

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Yannick Maury et consorts - Pour une harmonisation des pratiques communales en matière
d'accès à l'information : un beau cadeau pour les 20 ans de la LInfo**

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce postulat s'est réunie le vendredi 24 juin 2022 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les députées Christine Chevalley, Laurence Creteigny, Carole Dubois, Graziella Schaller ainsi que de Messieurs les députés Fabien Deillon, Cédric Echenard, Yannick Maury, Léonard Studer et du soussigné, confirmé dans son rôle de président-rapporteur.

Ont également assisté à la séance : Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT), accompagnée de Monsieur Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC).

Les notes de séances ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU POSTULANT

Ce postulat part d'un 1^{er} constat sur la base d'une expérience personnelle : l'accès à l'information peut différer radicalement d'une commune à une autre. Suivant la commune, l'information est donnée d'office à la population, mais parfois cela pose problème, car même la loi sur l'information (LInfo) n'est pas respectée. Un 2^e constat a conduit au dépôt de ce postulat : il peut y avoir des changements fréquents dans les administrations, les municipalités et les bureaux des conseils communaux ou généraux. Le système de milice peut engendrer une perte relative ou importante de l'information. Des communes ne sont pas assez outillées pour communiquer activement et efficacement. Comme ancien secrétaire dans une petite commune, le postulant note qu'il n'était pas toujours évident de savoir de manière claire et précise ce qui relevait de la LInfo sans passer par la préfecture avec un risque coûteux et long en temps. Il est donné l'exemple de demandes d'obtention d'un document de mise à l'enquête dans quatre communes différentes :

- la commune W : le document est accessible sur le site Internet de la commune ;
- la commune X : après demande d'un citoyen, le document est transmis par courriel. Peu ou pas de problème sauf une légère charge bureaucratique pour la commune devant envoyer le courriel et pour le citoyen devant éventuellement demander des compléments ;
- la commune Y : elle accepte que le citoyen consulte le document, mais seulement sur place aux heures d'ouverture du greffe communal. Cela peut être discriminant pour les personnes à mobilité réduite ou pour les personnes qui, en raison de leurs horaires professionnels, ne peuvent pas accéder au greffe en tout temps ;
- la commune Z : elle ne sait pas ou ne veut pas transmettre l'information. Si elle ne sait pas, le citoyen ne peut pas lui en vouloir, car il s'agit d'une grande charge bureaucratique. Si elle ne veut pas, ce n'est pas que de la mauvaise volonté. Elle est sûre que ce n'est pas possible d'informer alors que c'est un document prévu par la LInfo. La commune peut s'exposer à des recours devant la Cour de droit administratif et public (CDAP) avec une charge bureaucratique et financière pour tout le monde.

La situation actuelle pose donc des problèmes tant pour les citoyens que pour les communes. Un article de presse¹ mentionne Éric Golaz, préposé au droit à l'information du Canton de Vaud, qui déclarait que ce n'était pas un problème lié à la taille de la commune. En effet, de petites communes communiquent très bien et des grandes communiquent très mal, voire ne respectent pas la LInfo. C'est un problème, car le respect du droit ne doit pas dépendre d'une application à géométrie variable en fonction des personnes en place. En outre, il ne s'agit pas d'un problème lié au clivage gauche-droite parce que des communes de tout bord politique ou même d'aucun bord politique peuvent mal communiquer.

Une des demandes de ce postulat est, d'abord, de réaliser un état des lieux des pratiques communales dans la mise à disposition de l'information ; l'Union des communes vaudoises (UCV), dont le conseil des cinquante membres a été saisi du postulat, a d'ailleurs effectué un retour positif sur ce celui-ci. Ensuite, il est demandé une liste minimale, mais la plus exhaustive possible des documents à mettre à disposition sur le site Internet de la commune ou au pilier public. Il s'agirait d'un canevas de documents relevant de la LInfo. Plusieurs des cinquante membres de l'UCV ont manifesté un intérêt pour ce canevas clarifiant les éléments en lien avec cette base légale tout en garantissant la protection des données. Il est difficile actuellement de disposer d'un tel document qui permettrait de limiter la bureaucratie et de simplifier le travail des communes.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La Conseillère d'État avoue être réservée sur ce postulat pour des raisons philosophiques. Elle a une vision de l'autonomie communale avec des collectivités publiques possédant des compétences différentes et devant s'assumer. Le discours selon lequel les communes ne peuvent pas assumer leurs obligations légales signifie que l'institution communale, dans son ensemble, est problématique. Il en va de la responsabilité de la municipalité de mettre en œuvre ses prérogatives et de ne pas faire appel directement à l'État pour suppléer des problèmes de personnel. De plus, cela revient à réduire la commune à une simple antenne administrative. Une discussion similaire a eu lieu sur la problématique de la cybersécurité au niveau communal où il a été mis en place un partenariat avec le Canton, mais il demeure que chaque commune doit s'assumer.

Il faut alors s'interroger sur les compétences résiduelles des communes dont les pratiques différenciées sont inhérentes au fédéralisme. Tant que la LInfo, qui fixe un cadre, est respectée, les communes ont une liberté d'action liée à leur autonomie garantie par l'article 139 de la Constitution vaudoise (Cst-VD), notamment dans leur administration. Cette loi leur est donc applicable, mais elle ne donne un rôle de surveillance ni au département ni au préposé cantonal à l'information qui n'est pas autorité de recours contre les décisions communales. Si le principe de transparence s'applique aux communes, elles disposent d'une marge de manœuvre importante dans la manière de l'appliquer. La LInfo prévoit deux types de communications. En 1^{er} lieu, la communication spontanée qui est régie par les articles 3 à 7 - ce sont de grands principes généraux. En second lieu, la communication sur demande où les règles sont plus détaillées.

Fournir des éléments de réponse sur ce postulat et compiler les pratiques des communes demanderait d'abord un travail conséquent. Ensuite, les moyens d'intervention sont restreints, voire inexistant. Sur la forme et le contenu des informations, il y a beaucoup de marge de manœuvre en matière de communication proactive. Les communes n'ont aucune obligation de faire figurer les procès-verbaux des séances de leur conseil ni même les extraits de décisions de leurs municipalités. Il ne serait pas légal d'établir d'une liste minimale de documents à rendre publics. La liste est idéale, mais toujours délicate à transmettre en raison du principe de transparence et d'autres éléments comme la protection des données. D'ailleurs, les principes de protection de données et de transparence s'opposent souvent. L'information spontanée est de la compétence des communes et le Canton n'a pas les moyens d'imposer quoi que ce soit. Pour les informations sur demande, il est rappelé ce qu'est un document officiel dans la LInfo en opposition aux documents internes qui seraient soustraits au droit à l'information : décisions de la municipalité, rapports d'audits, correspondances adressées à la municipalité, contrats engageant la commune ou comptes communaux. En revanche, l'État n'est pas inactif ; il peut donner des conseils sur la LInfo et le préposé cantonal à l'information en prodigue régulièrement aussi. Il peut dispenser également des formations comme les journées d'accueil des nouveaux élus, les soirées d'informations, les deux-demi-journées de formations organisées par l'Association vaudoise des secrétaires municipaux (AVSM), les deux formations annuelles à l'intention des communes organisées par le Centre d'éducation permanente (CEP) et les informations diffusées par le biais d'outils en ligne gérées par la DGAIC.

¹ « Riviera Chablais votre région », édition du 4 au 11 mai 2022, numéro 53, p. 3.

Par rapport à la pratique actuelle entre le Canton et les communes, il existe la publication Canton-Communes (2018), donnant les typologies de documents officiels soumis, par principe, à la transparence avec la prudence, selon l'article 16 de la LInfo, d'avoir des intérêts publics ou privés, même pour ces documents, qui s'opposent à leur transmission. Il est donné un exemple : un contrat conclu avec une commune est un document officiel par nature soumis à la transparence. Toutefois, le secret des affaires ou des intérêts privés pourrait s'opposer à sa transmission ; il pourrait être tout ou en partie caviardé.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion débute par un développement des arguments en faveur ou en défaveur de ce postulat. Plusieurs commissaires y sont favorables sur la base des arguments suivants :

- ne pas remettre en cause l'autonomie communale : le texte ne remet pas en question l'autonomie communale en voulant obliger les communes à publier quelque chose d'office sur leur site Internet. Il vise plutôt à leur donner des outils apportant davantage de clarté pour tout le monde et des moyens pour être plus proactives dans leur communication. Sans aide de l'État, il existe des inégalités d'une commune à l'autre avec des risques de ne pas réussir à mettre des choses en place pour certaines d'entre elles. Il faut rappeler que, lors de la cyberattaque de 2020, une commune vaudoise a directement appelé l'État au secours ; cela questionne légitimement l'autonomie communale ;
- disposer d'une liste de documents à publier : cela entre en résonance avec le point précédent. Ce genre de routine doit être appliquée dans toutes les communes. Un exemple est mobilisé à ce propos : un secrétaire municipal d'une commune vaudoise est parti à l'automne 2019. À la suite de ce départ, il y a eu un flottement au sein du secrétariat municipal. Tout ce qui relevait d'une communication proactive avec la publication en ligne de documents, comme l'ordre du jour du Conseil ou des procès-verbaux communaux, s'est perdu. L'idée de la liste n'est pas de dire ce que les communes doivent mettre d'office à disposition, mais de prévoir un document indiquant, dans les grandes lignes, les documents relevant de la LInfo. Il s'agit d'un canevas général appuyant les communes pour mieux respecter la loi ; elles décideraient de la manière dont elles transmettraient cette information. Cela ne peut que favoriser l'intérêt des citoyens en aidant les communes à se simplifier la vie et à redonner du souffle à la politique communale ;
- éviter une surcharge de travail pour les autorités concernées : il n'est pas toujours évident de savoir ce qui est publiable ou pas pour une personne n'étant pas juriste. Dans la réalité, il faut souvent contacter les services de l'État ou la préfecture ; cela représente une surcharge de travail certes faible, mais évitable, pour tout le monde ;
- appliquer les lois cantonales : l'État a la responsabilité de faire appliquer les lois concernant son territoire ; or, la LInfo est une loi cantonale ;
- différencier les données devant être publiées de l'information fournie sur demande : les données publiées ne sont pas les mêmes partout. Toutefois, pour une commune, publier les documents devant l'être représente un gain de temps. En effet, cela évite au citoyen de les demander régulièrement.

Plusieurs commissaires y sont, en revanche, opposés en s'appuyant sur les arguments suivants :

- garantir l'autonomie communale : il peut être compris que cela agace les citoyens, les conseillers généraux ou communaux de ne pas disposer des informations devant être publiées. Cependant, ce n'est pas à l'État de venir mettre son grain de sel dans les communes. Il faut une responsabilisation des municipalités qui ne doivent pas s'appuyer, pour toute demande ou tout document, sur l'État ;
- prévoir une liste minimale serait illégal : une liste minimale et obligatoire simplifierait la vie des communes, mais le Conseil d'État a indiqué qu'elle ne serait pas légale. Les communes ont la liberté de choix sur quoi et comment elles veulent communiquer ;
- considérer cela comme un problème de personnes : en effet, certaines personnes ne donnent pas toujours l'information devant être publiée. Cela va dépendre de leur formation ou de leur intérêt à renseigner le citoyen. Par exemple, il ne faut pas oublier que les municipaux sont des miliciens ;
- appliquer la LInfo : chaque autorité développe les moyens propres à expliquer ses objectifs. Cette loi s'applique au Grand Conseil, au Conseil d'État, à l'Ordre judiciaire vaudois (OJV), à la Cour des comptes (CC), aux autorités communales et à leurs administrations, aux personnes physiques et morales auxquelles le Canton ou une commune confie des tâches publiques. Elle ne donne pas de règles, mais des obligations par rapport aux informations à transmettre sur demande ;

- éviter de surcharger davantage les administrations communales : il faut être conscient du nombre de personnes dans les greffes municipaux actuellement en burn-out. Effectuer un état des lieux et prévoir un contrôle exhaustif, avec les documents et les informations à mettre sur le site de la commune, représente une charge administrative supplémentaire.

Plusieurs interventions soulignent avec étonnement la polarisation de cette discussion. Ils relèvent qu'il y a un consensus sur l'existence du problème, sans qu'il n'existe un accord sur les solutions. Par ailleurs, plusieurs interventions estiment qu'un état des lieux exhaustifs seraient excessif, une allant jusqu'à suggérer de s'en tenir à une campagne d'information.

Le département indique que l'État peut déjà s'engager à établir une liste des documents minimaux et non exhaustifs que l'autorité communale doit transmettre sur demande : c'est ce point qui pose souvent de grands problèmes. Cela s'effectuerait par un courrier officiel de l'État resensibilisant les communes à leurs obligations légales, avec une annexe précisant les cas particuliers, et redirigeant vers les formations, les sites Internet et les documents standards et publics.

Le postulant veut maintenir son objet d'après les différentes interprétations des commissaires, mais peut en accepter la prise en considération partielle afin de tenir compte des différents éléments exprimés. Il reconnaît que la 1^{re} partie du texte est excessive. Cependant, un échantillonnage de communes lui paraîtrait intéressant parce que cela sert la 2^e partie du texte avec des pratiques différentes au sein des communes, afin de se rendre compte de l'ampleur de la situation pour mieux les outiller.

Après plusieurs propositions remodelées par la commission, il formule une proposition définitive : « ***Aussi, au vu de ce qui précède, les signataires du présent postulat demandent au Conseil d'État de procéder à un état des lieux représentatif des pratiques communales en matière de mise à disposition de l'information sur demande par une collecte de données auprès de certaines communes vaudoises et de proposer des pistes concrètes pour aider les communes à communiquer avec plus de clarté les informations accessibles de droit (relevant de la LInfo) et comme le recommande l'UCV. Dans l'idéal, ces informations et documents devraient se retrouver sur les sites Internet des communes*** ».

Pour la Cheffe de département, cette proposition va dans le bon sens. Il y a une marge de manœuvre sur la communication active ; chaque commune peut communiquer différemment sur son site Internet. Il existe aussi une communication passive - sur demande - soumise au droit et à une pratique constante qui se construit sur la durée au gré de la nature des différents documents. Ce n'est donc pas sujet à une interprétation, mais à une pratique conforme à la loi. Au final, elle est d'accord pour une prise en considération partielle de ce postulat.

Une commissaire estime qu'un engagement clair des services de l'État à donner rapidement cette information par écrit aux communes pour rappeler les règles générales de la LInfo concernant l'information sur demande serait plus rapide que le traitement d'un postulat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 6 voix pour, 3 voix contre et 0 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Lausanne, le 31 juillet 2022.

Le président-rapporteur :
(signé) Julien Eggenberger