

  


Philomène Meilland



---

## Le principe de transparence dans le canton de Vaud

---

Evaluation des chapitres I, III, IV et VI de la  
Loi du 24 septembre 2002 sur l'information

---

---

Cahier de l'IDHEAP 253/2010

---

Chaire de Management et Marketing publics

---



Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

La Loi vaudoise sur l'information (LInfo), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2003, contient les bases légales relatives à l'information communiquée par l'Etat aux médias et au public. A l'image de plus en plus de législations en la matière, elle consacre le principe de l'information sur demande, selon lequel tout individu a désormais le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir de l'information de la part des autorités sans devoir motiver sa demande.

La présente évaluation s'intéresse à comprendre comment ce principe de transparence est défini dans cette loi, quelle est son application par l'administration, dans quelle mesure il est utilisé par les citoyens et enfin quels sont ses effets six ans après son entrée en vigueur.

Das waadtländische Informationsgesetz (LInfo), in Kraft seit dem 1. September 2003, liefert die rechtliche Grundlage betreffend Informationen die durch den Kanton an die Medien und die Öffentlichkeit kommuniziert werden. Als Grundlage dient dazu das Prinzip um Erhalt von Informationen, nach welchem jede Person das Recht hat offizielle Dokumente einzusehen und Informationen von den Behörden zu erhalten ohne die Anfrage begründen zu müssen.

Der vorliegende Beitrag hinterfragt wie dieses Transparenzprinzip im Gesetz definiert ist und wie es durch die Verwaltung angewendet wird. Weiter wird untersucht in welchem Ausmass es durch die Bürger und Bürgerinnen angewendet wird und was das Gesetz sechs Jahre nach seinem Inkrafttreten bewirkt hat.

**Philomène Meilland**

# **Le principe de transparence dans le canton de Vaud**

**Evaluation des chapitres I, III, IV et VI de la Loi du 24  
septembre 2002 sur l'information**

Cahier de l'IDHEAP 253/2010

Chaire de Management et Marketing publics

Travail de mémoire

Rapporteur : Prof. Martial Pasquier

© 2010 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-29-8



**Institut de hautes études en administration publique**

Swiss Graduate School of Public Administration

Institut universitaire autonome

Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne

T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09

idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch



# SOMMAIRE

SOMMAIRE .....	I
LISTE DES TABLEAUX .....	III
1 INTRODUCTION .....	1
1.1 Contexte de l'évaluation .....	1
1.2 Objectifs et questionnement .....	2
1.3 Cadre d'analyse et méthodologie .....	3
1.4 Structure du mémoire .....	6
2 LA TRANSPARENCE : ETAT DES LIEUX THEORIQUE ET DIFFUSION DU CONCEPT EN SUISSE ET DANS LE MONDE .....	7
2.1 Définition du concept de transparence .....	7
2.2 Origines et développement du concept de transparence .....	10
2.3 Implications du principe de transparence dans l'administration publique .....	12
2.4 Le principe de transparence en Suisse et dans le monde .....	14
3 GENESE ET OBJECTIFS DE LA LOI VAUDOISE SUR L'INFORMATION.....	17
3.1 Naissance de la loi vaudoise sur l'information.....	17
3.2 Objectifs visés par la législation .....	20
4 PERIMETRE DE LA LEGISLATION VAUDOISE SUR L'INFORMATION	23
4.1 Différents niveaux législatifs encadrant la transparence .....	23
4.2 Une législation globale pour l'information dans toutes ses dimensions .....	24
4.3 Bénéficiaires .....	25
4.4 Organisations soumises .....	25

4.5	Information consultable .....	26
4.6	Exceptions.....	27
4.7	Modalités de dépôt et de traitement des demandes d'information.....	29
4.8	Voies de recours .....	32
4.9	Rétroactivité .....	35
4.10	Appréciation globale du cadre législatif.....	35
5	APPLICATION ET USAGE DE LA LOI VAUDOISE SUR L'INFORMATION .....	39
5.1	Préparatifs liés à l'entrée en vigueur de la loi.....	39
5.2	Organisation du traitement des requêtes d'accès à l'information.....	46
5.3	Etat des lieux des requêtes d'accès à l'information .....	48
5.4	Rôle de l'autorité de médiation/conciliation .....	55
5.5	Jurisprudence du Tribunal cantonal et du Tribunal fédéral .....	60
5.6	Bilan concernant l'application et l'usage de la LInfo.....	69
6	LES EFFETS DE LA LOI VAUDOISE SUR L'INFORMATION .....	71
6.1	Remarques méthodologiques .....	71
6.2	Effets au sein de la population .....	71
6.3	Effets sur les administrations et la politique d'information.....	75
7	BILAN ET RECOMMANDATIONS.....	81
7.1	Bilan .....	81
7.2	Recommandations .....	82
8	CONCLUSION .....	85
9	BIBLIOGRAPHIE .....	87

## LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : Estimation du nombre de requêtes d'accès à des documents officiels reçues annuellement .....	50
TABLEAU 2 : Profil des auteurs de demandes d'accès à l'information ou à des documents officiels .....	52
TABLEAU 3 : Types de demandes les plus fréquentes .....	53
TABLEAU 4 : Taux d'acceptation des demandes d'accès aux documents officiels .....	54
TABLEAU 5 : Nombre de demandes en médiation et issues de celles-ci .....	55
TABLEAU 6 : Nombre et issue des recours aux tribunaux .....	61
TABLEAU 7 : Profil des recourants .....	67
TABLEAU 8 : Administrations concernées par des recours .....	67



# 1 INTRODUCTION

## 1.1 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

Le concept de transparence s'est largement imposé au cours des dernières décennies comme un élément nécessaire à la bonne gouvernance des administrations, avec notamment pour but d'améliorer les relations entre Etat et société civile, en responsabilisant les acteurs publics et en favorisant la participation des citoyens au développement et à la conduite des politiques publiques.

Près de 70 pays ont consacré ce principe en se dotant d'une législation sur la transparence et l'accès à l'information. Ces lois donnent à tout individu le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir de l'information de la part des autorités sans devoir justifier le motif de sa demande. Elles représentent un changement de paradigme en remplaçant le principe du secret par celui de transparence et en offrant ainsi aux citoyens un droit de regard sur l'activité administrative.

La Suisse n'échappe pas à ce mouvement vers la transparence des administrations et le droit à l'information, puisque la Confédération ainsi qu'un nombre croissant de cantons se sont dotés d'une telle base légale. Une recherche soutenue par le Fonds national de la recherche scientifique et conduite par Martial Pasquier de l'IDHEAP<sup>1</sup> est actuellement en cours pour étudier les changements induits par ces lois au niveau suisse. Elle se concentre en premier lieu sur l'étude des effets de la Loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration, mais prévoit également en marge du projet une comparaison des différentes lois cantonales sur l'accès à l'information.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente évaluation de la Loi vaudoise du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo). Cette loi englobant l'information au sens large, l'évaluation portera principalement sur ses chapitres consacrés à l'information transmise sur demande (chapitres I, III, IV et VI) et laissera de côté les aspects liés à la politique générale d'information, aux relations avec les médias et aux

---

<sup>1</sup> Pasquier et al. (2006)

obligations des collaborateurs (chapitres II et V). Après le travail de Magdalena Wicki consacré à la législation bernoise<sup>2</sup>, cette étude de cas constitue un deuxième éclairage cantonal dans l'optique d'une future comparaison avec davantage de cantons.

## 1.2 OBJECTIFS ET QUESTIONNEMENT

L'enjeu de cette évaluation est d'une part de comprendre en quoi consiste la transparence dans le canton de Vaud, sachant que derrière ce principe largement reconnu, se cachent des interprétations diverses dans les textes législatifs et dans leur application. Il s'agit d'autre part de déterminer quels sont les effets de cette loi dans l'administration et plus largement au sein de la population.

En d'autres termes, les questions de recherche peuvent être formulées de la façon suivante :

- Comment le principe de transparence est-il défini, appliqué et utilisé dans le canton de Vaud ?
- Quels sont les effets de l'introduction de ce principe au sein de l'administration et vis-à-vis des citoyens ?

La première question, essentiellement descriptive, situe l'évaluation au niveau des outputs, à savoir des résultats directs de la politique de transparence. Il s'agira d'étudier le contexte de création de la loi, le contenu de celle-ci ainsi que ses principaux résultats, en terme par exemple de nombre de demandes émanant des citoyens. La seconde va plus loin et implique une analyse des impacts de la loi sur l'administration et sur les citoyens.

Ces questions serviront de guide tout au long de l'évaluation et permettront de répondre aux objectifs suivants :

- déterminer, dans une perspective comparative, ce que signifie le principe de transparence dans la loi vaudoise (modalités définies au niveau des textes législatifs) ;

---

<sup>2</sup> Wicki (2008)

- comprendre dans quelle mesure la Loi sur l'information est utilisée par le citoyen vaudois pour obtenir des documents (nombre de requêtes d'accès à l'information, type de demandes, type de demandeurs, fréquence des recours en médiation et auprès du tribunal) ;
- comprendre comment cette loi est appliquée concrètement par l'administration et quelles en sont les implications (ressources financières, matérielles et humaines mobilisées, changements organisationnels, respect des normes légales et des procédures) ;
- évaluer quels sont les effets de cette loi en regard de ses objectifs (changement de culture dans l'administration, dans les relations avec les citoyens).

### 1.3 CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIE

Etant donné leur développement récent, il existe assez peu d'études scientifiques portant sur l'évaluation globale des lois suisses sur la transparence. Les seuls travaux publiés à ce jour sont l'évaluation de la loi fédérale<sup>3</sup>, celles de la loi genevoise<sup>4</sup> et le travail susmentionné sur la législation bernoise<sup>5</sup>.

Ce champ d'étude est également encore peu développé au niveau international. Exception faite de quelques recherches, comme celle actuellement en cours à l'University College London sur la loi britannique ou encore l'ouvrage de White sur le cas néo-zélandais<sup>6</sup>, il faut sortir du milieu purement académique pour trouver un certain nombre d'évaluations. On peut citer à titre d'exemples le rapport annuel du Commissaire à l'Information du Canada ou celui mandaté récemment au sujet de la loi écossaise<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Pasquier & Meiland (2009a)

<sup>4</sup> Spoerri (2007), CEPP (2009)

<sup>5</sup> Wicki (2008)

<sup>6</sup> White (2007)

<sup>7</sup> Burt & Taylor (2007)

La plupart de ces études se focalisent soit sur un point de vue, celui des citoyens ou celui du personnel de l'administration, soit sur un thème précis en lien avec la législation sur l'accès à l'information, comme le management de l'information ou le traitement des requêtes sensibles. L'évaluation effectuée ici développe une approche plus globale.

Pour ce faire, un cadre d'analyse a été élaboré et comporte quatre niveaux d'observation. Le premier niveau se situe en amont de la loi et s'intéresse à sa genèse et à ses objectifs. Le second consiste à analyser le périmètre de la loi et se base principalement sur le contenu des différents textes législatifs (loi et règlement d'application). Le troisième niveau s'intéresse à l'utilisation et à l'application concrète de la loi et le dernier aux effets de celle-ci en termes plus généraux, notamment en regard de son intérêt pour le citoyen.

La méthodologie adoptée consiste dans un premier temps à se pencher sur les différents documents à disposition permettant de relater la genèse et les objectifs de la loi. Il s'agit principalement des articles parus dans la presse lors de l'élaboration de la loi, des résultats de la procédure de consultation, de l'exposé des motifs et du projet de loi, ainsi que des procès-verbaux des débats parlementaires.

Il s'agit dans un deuxième temps d'étudier les textes législatifs pour en examiner les modalités d'accès à l'information et par là même l'étendue du champ de la transparence prescrite. Cette étape requiert une analyse de contenu de ces textes. Les critères à étudier sont en particulier les bénéficiaires et les conditions du droit d'accès, les organisations soumises à la loi et celles qui en sont exemptées, le type d'information accessible et les exceptions, et enfin la procédure prévue pour le traitement des requêtes (délais, émoluments, possibilités de recours). Cette analyse comporte davantage d'intérêt dans une optique comparative, sachant que ces paramètres peuvent considérablement varier d'une loi à l'autre. C'est pourquoi il a été jugé intéressant de confronter les spécificités de la loi vaudoise avec celles de quelques autres lois cantonales, en particulier les lois bernoise et genevoise, ainsi que la loi fédérale.

Dans un troisième temps, pour comprendre l'utilisation, l'application concrète de la loi ainsi que ses effets, un questionnaire a été distribué en février 2009 à l'ensemble des chefs de service par l'intermédiaire de M. Vincent Grandjean, Chancelier de l'Etat de Vaud, avec des questions notamment sur le nombre de requêtes d'accès à l'information émanant de citoyens et les caractéristiques de ces demandes. Les rapports de la Commission restreinte de médiation ainsi que la jurisprudence de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (anciennement nommée Tribunal administratif) ont également été examinés. Pour compléter ces données factuelles, dix entretiens semi-directifs ont ensuite été effectués durant les mois de mars et avril 2009 avec des personnes directement touchées par la mise en œuvre de la LInfo, à savoir :

- Mme Isabel Balitzer, Responsable de communication de l'Administration cantonale des impôts ;
- M. Daniel Berner, Chef du Service du développement territorial ;
- M. Philippe Biéler, Ancien Conseiller d'Etat (1994-2004) et membre de la Commission restreinte de médiation (2004-2008) ;
- M. Jérôme Cachin, Journaliste à La Liberté ;
- M. Bertil Cottier<sup>8</sup>, Professeur de droit de la communication et membre de la Commission restreinte de médiation (2004-2008) ;
- M. Vincent Grandjean, Chancelier de l'Etat de Vaud ;
- M. Dominique Hayoz, Chef de l'Unité de conseil et d'appui en management et organisation (UCA) ;
- M. Philippe Meystre, Secrétaire municipal de la Ville de Lausanne ;
- M. Michel Pont, Adjoint du secrétaire général du Département de la sécurité et de l'environnement et ancien journaliste ;

---

<sup>8</sup> M. Cottier a été sollicité dans le cadre d'un entretien téléphonique prioritairement lié à l'évaluation de la loi fédérale (Pasquier & Meiland, 2009a), dans lequel il a aussi été question de la LInfo en vue de ce mémoire.

- Mme Christiane Sauvageat, Juriste au Service de la santé publique.

M. Christian Raetz, Préposé cantonal à la protection des données et à l'information, a également été rencontré et contacté à plusieurs reprises, d'abord pour discuter de l'opportunité de ce travail et faciliter les démarches auprès de l'administration, puis pour la mise à disposition et la discussion d'un certain nombre d'informations (cas en médiation, jurisprudence, ...).

#### **1.4 STRUCTURE DU MÉMOIRE**

Le chapitre 2 reprend d'abord les éléments théoriques essentiels du champ d'étude de la transparence, c'est-à-dire les origines du concept et les motifs de son développement, une définition de la transparence et de ses différentes formes, ses implications pour l'administration publique et enfin sa diffusion en Suisse et dans le monde.

Les chapitres suivants présentent les résultats de l'évaluation de la Loi vaudoise sur l'information. Le chapitre 3 s'intéresse à la phase d'élaboration de la loi, en particulier à ses objectifs et au contexte dans lequel cette loi a été créée. Ensuite, le chapitre 4 se penche sur les textes législatifs pour déterminer les contours de la loi vaudoise et les mettre en perspective par rapport à quelques autres lois. Le chapitre 5 traitera de la mise en œuvre et de l'utilisation de la loi, afin de voir dans quelle mesure l'administration vaudoise est sollicitée par des requêtes d'accès à l'information et comment elle y fait face. Avant de conclure, le chapitre 6 effectuera un bilan des principaux effets de l'introduction de cette loi au sein de la population d'une part et, d'autre part, au sein de l'administration, notamment en regard de sa politique d'information.

## 2 LA TRANSPARENCE : ETAT DES LIEUX THEORIQUE ET DIFFUSION DU CONCEPT EN SUISSE ET DANS LE MONDE

### 2.1 DÉFINITION DU CONCEPT DE TRANSPARENCE

Que ce soit dans les discours officiels ou dans la littérature scientifique, à propos du monde politique, du secteur public ou de l'économie privée, le concept de transparence est très fréquemment évoqué, si bien que l'on en perd la substance et qu'il est difficile d'en trouver une définition de référence applicable aux organisations. C'est ce que confirme Hood : *“like many other notions of a quasi-religious nature, transparency is more often preached than practised, more often invoked than defined, and indeed might ironically be said to be mystic in essence, at least to some extent”*<sup>9</sup>.

Dans son acception littérale, la transparence est la propriété d'un espace ou d'un objet qui laisse passer les rayons lumineux et permet ainsi de voir au travers. Cette définition n'est pas directement transposable à la transparence des administrations publiques qui nous intéresse ici, puisque aucune organisation ne permet au public d'accéder directement à ses locaux, de consulter librement ses fichiers ou encore d'assister à ses réunions de direction pour voir tout ce qu'il s'y trame.

Dans ce contexte, la transparence peut certes être définie comme l'ouverture des processus et des décisions internes à une organisation à des tiers, qu'ils soient ou non impliqués dans celle-ci<sup>10</sup>, mais elle se réfère plus précisément à la mise à disposition par le gouvernement d'informations au sujet de ses actions et décisions, comme la définit Hood : *“government according to fixed and published rules, on the basis of information and procedures that are accessible to the public and (in some usages) within clearly demarcated fields of activity”*<sup>11</sup>. Cette dernière définition est plus proche de la réalité des organisations

---

<sup>9</sup> Hood (2006, 3)

<sup>10</sup> Florini (1998)

<sup>11</sup> Hood (2001, 701)

publiques où la transparence n'est jamais totale, mais limitée à un champ précis et soumise à des règles.

Plusieurs formes de transparence ont été recensées dans la littérature. Deux classifications, celle de Heald<sup>12</sup> ainsi que celle de Pasquier & Villeneuve<sup>13</sup>, seront retenues dans le cadre de ce travail, car elles permettent de comprendre quelles sont les dimensions spécifiques de la transparence appliquée aux organisations.

Heald a représenté la transparence sur deux axes, vertical et horizontal, permettant d'identifier quatre directions vers lesquelles s'exerce la transparence :

- la transparence vers le haut ("*transparency upwards*") caractérise les cas où les personnes hiérarchiquement supérieures peuvent observer le comportement et les résultats des activités de leurs subordonnés ;
- la transparence vers le bas ("*transparency downwards*") s'applique dans la situation inverse, lorsque les subordonnés ont une vue sur leurs supérieurs ou plus largement lorsque les administrés ont un droit de regard sur les autorités, ce qui rejoint le concept d'"*accountability*" fréquemment usité par les politologues ;
- la transparence vers l'extérieur ("*transparency outwards*") permet aux membres d'une organisation d'observer ce qui se passe en dehors de celle-ci ;
- la transparence vers l'intérieur ("*transparency inwards*") se définit au contraire comme un droit de regard à l'intérieur d'une organisation accordé à ceux qui n'en font pas partie.

Dans le cadre des lois sur la transparence et l'accès à l'information, l'accent est focalisé sur la transparence vue d'en bas, dans le sens où les citoyens ont un droit de regard sur les activités des autorités, mais aussi sur la transparence vers l'intérieur puisque des documents détenus par

---

<sup>12</sup> Heald (2006, 27-28)

<sup>13</sup> Pasquier & Villeneuve (2005, 5-6)

l'administration sont désormais accessibles, non seulement à l'interne, mais aussi pour le public.

Pasquier et Villeneuve ont quant à eux mis en évidence quatre formes de transparence applicables aux organisations publiques, en fonction des domaines où celle-ci peut s'exercer :

- la “*transparence organisationnelle*” porte essentiellement sur le fonctionnement d'une organisation. Elle s'intéresse moins aux résultats qu'au processus qui y a conduit, aux règles qui ont été appliquées ou encore à la manière dont certaines décisions ont été prises. On parle notamment de transparence organisationnelle, lorsque des séances décisionnelles sont ouvertes au public;
- la “*transparence comptable et budgétaire*” concerne essentiellement l'élaboration des budgets et des comptes d'une organisation publique. Elle doit permettre de comprendre par exemple quelles sont les sources de financement et à quoi elles sont affectées. Cela passe par la publication d'une information financière complète et par l'existence d'un organe de contrôle des finances;
- la “*transparence de l'action et des responsabilités administratives*” renvoie aux obligations des membres de l'administration et a pour but de clarifier le pourquoi des décisions et des actions ainsi que leur sens;
- la “*transparence documentaire*” consiste en l'accès à l'information détenue par l'administration. On y distingue l'information active, mise spontanément à disposition du public, par exemple via Internet, de l'information passive, délivrée quant à elle sur demande émanant d'un citoyen. C'est cette dernière forme de transparence qui se trouve au cœur des lois sur la transparence et l'accès à l'information. Si elles contiennent parfois des clauses sur la diffusion proactive d'informations comme dans le cas vaudois, les lois sur la transparence et l'accès à l'information sont le plus souvent prévues pour réglementer

l'information passive. Elles contiennent en effet la base légale pour permettre à tout individu de consulter des documents officiels et d'obtenir de l'information de la part des autorités sans devoir justifier le motif de sa demande.

## 2.2 ORIGINES ET DÉVELOPPEMENT DU CONCEPT DE TRANSPARENCE

Selon Hood<sup>14</sup>, on trouve des signes précurseurs de l'idée moderne de transparence appliquée à la gouvernance publique dès l'Antiquité. Les penseurs grecs ont en effet théorisé très tôt la nécessité de gouverner selon des règles fixes et prévisibles. Cette idée a également été reprise par Adam Smith qui rejetait le pouvoir exercé de manière discrétionnaire et arbitraire et privilégiait des règles clairement établies. Rousseau a également mis l'accent sur les vertus de la franchise et de l'ouverture dans la conduite des affaires publiques dans le *Contrat social*. Enfin, le premier à parler explicitement de transparence en lien avec la gouvernance fut Bentham, auteur de la célèbre citation : “*the more strictly we are watched, the better we behave*”<sup>15</sup>.

Ce principe est devenu central au XX<sup>ème</sup> siècle et constitue l'un des principes de base de la construction des Etats démocratiques modernes. L'essence de la démocratie consiste à donner au peuple le pouvoir de gouverner. Cela suppose un contrôle étendu des représentants élus par le peuple, ce qui n'est envisageable que lorsque l'information est partagée. L'effondrement du régime totalitaire en URSS et la transition de cet Etat vers la démocratie l'illustrent bien, puisque la politique prônée par Gorbatchev a pris le nom de “*glasnost*”, soit de transparence.

Au-delà de l'histoire des idées politiques et du contexte général de la démocratie, Pasquier & Villeneuve<sup>16</sup> relèvent quatre motifs plus précis à la base du développement de la transparence documentaire.

Premièrement, la transparence se développe dans un contexte où l'information prend une valeur croissante, en lien avec les nouveaux modes de communication. Or l'asymétrie d'information entre Etat et

---

<sup>14</sup> Hood (2006)

<sup>15</sup> Cité in Hood (2006, 9)

<sup>16</sup> Pasquier & Villeneuve (2007)

société civile reste importante, alors même que l'information est perçue comme une ressource de plus en plus importante en matière de politiques publiques. Knoepfel parle à ce propos de "*ressource cognitive*" et mentionne qu'il s'agit de "*l'un des fondements de la capacité d'intervention des acteurs publics et privés, rare et inégalement répartie entre les acteurs*"<sup>17</sup>. La transparence permet donc de rétablir un certain équilibre et une logique d'échange d'informations. Si l'Etat soumet de plus en plus de formulaires ou autres questionnaires aux citoyens pour recueillir de l'information à leur sujet, ces derniers doivent également pouvoir obtenir l'accès à des documents officiels.

Deuxièmement, la transparence a été développée comme un moyen d'améliorer les relations entre administrations et citoyens et de pallier une certaine crise de confiance, face à des critiques largement répandues concernant les déficits publics ou, dans des cas particuliers, face à des scandales ponctuels de corruption. La transparence permet en effet de responsabiliser les gouvernements en les soumettant à la pression du regard extérieur.

La transparence est ensuite un instrument utilisé pour encourager la co-participation des citoyens au développement et à la conduite des politiques publiques. En particulier dans le système politique suisse où les différents acteurs d'une politique publique prennent part aux processus décisionnels, une information complète et de qualité est nécessaire pour participer à la prise de décision.

Quatrièmement, la transparence est largement perçue comme un moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficacités organisationnelles, notamment en vertu des principes de la nouvelle gestion publique. Dans ce cadre, le développement de la transparence est perçu comme un moyen d'atteindre cet objectif de meilleure performance.

Mader<sup>18</sup> résume ces objectifs en trois finalités : une finalité "*individualiste*" par la mise en œuvre du droit fondamental que constitue la liberté d'information, une finalité "*institutionnelle*" qui renforce la position des citoyens par rapport aux autorités étatiques et

---

<sup>17</sup> Knoepfel, Larrue, Varone (2006, 79)

<sup>18</sup> in Flückiger (2006, 16)

une finalité “*gestionnaire*” visant à améliorer l’efficacité de la gestion administrative.

### 2.3 IMPLICATIONS DU PRINCIPE DE TRANSPARENCE DANS L’ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les lois sur la transparence et l’accès à l’information sont largement présentées comme l’avènement d’un changement de paradigme. Elles remplacent en effet le principe du secret par celui de transparence, ce qui revient à substituer la pratique en vigueur par son exact contraire. Le secret, qui prévalait auparavant, devient l’exception et la divulgation d’informations sur demande, jusqu’alors exceptionnelle, doit devenir la règle.

L’ampleur de ce changement est soulignée par la plupart des messages accompagnant les projets de lois sur le principe de transparence. C’est ce qui ressort par exemple du message lié au projet de loi fédérale : *“substituer au principe du secret celui de la transparence implique un changement fondamental de la culture administrative. Il importe donc de ne pas sous-estimer les difficultés liées à cette mutation”*<sup>19</sup>.

La transparence marque en effet une rupture avec le modèle bureaucratique weberien où la relation entre l’administration et l’administré était fondée sur l’unilatéralité et la dépendance. L’administration est par tradition habituée à être la seule maîtresse de ses informations et à décider librement de ce qu’elle communique ou non au public. Avec le principe de la transparence, les critères de publication d’un document en cas de demande d’un citoyen sont fixés dans la loi et non plus soumis à la libre appréciation des responsables de l’administration concernée. Il n’est en outre plus possible de refuser l’accès à un document en prétextant uniquement qu’il est confidentiel. Une telle décision doit non seulement reposer sur une exception prévue par la loi, mais encore être dûment motivée.

---

<sup>19</sup> Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l’administration du 12 février 2003, p. 1818

La littérature sur le management du changement<sup>20</sup> a étudié les conséquences de tels changements de culture organisationnelle. Ce type de changement se définit par le fait qu'il ne se situe pas uniquement au niveau du fonctionnement de l'organisation, mais en affecte les valeurs. Or la seule introduction d'une nouvelle base légale ne peut à elle seule modifier le référentiel cognitif des personnes concernées, en l'occurrence leurs réflexes habituels face à une demande d'accès à l'information. Cela requiert la mise sur pied d'un processus d'accompagnement des collaborateurs qui doivent être préparés, informés et impliqués à chaque étape du changement, de manière à ce qu'ils en comprennent les motifs et qu'ils adhèrent aux nouvelles normes.

En l'absence d'un tel processus, il existe un risque pour que se développe une résistance à la nouvelle culture de la transparence selon les mécanismes dévoilés par Crozier et Friedberg. *“Les membres d'une organisation ne sont pas attachés de façon passive et bornée à leurs routines. Ils sont tout à fait prêts à changer très rapidement s'ils sont capables de trouver leur intérêt dans les jeux qu'on leur propose. (...) Ils ont une appréciation très raisonnable et presque instinctive des risques que peut représenter pour eux le changement. (...) C'est inconsciemment, mais légitimement, qu'ils vont faire obstacle à tout ce qui menacerait leur autonomie et vont chercher à orienter le changement de telle sorte qu'ils puissent maintenir, sinon renforcer, la zone d'incertitude qu'ils contrôlent”*<sup>21</sup>. Roberts<sup>22</sup> a étudié ce type de résistances dans le domaine de la transparence. Il explique ce phénomène en rappelant que l'introduction du principe de transparence peut être perçue comme le renoncement à un certain pouvoir, comme une augmentation de la pression et du contrôle sur l'administration ainsi que comme un accroissement de la charge de travail sous l'effet des demandes à traiter, autant d'aspects qui ne sont pas souhaitables du point de vue du fonctionnaire. Avec un processus d'accompagnement, une vision positive de la transparence, comme un gain en terme

---

<sup>20</sup> Collerette & Schneider (2004), Dupuy (2004)

<sup>21</sup> Crozier & Friedberg (1977, 386)

<sup>22</sup> Roberts (2006)

d'efficience et une occasion de démontrer au public le bon fonctionnement de l'administration, peut en revanche s'installer progressivement et permettre au changement de culture administrative de s'imposer dans les mentalités.

Un changement de culture est également nécessaire au niveau de la population. Bentham avait pressenti cette exigence en affirmant : *“transparency of management is certainly an immense security ; but even transparency is of no avail without eyes to look at it”*<sup>23</sup>. Cette idée est essentielle dans le cadre des lois sur la transparence qui offrent aux citoyens un droit de regard sur l'information détenue par l'administration. Leur seule existence ne peut déployer des effets, encore faut-il que les citoyens en fassent usage et demandent accès à des documents officiels. Plutôt habitués à ne pas recevoir davantage d'informations que celles communiquées d'office, les citoyens doivent également prendre connaissance des nouvelles possibilités offertes par la loi et se les approprier.

#### 2.4 LE PRINCIPE DE TRANSPARENCE EN SUISSE ET DANS LE MONDE

En 1766, avec près de deux cents ans d'avance sur les autres pays, la Suède a été le premier Etat à accorder à ses citoyens un accès à l'information gouvernementale par l'instauration de sa Loi sur la liberté de la presse. A l'exception de la Colombie qui a introduit des dispositions sur la transparence dans sa législation en 1888, il a fallu patienter jusqu'après la Seconde Guerre Mondiale pour voir apparaître d'autres lois de ce type. En 1951, la Finlande a adopté le principe de l'accès à l'information, suivie par de nombreux pays, que ce soit les Etats-Unis en 1966, la Norvège et le Danemark en 1970, la France et les Pays-Bas en 1978, l'Australie et la Nouvelle-Zélande en 1982 ou le Canada en 1983. Au début des années 90, ce sont les pays d'Europe du sud qui ont légiféré en faveur de la transparence, avec l'Espagne en 1992 ainsi que la Grèce et le Portugal en 1993, puis les pays d'Europe de l'est. Les derniers pays européens à mettre sur pied de telles lois ont été le Royaume-Uni en 2005 et l'Allemagne en 2006. A ce jour, environ

---

<sup>23</sup> Cité in Hood (2006, 10)

septante pays<sup>24</sup> ont adopté des lois facilitant l'accès des citoyens à l'information gouvernementale, avec un développement remarquable ces vingt dernières années, puisqu'au début des années 90 on recensait encore moins de vingt lois à travers le monde.

Si les lois sur l'accès à l'information concernent avant tout les administrations nationales, l'Union Européenne a également établi des dispositions à ce sujet. En 2001, le Parlement européen et le Conseil de l'Europe ont adopté un règlement concernant l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission<sup>25</sup>.

En Suisse, c'est le canton de Berne qui a légiféré le premier en 1993, avec sa Loi sur l'information du public, entrée en vigueur en 1995. Une douzaine d'autres lois cantonales ont été élaborées progressivement à partir de 2001 dans les cantons:

- de Genève (Loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD), adoptée en 2001 et entrée en vigueur en 2002);
- de Soleure (Informations- und Datenschutzgesetz, adoptée en 2001 et entrée en vigueur en 2003) ;
- de Vaud (Loi sur l'information (LInfo), adoptée en 2002 et entrée en vigueur en 2003) ;
- du Jura (Loi sur l'information et l'accès aux documents officiels, adoptée en 2002 et entrée en vigueur en 2003) ;
- de Schaffhouse et de Glaris où des dispositions sur la transparence ont été introduites dans leurs lois respectives sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, adoptées et entrées en vigueur en 2004 ;
- d'Uri (Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung, adoptée en 2006 et entrée en vigueur en 2007) ;

---

<sup>24</sup> Banisar (2006)

<sup>25</sup> Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

- de Neuchâtel (Loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE), adoptée en 2006 et entrée en vigueur en 2007) ;
- de Zürich (Gesetz über die Information und den Datenschutz, adoptée en 2006 et entrée en vigueur partiellement en 2007, puis complètement en 2008) ;
- d'Argovie (Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen, adoptée en 2006 et entrée en vigueur en 2008) ;
- de Schwyz (Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz, adoptée en 2007 et entrée en vigueur en 2008) ;
- du Valais (Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA), adoptée fin 2008 et pas encore entrée en vigueur) ;
- et de Fribourg (Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), adoptée en septembre 2009 et pas encore entrée en vigueur).

Plusieurs autres cantons envisagent l'introduction du régime de la transparence dans leur législation. Des projets ont ainsi vu le jour dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne. Comme prévu dans sa constitution, le canton de St-Gall a également élaboré un avant-projet de loi sur l'information qu'il a mis en consultation à la fin septembre 2009<sup>26</sup>.

Au niveau fédéral, le Parlement a adopté la Loi sur le principe de transparence dans l'administration (LTrans) en décembre 2004 et celle-ci est entrée en vigueur en juillet 2006.

---

<sup>26</sup> Le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures possède également une loi sur l'information et l'accès aux documents (Gesetz über Information und Akteneinsicht) depuis 1996. Celle-ci n'est néanmoins pas assimilable aux autres lois sur l'accès à l'information, en ce sens qu'elle exige de la part du demandeur un intérêt motivé et légitime à recevoir l'information souhaitée.

### 3 GENESE ET OBJECTIFS DE LA LOI VAUDOISE SUR L'INFORMATION

#### 3.1 NAISSANCE DE LA LOI VAUDOISE SUR L'INFORMATION

A l'image du canton de Berne où le principe de transparence a été introduit suite au scandale des caisses noires, le canton de Vaud a connu une crise au niveau de sa gestion financière en raison d'irrégularités comptables liées à une comptabilité archaïque, sous-dimensionnée et trop opaque. Cette affaire a engendré un certain nombre de réflexions sur une nécessaire modernisation de l'Etat, notamment dans le sens d'un accroissement de la transparence.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a adopté dans sa décision du 10 juillet 1996 le principe de transparence, sous réserve d'intérêts publics ou privés prépondérants, en tant que *“primauté de la publicité de l'information, ce qui a pour corollaire la mise en œuvre générale d'une information d'office active et d'une information sur demande ouverte, dans les limites d'une réglementation claire et précise”*<sup>27</sup>. Cette décision s'inscrit dans les orientations gouvernementales 1996-1998 dont le principal objectif était de moderniser l'Etat, ce qui devait notamment passer par une professionnalisation et un renforcement de la communication en vue d'une amélioration des relations entre Etat et citoyens. Deux motions en ce sens avaient également été transmises au Conseil d'Etat par le Grand Conseil en 1996<sup>28</sup>.

Un premier pas a été franchi en matière de transparence financière avec l'Arrêté du 7 février 2000 sur la communication publique des rapports du Contrôle cantonal des finances (CCF). La décision de publication ou de non-publication de ces documents a été confiée au Conseil d'Etat. Pour ce faire, ce dernier doit se fonder sur le principe de transparence et

---

<sup>27</sup> Cité in Exposé des motifs et projet de loi sur l'information, projet soumis à consultation du 28 août 2000, p. 5

<sup>28</sup> Motion Jaquet-Berger « proposant une réelle transparence entre l'Exécutif et le Législatif sur le modèle de ce qui se fait dans le canton de Berne » du 24 septembre 1996 ; Motion Gasser « pour une politique d'information adaptée à notre époque » du 24 septembre 1996

n'empêcher la diffusion que si des intérêts publics ou privés prépondérants l'en empêchent.

Selon des personnes interrogées présentes au moment de l'élaboration de la LInfo, la concrétisation du principe de transparence dans un projet de loi a pris davantage de temps, notamment en raison de réticences internes à l'administration et au Conseil d'Etat. Afin d'aboutir à un compromis et de permettre au projet d'avancer, la liste des exceptions permettant de refuser la transmission d'un document demandé aurait été étendue, alors que les premiers travaux préparatoires témoignaient d'une plus grande ouverture. De telles réticences sont d'ailleurs souvent observées lors des débats en vue de l'introduction du principe de transparence, où l'on craint d'être submergé par un afflux de demandes d'informations.

C'est en septembre 2000 que le Conseil d'Etat a mis en consultation son avant-projet de loi sur l'information contenant des dispositions sur la politique de communication de l'Etat (notamment lors des campagnes de votation), sur l'information spontanée, sur les relations avec les médias et sur l'information transmise sur demande sauf intérêt prépondérant.

La consultation a dans l'ensemble rencontré un large soutien en ce qui concerne l'information sur demande, avec cependant quelques points critiques. L'application de la loi aux administrations communales a notamment été discutée et des craintes ont été émises quant au risque d'afflux de demandes, à une surcharge de travail et à une utilisation abusive. Ces derniers points ont été mis en évidence par des milieux tels que l'Association vaudoise des secrétaires municipaux et la Fédération des fonctionnaires, directement concernés par l'application de la loi. La question des coûts de mise en œuvre a également été soulevée, notamment par la Fédération patronale vaudoise. Parmi les partis politiques, seuls le Parti radical démocratique et les Verts ont donné leur avis, sans émettre de critique fondamentale. Les hôpitaux vaudois ont quant à eux regretté l'inclusion du secteur parapublic parmi les organismes soumis à la loi.

Suite à la consultation, le projet de loi a été revu et adopté par le Conseil d'Etat en décembre 2001. En ce qui concerne l'information sur

demande, mentionnée comme l'aspect le plus novateur de la loi, aucune modification essentielle n'a été apportée par rapport à l'avant-projet, si ce n'est l'extension du champ d'application à l'ordre judiciaire et aux autorités communales. Pour apaiser les craintes d'explosion du nombre de demandes et de surcharge de travail, l'exposé des motifs accompagnant le projet s'est appuyé sur l'exemple du canton de Berne où la mise en œuvre de la transparence s'est déroulée dans la sérénité et sans provoquer une avalanche de demandes.

Une nouvelle adaptation du projet a été adoptée par le Conseil d'Etat suite à son renouvellement et aux amendements préconisés par la première commission du Grand Conseil en mai 2002. En matière d'information sur demande, cela a conduit à deux changements majeurs en faveur de la transparence. Premièrement, l'autorité de recours a été confiée au Tribunal administratif et non au Conseil d'Etat en ce qui concerne les demandes portant sur l'activité cantonale. Ce dernier aurait en effet à la fois pu être l'autorité décidant de refuser l'accès à un document et l'autorité de recours contre cette décision, ce qui portait atteinte à la crédibilité de la loi. Deuxièmement, l'adverbe « notamment » précédant la liste des intérêts publics et privés prépondérants justifiant le refus d'accès à un document a été supprimé, afin de restreindre les exceptions à une liste exhaustive et de ne pas ouvrir la porte à davantage de refus.

Les débats au Grand Conseil se sont ensuite déroulés sans heurts lors de la session de septembre 2002. Plusieurs parlementaires ont insisté sur l'importance du changement de culture lié à l'introduction de l'information sur demande, en évaluant cela comme une évolution nécessaire pour un Etat démocratique.

Les opinions exprimées en faveur d'une loi plus restrictive sont restées marginales. Les points discutés au Parlement ont presque tous été adoptés dans le sens le plus favorable à un élargissement de l'accès à l'information. Seule la possibilité d'exiger du demandeur qu'il formule sa requête par écrit n'a pas été abandonnée alors qu'un parlementaire le proposait.

Pour le reste, une proposition de remplacer le délai prévu de quinze jours par une durée illimitée pour répondre aux demandes du public a été refusée. La question de la réintroduction de l'adverbe « notamment » avant la liste des exceptions a été discutée, mais finalement refusée. Deux propositions ont été faites afin de rajouter des exceptions, l'une sur le droit d'auteur et l'autre sur le traitement d'affaires en cours, mais aucune n'a été retenue, les autres exceptions étant jugées suffisantes. Les parlementaires ont enfin opté pour la gratuité de la procédure de recours au Tribunal administratif et pour la création de la « Commission restreinte de médiation » en lieu et place du « Bureau cantonal de médiation ».

Quelques autres changements ont été adoptés quant à l'information sur demande, mais de nature purement rédactionnelle.

Le projet a été adopté à 81 voix contre 58 et 14 abstentions le 24 septembre 2002. La loi est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2003. Un règlement d'application a été élaboré dans l'intervalle et mis en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2003.

### 3.2 OBJECTIFS VISÉS PAR LA LÉGISLATION

L'analyse du texte de loi ainsi que de l'exposé des motifs du projet de loi fait ressortir cinq objectifs de la Loi sur l'information, liés spécifiquement à sa partie consacrée à l'information sur demande, à savoir :

- un objectif général mentionné à l'art. 1 LInfo qui consiste à *“garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique”*;
- un deuxième but qui s'inscrit dans la politique plus large de modernisation de l'Etat et de sa communication prônée dans les années 90 et qui vise 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*<sup>29</sup> ;

- un motif juridique qui est 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*"<sup>30</sup> ;
- une volonté sous-entendue d' "*accountability*" puisqu'il est écrit dans l'exposé des motifs qu' "*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*"<sup>31</sup>.

Les deux premiers objectifs ont trait aux citoyens et à leurs relations avec l'Etat. Ils rejoignent les motifs de développement de la transparence fréquemment évoqués dans la littérature et présentés ci-dessus (§ 2.2). C'est également le cas du quatrième but mentionné qui touche directement à l'administration dans l'optique de la responsabiliser davantage. Quant au troisième objectif, il est d'ordre pratique. Il dénote la nécessité de donner une base légale à un principe déjà adopté quelques années auparavant dans la décision du Conseil d'Etat de 1996 et de fixer des règles claires et uniformes en cas de demandes d'informations d'un citoyen.

---

<sup>29</sup> Exposé des motifs et projet de loi sur l'information (2001, 1)

<sup>30</sup> Exposé des motifs et projet de loi sur l'information (2001, 1)

<sup>31</sup> Exposé des motifs et projet de loi sur l'information (2001, 3)



## 4 PERIMETRE DE LA LEGISLATION VAUDOISE SUR L'INFORMATION

### 4.1 DIFFÉRENTS NIVEAUX LÉGISLATIFS ENCADRANT LA TRANSPARENCE

Le principe de transparence est inscrit en premier lieu à l'article 17 de la Constitution du Canton de Vaud<sup>32</sup> du 14 avril 2003. Il relève des droits fondamentaux que constituent les libertés d'opinion et d'information.

#### **Art. 17 Libertés d'opinion et d'information**

<sup>1</sup> Les libertés d'opinion et d'information sont garanties.

<sup>2</sup> Elles comprennent :

- a. le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion, comme de s'en abstenir;
- b. le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser;
- c. le droit de consulter les documents officiels, dans la mesure où aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose.

Cette disposition est ensuite traduite au rang de loi au sein de la Loi sur l'information. Un troisième niveau législatif a encore été ajouté avec le Règlement d'application de la loi sur l'information (RLInfo)<sup>33</sup>. Ces trois niveaux<sup>34</sup> sont pris en compte pour l'analyse du périmètre de la transparence dans le canton de Vaud. Il convient toutefois de noter qu'une modification de la Loi sur l'information est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2008 et que le règlement d'application n'a, quant à lui, pas encore été adapté à ces nouvelles dispositions, ce qui entraîne un certain nombre d'incohérences. Dans ces cas-là, comme elle prime sur le règlement d'application, seule la loi a été considérée.

Conformément aux objectifs de ce travail, ce sont principalement les différentes caractéristiques liées à l'information sur demande qui sont présentées ci-dessous et comparées avec les dispositions d'autres législations, en particulier fédérale, bernoise et genevoise.

<sup>32</sup> Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD, RS 101.01)

<sup>33</sup> Règlement d'application de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information du 25 septembre 2003 (RLInfo, RS 170.21.1)

<sup>34</sup> A noter que l'ordre judiciaire possède en plus son propre règlement sur l'information (Règlement de l'ordre judiciaire sur l'information du 13 juin 2006, ROJI, RS 170.21.2)

## 4.2 UNE LÉGISLATION GLOBALE POUR L'INFORMATION DANS TOUTES SES DIMENSIONS

La Loi vaudoise sur l'information englobe, comme son nom l'indique, toutes les modalités relatives à l'information émanant de l'Etat. Elle règle à la fois les dispositions concernant l'information active, transmise spontanément par les autorités ou l'administration, les relations avec les médias ainsi que l'accès à des informations ou à des documents officiels sur demande. Elle se rapproche en cela des lois bernoise et genevoise, qui concernent aussi l'information dans son ensemble, alors que la loi fédérale sur la transparence se limite à la seule information sur demande et uniquement à celle qui concerne des documents officiels, sans régler la question de demandes d'informations générales, ni l'information spontanée. Cela restreint d'ailleurs le champ de la transparence, puisque le citoyen doit préciser le document auquel il souhaite avoir accès, une demande d'information générale n'étant pas traitée selon le principe de la transparence.

D'autres lois cantonales en la matière incluent à l'inverse d'autres objets qui ne sont pas contenus dans la loi vaudoise, mais réglés à part au sein d'autres législations. Soleure, Zürich et Argovie incluent par exemple également la protection des données dans la même base légale. Le canton du Valais y inclut en plus les dispositions sur l'archivage.

En ce qui concerne le point central de ce travail, à savoir l'information sur demande, l'objet de la loi est formulé dans le cadre de la législation vaudoise comme un *“droit à l'information“* selon lequel *“par principe, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public“*<sup>35</sup>. Cette formulation est symboliquement assez forte, puisqu'elle inscrit très explicitement dans la loi la présomption de la publicité pour tous les documents, avant de préciser par la suite que certains cas sont réservés. Même si elles vont dans le même sens, les autres lois suisses ne partent pas de telles déclarations de principe. Elles utilisent des formulations plus prudentes, comme la loi bernoise qui *“règle les principes et la procédure d'information du public sur l'activité des autorités,*

---

<sup>35</sup> Art. 8 LInfo

*notamment le principe de transparence, le droit à l'information et le droit de consulter des dossiers*<sup>36</sup> ou la loi fédérale selon laquelle *“toute personne a le droit de consulter des documents officiels”*<sup>37</sup>.

### 4.3 BÉNÉFICIAIRES

Le droit à l'information, selon la LInfo, est accordé au *“public”*<sup>38</sup>. La loi fédérale ainsi que les législations bernoise et genevoise offrent ce droit à *“toute personne”*<sup>39</sup>, ce qui revient dans un cas comme dans l'autre à ne pas limiter le cercle des bénéficiaires. Dans d'autres lois au niveau international, comme par exemple dans la loi canadienne, ce droit est plus restrictif et réservé aux citoyens et aux résidents permanents<sup>40</sup>.

### 4.4 ORGANISATIONS SOUMISES

La Loi sur l'information définit dans son article 2 quelles sont les organisations qui y sont soumises. Il s'agit d'abord du Grand Conseil, puis du Conseil d'Etat, de l'Ordre judiciaire et des autorités communales ainsi que leurs administrations respectives (à l'exclusion de leurs fonctions juridictionnelles). Enfin, la LInfo s'applique également aux personnes physiques et morales auxquelles le canton ou une commune confie des tâches publiques.

Ce champ d'application correspond à ce que l'on retrouve dans les législations genevoise et bernoise. La loi fédérale est quant à elle plus restrictive, puisqu'elle ne s'applique pas au Parlement et au Conseil fédéral et permet de plus à ce dernier de soustraire certaines entités de l'administration au principe de transparence. Dans sa précédente version, la loi vaudoise permettait au Conseil d'Etat de désigner les personnes morales et autres organismes de droit privé ou public effectuant des tâches publiques assujettis à la loi. Cette disposition a été supprimée lors de l'entrée en vigueur de la révision partielle de la loi au 1<sup>er</sup> novembre 2008.

---

<sup>36</sup> Art. 1 LIn

<sup>37</sup> Art. 6 LTrans

<sup>38</sup> Art. 8 LInfo

<sup>39</sup> Art. 6 LTrans, art. 27 LIn, art. 24 LIPAD

<sup>40</sup> Canada, *Loi sur l'accès à l'information*, art. 4

Du point de vue des entités soumises, comme pour ses bénéficiaires, le périmètre de la loi vaudoise est donc parmi les plus favorables à une application étendue du principe de transparence.

#### 4.5 INFORMATION CONSULTABLE

C'est davantage dans le type d'informations consultable que la loi vaudoise présente des limites, à l'image d'ailleurs des autres lois helvétiques.

Elle considère en effet comme 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”*<sup>41</sup>. Mise à part la loi bernoise qui ne contient pas de définition de la notion de document officiel, les autres lois, comme celles de la Confédération et de Genève, utilisent le même type de critères. Ainsi les documents accessibles au public doivent-ils en principe avoir atteint un stade définitif, être enregistrés sur un quelconque support, se rapporter à une tâche publique et ne pas relever de l'usage personnel.

Tout comme la législation genevoise, la loi vaudoise va plus loin dans la précision de ce dernier point. Elle stipule que les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs sont exclus du champ de la loi<sup>42</sup>. La loi fédérale ne précise rien à ce sujet et, de l'avis d'un spécialiste du droit à l'information interrogé, les courriers ainsi que les e-mails ne constituent pas en soi une exception sur le plan fédéral, sauf s'ils correspondent à une clause d'exception en raison de leur contenu.

En ce qui concerne les documents détenus par une autorité qui n'en est pas l'auteur, la loi fédérale se limite à ceux qui lui ont été communiqués *“en tant que destinataire principal”*<sup>43</sup>. A l'image de la loi vaudoise, les autres législations cantonales étudiées ne mentionnent pas cette distinction.

---

<sup>41</sup> Art. 9, al. 1 LInfo

<sup>42</sup> Art. 9, al. 2 LInfo et Art. 14 RLInfo

<sup>43</sup> Art. 10, al. 1 LTrans

#### 4.6 EXCEPTIONS

En plus des restrictions déjà incluses la définition de la notion de documents officiels et qui interdisent notamment l'accès aux documents en cours d'élaboration ou destinés à l'usage personnel, les lois sur la transparence indiquent toujours un certain nombre d'exceptions justifiant un refus complet ou partiel d'une information ou d'un document demandé par un citoyen.

Pour le canton de Vaud, une liste des intérêts prépondérants limitant l'accès à l'information est énumérée à l'article 16 de la LInfo. Le caractère "*exceptionnel*" de ces restrictions y est explicitement mentionné, de même que le devoir de livrer le maximum d'informations possibles même partielles<sup>44</sup>. Elles concernent d'une part la non-transmission totale ou partielle d'informations lorsqu'un intérêt public prépondérant s'y oppose, à savoir "*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;*
- c. *le travail occasionné serait manifestement disproportionné ;*
- d. *les relations avec d'autres entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible*<sup>45</sup>.

L'article 14 du règlement d'application de la LInfo ajoute de plus que les documents devant permettre la formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale ne sont pas soumis à la loi, ce qui précise l'exception présentée en lettre a ci-dessus.

D'autre part, des intérêts privés prépondérants peuvent s'opposer à la publication d'informations ou de documents "*lorsque* :

---

<sup>44</sup> Art. 17 LInfo

<sup>45</sup> Art. 16, al. 2 LInfo

- a. *la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée;*
- b. *la protection de la personnalité dans des procédures en cours devant les autorités;*
- c. *le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi*<sup>46</sup>.

Ces exceptions recouvrent dans les grandes lignes les mêmes éléments que celles des autres lois. Elles sont formulées dans le cas vaudois de manière relativement générale. Si elles sont légèrement plus précises que celles de la législation bernoise, elles sont moins détaillées que celles des lois fédérale et genevoise.

Le caractère plus ou moins précis des exceptions constitue un enjeu de taille en termes de mise en oeuvre de la loi, offrant une marge de manœuvre plus ou moins importante aux responsables de son application. Dans le rapport de la minorité de la commission en charge de ce projet de loi au Grand Conseil, il est mentionné que *“la liste des intérêts prépondérants telle qu’elle est présentée est bien suffisante : à la limite, on pourrait refuser pratiquement toute demande d’information sur la base de cette liste”*<sup>47</sup>. Cette critique pourrait être retournée en argumentant qu’une formulation vague des exceptions permet le cas échéant de ne pas y soumettre un certain nombre de documents, alors qu’une liste détaillée ne permet pas cette marge d’appréciation.

D’autres motifs d’exceptions sont également valables lorsque les dispositions d’autres lois empêchent la transmission d’informations. De même, un tiers sur qui un renseignement sous forme non anonymisée serait communiqué doit être informé et peut s’opposer à la transmission de cette information. Ces dispositions se retrouvent dans la plupart des lois, soit en matière d’information, soit en matière de protection des données.

---

<sup>46</sup> Art. 16, al. 3 LInfo

<sup>47</sup> *Bulletin du Grand Conseil*, Séance du mardi après-midi 3 septembre 2002, p. 2680

#### 4.7 MODALITÉS DE DÉPÔT ET DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'INFORMATION

##### *Exigences envers les demandeurs*

Selon l'article 10 de la LInfo, les demandes n'exigent pas d'être motivées et ne sont en principe soumises à aucune exigence de forme, mais doivent contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. Il est possible cependant qu'une autorité impose la formulation d'une demande par écrit. C'est le cas notamment lorsque le collaborateur concerné présume l'existence d'un intérêt opposé à la satisfaction de la demande et lorsque la demande n'est pas assez précise, comme le stipule l'article 15 du règlement d'application de la LInfo.

La loi genevoise prévoit également la possibilité de demander au besoin que la requête soit formulée par écrit, mais ne précise aucune autre exigence quant à la forme. La législation fédérale ne contient pas non plus d'exigence de forme et permet aussi bien qu'une demande soit effectuée par oral, par téléphone par exemple, ou par écrit que ce soit par fax, e-mail ou courrier postal. Elle exige par contre dans la mesure du possible des indications précises sur le document demandé. Quant à la loi bernoise, elle stipule que toute demande d'accès à un document officiel soit déposée par écrit de manière suffisamment précise.

##### *Aide proposée aux demandeurs*

Le cadre légal vaudois ne propose pas d'aide au demandeur dans sa recherche d'informations. Une telle disposition est cependant rare, mais se retrouve par exemple dans l'ordonnance fédérale sur la transparence.

Le règlement d'application de la LInfo oblige par contre les entités soumises à la loi à publier une liste des documents en leur possession, en précisant lesquels ne sont pas accessibles. Cette prescription a été inscrite afin de constituer une aide au requérant qui peut ainsi se faire une idée des types de documents à sa disposition. Sans une telle liste, il est en effet difficile pour un citoyen de savoir quels documents l'administration possède et seraient susceptibles de l'intéresser. Aucune

autre loi ne prescrit l'élaboration d'une telle liste et cette lacune a été reconnue comme une faiblesse lors de l'évaluation de la loi fédérale<sup>48</sup>.

#### *Personnes habilitées au traitement des demandes*

En ce qui concerne le processus de traitement des demandes, la loi vaudoise est assez précise sur l'attribution des compétences pour la gestion de ces requêtes. Elle stipule dans son article 14 que chaque autorité doit désigner des personnes autorisées à traiter les demandes et mettre en place des procédures à cet effet. La loi genevoise contient des prescriptions semblables, alors que la loi bernoise ne contient rien à ce sujet. Au niveau fédéral, chaque département doit nommer au minimum un-e conseiller/-ère à la transparence. Cette personne a toutefois avant tout un rôle de conseil et d'information des collaborateurs, sans être la seule explicitement habilitée à traiter les demandes.

En cas de refus total ou partiel, le règlement d'application de la loi vaudoise prévoit une communication écrite signée du chef de service avec copie au chef de département<sup>49</sup>. En cas de risque d'atteinte à la sphère privée, le service de justice doit être consulté au préalable<sup>50</sup>. Le cadre légal vaudois est donc particulièrement rigoureux sur la procédure de traitement des demandes, les personnes habilitées à s'en occuper et leur contrôle. Les autres lois sont moins précises à ce sujet.

#### *Modalités de consultation*

Les modalités de consultation sont les mêmes pour le canton de Vaud que pour les autres législations, à savoir la possibilité de consulter le document sur place ou d'en obtenir une copie<sup>51</sup>.

#### *Délais de traitement des requêtes*

Selon l'art. 12 LInfo, la réponse de l'autorité doit intervenir le plus rapidement possible, au plus tard dans les quinze jours suivant la réception de la demande. Ce délai peut exceptionnellement être prolongé

---

<sup>48</sup> Pasquier & Meillard (2009a)

<sup>49</sup> Art. 18 RLInfo ; selon les nouvelles dispositions de la LInfo entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2008, une telle copie doit également être envoyée au Préposé cantonal à la protection des données et à l'information (cf § 4.8). Sur ce point, le RLInfo devra donc être adapté pour plus de cohérence avec la teneur actuelle de la LInfo.

<sup>50</sup> Art. 23 RLInfo

<sup>51</sup> Art. 13 LInfo

de quinze jours si le volume des documents, leur complexité ou la difficulté à les obtenir l'exigent. Dans ce cas, le demandeur doit être informé du retard et de ses motifs. Un effort particulier doit de plus être entrepris pour tenir compte des besoins particuliers des médias.

La loi fédérale contient également un délai de réponse, fixé à vingt jours et pouvant être prolongé une fois d'autant, moyennant information du requérant. Les lois genevoise et bernoise ne contiennent par contre pas de délai. La limitation du temps à disposition des autorités pour traiter une demande renforce la position du citoyen. En l'absence de tels délais, l'administration pourrait en effet jouer sur le facteur temps pour retarder au maximum la divulgation d'un document, en attendant par exemple qu'il perde de sa sensibilité.

#### *Gratuité sauf cas particuliers*

Selon l'article 11 de la loi vaudoise ainsi que l'article 16 de son règlement d'application, la transmission d'informations ou de documents est en principe gratuite. Des émoluments sont cependant prévus lorsque la requête entraîne un travail important, en cas de demandes répétitives ou pour les photocopies. S'il s'agit d'un journaliste, les informations qui lui sont transmises sont toujours gratuites. Au cas où un montant est facturé, le requérant doit être averti au préalable. Les tarifs sont de CHF 40.- par heure de travail lié à la requête. La première heure n'est pas facturée. Les heures excédant quatre heures de travail sont ensuite facturées CHF 60.-. Lorsqu'une demande sur le même sujet est déposée plus de trois fois par année par la même personne, l'émolument est directement fixé à CHF 60.- par heure. Les photocopies sont quant à elles facturées 20 centimes par page dès la 21<sup>ème</sup> page.

La législation vaudoise est celle qui a approfondi le plus la question des émoluments. L'objectif est essentiellement de limiter les demandes abusives qui entraveraient le fonctionnement de l'administration, sans toutefois devenir un frein trop conséquent au dépôt de demandes et par là même à la transparence. La loi fédérale prévoit également le versement d'un émolument, après avertissement du demandeur, lorsque la demande dépasse CHF 100.- équivalents à une heure de travail ou

lorsque les copies sont importantes. Dans le canton de Berne, un émoulement est perçu lorsqu'une requête "*occasionne un travail particulier*"<sup>52</sup>. La loi n'est cependant pas plus précise, ni sur le tarif, ni sur les conditions de facturation. La loi genevoise prévoit quant à elle la gratuité pour la consultation de documents sur place et le paiement d'un émoulement pour les copies, sans que les tarifs ne soient détaillés.

#### 4.8 VOIES DE RECOURS

La Loi vaudoise sur l'information prévoit que tout refus total ou partiel de transmettre un document, de même que toute publication différée de la part de l'administration cantonale, fasse l'objet d'une réponse écrite dûment motivée par l'autorité compétente. Une copie de ce courrier doit en outre être adressée au Préposé cantonal à la protection des données et à l'information. En cas d'insatisfaction, le demandeur peut recourir soit auprès du Préposé, soit directement auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

Le rôle du Préposé consiste à informer d'office ou sur demande la population ou l'administration sur les modalités d'accès aux documents officiels. Sa fonction principale, en matière de transparence, consiste toutefois essentiellement à organiser une conciliation entre les parties lors de demandes insatisfaites. Lorsqu'il est saisi par un demandeur, il doit d'abord le notifier à l'autorité concernée. Il tente ensuite de trouver un accord entre le citoyen et l'administration. Si cette conciliation aboutit, l'affaire est classée. Dans le cas contraire, il rend une décision qu'il notifie aux deux parties. Pour permettre au Préposé d'accomplir son rôle, les documents incriminés doivent être portés à sa connaissance, même s'ils restent secrets pour le public. Cette procédure est gratuite, sauf demande abusive.

Si le désaccord persiste ou si le requérant décide de ne pas passer par le Préposé, il a encore la possibilité de recourir gratuitement auprès du Tribunal cantonal.

---

<sup>52</sup> Art. 30 LIn

Pour les demandes concernant l'activité du Conseil d'Etat, respectivement du Grand Conseil, ce sont ces derniers qui statuent définitivement, sans aucune possibilité de recours. Celles qui se rapportent à l'ordre judiciaire peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, mais ne relèvent pas des compétences du Préposé. La fonction de conciliation n'est pas valable non plus pour les communes, où seul le recours au Tribunal cantonal est admis.

Les voies de recours sont donc différentes selon l'entité concernée par la requête, la fonction de conciliation intermédiaire par le Préposé étant limitée aux litiges avec l'administration cantonale. Le fait qu'aucune voie de recours ne soit prévue contre les décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil constitue un bémol en regard du principe de transparence.

Les autres lois ne prévoient pas de telles distinctions entre les diverses autorités soumises à la loi. La loi bernoise ne prévoit pas de fonction de conciliation, les recours étant directement adressés au Tribunal cantonal. Le canton de Genève possède quant à lui une médiatrice et la Confédération un Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, tous deux faisant office d'instance de médiation à l'image du Préposé vaudois.

Cette fonction intermédiaire de médiation ou de conciliation exercée par le préposé joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des lois sur la transparence. *“En intervenant comme médiateur, en répondant aux sollicitations de l'administration le cas échéant, il contribue à mettre en place de bonnes pratiques, à éliminer les questionnements qui subsistent et à réduire les résistances internes à l'administration. Ensuite, une telle fonction est de nature à aider considérablement les requérants qui, en l'absence d'une telle instance, seraient, de l'avis de plusieurs experts, certainement moins enclins à déposer plainte auprès du Tribunal”*<sup>53</sup>. Enfin, la fonction de médiation du Préposé doit permettre d'intervenir plus rapidement, sachant qu'une information perd très vite de sa valeur, alors que le traitement judiciaire des plaintes peut prendre beaucoup plus de temps. Les Etats-Unis viennent justement d'introduire une telle

---

<sup>53</sup> Pasquier & Meilland (2009a, 34)

instance de médiation, alors qu'auparavant les requérants insatisfaits n'avaient pas d'autres possibilités que de recourir au tribunal. L'idée est de réduire les coûts et le temps de traitements des cas litigieux<sup>54</sup>. Il est à ce titre surprenant que le canton de Vaud limite cette instance aux seuls litiges concernant l'administration cantonale.

La tâche de Préposé à l'information est nouvelle dans le canton de Vaud<sup>55</sup>. Elle remplace depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2008 la Commission restreinte de médiation<sup>56</sup> et constitue le principal changement issu de la révision partielle de la LInfo. Il existe trois différences principales entre les deux institutions. Premièrement, la Commission était, comme son nom l'indique, un organe composé de plusieurs personnes, permettant un échange de points de vue, alors que le Préposé agit seul<sup>57</sup>. Deuxièmement, la procédure a changé de nom. La Commission organisait une "médiation", alors que le Préposé a une fonction de "conciliation", ce qui est interprété du point de vue juridique comme une formalisation de cette procédure, alors que la médiation pouvait s'effectuer de manière plus informelle. Troisièmement, la Commission ne s'occupait que de l'information alors que le Préposé cumule les tâches liées à l'information et à la protection des données. Le fait d'attribuer ces deux tâches à la même personne est souvent critiqué par les experts. Les deux problématiques étant souvent liées, les cas sont parfois plus faciles à trancher par une instance qui traite à la fois de protection des données et de transparence. En même temps, ces deux tâches peuvent s'avérer partiellement contradictoires, l'une prônant l'ouverture et l'autre la protection de l'information, d'où un potentiel conflit d'intérêt.

---

<sup>54</sup> Cette instance, appelée *Office of Government Information Services*, est opérationnelle depuis septembre 2009.

<sup>55</sup> Le règlement d'application de la LInfo n'a pas encore été mis en conformité par rapport à ce changement. Par conséquent, ses articles 28 à 36, qui traitent de l'ancienne commission de médiation doivent être modifiés. Même si cette partie du règlement est officiellement en vigueur, elle n'est pas prise en compte ici, car elle est incohérente par rapport aux dispositions actuelles de la LInfo qui, en raison de leur rang normatif supérieur, priment.

<sup>56</sup> Le chapitre 5.4 revient plus en détails sur la composition et le rôle de cette commission.

<sup>57</sup> Ce passage de trois à une personne ne doit pas être interprété comme une volonté de diminution des ressources attribuées à la LInfo. En effet, les membres de la commission ne siégeaient qu'à titre accessoire, alors que le poste de Préposé est un poste permanent.

Un dernier point mérite encore d'être soulevé à propos des instances de recours dans le canton de Vaud. Il s'agit de l'accent mis sur la coordination entre les différentes étapes de la procédure. Le Préposé doit en effet être informé des refus et de leurs motifs par l'administration et celle-ci doit être mise au courant des recours la concernant par le Préposé. Ce type de dispositions n'existe pas dans d'autres lois et pose quelques problèmes, notamment dans l'application de la législation fédérale où la collaboration des offices avec le Préposé est parfois négligée. La loi vaudoise ne va cependant pas jusqu'à prévoir que le Préposé soit informé des suites données à ses prises de positions, ce qui a été relevé comme une lacune au niveau fédéral<sup>58</sup>.

#### **4.9 RÉTROACTIVITÉ**

La loi vaudoise s'applique aussi bien aux documents élaborés avant qu'après son entrée en vigueur. C'est effectivement le cas de la plupart des lois sur l'accès à l'information, à l'exception notable de la loi fédérale qui n'est pas rétroactive et ne s'applique donc qu'aux documents élaborés après son entrée en vigueur, soit après le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Cette clause de non-rétroactivité est également présente dans les lois schwytzoise et uranaise et limite considérablement la quantité de documents accessibles.

#### **4.10 APPRÉCIATION GLOBALE DU CADRE LÉGISLATIF**

L'analyse des textes législatifs vaudois sur l'information, de même que leur comparaison avec d'autres lois fédérale et cantonales, permettent de mieux comprendre quel est le périmètre de la transparence dans le canton de Vaud. En effet, l'existence seule d'un cadre légal ne permet pas de mettre tous les Etats sur un pied d'égalité et de déclarer qu'ils appliquent tous le principe de transparence. L'étendue de ce dernier peut varier considérablement d'un texte à l'autre.

En ce qui concerne le principe d'information sur demande dans le canton de Vaud, il en ressort les constats suivants. Tout d'abord, en

---

<sup>58</sup> Voir Pasquier & Meilland (2009a)

réglant à la fois des demandes d'information et de documents, en ouvrant cet accès à un public illimité et en soumettant l'ensemble des entités étatiques au principe de transparence, la Loi vaudoise sur l'information possède un champ d'application parmi les plus larges possibles. Toutefois, la définition des documents accessibles ainsi que la liste des exceptions viennent restreindre ce champ d'application, ce qui est le cas également des autres législations présentées. Dans le cas du canton de Vaud, étant donné le caractère relativement général de la formulation des exceptions, c'est la pratique qui s'avère déterminante selon que les entités concernées, de même que les instances de recours, interprètent les clauses d'exceptions de manière plus ou moins restrictive.

La mise en œuvre de la loi sera d'autant plus intéressante à étudier que le principe de la transparence est formulé de manière particulièrement ouverte en préambule de la LInfo, alors que les autres législations sont plus prudentes.

En ce qui concerne le processus de traitement des demandes, il ressort que le canton de Vaud est allé assez loin dans la formalisation de cette procédure. Seules les personnes désignées comme telles sont en effet habilitées à traiter des demandes. De plus en cas de refus, la réponse passe obligatoirement par le chef de service et le chef de département, et même dans certains cas, par une validation par le service de justice, ce qui dénote une volonté de contrôle de l'information publiée.

Une autre particularité vaudoise réside dans la liste des documents officiels que chaque service se doit d'élaborer. Un tel document n'existe ni dans la loi fédérale, ni dans aucun autre canton. L'existence de cette liste est importante pour orienter le citoyen vers des documents dont il n'aurait pas connaissance, mais qui seraient susceptibles de l'intéresser.

Enfin, l'existence de voies de recours différenciées selon l'autorité concernée par la demande est une autre spécificité vaudoise à mentionner, puisque la fonction de conciliation exercée par le Préposé n'est valable que pour l'administration cantonale et qu'aucune possibilité de recours n'existe contre le Grand Conseil et le Conseil

d'Etat, alors même que le droit de recours constitue par excellence la garantie d'application des lois.

Pour le reste, la législation vaudoise est relativement comparable aux standards que l'on retrouve dans les autres cantons, au niveau fédéral, voire dans d'autres pays, en matière d'accès à l'information.



## 5 APPLICATION ET USAGE DE LA LOI VAUDOISE SUR L'INFORMATION

### 5.1 PRÉPARATIFS LIÉS À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI

Afin de rendre compte de la mise en œuvre du principe de la transparence, il importe de s'intéresser en premier lieu à tout ce qui a été préparé au sein de l'administration pour faire face à ces nouvelles dispositions. Par préparatifs, il faut entendre à la fois les ressources humaines et financières affectées spécifiquement à la transparence, les travaux de sensibilisation des collaborateurs et de la population ainsi que l'ensemble des outils élaborés en guise de support à l'application de la loi (processus de traitement des requêtes, guides, check-lists, etc).

#### 5.1.1 Ressources humaines et financières

##### *Ressources humaines*

En ce qui concerne l'information sur demande, aucun poste supplémentaire n'a été créé au sein des entités soumises à la LInfo pour le traitement des requêtes. La question avait été soulevée dans l'exposé des motifs, mais le bilan de l'expérience bernoise a conduit à conclure que l'administration ne serait pas submergée par les demandes et serait par conséquent à même d'y faire face avec les effectifs existants. Les avis exprimés lors des entretiens confirment que le traitement des requêtes d'accès à l'information s'intègre dans le travail quotidien des collaborateurs de l'administration sans provoquer de surcharge et donc sans nécessiter l'engagement de personnel supplémentaire.

Les seules ressources humaines spécifiquement dédiées au principe de la transparence sont celles allouées à la Commission restreinte de médiation jusqu'en 2008, mais à titre accessoire puisque la Commission ne siègeait que rarement, et le poste de Préposé depuis le 1er janvier 2009 dont une partie est consacrée à l'information sur demande.

##### *Ressources financières*

Au niveau des ressources financières liées à la LInfo, l'exposé des motifs n'a retenu que les coûts engendrés par la sensibilisation des

collaborateurs au nouveau principe de transparence. Pour l'ensemble de l'Etat de Vaud, ce budget a été estimé à CHF 40'000.- pour une formation des hauts cadres et à CHF 80'000.- pour une option de formation plus large dispensée à la fois aux cadres supérieurs et intermédiaires<sup>59</sup>.

Aucun investissement matériel particulier n'a été prévu pour la mise en œuvre de la LInfo, comme ce fut par exemple le cas en Ecosse<sup>60</sup> où l'introduction du principe de transparence s'est accompagnée de développements spécifiques au niveau du management des documents.

Ces constats montrent que l'introduction de la LInfo a pu s'effectuer à moindres coûts, comme prévu à la lumière de l'expérience bernoise et comme ce fut le cas lors de la mise en œuvre de la loi fédérale<sup>61</sup>. Les craintes exprimées lors de la consultation quant aux coûts engendrés par une telle loi ne sont donc pas confirmées.

### 5.1.2 Sensibilisation des collaborateurs

La sensibilisation des collaborateurs occupe une place majeure au niveau des préparatifs à l'entrée en vigueur de la LInfo. L'exposé des motifs a beaucoup insisté sur ce point, ce qui n'est par exemple pas le cas du message accompagnant la loi fédérale.

La citation suivante extraite de l'exposé des motifs illustre bien cette prise de conscience par le canton de Vaud de l'importance de la sensibilisation du personnel pour accompagner et favoriser le passage à la transparence. *“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”*<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Exposé des motifs et projet de loi sur l'information (2001, 17)

<sup>60</sup> Burt & Taylor (2007)

<sup>61</sup> Pasquier & Meilland (2009a)

<sup>62</sup> Exposé des motifs et projet de loi sur l'information (2001, 17)

Dans les faits, toutes les entités soumises à la loi ont été informées des nouvelles dispositions relatives à la transparence. Des ateliers de formation ont été mis sur pied dans l'administration cantonale, des présentations ont été organisées à l'intention des communes lors des assemblées de districts et des conférences ont été données aux organismes externes à l'administration assumant des tâches publiques et par conséquent soumis à la LInfo.

Dans son rapport portant sur l'année 2004, la Commission restreinte de médiation salue cet effort général d'information entrepris par la Chancellerie pour garantir la mise en œuvre de la loi. Ces actions sont jugées remarquables en comparaison à d'autres cantons.

Les entretiens confirment la qualité et la priorité accordée à l'information du personnel lors de l'introduction de la LInfo. Ils mettent toutefois en évidence que de telles formations n'ont plus été dispensées depuis lors. Des informations écrites, sous forme de directives, de notes ou de rappels au sujet de la LInfo, sont adressées occasionnellement aux collaborateurs, mais davantage en ce qui concerne les relations générales avec les médias que l'information sur demande. Plusieurs personnes interrogées ont donc souligné un problème de suivi. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi, de nouveaux collaborateurs ont intégré l'administration et de nouveaux syndics et conseillers municipaux ont été élus dans les communes, sans avoir été sensibilisés à la LInfo. De même, les collaborateurs ayant bénéficié d'une telle formation n'ont pour la plupart pas été confrontés régulièrement à des requêtes d'accès à l'information, si bien qu'une mise à jour de leurs connaissances pourrait s'avérer utile.

De l'avis de plusieurs personnes interrogées, il serait profitable d'organiser de temps à autre de nouvelles formations à la LInfo, axées avant tout sur des aspects concrets du traitement des demandes d'accès à l'information, afin de rappeler aux collaborateurs comment réagir à partir d'exemples fictifs ou rencontrés dans d'autres services.

### 5.1.3 Information du public

La principale source d'information à l'usage du public concernant la LInfo se trouve sur le site internet de l'Etat de Vaud, dont une partie est dédiée spécialement au principe de la transparence<sup>63</sup>. Une revue des sites internet des autres cantons au bénéfice d'une loi sur la transparence montre que cela n'existe que pour les cantons de Vaud et Argovie<sup>64</sup> ainsi que pour la loi fédérale sur le site du Préposé à la protection des données et à la transparence<sup>65</sup>. Pour les autres cantons, on trouve toujours la législation et parfois la jurisprudence en ligne, mais pas ou peu d'explications supplémentaires.

La présentation de la LInfo est très complète sur le site de l'Etat de Vaud. Elle ne se contente pas de reproduire la loi, mais explique en termes compréhensibles pour le grand public ses différentes dispositions : de quoi s'agit-il ? qui est concerné ? que peut-on consulter ? quelle est la procédure ? etc. On y trouve également les principaux documents relatifs à l'historique de la loi, le texte de loi, son règlement d'application, les rapports de la Commission de médiation, la jurisprudence ou encore les coordonnées du Préposé.

Dans son dernier rapport 2007-2008, la Commission de médiation recommande en plus la publication d'un vade mecum à l'usage du citoyen récapitulant l'ensemble de la procédure à suivre pour une demande d'accès à un document officiel.

Deux petits bémols supplémentaires peuvent être émis. On peut premièrement regretter que ces pages internet consacrées à la LInfo ne soient pas directement accessibles depuis la page d'accueil, puisqu'il s'agit d'un outil d'information à l'usage du citoyen. Ces pages sont certes visibles depuis plusieurs autres pages (en cliquant sur "*lois*" ou via les mots-clés "*information*" ou "*transparence*"), mais un public non averti risque de les manquer.

Deuxièmement, depuis les modifications entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2008, seul le strict minimum a été adapté. Il faut par exemple

---

<sup>63</sup> <http://www.vd.ch/fr/themes/etat-droit/votations-et-elections/transparence>

<sup>64</sup> <http://www.idag.ag.ch>

<sup>65</sup> <http://www.edoeb.admin.ch>

cliquer sur l'ancien onglet "*Commission restreinte de médiation*" pour découvrir qu'elle a été remplacée par un Préposé et pouvoir être redirigé vers celui-ci. Une légère adaptation de l'architecture du site, pour le rendre conforme aux nouvelles dispositions de la loi, suffirait à y remédier.

Malgré les légers défauts relevés, ces pages constituent une source d'information remarquable pour le citoyen qui a accès à une connexion internet et possède quelques compétences de recherche sur le web. En prenant soin d'expliquer les possibilités de la LInfo au public, le canton de Vaud franchit un pas vers la "*transparence sur la transparence*", qui reste trop souvent lacunaire quand on s'intéresse à ce type de lois.

#### **5.1.4 Guides à l'usage des communes et des services**

Lors de l'introduction de la LInfo, la Chancellerie a rédigé un guide à l'usage des communes explicitant les conséquences du principe de transparence au niveau municipal. Dans ses rapports portant sur les années 2004 ainsi que 2005-2006, la Commission de médiation déplorait l'absence d'un tel vade mecum à l'usage des services de l'administration cantonale. Un "*guide pratique de la communication à l'usage de l'administration cantonale*" a depuis été mis à disposition sur le site intranet de l'Etat de Vaud. Il comprend une partie sur l'information sur demande qui explique la notion de document officiel, précise la liste des intérêts prépondérants en donnant des exemples et reprend les principales modalités du traitement des demandes, ainsi que les délais et les émoluments.

D'après les entretiens, les services se basent sur ces documents ainsi que sur les directives ou notes internes en lien avec des points particuliers de la LInfo, comme la communication d'information sur demande des médias. Comme le confirment les résultats du questionnaire distribué aux services, ils n'ont pas élaboré de processus ou de check-lists propres à leur organisation. Seules certaines communes se sont dotées de directives internes propres rappelant qui est habilité à délivrer de l'information sur demande et quelles sont les procédures correspondantes.

Au niveau de la préparation, les entités soumises à la loi n'ont par conséquent pas dû investir de temps dans la rédaction de procédures internes, comme ce fut le cas au niveau fédéral où, en l'absence de directives centralisées, les offices ont à leur gré mis sur pied leurs propres processus chacun de leur côté, démultipliant ainsi le temps de préparation<sup>66</sup>.

#### **5.1.5 Liste des documents détenus par les organisations soumises à la LInfo**

L'effort le plus important consenti par les entités soumises à la LInfo réside dans l'élaboration des listes des types de documents qu'elles détiennent. Selon le règlement d'application de la LInfo, les organisations disposaient d'une année pour publier ces listes. De l'avis de la plupart des membres de l'administration interrogés, que ce soit au niveau communal ou cantonal, ce travail s'est avéré particulièrement fastidieux et a pris un temps considérable.

Dans l'absolu, cette liste, qui constitue comme déjà mentionné une particularité vaudoise, est importante pour que le citoyen puisse connaître quels sont les documents qui existent et seraient susceptibles de l'intéresser. En l'absence d'une telle liste, il est difficile d'identifier les documents détenus par l'administration et par conséquent de formuler des demandes.

Conformément au RLInfo, le canton de Vaud ne publie cependant pas une liste exhaustive de tous les documents détenus par les administrations concernées, ce qui a été jugé trop compliqué à élaborer et difficile à mettre à jour. Il s'agit dans les faits d'une liste pour chaque entité qui regroupe les types de documents qu'elle détient, en mettant en évidence ceux qui ne sont pas accessibles. On trouve les listes de chacun des services de l'Etat de Vaud, de l'Union des communes vaudoises ainsi que des organisations externes soumises à la LInfo sur les pages internet consacrées à la transparence.

L'examen de ces listes montre que chacune d'entre elles comporte une partie générique regroupant des types de documents communs à toute

---

<sup>66</sup> Pasquier & Meilland (2009a)

l'administration cantonale (lois, budgets, rapports de gestion, etc.) ainsi qu'une partie spécifique à chaque service en lien avec ses prestations. Ces listes donnent une vue d'ensemble des activités du service et permettent d'identifier un certain nombre de documents potentiellement intéressants pour le citoyen qu'il n'aurait peut-être pas spontanément l'idée de demander. Par exemple, les rapports d'analyse des eaux de piscine et de plages ou encore les études liées à la création de nouveaux établissements pénitentiaires figurent parmi les documents accessibles.

Le degré de détails varie cependant en fonction du type de documents concernés. Les formulaires à disposition du public (de demande de naturalisation, de passeport, de permis d'élève conducteur, d'autorisation de construire, etc.) sont souvent énumérés un à un. Ce n'est jamais le cas des avis de droit pour lesquels la formulation utilisée est "*avis de droit en lien avec le domaine traité par le service*", ce qui empêche le citoyen d'en identifier le contenu. De même, on apprend que tout service détient des "*courriers adressés au service et réponses aux courriers*", le plus souvent sans autres détails. De même, les données statistiques figurent souvent sous le label "*statistiques*" ou "*tableaux statistiques*" et les rapports d'étude sont souvent regroupés sous la seule catégorie "*rapports établis dans le cadre des projets du service*".

Pour mettre sur pied ces listes, la Chancellerie a rencontré individuellement 52 représentants des services de l'administration cantonale pour leur exposer le but de la démarche et répondre à leurs questions. Ce faisant, elle a ainsi pu identifier dans chaque service un répondant pour les questions liées à la LInfo.

Au niveau des communes, c'est l'Union des communes vaudoises (UCV) qui a établi une liste de base des documents détenus par toute commune, laissant ensuite le soin aux communes de le compléter. Un survol des sites internet des plus grandes communes ainsi que de quelques petites communes montre toutefois qu'à l'exception de la ville de Lausanne<sup>67</sup>, de telles listes de documents sont introuvables.

---

<sup>67</sup> <http://www.lausanne.ch/view.asp?domId=64109&language=F>

Ces listes n'ont de plus pas fait l'objet de mises à jour, ce qui créerait un travail trop important aux yeux de la plupart des personnes interrogées, voire disproportionné en regard de leur utilisation. Une révision de ces listes, de manière à veiller au minimum à ce qu'elles soient encore pertinentes, devrait néanmoins être envisagée, sans quoi leur maintien en ligne est problématique.

## **5.2 ORGANISATION DU TRAITEMENT DES REQUÊTES D'ACCÈS À L'INFORMATION**

### **5.2.1 Processus de traitement des demandes**

La plupart des demandes d'accès à l'information sont traitées de manière totalement décentralisée, ce qui signifie que les collaborateurs compétents sur une question y répondent directement. Cela vaut essentiellement pour les demandes de renseignements et d'informations générales, voire de documents non problématiques.

Dès qu'une demande est potentiellement sensible, elle est soit traitée par les collaborateurs de la division concernée puis validée par une personne habilitée, soit directement redirigée vers la ou les personne(s) habilitée(s) à traiter ce type de demandes pour le service. Dans ce cas, les juristes du service sont souvent impliqués et dans certains cas le service transversal de justice également.

Quand on parle de personne habilitée, il s'agit souvent dans la pratique du chef de service, compétent toutefois pour les seules questions techniques. Dès qu'il estime qu'une demande revêt une certaine charge politique, c'est alors le conseiller d'Etat à la tête du département (ou le conseiller municipal dans le cas d'une commune) qui décidera de la suite à donner.

Le processus varie donc en fonction de la sensibilité de l'information demandée. Plus la charge politique est élevée, plus la demande remontera dans la hiérarchie. En ce sens, le contrôle exercé sur l'information qui sort de l'administration reste important.

Contrairement à l'administration fédérale où le processus de traitement des requêtes variait selon les offices, certains se montrant plus souples et

d'autres très axés sur le contrôle par la hiérarchie, cette manière de faire semble homogène dans l'administration cantonale vaudoise. Cette situation est voulue par la LInfo, qui prévoit explicitement une telle procédure avec nomination de personnes habilitées, et rappelée dans des notes internes, notamment en ce qui concerne l'information demandée par les médias.

### **5.2.2 Gestion du temps consacré aux requêtes**

La LInfo exige des autorités qu'elles traitent les demandes d'accès à l'information le plus rapidement possible, au plus tard dans les quinze jours après réception, avec une prolongation exceptionnelle possible de quinze jours supplémentaires.

Selon les données récoltées aussi bien lors des entretiens que dans le questionnaire adressé aux services, ce délai ne pose pas de problèmes dans la plupart des cas. Les demandes de renseignements et d'informations générales sont le plus souvent traitées dans la journée. Quand il faut rechercher un document ou élaborer une réponse motivée par écrit, cela peut prendre quelques jours, mais n'excède en principe pas les quinze jours prescrits par la loi.

Ce délai pose néanmoins des problèmes pratiques dans des cas particuliers. Ainsi, dans le cas d'une commune, si une demande doit être présentée au Conseil municipal qui se réunit une fois par semaine, puis être acheminée dans un service pour traitement et remonter au Conseil municipal pour validation, on dépasse les quinze jours prévus par la loi. Ce cas de figure semble toutefois rare et les délais sont le plus souvent respectés.

Cet aspect est important pour l'évaluation, sachant que de trop longs délais de traitement peuvent dénuer l'information de son actualité, et par là même de son intérêt.

### **5.2.3 Politique en matière d'émoluments**

Si l'information sur demande est en principe gratuite, des émoluments sont prévus dans des cas particuliers, par exemple en cas de travail occasionné important ou de demandes répétitives (cf § 4.7). Sachant

qu'un coût trop élevé peut s'avérer dissuasif pour le citoyen, un équilibre doit être trouvé entre un accès sans entrave financière et des garde-fous pour éviter des demandes disproportionnées qui viendraient perturber l'administration dans ses activités de base.

Cette solution semble fonctionner, puisque, selon les informations livrées par les services, la plupart n'ont jamais perçu d'émoluments pour des demandes d'accès à l'information.

### 5.3 ETAT DES LIEUX DES REQUÊTES D'ACCÈS À L'INFORMATION

#### 5.3.1 Des données lacunaires

Il n'existe pas de statistique officielle sur le nombre et les caractéristiques des requêtes d'accès à l'information reçues par les organisations soumises à la Loi sur l'information.

La première année d'application de la LInfo, la Chancellerie avait contacté chaque service pour connaître le nombre de demandes, dans le but d'établir son rapport de mise en œuvre. Elle avait également sollicité l'Union des communes vaudoises, qui avait fait parvenir un questionnaire à ses membres, de même que les autres entités concernées extérieures à l'administration. Cette démarche de recensement des requêtes d'accès à l'information n'a cependant pas été réitérée par la suite.

C'est pourquoi, dans le cadre de la présente évaluation, un questionnaire a été distribué aux services de l'administration cantonale avec des questions sur le nombre et les caractéristiques des demandes, afin de disposer de données sur la situation actuelle. Cette enquête n'a en revanche pas été étendue aux communes et aux organisations externes à l'administration soumises à la loi.

Le questionnaire a été transmis à l'ensemble des services et secrétariats généraux de l'Etat de Vaud par l'intermédiaire du Chancelier. 24 d'entre eux ont répondu, soit un peu plus de la moitié. Les données livrées ne reflètent qu'une estimation du nombre de requêtes, puisque aucune entité soumise à la LInfo n'a déclaré tenir une statistique des demandes d'accès à l'information reçues.

Elles ne sont donc pas totalement fiables et représentatives, d'autant plus qu'il n'existe pas de définition précise de ce que constitue une requête au sens de la LInfo. En théorie, toute demande d'information peut être incluse dans cette définition, mais, dans la pratique, les collaborateurs ne reconnaissent souvent comme demandes relevant de la LInfo que celles pour lesquelles le demandeur mentionne explicitement cette base légale. Il est donc probable que les estimations fournies par les services soient fondées sur des perceptions différentes de ce qu'ils considèrent comme une demande au sens de la Loi sur l'information.

### **5.3.2 Estimation du nombre de requêtes**

#### *Nombre annuel de requêtes*

Les réponses au questionnaire montrent que l'écrasante majorité des requêtes constitue des demandes d'informations générales plutôt que des demandes d'accès à des documents officiels. Pour plusieurs services, il s'agit même de 100% des requêtes, alors que pour les autres cette proportion est estimée entre 80 et 95%.

Les demandes d'informations générales, souvent téléphoniques, n'ont pas été chiffrées, car il est difficile pour un collaborateur, et par conséquent pour un service, d'évaluer le nombre de fois par an où il donne un renseignement de ce type.

Le nombre de demandes d'accès à des documents officiels a par contre été estimé. C'est précisément pour ces requêtes-là que la LInfo se montre la plus novatrice. La plupart des demandes d'informations générales, en principe non problématiques, sont satisfaites de la même manière qu'avant l'entrée en vigueur de la LInfo. Les demandes formelles de documents posent plus souvent problème et nécessitent depuis l'entrée en vigueur de la LInfo un examen spécifique et une réponse dûment motivée en cas de refus.

Les services ont été invités à baser leurs estimations sur l'année 2008 ou à indiquer une valeur annuelle moyenne, si l'année 2008 ne devait pas s'avérer représentative. Le tableau ci-dessous synthétise les estimations des 24 services qui ont répondu au questionnaire.

TABLEAU 1

**Estimation du nombre de requêtes d'accès à des documents officiels reçues annuellement**

Nombre de demandes	Nombre de services
0 demande	9 services
Entre 1 et 5 demandes	6 services
Entre 6 et 10 demandes	1 service
Entre 11 et 15 demandes	1 service
Environ 100 demandes ou plus	3 services
N'ont pas indiqué de chiffres	4 services

4 d'entre eux n'ont pas donné de réponse quant à l'estimation du nombre de demandes d'accès à des documents officiels. Parmi les 20 autres, 16 services décomptent moins de 15 demandes par année, dont 9 qui déclarent ne pas en recevoir du tout. Trois services se distinguent à l'inverse avec plus d'une centaine de demandes. Après vérification, ces services ont interprété la notion de demandes d'accès à un document officiel de manière très large, incluant dans l'estimation l'échange de documents avec les communes et les demandes de documents déjà publics.

Si ces données sont lacunaires et donc pas entièrement fiables pour les raisons mentionnées plus haut (§ 5.3.1), elles montrent toutefois que le nombre de demandes occasionnées par la LInfo est faible, ce que les entretiens, le rapport de mise en œuvre de la Chancellerie et ceux de la Commission de médiation confirment. Les services sont fréquemment sollicités pour des demandes générales, mais rarement pour des demandes de documents officiels qui n'auraient pas déjà été publiés. Les requêtes mentionnant explicitement la LInfo sont quant à elles presque inexistantes.

*Evolution par rapport à la situation précédant la LInfo*

Dans son rapport sur la mise en œuvre de la LInfo publié en 2004, la Chancellerie notait que *“les services n'ont remarqué aucune différence notable concernant le nombre de demandes d'informations suite à l'entrée en vigueur de la LInfo”*<sup>68</sup>. Le même constat a été observé en ce

<sup>68</sup> Chancellerie de l'Etat de Vaud (2004, 5)

qui concerne les organisations externes à l'administration pour qui *“la LInfo n'a pas provoqué d'augmentation de demandes d'information”*<sup>69</sup>.

Quant aux communes, environ 60 d'entre elles (sur 120 ayant participé à l'enquête de l'UCV citée dans le rapport de la Chancellerie) déclaraient remarquer une augmentation du nombre de demandes, mais sans que l'on puisse parler d'avalanche de celles-ci. Selon l'enquête réalisée par la Commission de médiation pour son rapport 2005-2006 (à laquelle 188 communes sur 387 au total avaient répondu), 46 communes annonçaient une augmentation des demandes d'accès à l'information depuis l'entrée en vigueur de la LInfo, alors que 142 indiquaient une tendance stable.

Les résultats du questionnaire montre aussi que de l'avis de la grande majorité des services ayant répondu, le nombre de demandes d'accès à des documents officiels est resté stable depuis l'entrée en vigueur de la LInfo. Les résultats sont un peu plus nuancés en ce qui concerne les demandes d'informations générales où 8 services remarquent une augmentation ces dernières années, sans qu'elle ne soit mise en lien directement avec la LInfo.

L'évaluation de la loi fédérale<sup>70</sup> et celle de la loi bernoise<sup>71</sup> arrivent également à la conclusion que le nombre de demandes occasionnées par la Loi fédérale sur la transparence, respectivement la Loi bernoise sur l'information, est faible et que l'évolution du nombre de requêtes suite à l'introduction de ces lois est restée stable.

### 5.3.3 Profil des demandeurs

Le tableau ci-dessous synthétise les résultats du questionnaire distribué aux services de l'Etat de Vaud en ce qui concerne l'origine des demandes d'accès à l'information ou à des documents officiels qu'ils reçoivent. Il regroupe les principales catégories de demandeurs citées ainsi que le nombre de fois où elles ont été citées en premier ou en deuxième parmi les requérants les plus fréquents.

---

<sup>69</sup> Chancellerie de l'Etat de Vaud (2004, 12)

<sup>70</sup> Pasquier & Meillard (2009a)

<sup>71</sup> Wicki (2008)

TABLEAU 2

**Profil des auteurs de demandes d'accès à l'information ou à des documents officiels**

Profil	Cité en 1er / 2ème	Nombre de services
Journalistes	Premier profil cité	8 services
	Second profil cité	1 service
Personnes posant des questions à titre professionnel	Premier profil cité	6 services
	Second profil cité	6 services
Etudiants, chercheurs	Premier profil cité	2 services
	Second profil cité	6 services
Citoyens « lambda »	Premier profil cité	1 service
	Second profil cité	3 services
Organisations à but non lucratif	Premier profil cité	1 service
	Second profil cité	1 service
Communes	Premier profil cité	0 service
	Second profil cité	1 service
N'ont pas répondu à cette question		6 services

D'après ces résultats, les citoyens lambda sont rarement les auteurs de demandes d'accès à l'information. Ces dernières proviennent le plus souvent de personnes posant des questions à titre professionnel, de journalistes et d'étudiants, et plus rarement d'associations à but non lucratif. Ce résultat est semblable à ce qui a été constaté dans l'évaluation de la loi bernoise<sup>72</sup>, mais diffère légèrement des observations faites au niveau fédéral<sup>73</sup>, où les associations, en particulier de protection des consommateurs ou de défense de l'environnement, semblaient plus actives.

Les entretiens confirment les résultats du questionnaire quant au profil des demandeurs dans le canton de Vaud. Une personne interrogée met toutefois en évidence l'existence de citoyens engagés qui sollicitent régulièrement les pouvoirs publics avec des demandes d'informations. Un cas a ainsi été cité d'une personne qui utilise régulièrement la LInfo pour toutes sortes de questions liées à des observations critiques, par exemple pour demander pourquoi le véhicule d'un fonctionnaire est resté stationné longtemps sur tel trottoir ou comment il est possible que les nouveaux résidents d'une commune reçoivent de la publicité à leur

<sup>72</sup> Wicki (2008)

<sup>73</sup> Pasquier & Meilland (2009a)

nom pour une chaîne de grands magasins. Ce type de demandes basées sur la LInfo semble cependant limité à un ou deux citoyens bien connus d'une commune ou de l'un ou l'autre service de l'Etat.

#### 5.3.4 Type de demandes

Le tableau ci-dessous résume le type de demandes d'accès à des documents officiels que les 24 services de l'Etat de Vaud ayant répondu au questionnaire rencontrent le plus souvent.

**TABLEAU 3**  
**Types de demandes les plus fréquentes**

Type de demandes	Cité en 1er / 2ème	Nombre de services
Demandes concernant les prestations du service	Premier type cité	8 services
	Second type cité	4 services
Demandes concernant la personne elle-même	Premier type cité	5 services
	Second type cité	1 service
Demandes concernant l'organisation du service (budget, processus de décision,...)	Premier type cité	2 services
	Second type cité	3 services
Demandes concernant les relations du service avec d'autres organisations (contrats, ...)	Premier type cité	1 service
	Second type cité	3 services
Demandes concernant une autre personne	Premier type cité	0 service
	Second type cité	2 services
N'ont pas répondu à cette question		8 services
N'ont cité qu'un type de demandes		3 services

Les demandes les plus fréquentes concernent d'abord les prestations en lien avec le service, puis des dossiers concernant le requérant lui-même (ce qui ne repose pas sur la LInfo, mais sur le droit de consulter son propre dossier dans le cadre d'une procédure administrative). Ensuite, on retrouve des demandes concernant l'organisation du service ou ses relations avec d'autres organismes.

Il est difficile d'approfondir l'analyse au-delà de ces catégories génériques de demandes dans lesquelles chaque service peut se reconnaître. Les entretiens montrent en effet que le contenu concret des demandes est extrêmement varié et peut toucher n'importe quel domaine d'activité de l'Etat.

### 5.3.5 Demandes acceptées, demandes refusées

#### *Proportion des refus*

A la question de la proportion de demandes de documents officiels acceptées, les réponses des 24 services sont les suivantes.

**TABLEAU 4**

#### **Taux d'acceptation des demandes d'accès aux documents officiels**

Pourcentage d'acceptation	Nombre de services
100%	6 services
Entre 90 et 99%	5 services
75%	1 service
50 %	2 services
N'ont pas répondu à cette question	11 services

Il convient tout d'abord de noter que ce pourcentage d'acceptation est basé sur le nombre très faible de demandes d'accès à des documents officiels. Parmi les 11 services qui n'ont pas répondu à cette question, on retrouve ainsi les 9 qui avaient déclaré ne pas avoir de demandes.

Ces résultats tendent toutefois à montrer que, dans la plupart des cas, les demandes sont acceptées. Ce point contraste avec la recherche de Spoerri<sup>74</sup> qui a mis en évidence un nombre significatif de requêtes auxquelles l'administration vaudoise ne répond pas.

Dans le cadre de son étude sur la loi genevoise, il a fait parvenir une série de demandes d'informations à l'administration du canton de Genève, puis aux administrations vaudoise, bernoise, jurassienne et valaisanne afin de comparer les taux de réponse. Dans un premier temps, il s'est contenté de poser des questions sans faire référence aux lois sur l'information, puis a reformulé les requêtes insatisfaites en mentionnant la loi. Les résultats montrent au final que l'administration vaudoise est celle qui produit le meilleur taux de réponses. Cependant, plus d'un tiers des questions y sont tout de même restées sans réponse au premier essai, puis 45% de celles-ci après référence à la LInfo.

#### *Motifs de refus*

Etant donné le faible nombre de refus mentionné par les services, il est difficile d'établir un classement représentatif des raisons de ces refus. Il

<sup>74</sup> Spoerri (2007)

ressort néanmoins du questionnaire que les trois motifs de refus les plus fréquents sont la préservation de la sphère privée (art. 16, al. 3, let. a LInfo), la protection du secret commercial, du secret professionnel et de tout autre secret protégé par la loi (art. 16, al. 3, let. c LInfo) et le risque de perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités (art. 16, al. 2, let. a LInfo).

## 5.4 RÔLE DE L'AUTORITÉ DE MÉDIATION/CONCILIATION

Lorsqu'une entité de l'administration cantonale refuse, de manière totale ou partielle, de livrer une information ou un document demandé par un citoyen, ce dernier a la possibilité d'adresser une demande de conciliation au Préposé (cf § 4.8). Jusqu'à fin 2008, c'est la Commission restreinte de médiation qui occupait cette fonction. Cette commission était composée de deux membres permanents, accompagnés de deux autres personnes en alternance, une pour les cas touchant aux médias et une pour les autres demandes.

### 5.4.1 Requêtes en médiation

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre de demandes en médiation reçues par la Commission restreinte de médiation de 2004 à 2008.

**TABLEAU 5**  
**Nombre de demandes en médiation et issues de celles-ci**

	2004	2005-2006	2007	2008	Total
Nombre total de demandes en médiation	2	7	3	3	<b>15</b>
- dont nombre de non-entrées en matière*	0	4	2	0	<b>6</b>
- dont nombre suspendues en raison d'une procédure judiciaire en cours	0	1	0	0	<b>1</b>
- dont nombre de demandes retirées avant la fin de la médiation**	1	0	0	0	<b>1</b>
- dont nombre ayant abouti à un accord complet	1	2	1	2	<b>6</b>
- dont nombre ayant abouti à un accord partiel	0	0	0	1	<b>1</b>
- dont nombre n'ayant abouti à aucun accord	0	0	0	0	<b>0</b>

\* cas n'entrant pas dans le champ de compétences de la commission

\*\* accord trouvé dans l'intervalle entre les parties

Il en ressort les trois constats suivants.

Premièrement, le nombre de demandes en médiation est extrêmement faible, puisque la Commission n'a été saisie que 15 fois en cinq ans, ce qui signifie une moyenne de 3 demandes par année.

Deuxièmement, parmi ces 15 requêtes, 6 n'ont pas pu être traitées par la Commission, car elles n'entraient pas dans son champ d'intervention. Cela représente une proportion très significative, à savoir 40% des demandes en médiation. Il s'agit pour la plupart d'entre elles de demandes touchant le Conseil d'Etat, une instance judiciaire ou une commune, alors que les compétences de la Commission se limitent aux litiges touchant l'administration cantonale.

Troisièmement, parmi les requêtes traitées par la Commission (abstraction faite de celle suspendue en raison d'une procédure judiciaire en cours), un seul cas a dû faire l'objet d'une recommandation par la Commission, procédure prévue en cas de désaccord persistant entre les parties. Il ne s'agissait de plus en l'occurrence que d'un désaccord partiel. Cela signifie qu'à l'exception de ce cas, toutes les autres demandes traitées par la Commission de médiation ont abouti à une entente entre les parties, ce qui démontre le succès de cette procédure.

#### **5.4.2 Apports et limites de la procédure de médiation**

##### *Bénéfices d'une telle procédure*

D'une manière générale, l'existence d'une autorité de médiation ou de conciliation est reconnue comme présentant plusieurs avantages dans le cadre des lois sur la transparence (cf § 4.8). D'abord, elle facilite la démarche du citoyen insatisfait, pour qui il peut s'avérer plus facile et moins dissuasif de s'adresser à une telle instance plutôt que de formuler un recours en bonne et due forme auprès du Tribunal. De plus, la procédure de médiation permet en règle générale de garantir un résultat plus rapide qu'un recours auprès du Tribunal, ce qui est important pour que l'information désirée ne perde pas son actualité au terme d'une longue procédure. Enfin, ce type de démarche permet de décharger les tribunaux et coûte ainsi moins cher à l'administration.

En plus de ces constats généraux tirés de la littérature, l'expérience vaudoise montre que dans la plupart des cas, la médiation aboutit à un accord entre le citoyen et l'administration. Le plus souvent, cela débouche pour le citoyen sur un accès à l'information plus large que ce que l'administration concernée lui avait octroyé au départ. Même si elles sont relativement rares, ces quelques requêtes en médiation démontrent l'utilité de la Loi sur l'information vaudoise pour un meilleur accès du citoyen aux documents et à l'information détenue par l'administration. Sans une telle loi et une telle procédure de médiation, les documents concernés n'auraient pas été publiés.

Un autre atout de cette procédure de médiation réside dans sa capacité à favoriser l'apprentissage à la fois de l'administration et du citoyen. Cet aspect est important, en particulier les premières années d'entrée en vigueur du principe de la transparence, où les services ont encore des doutes sur la manière correcte de répondre aux demandes. Selon les entretiens, l'intervention de la Commission a ainsi permis dans plusieurs cas de clarifier l'interprétation de la loi. La Commission étant composée de spécialistes du droit de la transparence, son expertise était reconnue et acceptée avec confiance aussi bien par les services que par les citoyens.

En outre, en organisant une médiation, une telle commission doit prendre en considération aussi bien le point de vue du citoyen que celui de l'administration. Cela permet par exemple de comprendre quelle crainte ou quel problème concret pousse un service à refuser une information. Se sentant ainsi écoutés et compris, ces derniers acceptent ensuite d'autant mieux le point de vue de la Commission. Dans son rapport 2005-2006, la Commission souligne ainsi l' "*esprit constructif*" des services "*qui n'ont jamais cherché à faire obstacle à la recherche d'un terrain d'entente*"<sup>75</sup>. De même, dans son rapport 2007-2008, elle parle de "*bonne collaboration des services de l'administration dans le cadre des procédures de médiation*"<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Commission restreinte de médiation (2007, 1)

<sup>76</sup> Commission restreinte de médiation (2009, 1)

Ce constat contraste avec l'évaluation de la loi fédérale<sup>77</sup> qui met l'accent sur un certain nombre de résistances de la part des offices lors de la procédure de médiation orchestrée par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Par exemple, ce dernier reçoit souvent avec passablement de retard les documents incriminés de la part des offices concernés. Il arrive également que les offices refusent de faire suivre ces documents au Préposé ou qu'ils l'invitent à venir lui-même effectuer un tri dans un nombre volumineux de classeurs. Si la Commission de médiation a remarqué une "*certaine méfiance*"<sup>78</sup> des services de l'Etat par rapport aux demandes directes de citoyens, elle avoue n'avoir que très rarement dû forcer la main des services dans le cadre des procédures de médiation.

#### *Limites de la procédure de médiation*

Les principales limites de cette procédure de médiation dans le canton de Vaud sont les suivantes. D'abord, elle ne s'applique qu'à l'administration cantonale. Or les statistiques présentées ci-dessus montrent que des demandes concernant d'autres entités administratives sont parvenues à la Commission de médiation sans qu'elle ne puisse entrer en matière. Ce point a d'ailleurs été soulevé dans les derniers rapports de la Commission qui a fait part de sa volonté de pouvoir également intervenir dans les affaires communales.

Ensuite, le faible nombre de cas en médiation montre que cette procédure est peu connue. C'est également le constat qui ressort du dernier rapport de la Commission de médiation qui recommande aux autorités un effort en termes d'information et de sensibilisation. Selon ce même rapport, le passage par la procédure de médiation devrait être obligatoire, afin de décharger les tribunaux. En l'état actuel, il ne semble cependant pas que les tribunaux soient surchargés de demandes concernant l'accès à l'information. Le fait que le recours au Tribunal soit gratuit pour ce type de demandes peut également inciter un certain nombre de demandeurs à s'adresser directement au Tribunal sans passer par la Commission de médiation, tablant ainsi sur un résultat ayant une plus grande force d'autorité. Un recours au Tribunal ne permet toutefois

---

<sup>77</sup> Pasquier & Meilland (2009a)

<sup>78</sup> Commission restreinte de médiation (2009, 1)

pas de rechercher un accord rapide sur la base de rencontres informelles, d'écoute et de compréhension mutuelle des arguments des deux parties, ce qui constitue la grande force de la procédure de médiation.

#### **5.4.3 De la Commission restreinte de médiation au Préposé à la protection des données et à l'information**

La suppression de la Commission restreinte de médiation et son remplacement par un Préposé à la protection des données et à l'information fait l'objet d'une certaine controverse. Motivé essentiellement par le trop faible nombre de cas, ce changement ne convainc notamment pas les membres de l'ancienne Commission de médiation qui, dans ses derniers rapports, a fait part de ses doutes concernant le regroupement des tâches de surveillance de la protection des données et de la transparence.

Cet argument a également été repris lors des entretiens. Pour une partie des personnes interrogées, la transparence doit être séparée de la protection des données, car il s'agit de deux intérêts potentiellement contradictoires, l'un prônant l'ouverture et l'autre la retenue de l'information. Il serait donc difficile dans certains cas de défendre les deux intérêts, sans que l'accent mis sur l'un des deux ne se fasse au détriment de l'autre.

A l'inverse, d'autres personnes soulignent l'intérêt de regrouper la protection des données et la transparence au sein d'une même instance pour une plus grande cohérence et une meilleure coordination des cas qui touchent les deux problématiques.

Ce débat se retrouve au niveau fédéral ainsi que dans d'autres pays où les rapports entre protection des données et transparence, qui recourent au fond deux facettes opposées d'une même problématique, sont souvent mal maîtrisés. La protection des données est devenue un enjeu central ces dernières années, alors même que les pays occidentaux prônent la gouvernance par la transparence. Pour l'heure, la question du regroupement ou de la séparation des deux tâches n'a pas encore été tranchée. Les deux modèles existent au niveau international. Ainsi le Royaume-Uni a-t-il regroupé les deux tâches au sein de la même

instance, alors que le Canada possède un Commissaire dédié uniquement à la transparence. Au niveau fédéral, les deux tâches sont regroupées auprès du même Préposé. Au niveau des cantons, Genève possède par exemple une médiatrice uniquement pour les questions d'accès aux documents, mais les derniers cantons à avoir légiféré en la matière, comme le Valais ou Argovie, ont opté pour un Préposé cantonal à la protection des données et à l'information.

Un deuxième argument évoqué lors des entretiens contre la suppression de la Commission réside dans le caractère pluraliste de celle-ci, composée de plusieurs membres issus d'horizons différents et enrichissant ainsi ses positions. Un contre-argument a néanmoins été soulevé rétorquant que l'institution d'un Préposé permanent, en lieu et place d'une commission siégeant de manière occasionnelle, pouvait également renforcer les prises de position, d'autant plus que la personne nommée à ce poste n'est autre que l'ancien secrétaire de la Commission de médiation.

Enfin, un dernier argument tient au caractère complètement indépendant de la Commission, composée de personnes extérieures à l'administration vaudoise. Au contraire, le Préposé travaille dans les locaux de la Chancellerie et pourrait apparaître moins neutre.

S'il convient de garder à l'esprit les risques liés à la disparition de la Commission de médiation mentionnés par les experts, il est cependant trop tôt pour saisir l'impact de ce changement sur l'issue des procédures de conciliation à venir. Seule une prochaine évaluation, dans quelques années, pourrait permettre de cerner la pertinence de ces arguments.

## 5.5 JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL CANTONAL ET DU TRIBUNAL FÉDÉRAL

### 5.5.1 Aperçu des recours concernant la LInfo

#### *Nombre d'arrêts du Tribunal*

Le tableau ci-dessous recense le nombre de recours tranchés chaque année par les tribunaux pour des requêtes d'accès à l'information. Il montre également l'issue de ces recours, selon qu'ils ont été admis au profit du citoyen recourant, rejetés à la faveur de l'administration

incriminée, déclarés irrecevables ou ne relevant pas du champ d'application de la LInfo.

Tous les recours ont été déposés auprès du Tribunal cantonal, sauf un qui est allé devant le Tribunal fédéral.

**TABLEAU 6**  
**Nombre et issue des recours aux tribunaux**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Recours admis	0	4	3	0	0	1	<b>8</b>
Recours rejetés	0	1	3	2	1	0	<b>7</b>
Recours où LInfo ne s'applique pas	0	0	1	0	0	1	<b>2</b>
Recours irrecevables	0	0	2*	0	1	0	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>20</b>

\* dont celui déposé au Tribunal fédéral

Le nombre de recours au Tribunal est au total légèrement supérieur à celui des demandes en médiation. Il faut toutefois tenir compte du fait que plusieurs arrêts portent sur les mêmes questions et qu'une même personne a déposé à elle seule 5 recours sur le même sujet, dont celui au Tribunal fédéral, ce qui correspond à un quart de la totalité des arrêts portant sur la LInfo.

La LInfo étant entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2003, il faut attendre 2005 pour que tombent les premiers arrêts, même si des recours ont déjà été déposés en 2004, ce qui démontre que la procédure au Tribunal est plus longue que celle en médiation.

Ces demandes ont pour la grande majorité été adressées directement au Tribunal sans passer par la Commission de médiation, à l'exception de cas concernant le Conseil d'Etat ou des communes pour lesquels la Commission a dû se déclarer incompétente.

#### *Recours irrecevables et sortant du champ d'application de la LInfo*

Deux recours ont été déclarés irrecevables par le Tribunal cantonal. Il s'agit d'un cas datant de 2006 et touchant une décision du Conseil d'Etat<sup>79</sup> alors que la LInfo prévoit que ce dernier statue définitivement

<sup>79</sup> Arrêt du TA n° GE.2006.0118, 09.11.2006

sur les décisions le concernant. L'autre recours<sup>80</sup>, traité en 2008, concerne une demande d'accès à l'information entre-temps satisfaite, avant que le Tribunal n'entre en matière.

Deux recours ont conduit le Tribunal à trancher en vertu d'autres bases légales que la LInfo, celle-ci ne s'appliquant pas au cas d'espèces. Il s'agit d'une demande de jugement appartenant aux archives d'un tribunal d'arrondissement<sup>81</sup>, ce qui relève de fonctions juridictionnelles et par conséquent échappe à la LInfo. L'autre recours<sup>82</sup> concernait la consultation d'un dossier personnel.

### *Recours rejetés*

En 2005, le premier recours rejeté<sup>83</sup> par le Tribunal administratif a été déposé par une association pour le bien-être des résidents en établissements médico-sociaux (EMS) contre le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH). La demande d'accès à l'information portait sur les standards socio-hôtelières des EMS ainsi que sur la dotation en personnel de soins. Ces demandes ont été en partie satisfaites suite au dépôt du recours. L'association requérante souhaitait cependant encore recevoir un document en cours d'élaboration, ce que le tribunal a rejeté conformément à la LInfo, ainsi que des renseignements complémentaires expliquant les autres documents reçus, jugés trop techniques. L'association requérante n'ayant pas sollicité l'aide pourtant proposée par le SASH pour le décryptage de ces documents, le Tribunal a rejeté également cette partie du recours.

Un autre recours a ensuite été rejeté<sup>84</sup> en 2006, en partie car la plupart des objets demandés ont été accessibles dans le cadre d'une procédure administrative parallèle au recours. Il s'agissait d'une demande de particuliers à une commune dans le cadre d'une querelle de voisinage. Les requérants souhaitaient recevoir une copie du dossier municipal concernant la parcelle de leurs voisins, en particulier le permis d'habiter, le constat de conformité des bâtiments et les documents liés à la mise à

---

<sup>80</sup> Arrêt du TA n° GE.2008.0013, 30.09.2008

<sup>81</sup> Arrêt du TA n° GE.2008.0219, 31.03.2009

<sup>82</sup> Arrêt du TA n° GE.2005.0225, 07.12.2006

<sup>83</sup> Arrêt du TA n° GE.2005.0038, 30.08.2005

<sup>84</sup> Arrêt du TA n° GE.2004.0036, 21.12.2006

l'enquête publique d'un projet d'agrandissement. Le tribunal s'est prononcé sur les objets auxquels les requérants n'ont pas eu accès, mais a conclu au rejet du recours, car l'un n'était pas en possession de la commune interpellée et l'autre ne concernait pas la LInfo.

Entre 2006 et 2008, quatre autres recours<sup>85</sup> déposés par la même personne ont ensuite été rejetés, dont un a été poursuivi jusqu'au Tribunal fédéral<sup>86</sup> où il a été déclaré irrecevable. Tous ces recours visaient à avoir accès au protocole établi par la Centrale de traitement des alarmes le jour d'un incendie dans un bâtiment loué par le requérant. Une procédure pénale avait alors été ouverte contre ce dernier pour incendie par négligence. Afin d'obtenir la liste des appels téléphoniques passés à la centrale d'alarmes ce jour-là, le requérant s'est adressé successivement à deux communes et à un département cantonal qui ont refusé la demande, puis à l'Etablissement cantonal d'assurance qui a remis un document de synthèse anonyme. Ces réponses ont toutes fait l'objet d'un recours. Les deux premiers ont été rejetés au motif que les communes interpellées n'étaient pas en possession de ce document et les deux autres en raison d'un intérêt prépondérant à protéger la sphère privée des tiers qui avaient donné l'alerte incendie.

Un dernier recours<sup>87</sup> a été rejeté en 2007. Il s'agissait d'une demande d'un citoyen qui souhaitait que la Municipalité de Lausanne lui fasse parvenir par e-mail – ou par un autre moyen de communication rapide et facile – l'ensemble de ses décisions après chaque séance du Conseil municipal. Le Tribunal a conclu, sur la base de la LInfo, que toute commune est libre de la manière avec laquelle elle communique ses informations pour autant qu'elle s'acquitte de cette tâche. Or la Municipalité de Lausanne remplissait déjà son devoir d'information sur ses décisions par l'intermédiaire de son site internet.

#### *Recours admis en faveur des requérants*

Deux recours déposés par un service d'entraide aux exilés au nom de requérants d'asile ont été acceptés contre le Service de la population en

---

<sup>85</sup> Arrêts du TA n° GE.2006.0043, 04.04.2006 / n° GE.2006.0059, 19.07.2006 / n°GE.2006.0205, 27.04.2007 / n° GE.2007.0122, 05.06.2008

<sup>86</sup> Arrêt du TF n° 1P.499/2006/COL, 02.10.2006

<sup>87</sup> Arrêt du TA n° GE.2005.0081, 30.03.2007

2005<sup>88</sup>, essentiellement en vertu de la Loi sur la protection des données, mais en évoquant également la Loi sur l'information. Le service avait accepté la demande d'accès à l'information, mais souhaitait que les requérants viennent consulter les dossiers sur place, refusant de livrer une copie de ces pièces en raison d'un travail trop important. Or la Loi sur la protection des données permet aux personnes de recevoir une copie de dossiers et la Loi sur l'information également, sauf si cela engendre un travail disproportionné, ce qui n'a pas été jugé pertinent dans le cas précis.

Deux recours du même type ont ensuite été admis en 2005 par le Tribunal contre le Service de la santé publique (SSP)<sup>89</sup>. L'un émanait d'une association pour le bien-être des résidents en EMS et l'autre d'un particulier, fils d'une pensionnaire d'un EMS vaudois. Les deux souhaitaient avoir accès à un rapport de la Coordination interservices des visites en EMS (CIVEMS), chacun pour un EMS différent. Il s'agit des rapports de contrôle de la qualité et de la sécurité des soins en EMS. Le Service de la santé publique avait refusé l'accès à ces documents, sur préavis du Service de justice, au prétexte qu'une telle publication pourrait altérer la relation de confiance entre les autorités de contrôle et les EMS, donner lieu à de mauvaises interprétations de la part du public et fausser la réalité, sachant que suite à ces rapports, les EMS sont amenés à améliorer leurs points faibles, rendant ainsi le rapport caduc. Le Tribunal a quant à lui jugé, après pesée des intérêts, qu'il y avait un intérêt prépondérant à informer les citoyens du contenu de ces rapports.

En 2006, un premier recours a été admis par le Tribunal contre la municipalité de Givrins qui refusait à une association de défense de l'environnement un rapport préliminaire d'analyse, mandaté à une entreprise externe, sur un projet de recaptage des sources communales<sup>90</sup>. La commune considérait qu'il s'agissait d'un document de travail ne pouvant être divulgué avant la fin du projet. Aux yeux du Tribunal, il s'agissait au contraire d'un rapport terminé – peu importe l'état d'achèvement du projet dans le cadre duquel il avait été élaboré – et

---

<sup>88</sup> Arrêts du TA n° GE.2004.0146, 29.04.2005 / n° GE.2004.0148, 29.04.2005

<sup>89</sup> Arrêts du TA n° GE.2005.0005, 14.09.2005 / n° GE.2005.0009, 14.09.2005

<sup>90</sup> Arrêt du TA n° GE.2005.0145, 03.02.2006

purement technique. En l'absence d'appréciation à connotation politique, le Tribunal a considéré qu'il n'y avait aucun risque de perturber le processus de décision.

Le deuxième recours admis en 2006 portait sur une demande d'accès à des données hydrobiologiques brutes détenues par le Service des eaux, sols et assainissement (SESA) par un ancien collaborateur de ce service<sup>91</sup>. Le SESA estimait qu'une publication de ces données n'était pas possible avant qu'il ne procède à leur analyse et qu'elle risquait de donner lieu à de mauvaises interprétations. Ce motif de refus a été invalidé par le Tribunal pour qui ces données doivent être considérées en soi comme un document achevé et qu'elles ne contiennent pas de quoi troubler l'ordre public, ce qui ne justifie pas l'utilisation de cette exception mentionnée dans la LInfo.

En 2006 a également été tranché un recours contre l'Administration cantonale des impôts (ACI)<sup>92</sup>, resté sans doute le plus fameux dans la jeune histoire de la LInfo. Il portait sur la demande d'un indépendant au sujet d'un document de l'ACI contenant des instructions et explications destinées aux taxateurs. Ce document précisait par exemple les montants en deçà desquels une déduction inscrite dans une déclaration d'impôt n'est pas vérifiée, ou encore à quelle fréquence – année paire ou impaire – certains éléments devaient être davantage contrôlés que d'autres. Considéré par l'ACI comme un document interne, en constante évolution et au bénéfice d'intérêts prépondérants à ne pas dévoiler, ce document a été jugé public par le Tribunal cantonal. Dans l'argumentation du Tribunal, on retrouve l'idée qu'un document purement technique, sans appréciation politique, ne peut être considéré comme un document interne dont la divulgation présenterait un risque pour le processus de décision et la formation de l'opinion. Bien qu'une refonte de ce document ait été envisagée par l'ACI, il ne peut être considéré comme inachevé. Enfin, le Tribunal a rejeté la notion d'intérêt prépondérant à ne pas dévoiler ce document de peur que les citoyens ne l'utilisent ensuite pour tricher lors du remplissage de leur déclaration

---

<sup>91</sup> Arrêt du TA n° GE.2005.0063, 24.07.2006

<sup>92</sup> Arrêt du TA n° GE.2003.0127, 15.08.2006

d'impôts. En effet, selon le Tribunal, de nombreux professionnels de la fiscalité sont d'anciens collaborateurs de l'ACI et connaissent par conséquent ces renseignements. La publication du document présente au contraire un intérêt supérieur en ce sens qu'elle met fin à une inégalité de traitement et offre aux citoyens une connaissance plus large de la pratique administrative.

Le dernier recours admis par le Tribunal cantonal date de janvier 2009 et désavoue une décision de la municipalité de Montreux<sup>93</sup>. La demande portait sur l'ensemble des documents relatifs à un appel d'offre de la ville pour l'exploitation d'un pavillon sandwichs sur une place lui appartenant. Le requérant, en l'occurrence l'ancien exploitant, souhaitait avoir accès aux dossiers de candidature reçus par la ville, ainsi qu'à tous les documents justifiant l'attribution de la place aux nouveaux exploitants. Le refus de la commune, motivé notamment par le secret des affaires, a été remis en question par le Tribunal. Selon ce dernier, les documents doivent être transmis, sous réserve de l'accord des tiers concernés pour la divulgation d'informations les concernant directement.

### *Profil des parties*

Sur les vingt recours, trois émanaient d'associations d'intérêts et trois de particuliers, en l'occurrence de requérants d'asile, mais représentés par une association. Il est intéressant de constater que les associations, peu représentées parmi les demandeurs d'informations (cf § 5.3.3), sont surreprésentées quand il s'agit de déposer un recours. Cela s'explique par le fait qu'elles ont le plus souvent un(des) juriste(s) à leur service, plus au fait des droits de recours et des procédures que le reste de la population.

Un seul recours a été déposé par un média, alors que les treize autres semblent provenir de particuliers, cinq de la même personne et huit autres de citoyens ou de groupes de citoyens, fréquemment représentés par des avocats, le plus souvent en lien avec une procédure dans laquelle ils ont été impliqués. Cela indique que les possibilités de la LInfo sont

---

<sup>93</sup> Arrêt du TA n° GE.2008.0175, 20.01.2009

connues des avocats et utilisées par ceux-ci en soutien à d'autres procédures.

**TABLEAU 7**

**Profil des recourants**

Type de recourants	Nombre de recours
Particuliers	13 recours
Associations	6 recours
Médias	1 recours

Quant aux administrations contre lesquelles ont été déposés des recours, il s'agit à huit reprises de services de l'Etat de Vaud. Sept recours concernent les communes, deux la décision d'un département, un autre d'un tribunal et enfin un d'une entité externe à l'administration, en l'occurrence l'Etablissement cantonal d'assurance.

**TABLEAU 8**

**Administrations concernées par des recours**

Type d'administrations	Nombre de recours
Services de l'Etat de Vaud	8 recours
Communes	7 recours
Département	2 recours
Conseil d'Etat	1 recours
Autorité judiciaire	1 recours
Autres entités remplissant des tâches publiques	1 recours

### 5.5.2 Impact de la jurisprudence

L'analyse du périmètre de la loi vaudoise a montré que les exceptions à la publication de documents ou d'informations étaient formulées de manière assez générale (§ 4.6), laissant une certaine marge de manœuvre dans la pratique quant à une interprétation plus ou moins restrictive. La jurisprudence montre que les recours rejetés par le Tribunal s'appuient sur des exceptions de la LInfo clairement applicables dans ces cas d'espèces et ne souffrant en principe aucune discussion. Elle montre en revanche que plusieurs recours admis ont nécessité une pesée d'intérêts assez subtile et ont finalement été tranchés en faveur de l'accès du recourant à l'information demandée. Les cas impliquant le Service de la santé publique est particulièrement emblématique. Le Service de justice avait en effet, après pesée des intérêts, émis un préavis contre la

publication des rapports CIVEMS par le Service de la santé publique, ce qui a été contredit par le Tribunal. De même, la décision à prendre en ce qui concerne les manuels de taxations de l'ACI n'était pas évidente aux yeux des juristes interrogés et le Tribunal a opté pour une interprétation ouverte de la LInfo.

Ces cas montrent que la Loi sur l'information a élargi le droit d'accès à l'information des citoyens par rapport à ce qui préexistait, puisque de tels documents n'auraient jamais été délivrés auparavant. Avec ses possibilités de recours, elle constitue une garantie de ce droit, empêchant le cas échéant l'administration de refuser de façon infondée une information, sous peine de se voir désavouer par le Tribunal.

Plusieurs des arrêts présentés ci-dessus montrent d'ailleurs que, suite au dépôt d'un recours, certaines administrations ont livré soit une partie, soit l'ensemble des documents demandés, avant même que le Tribunal ne tranche.

Ces recours sont cependant rares et ont trouvé peu d'échos auprès des citoyens. Le fait que le Tribunal admette un recours oblige l'administration à livrer l'information demandée au recourant, ainsi qu'à tout autre citoyen qui en ferait la demande. L'administration n'est en revanche pas contrainte de publier cette information de manière permanente sur son site internet. Or, dans le cas de l'ACI, le manuel de taxation n'a été demandé que par une ou deux personnes suite à l'arrêt du Tribunal. Quant aux rapports CIVEMS, personne d'autres que les recourants n'ont souhaité les recevoir. De telles demandes n'ont plus jamais été adressées au SSP par la suite, ni pour les rapports incriminés, ni pour d'autres documents du même type.

La portée de la décision du Tribunal est également limitée en ce sens que certains documents perdent ensuite vite leur actualité. C'est le cas du manuel de taxation de l'ACI qui concernait la taxation pré-numerando. Avec le passage à la taxation post-numerando, ce manuel n'est plus valable et a été remplacé par un logiciel informatique pour lequel il n'existe pas de version papier. La question est donc à nouveau ouverte de savoir si ce nouveau format serait accessible à un citoyen qui en ferait la demande.

## 5.6 BILAN CONCERNANT L'APPLICATION ET L'USAGE DE LA LINFO

En ce qui concerne l'usage de la loi par les citoyens, si les demandes d'informations ou de renseignements sont nombreuses, elles sont rarement faites consciemment ou explicitement au nom de la LInfo. Les possibilités offertes par celle-ci d'accéder à des documents officiels jusque là secrets, notamment suite aux décisions du Tribunal, sont rarement utilisées.

Quant à l'application de la LInfo par l'administration, les principaux constats sont les suivants :

- un effort important au niveau de la préparation à l'entrée en vigueur de la loi, notamment au niveau de la sensibilisation des collaborateurs et du public, mais peu soutenu par la suite ;
- un traitement des demandes, en particulier de celles qui sont sensibles, organisé selon un processus très hiérarchisé et un contrôle étroit de ce qui est publié ;
- des voies de recours qui remplissent avec succès leur rôle de garant de l'application de la loi, aussi bien au niveau de la procédure de médiation que du Tribunal, mais qui sont rarement utilisées.

Les données recueillies pour la présente évaluation ne permettent pas d'apprécier dans quelle mesure les services respectent les prescriptions de la LInfo pour chaque requête reçue. Toutefois, l'étude de Spoerri (citée au § 5.3.5) montre qu'un nombre non négligeable de demandes reste sans réponse, ce qui contrevient à la LInfo.

De plus, la Commission restreinte de médiation déplorait, dans ses rapports 2004 et 2005-2006, un manque de systématique de la part de quelques services, notamment l'oubli par certains d'indiquer au demandeur les voies de recours en cas de refus. Dans le rapport 2007-2008, elle insistait encore sur l'oubli par certains services d'orienter les citoyens vers la possibilité de recourir à la médiation.

Les données récoltées ne permettent en outre pas de remarquer des différences d'application de la LInfo d'un service à l'autre, comme cela

avait été constaté lors de l'évaluation de la loi fédérale<sup>94</sup>. Etant donnée l'organisation très hiérarchique du traitement des demandes voulue par la LInfo, on peut postuler que l'attitude des services est plus homogène. Les demandes sensibles remontent en effet plus systématiquement au chef de département, laissant moins de latitude aux collaborateurs.

Un point d'interrogation demeure en ce qui concerne les communes. Selon le rapport 2004 de la Chancellerie, il semblerait que le respect de la LInfo soit inégal selon les communes. Les personnes interrogées qui entretiennent des relations régulières avec les communes sont d'avis que les villes, de même que la plupart des communes de taille moyenne, sont plus sensibles aux principes de la LInfo que certaines petites communes. Le rapport 2007-2008 de la Commission de médiation recommande par ailleurs aux communes de poursuivre leurs efforts en matière d'application de la LInfo.

---

<sup>94</sup> Pasquier & Meilland (2009a)

## **6 LES EFFETS DE LA LOI VAUDOISE SUR L'INFORMATION**

Ce chapitre cherche à prendre du recul par rapport à la mise en œuvre de la LInfo et à s'interroger plus largement sur les effets de cette législation en tant que politique publique, en particulier en ce qui concerne l'information sur demande. Il s'agit d'observer à la fois l'impact au sein de la population, bénéficiaire principale de cette loi, et dans l'administration pour tenter de cerner dans quelle mesure le changement de paradigme souhaité – du secret à la transparence – s'est opéré.

### **6.1 REMARQUES MÉTHODOLOGIQUES**

Du point de vue méthodologique, l'évaluation des effets de la législation au sein de la population justifierait un sondage à grande échelle afin de déterminer si les possibilités d'information sur demande sont connues par les citoyens et quels sont leurs apports et limites à leurs yeux. Faute de temps et de moyens appropriés, une telle enquête n'est pas réalisable dans le cadre de ce travail de mémoire.

De même, pour évaluer pleinement le changement de paradigme au sein de l'administration, il aurait fallu mettre sur pied une étude longitudinale, avec une étude de cas de l'administration avant l'entrée en vigueur de la LInfo et une seconde à l'heure actuelle. A nouveau, en l'absence de données datant d'avant l'entrée en vigueur de la LInfo, une telle comparaison dans le temps n'est pas possible.

C'est pourquoi la méthodologie retenue consiste à baser essentiellement l'évaluation des effets sur les entretiens effectués auprès de personnes choisies pour leur longue expérience de l'administration et qui ont vécu de près l'introduction de la transparence.

### **6.2 EFFETS AU SEIN DE LA POPULATION**

Les dispositions consacrées à l'information sur demande n'ont pas changé l'attitude de la population, puisque celle-ci n'en fait presque pas usage. Le chapitre précédent a en effet montré que les requêtes d'accès à

l'information n'ont pas augmenté depuis l'entrée en vigueur de la LInfo et que les demandes ne mentionnent presque jamais la loi.

Par ailleurs, les catégories de demandeurs les plus actives dans d'autres pays, comme les journalistes ou les associations à but non lucratif, n'utilisent que très rarement la LInfo pour obtenir de l'information.

Plusieurs facteurs ont été évoqués dans les entretiens pour expliquer ce phénomène.

#### *Méconnaissance de la part des citoyens*

Une bonne partie des personnes interrogées pense que la majorité des citoyens ne connaît pas le droit d'accès à l'information ou à des documents sur demande inscrit dans la LInfo. La commission de médiation arrive à la même conclusion : *“Les citoyen-ne-s sont peu au courant de leurs droits et sur la manière de les faire valoir. (...) L'effort de l'Etat est insuffisant, en particulier pour ce qui est de l'information et la sensibilisation”*<sup>95</sup>.

Les avis recueillis lors des entretiens sont partagés quant à l'utilité de promouvoir davantage la loi auprès du public. Certaines personnes pensent que cela serait positif pour l'image de l'Etat, alors que d'autres craignent d'encourager les citoyens quérulents à solliciter l'Etat dans une optique contreproductive.

#### *Des besoins limités d'information via la LInfo*

Un deuxième type d'explication, également cité dans les entretiens, tend à montrer que les citoyens n'ont le plus souvent pas besoin de recourir à la LInfo pour obtenir de l'information.

Avec le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'administration met de plus en plus de documents à disposition du public sur son site internet, si bien que les citoyens peuvent trouver de l'information sur la plupart des sujets sans effectuer de demandes. Leur questionnement est ainsi satisfait et ils ne ressentent en principe pas le besoin d'en demander davantage.

---

<sup>95</sup> Commission retrainte de médiation (2009, 2)

Selon une personne interrogée, les documents accessibles sur demande au seul moyen de la LInfo sont rares. Les informations se diviseraient de plus en plus en deux catégories : celles qui sont publiques et le plus souvent déjà en ligne et celles qui sont confidentielles et protégées par la LInfo. Entre deux, les documents accessibles au sens de la LInfo, mais non publiés, représenteraient une quantité minime.

Ces explications ne suffisent pourtant pas à justifier le faible nombre de requêtes d'accès à l'information, ainsi que de demandes en médiation et de recours. Les administrations de tous les pays occidentaux ont en effet suivi une évolution semblable, avec une généralisation de la diffusion de documents sur internet en parallèle à l'introduction de lois sur la transparence. Pourtant, la plupart de ces Etats enregistrent un nombre nettement supérieur de requêtes d'accès à l'information et à des documents officiels.

Cette différence s'explique en partie par le fait que de nombreux pays ont introduit le principe de la transparence pour pallier une crise de confiance du citoyen en l'Etat, notamment suite à des scandales liés à des abus de pouvoir. En Suisse, le niveau de confiance du citoyen en l'Etat est plus élevé selon les comparaisons internationales<sup>96</sup>. Cela contribue à expliquer une motivation supérieure des citoyens étrangers à solliciter l'Etat pour obtenir accès à de l'information.

De plus, le citoyen suisse est rarement intéressé à connaître dans les détails les affaires de l'Etat. Pour ce qui est des prestations de ce dernier, une visite sur le site internet ou un coup de téléphone suffit le plus souvent à obtenir les renseignements souhaités. En dehors de besoins professionnels ou de personnes impliquées à titre personnel dans une procédure et soutenues par un avocat, il est rare qu'un citoyen ait envie d'obtenir un document précis.

Derrière cette observation émanant de plusieurs entretiens se cache également une explication culturelle. La transparence n'est pas ancrée dans la culture helvétique où les gens sont par exemple réticents à dévoiler leur salaire ou le montant de leurs impôts. Le contexte socio-

---

<sup>96</sup> World Values Survey Association (1996)

culturel est ainsi moins propice à l'exercice de la transparence que dans les pays anglo-saxons ou nordiques, où il n'est pas mal vu de s'intéresser de plus près aux activités d'un tiers. En Suisse, comme l'a mentionné l'un des experts interrogés, on est plus habitué à une culture du secret, à la confidentialité et à une certaine pudeur citoyenne. Le droit de regard sur les activités de l'Etat, et par conséquent sur l'activité professionnelle des fonctionnaires, entre donc quelque peu en contradiction avec les codes culturels.

### *Des journalistes peu actifs avec la LInfo*

Plusieurs personnes interrogées sont surprises que les journalistes n'utilisent pas davantage les possibilités d'information sur demande de la LInfo, alors même qu'ils sont en principe informés de l'existence de cette loi et de ses possibilités, notamment lors de leur cursus de formation.

Un cas assez emblématique a été relayé à ce propos. Un journaliste a publié un article sur le marché des plaques d'immatriculation, en expliquant qu'il lui avait été impossible d'obtenir le prix facturé à l'Etat par son fournisseur pour un jeu de plaques. A aucun moment ce journaliste n'avait pourtant tenté de mentionner son droit à l'information sur la base de la LInfo. C'est un de ses lecteurs qui, suite à publication de l'article, s'est intéressé à l'affaire et a finalement obtenu l'information suite à l'intervention de la Commission de médiation.

Les articles de journaux mentionnant la LInfo sont très rares, voire inexistantes. A l'exception d'un ou deux articles parus au moment de l'introduction de la loi, le sujet n'est pratiquement jamais abordé dans les médias. Au contraire, en Angleterre par exemple, il est fréquent qu'un journaliste explique avoir obtenu une information grâce à la loi sur la transparence, ce qui contribue par ailleurs à la connaissance de cette législation par le citoyen.

Dans le cas vaudois, deux explications principales expliquent que les journalistes ne s'intéressent pas davantage à la LInfo. Premièrement, ils disposent généralement d'autres canaux d'information grâce auxquels ils obtiennent davantage d'informations, et plus rapidement, qu'en utilisant la LInfo. Il s'agit parfois de fuites, mais aussi du fait que la plupart des

journalistes disposent d'un réseau de contacts au sein de l'administration par qui ils passent directement plutôt que d'actionner une procédure formelle en mentionnant la LInfo. Deuxièmement, une partie des personnes interrogées pensent que les journalistes renoncent à utiliser la LInfo, car cela peut être perçu comme une provocation ou une menace à l'égard de l'administration et péjorer ainsi leur relation à plus long terme. La LInfo est ainsi utilisée parfois comme moyen de pression, mais à petite dose de peur de créer un conflits.

### *Un système politique ouvert*

Les caractéristiques du système politique expliquent enfin pourquoi les citoyens vaudois actionnent moins souvent les possibilités découlant du principe de la transparence que dans les pays anglo-saxons ou nordiques.

D'une part, contrairement aux systèmes majoritaires, le pouvoir est réparti entre les principaux partis politiques et non concentré aux mains d'un seul. Par conséquent, les grandes formations politiques ont accès à l'information de l'Etat et n'ont pas besoin de passer par des demandes formelles au sens de la LInfo comme le font généralement les partis d'opposition.

De plus, les principales organisations concernées sont intégrées dans tout processus de réforme. Elles sont notamment consultées sur les avant-projets de loi et n'ont pas besoin d'effectuer une démarche active pour y avoir accès.

L'ensemble de ces constats rejoignent les conclusions des évaluations des lois bernoise et fédérale<sup>97</sup>, aussi bien au niveau du petit nombre de demandes et du faible impact de la loi au sein de la population générale que des facteurs explicatifs.

## **6.3 EFFETS SUR LES ADMINISTRATIONS ET LA POLITIQUE D'INFORMATION**

### *Un changement de paradigme difficile à cerner*

Comme l'administration vaudoise est rarement sollicitée par des requêtes qui exigent un recours formel à la LInfo, les changements

---

<sup>97</sup> Wicki (2008) ; Pasquier & Meilland (2009a)

directement liés à l'introduction de l'information sur demande sont peu tangibles.

En effet, en l'absence d'augmentation du nombre de demandes reçues, l'administration n'a pas dû procéder à des adaptations majeures au niveau de son organisation, ni développer de nouveaux outils, par exemple pour le management des documents. Sur ce point, l'administration n'a d'ailleurs pas jugé utile de suivre les recommandations de la Commission de médiation qui, dans tous ses rapports, encourage la mise sur pied d'un système de classement unifié pour l'ensemble de l'Etat, afin de faciliter le cas échéant la recherche d'un document.

Au niveau des réponses aux requêtes, la Loi sur l'information n'induit pas de changement pour l'écrasante majorité des cas. Elle codifie plutôt une pratique déjà en vigueur dans l'administration. Les demandes d'informations connaissent en règle générale le même sort qu'avant l'introduction de la LInfo : en principe, les questions non problématiques font, comme auparavant, l'objet d'une réponse positive, alors que les demandes sensibles, déjà refusées auparavant, restent le plus souvent protégées par des exceptions. Cela conduit la plupart des personnes interrogées à nier l'existence d'un changement de paradigme.

Dans certains cas particuliers, il a néanmoins été démontré que la LInfo a permis de divulguer des informations que l'administration aurait gardées secrètes en l'absence de cette loi, notamment grâce à l'intervention de la Commission de médiation ou du Tribunal. En ce sens, même si elle est peu employée, l'existence d'une telle législation est importante comme garantie du droit d'accès à l'information. Selon plusieurs personnes interrogées, cela montre que l'impact de la loi pourrait être plus grand si elle était davantage utilisée. L'obligation de justifier tout refus d'accès à l'information constitue selon ces personnes une réelle avancée, puisqu'elle élimine l'arbitraire lors du traitement des demandes et ne permet pas d'invoquer n'importe quelle exception, au risque de se voir désavouer par le tribunal.

### *Un contexte plus général d'amélioration de la communication*

Si les effets de l'information sur demande sont encore peu clairs, cette disposition participe, à l'image de l'ensemble de la LInfo, d'un contexte beaucoup plus large d'évolution de la politique de communication de l'Etat.

Avec le développement des nouvelles technologies de l'information, la communication a pris une place prépondérante dans l'activité des administrations publiques. Le canton de Vaud n'a pas échappé à cette tendance. L'information proactive, publiée de manière spontanée par l'Etat, s'est considérablement renforcée. Elle fait l'objet d'une politique de communication concertée et plus professionnelle. La qualité de l'information publiée s'est ainsi améliorée de manière à favoriser son accessibilité et sa compréhension par le grand public. Selon Spoerri qui a procédé à une comparaison de l'information active de plusieurs cantons dans le cadre de son évaluation de la loi genevoise, Vaud est *“le canton qui met spontanément le plus d'information à disposition de son utilisateur, et ceci de la manière la plus complète”*<sup>98</sup>.

En ce sens, un changement de paradigme s'est produit au niveau des mentalités, mais relevant d'une évolution à large échelle et non des seuls effets de la LInfo et de ses dispositions quant à l'information sur demande.

### *Plus de contrôle de l'information publiée ?*

Certains entretiens nuancent cependant cette idée selon laquelle l'administration est devenue plus ouverte.

Concernant l'introduction de l'information sur demande, la problématique a été soulevée d'une plus grande méfiance face aux requêtes, notamment de la part des collaborateurs qui pratiquaient déjà avant la LInfo une politique de transparence. Une personne s'est par exemple dite plus attentive qu'auparavant en cas de requêtes d'accès à l'information, de peur de dévoiler une information couverte par une exception. Des craintes ont également été soulevées lors de l'entrée en

---

<sup>98</sup> Spoerri (2007) ; la comparaison porte sur les cantons de Genève, de Berne, du Jura, du Valais et de Vaud.

vigueur de la loi, non seulement de devoir publier des documents contre son gré, mais également de ne pas savoir comment interpréter la loi et de publier à tort certaines informations. En cas de doute, entre le devoir de réserve et le principe de la transparence, les collaborateurs préfèrent trancher en faveur du premier, jugeant le cas échéant l'erreur moins grave.

Le fait que les requêtes sensibles remontent au sommet de la hiérarchie accentue cette impression de contrôle accru et le sentiment qu'on pourrait faire une erreur en renseignant un citoyen. Cette attitude peut également contribuer à expliquer pourquoi un certain nombre de demandes sont laissées sans réponses.

La Commission de médiation rejoint ces arguments, puisqu'elle affirme dans son rapport 2007-2008 que *“les demandes directes de citoyen-ne-s en matière d'accès à des documents officiels continuent à se heurter à une certaine méfiance de la part des services de l'Etat”*<sup>99</sup>.

Pasquier & Villeneuve ont montré que l'obligation de dévoiler ainsi des documents contre son gré conduit parfois les administrations à développer des stratégies pour éviter de livrer certaines informations, notamment en omettant volontairement de mettre par écrit ce que l'on ne souhaite pas voir publié<sup>100</sup>. Si de tels comportements n'ont pas été mentionnés dans les entretiens, la question se pose en ce qui concerne les effets d'un arrêt du Tribunal contraignant un service à publier une information contre sa volonté. S'il peut déboucher sur un apprentissage de la transparence pour l'administration, il peut également accroître la prudence et le contrôle de celle-ci à l'égard des informations qu'elle détient.

Dans le cas des rapports CIVEMS, ces documents continuent certes d'être établis sur le même mode, malgré le jugement qui les a rendus publics contre l'avis du SSP. Le guide de taxation de l'ACI n'existe par contre plus en format papier. La question reste ouverte de savoir s'il s'agit d'une stratégie d'évitement. Les entretiens semblent néanmoins

---

<sup>99</sup> Commission restreinte de médiation (2009, 1)

<sup>100</sup> Pasquier & Villeneuve (2007)

montrer que l'administration n'est toujours pas convaincue du bon sens de fournir de telles informations aux citoyens.



## 7 BILAN ET RECOMMANDATIONS

### 7.1 BILAN

Comme annoncé en introduction (§ 1.2), la présente évaluation s'est fixée pour objectifs de comprendre comment le principe de transparence est défini dans la loi vaudoise, dans quelle mesure il est utilisé par les citoyens, quelle est son application par l'administration et enfin quels sont ses effets après six ans d'entrée en vigueur.

En ce qui concerne la définition des modalités de l'information sur demande dans la législation vaudoise, l'évaluation a montré qu'elle était comparable à celle d'autres cantons, avec toutefois quelques particularités. Elle manifeste ainsi une plus grande volonté d'ouverture que les autres lois étudiées, ce qui se concrétise par exemple avec la création de listes des documents accessibles pour faciliter les démarches du citoyen. Elle contient à l'inverse des éléments plus restrictifs que d'autres lois comme une procédure de traitement des demandes très contrôlée et l'existence de voies de recours réduites selon l'autorité concernée.

Au niveau de l'utilisation de la loi par ces derniers, les résultats montrent que les requêtes d'accès à l'information n'ont pas augmenté depuis l'introduction de la LInfo et de ses possibilités d'accès à des documents sur demandes. De même, les recours à la Commission de médiation ou au Tribunal cantonal ne sont pas fréquents. Ce constat n'est cependant pas spécifique au canton de Vaud, puisqu'il est également ressorti des évaluations des lois bernoise et fédérale.

Quant à l'application de la LInfo par l'administration, elle a débuté par un effort considérable au niveau de la préparation à l'entrée en vigueur de la loi, notamment en ce qui concerne l'élaboration de listes des types de documents accessibles, la mise sur pied de pages internet expliquant la LInfo au public et la sensibilisation des collaborateurs. Les demandes n'ayant pas augmenté, cette dernière n'a pas été reprise par la suite.

Si la majorité des requêtes, non problématiques, est le plus souvent satisfaite comme avant la LInfo, il reste encore des questions sans

réponses, de même que des cas sensibles que l'administration aurait refusés auparavant et pour lesquelles elle reste réticente. Une partie de ces cas est certes couverte par des exceptions, mais pas toujours. En cas de recours, que ce soit auprès de la Commission de médiation ou du Tribunal, l'intervention de ces derniers tourne souvent à l'avantage du citoyen, ce qui montre que la Loi sur l'information joue son rôle de garante du droit à l'information. Sa faible utilisation en réduit toutefois l'impact.

Enfin, en ce qui concerne les effets plus larges de cette loi en termes de politique publique, elle ne paraît pas avoir d'impact majeur au sein de la population. Les citoyens semblent le plus souvent ignorer – ou du moins méconnaître – les possibilités de cette loi, leur besoin d'information étant le plus souvent satisfait par d'autres moyens. Quant au changement de paradigme attendu dans l'administration, il est difficile à cerner. Si la communication de l'Etat a considérablement évolué, les modalités d'information sur demande n'ont pas changé fondamentalement l'attitude de l'administration et l'issue donnée à la majorité des requêtes. Certains se demandent même si la professionnalisation et la formalisation de la communication n'a pas débouché sur un contrôle accru de l'information dévoilée.

## 7.2 RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes peuvent être proposées suite aux constats et analyses mis en évidence tout au long de l'évaluation.

### *1. Poursuivre la sensibilisation des collaborateurs de toutes les entités soumises à la LInfo*

L'effort remarquable fourni lors de l'introduction de la LInfo pour former les collaborateurs aux nouvelles prescriptions en matière d'information devrait être poursuivi. Après six ans, il est probable qu'un certain nombre de collaborateurs aient besoin de rafraîchir leurs connaissances, faute d'une utilisation régulière de cette loi. De plus, les nouveaux employés devraient également pouvoir bénéficier d'une formation, ainsi que les magistrats communaux élus entre temps.

Une meilleure sensibilisation des collaborateurs devrait permettre de combattre les réticences et craintes qui demeurent, de même que les pratiques de non-réponses ou de refus injustifiés qui persistent encore çà et là, en réexpliquant les objectifs de la loi, non pas en termes de contrôle, mais comme une amélioration de l'image de l'administration et un renforcement de la démocratie par plus de participation citoyenne. Comme mentionné dans la partie théorique, la préparation des collaborateurs est cruciale pour diminuer la méfiance de l'administration face à la pratique de la transparence.

2. *Créer un lien sur la page d'accueil de l'administration cantonale permettant d'accéder directement aux pages consacrées à la transparence*

Le site internet étant au service de l'information des citoyens, les pages consacrées à la transparence pourraient apparaître directement sur la page d'accueil. Elles devraient de plus être légèrement adaptées de manière à correspondre aux dernières modifications de la loi et ainsi faire apparaître le Préposé à la place de la Commission de médiation qui n'existe plus.

3. *Promouvoir les possibilités de recours au Préposé, puis au Tribunal cantonal, notamment en faisant connaître les arrêts consacrés à la LInfo*

L'évaluation a montré que les recours sont plutôt rares en cas de requêtes insatisfaites, alors même qu'ils ont souvent été tranchés en faveur du citoyen. Il serait donc utile que la population vaudoise soit mieux informée de l'existence de ces arrêts, ainsi que des possibilités de recours. L'utilisation des dispositions de la LInfo par les citoyens est une condition importante pour qu'elle déploie pleinement ses effets.

4. *Etendre la procédure de conciliation au-delà des cas concernant la seule administration cantonale*

Pour l'heure, seules les requêtes concernant l'administration cantonale peuvent faire l'objet d'une conciliation. Les cas touchant le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sont tranchés définitivement par ceux-ci. Quant aux demandes relatives à l'ordre judiciaire et aux

communes, elles peuvent faire l'objet d'un recours, mais uniquement au Tribunal. La procédure de médiation a prouvé qu'elle permettait de trouver un accord rapide dans de nombreux cas. Il serait donc utile de l'étendre à toutes les demandes insatisfaites, également pour une question d'égalité de traitement.

5. *Revoir les listes des documents accessibles et publier celles qui ne le sont pas*

Une mise à jour détaillée des listes de documents accessibles risque de prendre un temps considérable, au détriment des missions habituelles de l'administration. Cependant, un minimum de travail devrait être fourni pour vérifier que ces listes ne perdent pas trop de leur actualité, sans quoi elles deviendraient inutiles. De plus, il conviendrait que les communes qui ne l'ont pas encore fait publient leurs listes.

6. *Adapter le règlement d'application*

La révision en cours du RLInfo devrait intervenir le plus rapidement possible afin de le rendre conforme aux modifications de la LInfo entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2008.

## 8 CONCLUSION

Tant dans le secteur privé que dans le secteur public, la transparence est devenue un principe central de bonne gouvernance et n'est guère plus remise en question. Son ancrage dans les bases légales de plus en plus d'Etats témoigne de cette évolution vers une administration publique plus sensible à ses activités de communication et à ses devoirs d'information envers la population.

En offrant au citoyen un droit de regard sur l'activité administrative, les lois sur la transparence renforcent une dimension essentielle de la démocratie. Elles permettent en effet au peuple souverain de partager des informations jusque là détenues uniquement par les gouvernements et lui offrent ainsi les moyens de participer davantage au développement et à la conduite des politiques publiques.

L'existence d'une telle législation sur la transparence ne suffit toutefois pas à elle seule à rendre le principe effectif. Si l'aspect juridique constitue un élément essentiel, l'usage qui en découle, aussi bien de la part de l'administration que des citoyens, s'avère décisif, selon que la population saisit ou non l'opportunité de présenter des requêtes d'accès à l'information et que l'Etat encourage de manière plus ou moins probante ce nouveau droit.

Au-delà de la dimension juridique se cache donc une importante composante sociologique et s'ouvre un champ de recherche peu étudié jusque là par les sciences administratives.



## 9 BIBLIOGRAPHIE

### ARTICLES ET OUVRAGES

BANISAR D. (2006), *Freedom of information around the world 2006, a global survey of access to government information laws*, [http://freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf) [téléchargé le 30.04.09].

BRUNNER S., MADER L. (2008), *Öffentlichkeitsgesetz*, Stämpfli Verlag, Berne.

BURT E., TAYLOR J. (2007), *The Freedom of Information (Scotland) Act 2002: New modes of information management in scottish public bodies?*, Report to the Scottish Commissioner, University of St Andrews, Glasgow Caledonian University.

BUSSMAN W., KLÖTI U., KNOEPFEL P. (éds.) (1998), *Politiques publiques, évaluation*, Paris, Economica.

CEPP (2009), *Le principe de transparence dans l'administration, Evaluation des dispositions légales concernant l'accès aux documents et l'information du public (LIPAD)*, <http://letat.geneve.ch/cepp>.

COLLERETTE P., SCHNEIDER R. (2004), *Le pilotage du changement, une approche stratégique et pratique*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec.

CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

DUPUY F. (2004), *Sociologie du changement : pourquoi et comment changer les organisations*, Paris, Dunod.

FLORINI A. (1998). "The End of Secrecy", *Foreign Policy*.

FLORINI A. (2007). *The right to know : transparency in an open world*, New York, Columbia University Press.

FLÜCKIGER A. (2006). *La mise en oeuvre du principe de transparence dans l'administration*, Genève/Zürich/Bâle, Schulthess.

HEALD D. (2006). "Varieties of Transparency", in HOOD C., HEALD D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, British Academy/Oxford University Press, pp. 25-43.

- HOOD C. (2001), "Transparency", in Clarke P.B. & Foweraker J. (éds.), *Encyclopedia of Democratic Thought*, London, Routledge, pp. 700-704.
- HOOD C., HEALD D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, British Academy/Oxford University Press.
- HOOD C. (2006). "Transparency in Historical Perspective", in HOOD C., HEALD D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, British Academy/Oxford University Press, pp. 3-23.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich, Verlag Rüegger.
- MAURER-LAMBROU U. (2008), "Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung in der Schweiz", *Anwaltsrevue*, 5/2008, pp. 223-229.
- MONNIER E. (1992), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica.
- PASQUIER M., VILLENEUVE J.-P., (2005), *Transparence et accès à l'information*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP n°2.
- PASQUIER M. ET AL. (2006), "L'administration peut-elle être transparente? Analyse des résistances au changement dans l'administration publique et recherche des solutions d'équilibre entre secret et transparence", *Proposition de recherche établie à l'attention du Fonds nationale suisse de la recherche scientifique*, IDHEAP.
- PASQUIER M., VILLENEUVE J.-P. (2007), "Les entraves à la transparence documentaire. Établissement d'une typologie et analyse des comportements organisationnels conduisant à empêcher ou à restreindre l'accès à l'information", *Revue Internationale des Sciences Administratives* 73 (1): 163-179.
- PASQUIER M. & MEILLAND P. (2009a), *Evaluation de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration selon l'art. 19 de celle-ci effectuée sur mandat du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence*, <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=fr>.
- PASQUIER M. & MEILLAND P. (2009b), "L'introduction du principe de la transparence dans l'administration fédérale", in Knoepfel P. (éd.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*, PPUR.
- PERRET B. (2001), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte.

ROBERTS A. (2006). *Blacked Out Government Secrecy in the Inforamtion Age*, Cambridge University Press.

SPOERRI K. (2007), *La loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD) au prisme de l'utilisateur, une évaluation exploratoire*, Mémoire de licence, Université de Genève.

WICKI M. (2008), *Behörden im Glashaus, Eine Evaluation der Artikel 27 bis 31 des bernischen Informationsgesetzes*, Mémoire de Master en politique et management publics, IDHEAP.

WHITE N. (2007), *Free and frank, making the New Zealand Official Information Act 1982 work better*, Wellington, Institute of Policy Studies, Victoria University.

WORLD VALUES SURVEY ASSOCIATION (1996). World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

## **SOURCES LÉGISLATIVES**

### Vaud

Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD, RS 101.01)

Loi sur l'information du 24 septembre 2002 (LInfo, RS 170.21)

Règlement d'application de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information du 25 septembre 2003 (RLInfo, RS 170.21.1)

### Berne

Loi sur l'information du public du 2 novembre 1993 (LIn, RS 107.1)

Ordonnance sur l'information du public du 26 octobre 1994 (OIn, RS 107.111)

### Confédération

Loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans, RS 152.3)

Ordonnance sur le principe de transparence dans l'administration du 24 mai 2006 (OTrans, RS 152.31)

### Genève

Loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD, RS A208)

**AUTRES SOURCES DE L'ADMINISTRATION VAUDOISE**

Bulletin du Grand Conseil, Session de septembre 2002 :

- Séance du mardi après-midi 3 septembre 2002, pp. 2675-2688
- Séance du mardi après-midi 17 septembre 2002, pp. 3033-3053
- Séance du mardi après-midi 24 septembre 2002, p.3409-3417

Canton de Vaud (2007), *Loi sur l'information : conséquences pour les communes*.

Canton de Vaud (2008), *Guide pratique de la communication à l'usage des cadres de l'administration cantonale*, Version de mars 2008.

Chancellerie de l'Etat de Vaud (2004), *Mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information*.

Chancellerie de l'Etat de Vaud (2007), *Loi sur l'information : conséquences pour les communes*.

Commission restreinte de médiation (2005), *Rapport sur la mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information en 2004*.

Commission restreinte de médiation (2007), *Rapport sur la mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information en 2005-2006*.

Commission restreinte de médiation (2009), *Rapport sur la mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information en 2007-2008*.

Conseil d'Etat, Exposé des motifs et projet de loi sur l'information, projet soumis à consultation du 28 août 2000.

Conseil d'Etat, Exposé des motifs et projet de loi sur l'information (EMPLInfo), 2001.

Site de l'administration vaudoise consacré au principe de transparence :  
<http://www.vd.ch/fr/themes/etat-droit/votations-et-elections/transparence>.

## In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
240	GUNZINGER Mathieu Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses
241	GILLARDIN Anne Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'Office fédéral des routes (OFROU)
242	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, PEDROJETTA Stefano Vergleich 2007 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2007 des finances cantonales et communales
243	LADNER Andreas, SCHWARZ Daniel, FIVAZ Jan Die Positionierung der Nationalratskandidierenden 2007 Eine explorative Analyse der Antworten auf die Fragen der Online-Wahlhilfe smartvote
244	PASQUIER Martial, LARPIN Blaise Analyse der politisch-administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen
245	EGLIN-CHAPPUIS Noëmi Governance von Universitätsbibliotheken Optimierungsmöglichkeiten aus institutioneller Sicht
246	NAHRATH Stéphane, KNOEPFEL Peter, CSIKOS Patrick, GERBER Jean-David Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers au niveau national Etude comparée
247	KNOEPFEL Peter, NAHRATH Stéphane, CSIKOS Patrick, GERBER Jean-David Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers en action Etude de cas
248	ABUN-NASR Sonia Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz Eine zehnjährige Politik im Lichte empirischer Analyse
249	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, ZIEHLI Sonja Vergleich 2008 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2008 des finances cantonales et communales
250	PASQUIER Martial, FIVAT Etienne Crise à l'Université de Genève. Une étude de cas.
251	FIECHTER Julien Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz
252	LADNER Andreas, FELDER Gabriela, GERBER Stefani, FIVAZ Jan Die politische Positionierung der europäischen Parteien im Vergleich



## L'IDHEAP en un coup d'œil

### **Champ**

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

### **Vision**

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

### **Mission**

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

## Principales prestations

### 1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- DEAP (Diplôme exécutif en action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

### 2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

### 3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

### 4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation