



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

**Autorité cantonale de la transparence et
de la protection des données ATPrD**
**Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und
Datenschutz ÖDSB**

La préposée cantonale à la transparence

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08
www.fr.ch/atprd

—

Réf: MS 2019-Trans-129
T direct: +41 26 305 59 73
Courriel: martine.stoffel@fr.ch

Recommandation

**selon l'article 33 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
(LInf)**

concernant la demande de médiation entre

et

la commune de Treyvaux

I. La préposée cantonale à la transparence constate :

1. Conformément à la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5), _____ (le requérant) a déposé le 29 août 2019 une demande d'accès à divers documents auprès de la commune de Treyvaux (la commune) concernant la rénovation, l'entretien et la réparation d'un bâtiment (le bâtiment).
2. Le 20 septembre 2019, la commune s'est déterminée de manière négative concernant la demande d'accès du requérant.
3. Le 7 octobre 2019, le requérant a déposé une requête en médiation (art. 33 al. 1 LInf) auprès de la préposée cantonale à la transparence (la préposée).
4. Le 10 octobre 2019, la préposée a invité le requérant et la commune à une séance de médiation. Elle a demandé à la commune de compléter, cas échéant, sa détermination et de



lui faire parvenir les documents demandés par le requérant (art. 41 al. 3 LInf). Les 4 et 21 novembre 2019, la commune a fourni à la préposée des documents demandés par le requérant.

5. Le 5 novembre 2019, la séance de médiation a eu lieu en présence de deux représentants de la commune, à savoir _____ et _____, ainsi qu'un représentant de la régie Domicim, _____, chargée de gérer le bâtiment.
6. La séance de médiation n'a pas abouti à un accord et a donc, comme conséquence, la présente recommandation. Les éléments des prises de position des parties à la procédure sont discutés dans la recommandation, pour autant que ce soit nécessaire.

II. La préposée considère ce qui suit :

A. Considérants formels

1. En vertu de l'article 33 al. 1 LInf, toute personne qui a demandé l'accès ou qui a fait opposition en tant que tiers peut, dans les trente jours qui suivent la détermination de l'organe public, déposer par écrit contre celle-ci une requête en médiation auprès de la préposée. En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 de l'ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD ; RSF 17.54). La requête en médiation a été faite dans les délais et est dès lors recevable.
2. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
3. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art.14 al. 3 OAD).
4. Lorsque la médiation n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
5. Lorsqu'une recommandation a été émise, l'organe public rend d'office une décision ; s'il se rallie à la recommandation, le renvoi à cette dernière peut faire office de motivation (art. 33 al. 3 LInf).

B. Considérants matériels

a) Documents sollicités

1. Les demandes du requérant concernent la rénovation, l'entretien et la réparation d'un bâtiment dit la « Treyjoyeuse ». Ce bâtiment, dont la commune est propriétaire, contient un accueil extra-scolaire, une bibliothèque scolaire et quatre appartements loués à des privés par la commune.
2. Les documents demandés par le requérant sont les suivants :
 - « - Des documents (rapports etc.) relatifs à la détection d'amiante dans le bâtiment au moment de la rénovation ; les décisions qui ont été prises à ce sujet ;
 - La liste des entreprises qui sont intervenues pour la rénovation de la Treyjoyeuse ;
 - Toutes les notifications de défauts effectuées par les locataires auprès de vous-même ou de Domicim SA, les échanges entre vous-même et Domicim SA à ce sujet, ainsi que les



notifications de défauts que vous-même ou Domicim SA avez effectuées à l'architecte et aux artisans et entrepreneurs ;

- Tous les rapports d'intervention (écrits ou PV des échanges oraux) de l'architecte et des artisans et entrepreneurs ; en particulier le rapport de l'architecte suite à l'inspection de fin de garantie au cours du mois de juillet 2019 et le rapport d'intervention d'Electrolux d'août 2019 ;

- Les comptes de charges définitifs pour les années 2017 et 2018 et les comptes de charges provisoires pour 2019 ; les échanges que vous avez eus à ce sujet avec Domicim SA ;

- Le contrat entre la commune de Treyvaux à Domicim SA pour la gestion des appartements locatifs et notamment les dispositions relatives à la répartition des compétences entre Domicim SA et vous-même ; les aspects financiers ne m'intéressent pas ;

- Les documents établissant comment la commune de Treyvaux est arrivée au montant des loyers et des charges pour les appartements de la Treyjoyeuse ; les échanges que la commune de Treyvaux a entretenus avec Domicim SA au sujet de la fixation du montant des loyers et en particulier des charges pour les appartements sis à la Treyjoyeuse ».

3. Dans sa détermination du 20 septembre 2019, la commune a refusé l'accès en indiquant que les documents sollicités touchent « *la partie de l'immeuble réservée aux appartements locatifs, dans un immeuble propriété de la Commune de Treyvaux. Ces documents ne concernent donc pas l'accomplissement d'une tâche publique au sens de l'art. 22 de la Loi sur l'information et l'accès aux documents* ».
4. Durant la séance de médiation, la commune a accepté de donner accès au rapport en lien avec la détection d'amiante, au rapport d'intervention d'Electrolux d'août 2019, ainsi qu'aux comptes de charges définitifs pour les années 2017 et 2018. Elle a maintenu son refus d'octroyer l'accès aux autres documents, à savoir la liste des entreprises, les notifications de défauts, le rapport de fin de garantie de l'architecte, le rapport d'Electrolux de septembre 2019, le contrat de gérance, la proposition des loyers ainsi que les autres documents liés à la rénovation, l'entretien et la réparation du bâtiment.

b) Notion de documents officiels servant à l'accomplissement d'une tâche publique

5. Les documents sollicités sont des documents établis ou reçus par la commune. Afin d'entrer dans la notion de documents officiels, ils doivent servir à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 22 al. 1 LInf et art. 2 al. 1 OAD).
6. Dans le cas précis, la commune soutient que les documents sollicités ne lui servent pas à accomplir une tâche publique, puisqu'elle agit, dans le cadre de la gestion du bâtiment, avec son patrimoine financier et comme un privé.
7. Selon la doctrine concernant les biens de l'Etat, « [l]e patrimoine administratif de l'Etat (« *Verwaltungsvermögen* ») comprend l'ensemble des choses et des valeurs dont les agents et certains usagers de l'Etat usent, jouissent ou disposent dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche publique [...]. Les biens d'un patrimoine administratif ont pour l'Etat une valeur d'usage ». ¹ Dans un arrêt de 2015 qui concerne le canton de Genève, le Tribunal fédéral a précisé que « [r]elèvent en revanche du patrimoine administratif les

¹ DUBÉY/ZUFFEREY, Droit administratif général, Bâle 2014, p. 527, § 1485 (cité : DUBÉY/ZUFFEREY).

*biens des collectivités publiques qui sont directement affectés à la réalisation d'une tâche publique [...]. En font partie les immeubles qui abritent les écoles, les hôpitaux, les gares, les musées, les bibliothèques et, de manière générale, les établissements publics et les services de l'Etat ».*² Le Tribunal fédéral a décidé dans un arrêt de 2017, qui concerne aussi le canton de Genève, que lorsque l'Etat gère son patrimoine administratif, il accomplit une tâche publique, et les documents en lien avec l'accomplissement de cette tâche sont soumis au droit d'accès aux documents.³

8. Il en ressort, dans le cas précis, que la commune, lorsqu'elle gère le bâtiment en lien avec l'accueil extra-scolaire et la bibliothèque scolaire, agit avec son patrimoine administratif et accomplit une tâche publique. Les documents produits ou détenus par elle sont couverts par la notion de documents officiels (art. 22 al. 1 LInf et art. 2 al. 1 OAD). Le requérant a, dans la mesure prévue par la LInf, le droit d'y accéder (art. 20 al. 1 LInf).
9. La situation est différente quand la commune agit avec son patrimoine financier. « *Le patrimoine fiscal ou financier de l'Etat (« Finanzvermögen ») s'entend de l'ensemble des choses et des autres valeurs patrimoniales que celui-ci détient sans qu'elles soient affectées à un usage d'intérêt public déterminé et donc, en particulier, à l'accomplissement d'une tâche publique déterminée ».*⁴ Les immeubles de rendement en font partie, par exemple.⁵ S'agissant de son patrimoine financier, le Tribunal fédéral a décidé dans l'arrêt de 2015 que l'Etat agit « *comme un particulier qui gère son patrimoine financier et n'accomplit pas une tâche publique ».*⁶ En gérant son patrimoine financier, l'Etat n'accomplissait pas une tâche publique au sens du droit d'accès.
10. Il en découle dans le cas précis que la commune, lorsqu'elle loue des appartements à quatre privés, et puisque rien ne laisse supposer qu'elle loue ces appartements à des fins de politique sociale, agit avec son patrimoine financier. Un passage dans un document annexé à un ordre du jour d'une assemblée communale de 2014 qui indique que les appartements pourraient, une fois le bâtiment acquis, être loués à des personnes âgées ne suffit pas pour en déduire que la commune accomplit là une tâche publique de politique sociale.⁷ Elle n'accomplit dès lors pas une tâche publique, mais agit comme un privé. Les documents produits ou détenus dans ce cadre ne sont pas couverts par la notion de document officiel (art. 22 al. 1 LInf et art. 2 al. 1 OAD). Le requérant n'a pas le droit, dans la mesure prévue par la LInf, d'y accéder (art. 20 al. 1 LInf).
11. Après examen des documents reçus par la commune, la préposée est d'avis que le requérant peut, dans la mesure prévue par la LInf, y avoir accès (art. 20 al. 1 LInf), mais uniquement pour les parties qui concernent l'accueil extra-scolaire et la bibliothèque scolaire.

c) *Informations contenues dans les procès-verbaux du conseil communal*

² Arrêt du Tribunal fédéral (TF) [1C 379/2014](#) du 29 janvier 2015, c. 5.3.

³ Arrêt du Tribunal fédéral (TF) [1 C 25/2017](#) du 28 août 2017, c. 2.3.

⁴ DUBEY/ZUFFEREY, p. 528, § 1487.

⁵ DUBEY/ZUFFEREY, p. 528, § 1488.

⁶ Arrêt du Tribunal fédéral (TF) [1C 379/2014](#) du 29 janvier 2015, c. 5.3.

⁷ [Assemblée communale extraordinaire du 18 septembre 2014](#), Point 2, Complément au budget des investissements 2014 [...], p. 8, point 5.



12. La commune a indiqué que les notifications de défauts ont été relatées lors de séances du conseil communal et protocolées dans les procès-verbaux desdites séances.
13. Ces procès-verbaux ne sont pas accessibles (art. 29 al. 1 let. b LInf et 103bis al. 2 de la loi sur les communes du 25 septembre 1980, LCo ; RSF 140.1). Il s'agit là d'une règle « fixe » qui concerne des documents pour lesquels l'accès est exclu. La commune ne doit par conséquent pas examiner si des intérêts publics ou privés prépondérants s'opposent à l'accès, mais peut se contenter d'invoquer l'article 29 al. 1 let. b LInf pour le refuser.

d) Travail disproportionné pour rassembler l'ensemble des documents

14. La commune indique que le travail nécessaire à rechercher et rassembler les documents liés à la rénovation, l'entretien et la réparation du bâtiment lui semble disproportionné (art. 26 al. 2 let. b LInf et 8 OAD). Il s'agit là d'un intérêt public prépondérant que la commune peut faire valoir pour ne pas donner accès aux documents. L'article 8 al. 2 OAD précise que « [l]a charge de travail permettant de donner suite à une demande est manifestement disproportionnée au sens de l'article 26 al. 2 let. b LInf lorsque l'organe public n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont il dispose ordinairement, de traiter la demande dans les délais fixés sans négliger gravement l'accomplissement de ses autres tâches ».
15. Il convient, pour comprendre comment la jurisprudence a concrétisé la notion de charge de travail disproportionnée, de renvoyer à la jurisprudence fédérale en la matière. Le Tribunal fédéral a jugé, dans un arrêt de 2016 qui concerne la Confédération, que le droit d'accès aux documents permet de déposer des demandes d'accès volumineuses, « [...] *sofern sie den Geschäftsgang der Behörde nicht geradezu lahmlegen* ». ⁸ (traduction de la préposée : pour autant qu'elles ne paralysent pour ainsi dire pas le travail de l'organe public). Le Tribunal fédéral a repris cette formule dans un arrêt de 2018 concernant un cas soleurois. ⁹ Ce raisonnement peut être appliqué à la LInf, puisque les articles 36 al. 1 let. a LInf et 13 al. 2 et 3 OAD permettent de prolonger le délai pour traiter une demande soulevant des difficultés particulières et en cela prévoient le cas de demandes compliquées et volumineuses. La LInf prévoit également un devoir d'assistance : le requérant peut être invité à fournir des indications complémentaires sur le document recherché (art. 9 al. 3 OAD)
16. Dans le cas concret et avec les informations dont elle dispose, la préposée ne peut pas évaluer si la commune aurait effectivement une charge de travail disproportionnée pour rassembler les documents recherchés par le requérant. La commune n'a pas expliqué plus en détails quelle charge de travail cette recherche nécessiterait, et si elle devrait, afin de répondre à cette demande, gravement négliger l'accomplissement de ses tâches. Si tel était le cas, la préposée recommande à la commune d'expliquer, dans sa décision, en quoi elle négligerait gravement l'accomplissement de ses tâches et en quoi son travail serait pour ainsi dire paralysé.

III. Se fondant sur les considérants susmentionnés, la préposée recommande :

⁸ [ATF 142 II 324](#) du 23 juin 2016, c. 3.5.

⁹ [ATF 144 I 170](#) du 27 juin 2018, c. 8.5.



1. La commune octroie l'accès aux documents ou aux passages de documents en lien avec l'accueil extra-scolaire et la bibliothèque scolaire, dans la mesure prévue par la LInf.
2. La commune maintient son refus d'octroyer l'accès aux extraits des procès-verbaux des séances du conseil communal.
3. La commune maintient son refus d'octroyer l'accès aux documents en lien avec les quatre appartements loués à des privés.
4. Si l'identification des documents restants liés à la rénovation, l'entretien et la réparation du bâtiment pour les parties qui concernent l'accueil extra-scolaire et la bibliothèque scolaire soulève des difficultés particulières, la commune invite le requérant à préciser sa demande, respectivement elle explique dans sa décision en quoi le travail pour rassembler l'ensemble des documents est disproportionné.
5. La commune est dès lors invitée à rendre une décision selon l'article 33 al. 3 LInf et d'en informer la préposée.
6. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du préfet de la Sarine (art. 116 al. 2 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA, RSF 150.1, et art. 153 al. 1 LCo). La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
7. La recommandation est envoyée sous pli recommandé :
 - > _____
 - > Commune de Treyvaux, Rte d'Arconciel 3, CP 23, 1733 Treyvaux

Fribourg, le 21 novembre 2019

Martine Stoffel
Préposée cantonale à la transparence