



LE CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD

CHÂTEAU CANTONAL - 1014 LAUSANNE

Monsieur Bertil Cottier
Président de la Commission restreinte de
médiation pour la loi sur l'information
Institut suisse de droit comparé
Dorigny
1015 Lausanne

Réf. : 14005662

Lausanne, le 7 juillet 2005

Monsieur le Président,
Madame et Messieurs,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec grand intérêt de votre rapport d'appréciation sur la mise en œuvre de la loi sur l'information en 2004 au sein des institutions concernées par cette loi. Il salue la qualité du travail fourni par la Commission et lui confirme qu'il fera en sorte que, pour l'essentiel, les recommandations contenues dans son rapport soient mises en œuvre au sein des institutions durant l'année 2005, notamment de la manière suivante :

- les efforts de sensibilisation des communes au principe de la transparence seront poursuivis en 2005 notamment par des séances d'informations sur la loi sur l'information;
- les vade-mecum expliquant la procédure à suivre en cas de demandes d'accès à des documents officiels seront publiés sur internet et intranet;
- les réflexions concernant la problématique des archives au regard du principe de la transparence seront poursuivies. Le Conseil d'Etat tient par ailleurs à signaler à la Commission qu'il a adopté en 1997 un système détaillé d'organisation de ses archives par le biais de plusieurs directives internes. Celles-ci prévoient notamment la désignation pour chaque service de l'Etat d'un préposé à la gestion des archives dont la mission est de veiller au classement, à la conservation et au tri des archives de son secteur. Tous les services étatiques ont désigné leur préposé et la prochaine étape consiste à faire en sorte que chaque préposé établisse un plan de classement des archives ainsi qu'un calendrier de leur conservation.

Le Conseil d'Etat souhaite revenir en particulier sur le troisième constat du rapport de la Commission, suivant lequel le Conseil d'Etat aurait interprété la loi sur l'information de manière restrictive en refusant l'accès à certains documents officiels demandés par des députés dans le cadre d'interventions parlementaires. La Commission fonde son constat notamment sur la base du passage suivant de la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation de M. le député J.-Y. Pidoux : « Concernant les documents établis par l'administration, le Conseil d'Etat met en évidence le fait que pour la plupart, ils ne sauraient se voir attacher la qualification d'avis de droit stricto sensu (...) dans la mesure où leur vocation est avant tout de fournir au gouvernement ou aux départements des éléments d'appréciation et d'appui à la décision, partiels, évolutifs, propres à des étapes spécifiques du processus d'examen d'une problématique ». La Commission semble déduire de cet extrait que la plupart des avis de droit émis par les juristes de l'Etat sont considérés par le Conseil d'Etat comme des documents couverts par le secret de ses débats et donc soustraits au principe de la transparence.

Le Conseil d'Etat souhaite dissiper par la présente ce qui pourrait être une mauvaise compréhension de ses propos par la Commission. En effet, les avis de droit auxquels le Conseil d'Etat fait référence dans sa réponse à l'interpellation mentionnée ne sont que les avis de droit relatifs aux articles 163 à 165 de la Constitution vaudoise et qui font l'objet de la demande de l'auteur de l'interpellation. La réponse du Conseil d'Etat visait en particulier une note qui contenait non seulement des aspects juridiques, mais également une analyse des risques politiques et qui a directement servi aux délibérations du Conseil d'Etat. En revanche, avec cette même réponse, le Conseil d'Etat a diffusé largement les avis de droit rendus par un expert externe au sujet de l'article 163 Cst-VD, ainsi qu'un avis du SJIC relatif à l'article 165 Cst-VD. Les propos du Conseil d'Etat ne concernaient donc nullement tous les avis de droit émis par les juristes de l'Etat, chaque avis devant faire l'objet en tant que tel d'un examen portant sur la possibilité de le rendre public ou non. Quant aux réponses données aux interpellations Mouquin et Feller, il convient là encore d'éviter tout malentendu : la clause de confidentialité mentionnée dans ces réponses ne constituait qu'un des éléments de l'appréciation. Etait bien plus déterminant le fait que, au-delà de l'aspect contractuel, les cantons partenaires de l'Etat de Vaud dans la démarche avaient été très clairs : la transmission des données requises par les députés susmentionnés aurait signifié la fin de la démarche, privant le canton de Vaud d'un outil très important de gestion du personnel. En outre, lesdites données étaient très difficilement compréhensibles par un non-spécialiste de la matière, de sorte qu'elles étaient susceptibles d'être mal comprises et d'entraîner des réactions qui n'avaient pas lieu d'être au sein du personnel de l'administration. Il ne s'agissait donc pas là de cacher des informations, mais avant tout d'éviter que leur mauvaise interprétation engendre des perturbations dans le fonctionnement de l'administration.

Le Conseil d'Etat rappelle cependant que le principe de la transparence doit parfois être limité, lorsqu'il en va du bon fonctionnement des institutions. Certains documents de nature purement internes doivent permettre au Conseil d'Etat de se forger une opinion en tant qu'autorité collégiale. Ils contiennent non seulement une analyse juridique, mais aussi une appréciation des risques et la présentation de variantes sur lesquelles le Conseil d'Etat doit trancher. Ces documents ne peuvent en aucun cas être rendus publics, car ils relèvent du secret de ses débats. Il s'agit là d'une condition absolument nécessaire au fonctionnement d'un gouvernement collégial dans un système de concordance axé sur la recherche du consensus.

Enfin, le Conseil d'Etat vous informe qu'il a modifié le règlement d'application de la loi sur l'information sur deux aspects :

- Adjonction d'un nouvel article 18a RLInfo qui précise pour des raisons de clarté et d'organisation interne que c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour traiter des demandes d'informations relatives à des propositions au Conseil d'Etat.
- Modification de l'article 36 RLInfo en y indiquant que la commission restreinte de médiation remet « *en principe* » chaque année un rapport d'application sur la LInfo au Conseil d'Etat. Il est en effet apparu au Conseil d'Etat que l'application de la loi sur l'information n'engendrera pas systématiquement chaque année des éléments suffisants pour rédiger un rapport d'application et que parfois, deux années pouvaient s'écouler entre deux rapports sans que la politique de transparence de l'Etat en soit touchée.

A l'exception des documents internes mentionnés ci-dessus qui doivent par définition être soustraits au public, le Conseil d'Etat confirme donc à la Commission qu'il sera particulièrement attentif à poursuivre sa politique d'ouverture et de transparence, comme il a déjà eu l'occasion de l'indiquer par ailleurs dans son exposé des motifs et projet de budget 2005 présenté au Grand Conseil et dans lequel il indique qu'un des quatre axes prioritaires de son programme de législature 2003 – 2007 reste pleinement d'actualité, à savoir celui de *Rapprocher l'Etat des citoyens en faisant écho à la volonté de renforcer la transparence de l'Etat, en prêtant attention aux rapports entre l'administration et la population.*

Veuillez croire, Monsieur le Président, Madame et Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Anne-Catherine Lyon

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie :

- M. P.-A. Uberti