



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**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 2021-Trans-
68/73/76/77/78/80/83/86/91/94/104/115
T direct : +26 305 59 73
Courriel : martine.stoffel@fr.ch**

Recommandation

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

concernant les 12 demandes de médiation entre

_____, _____, _____, _____, _____,
_____, _____, _____, _____, _____,

_____ et _____

et

la commune de Courtepin

I. La préposée cantonale à la transparence constate:

1. Entre janvier et mars 2021, _____, _____, _____,
_____, _____, _____, _____,
_____, _____, _____, _____ et
_____ (les requérants) ont déposé 12 demandes d'accès auprès de la
commune de Courtepin (la commune) à divers documents relatifs au projet d'éoliennes,
conformément à la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux



documents (LInf; RSF 17.5). Deux personnes ont en plus déposé une requête en médiation et participé à la séance de médiation, puis ont indiqué ne pas souhaiter poursuivre les démarches après la séance de médiation. La préposée cantonale à la transparence (la préposée) a par conséquent clos le dossier concernant cette requête.

2. Suite à ces demandes d'accès en février et mars 2021, la commune a informé les requérant par courrier que « *le Plan d'aménagement local (PAL) de Courtepin, actuellement en phase finale d'approbation auprès du Canton, ne comporte pas de zone prévue pour la construction d'éoliennes. Cet aspect ne figure qu'au Plan directeur cantonal. Le Conseil communal précise encore qu'il ne dispose d'aucun document spécifique relatif aux projets de zones industrielles éoliennes sur le territoire communal, ni de formulaires d'inscription à Swissgrid* ».
3. Entre février et mars 2021, les requérants ont déposé 12 requêtes en médiation (article 33 al. 1 LInf) auprès de la préposée.
4. Une séance de médiation a eu lieu le 30 mars 2021 avec les requérants dont certains représentés par des tiers, _____ et _____ (représentants de la commune).
5. La procédure de médiation a abouti à un accord partiel, que les parties ont convenu de mettre en ligne sur le site Internet de la commune¹. Cet accord a la teneur suivante :
 - *La lettre d'invitation adressée à la commune de Misery-Courtion par Greenwatt ainsi que le document « les collines de la Sonnaz, guide de planification des parcs éoliens » sont transmis dans une version caviardée aux requérants pendant la séance de médiation par la commune de Courtepin ;*
 - *La présentation de Greenwatt lors de la séance du 5 septembre 2019 est envoyée aux requérants jusqu'au 2 avril 2021 par email par la commune de Courtepin, avec copie à la préposée à la transparence ;*
 - *Le Conseil communal de Courtepin décide jusqu'au 30 avril 2021 s'il décide d'accorder l'accès aux extraits de pv, selon la demande d'accès des requérants et communique sa décision aux requérants et à la préposée. En même temps, il effectue une dernière recherche concernant d'éventuels documents existants pour la séance du 5 septembre 2019 et décide s'il transmet ces éventuels documents aux requérants ».*
6. L'accord prévoyait la suspension de la médiation jusqu'à sa mise en œuvre, ainsi que jusqu'à ce que les autres médiations en cours suite à des demandes d'accès aussi en lien avec les projets d'éoliennes dans les communes de Vuisternens-devant-Romont, Misery-Courtion et Belfaux aient eu lieu.
7. Le 29 avril 2021, la commune a informé les requérants et la préposée avoir « *décidé à l'unanimité de ne pas transmettre les extraits de procès-verbaux aux requérants. En effet, il est important pour le Conseil communal que les intervenants pendant la séance*

¹ <https://www.courtepin.ch/news/1247/233/Accord-de-m%C3%A9diation-entre-les-requ%C3%A9rants-%C3%A0-la-requ%C3%AAte-en-m%C3%A9diation-selon-la-loi-sur-l'information-et-l'acc%C3%A8s-aux-documents-et-la-commune-de-Courtepin.html> (accès le 18 mai 2021).

puissent s'exprimer librement. En acceptant de transmettre des extraits des séances, le Conseil communal craint de créer un précédent et, de ce fait, restreindre la liberté de parole des Conseillers communaux lors des séances dans le futur. En ce qui concerne la recherche de documents relatifs à la séance du 5 septembre 2019, celle-ci n'a donné aucun résultat supplémentaire que celui déjà transmis aux requérants ».

8. Entre le 4 et le 16 mai 2021, les auteurs des 12 requêtes en médiation ont indiqué maintenir leur requête en médiation et, pour certains, fourni une liste de documents encore manquants à la préposée.
9. Par téléphone, la préposée a informé la commune que dans le cas où cette dernière allait encore transmettre des documents, elle suspendrait la procédure et attendrait cet envoi avant de rendre sa recommandation. Par courriel du 21 mai 2021, la commune a confirmé qu'elle maintenait son refus de donner suite aux demandes des requérants.
10. La médiation ayant échoué, la préposée formule la recommandation qui suit.

II. La préposée considère ce qui suit:

A. Considérants formels

11. 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 et contre celle-ci une requête en médiation auprès de la préposée. La personne qui a demandé l'accès peut, si l'organe public ne répond pas dans les délais prévus, déposer une requête en médiation comme si l'accès avait été refusé (art. 13 al. 3 de l'ordonnance cantonale du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD; RSF 17.54). En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 OAD).
12. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
13. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).
14. Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
15. 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 officiels

16. Les demandes d'accès des requérants portent sur les documents en lien avec le projet d'éoliennes sur le territoire de la commune. Les requérants ont également demandé accès aux extraits des procès-verbaux des séances du Conseil communal en lien avec les éoliennes.

17. Ces documents sont des informations enregistrées sur un support quelconque et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (art. 22 al.1 LInf et art. 2 OAD). Ils contiennent des informations sur l'état de l'environnement tels que l'air, le paysage et les sites naturels entre autres, puisqu'ils sont en lien avec l'exploitation de l'énergie éolienne. Il s'agit donc de documents officiels au sens de la LInf (art. 22 al. 4 LInf) et qui entrent dans la catégorie d'informations sur l'environnement au sens de l'article 2 ch. 3 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus ; RS 0.814.07).

18. L'accès aux documents doit par conséquent être accordé en principe (art. 20 al. 1 LInf).

b) Extraits des procès-verbaux des séances du Conseil communal

19. Les requérants ont demandé accès aux extraits des procès-verbaux des séances du Conseil communal sur la question des éoliennes.

20. La législation fribourgeoise considère que les procès-verbaux des séances non publiques ne sont pas accessibles (art. 29 al. 1 let. b LInf), pour garantir le secret des délibérations². Cette conclusion vaut même dans le domaine d'application de la Convention d'Aarhus, à savoir dans le cas où la divulgation d'informations aurait des incidences défavorables sur le secret des délibérations des autorités publiques. En effet, la Convention réserve expressément le droit des Etats de refuser l'accès à des informations sur l'environnement s'il arrête dans la législation interne le secret de délibération des autorités publiques (art. 4 al. 4 let. a de la Convention d'Aarhus).

21. C'est le cas ici (art. 29 al. 1 let. b LInf, art. 83b al. 2 et art. 103bis al. 2 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes LCo ; RSF 140.1). Le Conseil communal aurait pu, par une décision prise à l'unanimité, déroger à ce principe et autoriser la consultation des extraits des procès-verbaux de ses séances (art.103 al. 2 let. a LCo), condition qui n'est pas remplie dans ce cas. Dès lors, la préposée est d'avis que le Conseil communal peut maintenir son refus d'octroyer l'accès aux extraits des procès-verbaux de ses séances.

c) Documents transmis

22. Lors de la séance de médiation du 30 mars 2021, la commune a accepté de transmettre 3 documents aux requérants : la lettre d'invitation adressée à la commune de Misery-Courtion par Greenwatt, le document « les collines de la Sonnaz, guide de planification des parcs éoliens » ainsi que la présentation de Greenwatt lors de la séance du 5 septembre 2019.

23. En outre, elle a indiqué que sa recherche en lien avec la séance du 5 septembre 2019 n'a donné aucun résultat supplémentaire que celui déjà transmis aux requérants.

d) Documents encore demandés

² VOLLERY LUC, *La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents*, RFJ 2009 p. 375 ; Message N°90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), p. 28-29.

24. Après la transmission des documents durant la séance de médiation du 30 mars 2021 (considérants 5 et 23) et en se basant sur les autres accords de médiation des autres séances de médiation³, les requérants ont identifié une vingtaine d'incidences, mentionnées dans plusieurs listes transmises à la préposée. Des documents en lien avec des séances, groupes de travail ou correspondances y sont désignés et qui font partie de leur demande d'accès :

1. Document d'intention de collaboration concernant la réalisation et l'exploitation d'un parc éolien sur le territoire de la commune de Courtepin (document transmis en tant qu'exemple à la commune de Belfaux) ;
2. Guide de planification des parcs éoliens, les collines de La Sonnaz (si la commune est en possession de ce document) ;
3. Courriel de Greenwatt entre autres aux communes d'Autafond, Chésopelloz, Noréaz, Corminboeuf et Belfaux du 30 mars 2015 avec en annexe le courriel de Greenwatt du 5 novembre 2014 (si la commune est l'une des destinataires de ce courriel) ;
4. Courriel de Greenwatt aux communes d'Autafond, Corminboeuf, Belfaux, Noréaz du 9 juillet 2015 (si la commune est l'une des destinataires de ce courriel) ;
5. Consultation des communes sur la Conception énergie éoliennes de la Confédération, Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions DAEC aux communes du 16 décembre 2015 ;
6. Prise de position de l'Association des Communes Fribourgeoises au Service des constructions et de l'aménagement du 29 janvier 2016 (si la commune est en possession de ce document) ;
7. Courriel du Service d'énergie (SdE) aux communes de Belfaux et Chénens du 22 avril 2016 (si la commune est l'une des destinataires de ce courriel) ;
8. Courriel Greenwatt à diverses communes dont Noréaz, Belfaux, Ponthaux, 14 mars 2017 (si la commune est l'une des destinataires de ce courriel) ;
9. Courriel de Greenwatt aux communes de Misery-Courtion, de Belfaux et de Courtepin du 14 novembre 2018 ;
10. Courriel de Greenwatt aux communes de Belfaux, de Courtepin et de Misery-Courtion du 21 novembre 2018 avec en annexe 2 courriels du 20 novembre 2018 (Greenwatt à Courtepin et Courtepin à Greenwatt) et mercredi 14 novembre 2018 (1 courriel de Greenwatt et 1 courriel à Greenwatt) ;
11. Courriel de Greenwatt aux communes de Belfaux, Misery-Courtion, La Sonnaz et Courtepin du 25 avril 2019 ;
12. Courriel de Greenwatt aux communes de La Sonnaz, Belfaux, Courtepin et Misery-Courtion du 27 août 2019 avec le courriel de la commune de La Sonnaz à Greenwatt du 27 août 2019 ;

³ Les accords de médiation ont été, sur volonté des parties, mis à disposition sur le site Internet de la commune de Belfaux (https://www.belfaux.ch/fileadmin/user_upload/base_2021/Eolien_20210401_Anonyme-Mediation-Accord_VERSION_CAVIARDEE.pdf) et de Misery-Courtion (<https://www.miserycourtion.ch/news/accord-de-mediation-entre-les-requerants-a-la-requete-en-mediation-selon-la-loi-sur-linformation-et-lacces-aux-documents-et-la-commune-de-misery-courtion/>), (accès le 25 mai 2021).

13. Courriel de Greenwatt à des communes du 5 juin 2020 (si la commune est l'une des destinataires de ce courriel) ;
14. Courriel de Greenwatt aux communes de Misery-Courtion, Courtepin, Belfaux, Billens-Hennens, Ursy, Siviriez, Le Flon, Villorsonnens, Sorens, Le Châtelard, Grangettes, Vuisternens, Romont et Sâles avec le Tout-ménage de Groupe E du 19 février 2021 ;
15. Tout autre document, lettre ou e-mail non identifiés à ce jour et couverts par la demande d'accès, concernant le projet éolien « Les Collines de La Sonnaz » en possession de la commune de Courtepin, par exemple aussi les formulaires d'inscription chez Swissgrid si la commune s'est déjà enregistrée chez Swissgrid.

e) *Documents non trouvés*

25. La commune a indiqué ne disposer d'aucun document en lien avec le projet de zones industrielles éoliennes sur le territoire communal (considérant 2), puis que sa recherche en lien avec la séance du 5 septembre 2019 n'a donné aucun résultat supplémentaire que celui déjà transmis aux requérants (considérant 23).
26. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, si l'organe public indique qu'un document n'existe pas, et que le requérant doute de ces dires, la préposée ne peut pas se limiter à prendre connaissance des dires de l'organe public. Elle doit entreprendre des démarches pour déterminer si les allégations du requérant sur l'existence de ces documents sont plausibles par rapport à ce qu'affirme l'organe public⁴.
27. Ces démarches ont été entreprises lors des différentes séances de médiation en lien avec les éoliennes. Les requérants ont expliqué, dans le cas de cette commune, quels documents manquent encore à leurs avis, au moyen d'une liste (considérant 8). Ils soutiennent que ces documents devraient probablement exister encore. En effet, dans un accord de médiation, l'existence des documents suivants a été établie⁵ :
 1. Courriel Greenwatt aux communes de Belfaux, Misery-Courtion, La Sonnaz, Courtepin du 25 avril 2019 ;
 2. Courriel Greenwatt aux communes de La Sonnaz, Belfaux, Courtepin, Misery-Courtion, 27 août 2019 avec courriel de la commune de La Sonnaz à Greenwatt du 27 août 2019 ;
 3. Courriel Greenwatt aux communes de Misery-Courtion, Courtepin, Belfaux, Billens-Hennens, Ursy, Siviriez, Le Flon, Villorsonnens, Sorens, Le Châtelard, Grangettes, Vuisternens, Romont, Sâles avec Tout-ménage de Groupe E du 19 février 2021 ;
 4. Courriel de Greenwatt aux communes de Belfaux, Courtepin, Misery-Courtion du 21 novembre 2018 avec en annexe 2 courriels du 20 novembre 2018

⁴ Recommandation de la préposée à la transparence du 29 avril 2021, considérants 24-27 ; arrêt du TAF A-7235/2015 du 30 juin 2016, c. 5.4 et recommandation du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence du 18 octobre 2019, c. 18.

⁵ Accord de médiation de la commune de Belfaux (https://www.belfaux.ch/fileadmin/user_upload/base_2021/Eolien_20210401_Anonyme-Mediation-Accord_VERSION_CAVIARDEE.pdf), (accès le 25 mai 2021).

- (Greenwatt à Courtepin et Courtepin à Greenwatt) et mercredi 14 novembre 2018 (1 courriel de Greenwatt et 1 courriel à Greenwatt) ;
5. Exemple d'intention de collaboration concernant la réalisation et l'exploitation d'un parc éolien sur le territoire de la commune de Courtepin, sans date ;
 6. Courriel Greenwatt à des communes du 5 juin 2020 ;
 7. Courriel de Greenwatt à des communes du 20 août 2020 ;
 8. Courrier de la DAEC aux communes du 16 décembre 2015 ;
 9. Courriel de Greenwatt aux communes de Misery-Courtion, Belfaux, Courtepin du 14 novembre 2018 ;
28. Ces documents existent donc en principe. Ils devraient aussi être présents dans les dossiers de la commune. La préposée recommande à la commune de rechercher puis transmettre ces documents aux requérants, conformément à la procédure prévue par la LInf.
29. La préposée considère qu'il est plausible que les autres documents (considérant 24) identifiés par les requérants existent et que la commune ait émis d'autres documents tels que des notes courriers ou courriels à l'attention de Greenwatt, par exemple pour réagir à l'intention de collaboration qui lui a été soumise. Soit la commune, soit Greenwatt a probablement dû conserver ces échanges. La commune ne fournit d'ailleurs aucune explication qui permettrait de savoir pourquoi il en serait différent.
30. Il n'est guère vraisemblable que seule une dizaine de documents aient été échangés entre la commune et Greenwatt au sujet des éoliennes. En effet, la commune de Vuisternens-devant-Romont a fait face à des demandes d'accès similaires concernant des éoliennes. Après plusieurs recherches, elle a transmis environ une centaine de documents aux requérants⁶.
- f) Obligation de récupération*
31. Dans une jurisprudence, le Tribunal fédéral a décidé qu'il existe une obligation de récupération (« *Wiederbeschaffungspflicht* ») de documents qui ont été en possession de l'organe public, mais ne le sont plus, par exemple si l'organe public « s'en est débarrassé ou les a perdus »⁷. Selon le Tribunal fédéral, il serait choquant, « *wenn sich eine Behörde ihrer Offenlegungspflicht gemäss BGÖ entziehen könnte, indem sie sich bestimmter Dokumente entledigte. Diesfalls erscheine es gerechtfertigt, eine Wiederbeschaffungspflicht zu bejahen. Dasselbe gelte auch insoweit, als Dokumente in der Obhut einer Behörde verloren gingen* »⁸. Cela découle du devoir d'assistance de l'organe public envers les requérants pour identifier et transmettre les documents sollicités (art. 32 al. 1 LInf).

⁶ Recommandation de la préposée cantonale à la transparence du 29 avril 2021, annexes I-IV.

⁷ Recommandation de la préposée cantonale à la transparence du 29 avril 2021, considérants 28-31 ; arrêt du TF 1C_394/2016 du 27 septembre 2017, c. 2.4.2 et recommandation du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence du 19 février 2019, c. 25.

⁸ Arrêt du TF 1C_394/2016 du 27 septembre 2017, c. 2.4.2.

32. La préposée est d'avis que la commune n'a pas encore rempli son obligation de récupération de documents. Pour le remplir, elle lui recommande par exemple de prendre contact avec Greenwatt, les communes qui disposent de documents la concernant ou d'anciens élus pour déterminer où les documents pourraient se trouver. Dans le cas où la commune parvenait à récupérer ces documents (considérant 24) et certainement pour ceux dont l'existence est établie (considérant 27), la préposée lui recommande de les transmettre aux requérants, conformément à la procédure prévue par la LInf.

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

33. La commune peut maintenir son refus d'octroyer l'accès aux extraits des procès-verbaux des séances du Conseil communal pour protéger le secret des délibérations (considérants 19-21).
34. La commune recherche ou récupère puis transmet les documents dont l'existence est avérée, conformément à la procédure prévue par la LInf (considérants 27, 32).
35. La commune entreprend tout ce qui est en son pouvoir pour rechercher les documents introuvables (considérants 25-32) et les récupérer, y compris en contactant Greenwatt, d'autres communes ou d'anciens élus (considérants 31-32). Dans le cas où elle retrouve et/ou récupère les documents identifiés par les requérants, elle les leur transmet, conformément à la procédure prévue par la LInf. La liste des documents identifiés par les requérants avec les documents envoyés à la préposée du 4-17 mai 2021 est jointe à l'envoi de la recommandation.
36. La commune rend une décision, comme prévu à l'article 33 al. 3 LInf.
37. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Préfecture du Lac (art. 34 al. 1 LInf et art. 116 al. 2 du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991, CPJA; RSF 150.1).
38. La présente recommandation peut être publiée (art. 41 al. 2 let. e LInf). Afin de protéger les droits de la personnalité, les données des requérants sont anonymisées.
39. La recommandation est notifiée :
- aux 12 requérants, à savoir _____, _____,
_____, _____, _____, _____,
_____, _____, _____, _____,

 - à la Commune de Courtepin, Route de Fribourg 42, 1784 Courtepin (en recommandé)

Fribourg, le 28 mai 2021

Martine Stoffel
Préposée cantonale à la transparence