties en conflit. La première demande émanait d'un citoyen qui souhaitait être renseigné sur le prix payé par le Service des automobiles pour la fourniture de plaques d'immatriculation. La seconde a été introduite par un journaliste qui voulait connaître la date d'engagement d'un employé de l'Etat de Vaud. La troisième demande, déposée fin décembre 2006, est encore pendante. Dans tous les cas, la Commission tient à souligner la bonne collaboration des services concernés de l'Etat : ils ont abordé la procédure de médiation dans un esprit constructif et n'ont jamais cherché à faire obstacle à la recherche d'un terrain d'entente.

On relèvera encore que le Tribunal administratif a été saisi à six reprises en 2005 et à quatre reprises en 2006 par des requérants qui s'étaient vu refuser l'accès à des documents administratifs. Dans la majorité des cas (trois recours sont encore pendants), les recourants ont obtenu gain de cause. On relèvera que le Tribunal administratif et la Commission sont en phase : l'interprétation par la Commission de certaines dispositions de la LInfo - telle que consignée dans son premier rapport - a été reprise dans plusieurs jugements du Tribunal administratif vaudois.<sup>1</sup>

## **2. Suivi des recommandations émises par la Commission dans son premier rapport sur la mise en œuvre de la LInfo en 2004**

La Commission a examiné dans quelle mesure les cinq recommandations ci-dessous avaient été suivies par les services de l'Etat. Ses conclusions sont les suivantes :

### Première recommandation de la Commission :

*La Commission encourage en particulier les autorités communales à poursuivre leurs efforts pour l'introduction et la mise en place du principe de la transparence au sein de leurs institutions.*

La Commission constate que les efforts de sensibilisation des communes au principe de la transparence doivent être poursuivis. Elle reviendra plus en détail sur cette problématique importante sous chiffre 4.1.3.

### Deuxième recommandation de la Commission :

*La Commission recommande à la Chancellerie de publier sur son site Intranet un vade-mecum sur la procédure à suivre par les services de l'Etat lorsqu'ils reçoivent une demande d'accès à des documents officiels. Ce vade-mecum contiendra aussi la mention suivant laquelle les services doivent indiquer les voies de recours et la saisine possible de la Commission de médiation en cas de refus écrit de l'autorité. Le site Internet de l'Etat de Vaud devra également contenir un vade-mecum similaire pour les citoyennes et citoyens, leur décrivant quelles sont les étapes successives à suivre pour leurs demandes de consultation des documents officiels adressées de l'Etat.*

La Commission constate que si des mesures ont été prises pour orienter les services administratifs sur leurs nouvelles obligations en matière de transparence, un véritable vade-mecum destiné aux fonctionnaires de l'Etat fait encore défaut. Plus gênant, la population, dans sa grande majorité, ignore encore tout de la LInfo. Pour remédier à cette lacune, il importe d'abord que la LInfo et le principe de transparence soient référencés sur la page d'accueil du site Internet de l'Etat de Vaud. Ensuite, une section spécifique de ce site doit décrire, en un langage clair et aisément compréhensible, la portée du droit d'accès et la procédure à suivre pour le mettre en œuvre. A cet égard, le canton peut s'inspirer de ce qui a été entrepris par le Département fédéral de justice et police à l'occasion de l'entrée en vigueur (1<sup>er</sup> juillet 2006) de la loi fédérale sur la transparence<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour un exemple récent, voir l'arrêt du 3 février 2006, référence GE.2005.0145.

<sup>2</sup> [http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/einsichtnahme\\_in\\_amtliche.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/einsichtnahme_in_amtliche.html)

Troisième et quatrième recommandations de la Commission :

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

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

La Commission n'a pas eu connaissance de nouvelles réclamations relatives au statut des avis de droit ou à celui des documents intercantonaux ; elle interprète ce silence comme le signe que les pratiques administratives ont évolué dans un sens propice à la transparence.

Cinquième recommandation de la Commission :

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

La Commission renvoie l'examen de cette problématique à son prochain rapport sur la mise en œuvre de la LInfo.

### **3. Remarques générales**

- La Commission constate qu'en quelque trois ans d'existence de la LInfo les craintes de paralysie des services administratifs se sont avérées infondées. Un constat semblable a été fait dans les autres cantons qui se sont dotés d'une loi sur la transparence (Berne, Soleure, Genève, Jura et, depuis peu, Neuchâtel).
- Il n'en demeure pas moins que le canton de Vaud devrait poursuivre ses efforts pour faire connaître la LInfo. On constate en effet que la population ignore encore grandement qu'elle est désormais en droit de consulter les documents administratifs. Plus surprenant, les journalistes utilisent peu ce droit d'accès dans le cadre de leurs reportages et enquêtes, sans que l'on puisse clairement en identifier les motifs. Dans le but de combler cette lacune, le président de la Commission a d'ailleurs donné une conférence sur la LInfo (et la loi nouvelle loi fédérale sur la transparence) aux journalistes stagiaires romands, au mois de novembre 2006.
- Cette méconnaissance de l'existence même de la LInfo explique probablement pourquoi la Commission n'a été saisie qu'à sept reprises entre 2005 et 2006. La saisine

facultative de la Commission, telle que prévue par la LInfo, est une autre explication possible. La médiatrice du canton de Genève, dont la saisine est obligatoire avant de porter le conflit devant le tribunal administratif, a quant à elle été saisie de 34 demandes sur trois ans. Dernière explication envisagée : l'impossibilité de saisir la commission de médiation contre les refus d'accès émanant d'autorités communales.

#### **4. Constats de la Commission**

Dans le cadre de son analyse pour les années 2005 - 2006, la Commission s'est penchée plus particulièrement sur les problématiques suivantes:

##### **4.1 Application de la LInfo par les autorités : des progrès peuvent encore être faits**

###### **4.1.1 Méconnaissance de la Commission restreinte de médiation**

D'une manière générale, la Commission constate que les services de l'Etat ne maîtrisent pas encore toutes les procédures prévues par la LInfo (statut des documents, rapidité de l'accès, gratuité de principe, voies de recours). Elle se demande si les collaborateurs de l'Etat de Vaud sont conscients du fait que ce texte n'est pas un obstacle, mais un instrument qui est aussi à leur avantage : d'une part il augmente la confiance que leur accordent les citoyens ; d'autre part il contribue indirectement à une meilleure gestion de la documentation.

La Commission regrette en particulier que les services de l'Etat n'indiquent pas, lorsqu'ils refusent de communiquer des documents officiels, la faculté de la saisir en cas de litige. La Commission rappelle à ce propos qu'elle accomplit un rôle de facilitateur, afin d'aider autant les citoyens que l'Etat à s'orienter dans la LInfo. Elle déplore également que les services ne remettent pas systématiquement une copie de leur décision négative au chef de leur département, comme le prévoit d'ailleurs expressément l'article 18 in fine du Règlement d'application de la LInfo.

Sur la base de sondages effectués par la Chancellerie de l'Etat de Vaud pour le compte de la Commission, il appert que la loi sur l'information a été sollicitée à répétition par quelques personnes ou entités privées qui sont déjà depuis plusieurs années en conflit avec l'Etat pour diverses raisons. Il est alors arrivé que ces demandes insistantes irritent des collaborateurs de l'Etat. Afin d'éviter des crispations, la Commission encourage les services de l'Etat à inciter les personnes concernées à la solliciter. En effet, la saisine de la Commission de médiation peut non seulement permettre de régler une demande d'accès à un document officiel précis, mais elle offre aussi la possibilité d'examiner une situation dans son ensemble et d'aplanir les conflits.

###### **4.1.2 Règlement sur l'information de l'Ordre judiciaire**

La Commission relève que l'Ordre judiciaire s'est doté d'un nouveau règlement d'application de la LInfo, lequel décrit plus précisément les modalités des relations des tribunaux avec les

médias et innove en instituant un responsable de la communication au sein du pouvoir judiciaire. La Commission considère que ce nouveau texte est de nature à rapprocher le pouvoir judiciaire des citoyens.

#### 4.1.3. Situation contrastée dans les communes

S'agissant des communes, la Commission a procédé à une enquête sur la mise en œuvre de la LInfo : près de la moitié des communes ont répondu (188 communes sur un total de 387 communes). Sur ces 188 communes, 46 annoncent une augmentation des requêtes d'information depuis l'entrée en vigueur de la LInfo. Les 142 communes restantes indiquent que le nombre des requêtes est demeuré stable. La Commission relève en outre avec satisfaction que 90 communes environ ont développé leurs capacités de communication (création d'un site web et mise à la disposition du public de documents en ligne notamment) ; elle incite les autres communes vaudoises à tout mettre en œuvre pour améliorer la communication active avec les citoyens.

Début 2004, le quotidien *24 heures* avait envoyé un courrier à toutes les autorités communales en leur demandant de faire parvenir régulièrement à ses antennes régionales un certain nombre de documents officiels, à commencer par les préavis municipaux. La Commission s'est enquis de savoir quelles avaient été les suites données à ce courrier. Dans sa réponse, *24 heures* signale que sa demande n'a guère trouvé d'écho ; le quotidien relève que, dans certaines communes, on trouve encore un embargo sur les préavis municipaux jusqu'au jour de la séance du Conseil communal. La Commission constate à ce propos que la pratique des embargos sur les informations des autorités politiques communales pose problème dans un certain nombre de communes. Cette problématique est traitée pour elle-même au point suivant, 4.2.

#### Recommandations de La Commission

- La Commission propose que le Conseil d'Etat mette dans son programme de législature 2007-2012 un objectif relatif à la poursuite de la pédagogie de la transparence au sein de l'Etat ; dans cette perspective, elle se tient à la disposition du nouveau Conseil d'Etat pour une rencontre.
- Le site *Intranet* de l'Etat de Vaud doit sans tarder contenir un vade-mecum pour les services leur décrivant quelles sont les étapes successives à suivre pour les demandes de consultation des documents officiels qui leur sont adressées.
- Il conviendrait que les services de l'Etat assortissent tout refus d'accès de l'indication que le requérant peut porter le cas devant la Commission de médiation et la procédure en est rapide, gratuite et informelle. En outre, copie de la décision de refus doit être transmise au chef du département

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

#### **4.2. Pratique des embargos : la retenue s'impose**

La Commission s'est penchée sur la pratique des embargos par les autorités couvertes par la LInfo. Elle a en effet été informée que cet instrument est parfois utilisé de manière abusive au sein de certaines communes qui, sous ce motif, retardent la transmission d'informations ou de documents officiels (notamment des préavis municipaux) pendant des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs mois.

La Commission considère que la pratique des embargos sur l'information est parfaitement légitime et qu'elle est nécessaire au bon fonctionnement des institutions. D'une manière générale, la Commission rappelle cependant que l'embargo doit rester une mesure d'exception. Il se justifie lorsqu'il s'agit de remettre des documents aux journalistes à l'avance pour qu'ils puissent se préparer à une conférence de presse ou à la publication d'un rapport volumineux ou encore à un évènement important. La Commission fait sienne la conclusion du Conseil suisse de la presse suivant laquelle ne sont pas admissibles des embargos qui se prolongeraient au-delà d'un délai limité, qui serviraient à retarder la publication d'une information ou qui auraient pour but de favoriser un média particulier (Prises de position du Conseil suisse de la presse 1983-1989, p. 14 ss).

#### **4.3. Loi sur la protection des données : la révision ne doit pas se faire au détriment de la transparence**

La Commission a été consultée en été 2006 dans le cadre de l'avant-projet de loi sur la protection des données. Si elle a salué la nécessité d'adapter le droit vaudois de la protection des données et d'élever le niveau de protection afin de répondre aux exigences internationales en la matière, elle a manifesté son opposition déterminée à un éventuel regroupement de la surveillance sur la protection des données et de celle sur la transparence au sein d'un seul et même organe. Elle a en effet rappelé que « si ces deux institutions ont toutes deux le même champ d'intervention - les informations détenues par l'administration -, l'esprit qui gouverne l'exercice de ces deux fonctions est par essence divergent, voire contradictoire»: selon l'avant-projet, le futur Préposé devrait d'une main prôner la diffusion des informations, de l'autre leur rétention... . En outre, la transparence est dans notre canton encore en phase d'émergence ; dès lors il importe qu'elle soit mise en œuvre par une instance, qui comme la Commission, est experte en la matière, autrement dit dédiée à cette unique cause.

Dans la continuation de cette prise de position, la Commission a fait les propositions suivantes :

- la Commission ne doit plus s'appeler «Commission restreinte», ce dernier terme pouvant avoir une certaine connotation négative auprès du public ;
- la Commission doit pouvoir dorénavant connaître des affaires communales ;
- la médiation doit être rendue obligatoire afin de soulager les instances judiciaires.

En espérant que vous ferez bon accueil à ces propositions, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat, en l'expression de notre haute considération.

Commission restreinte de médiation  
concernant la loi sur l'information

Le président  
Bertil Cottier