



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la
protection des données et de la médiation ATPrDM
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz
und Mediation ÖDSMB

La préposée cantonale à la transparence et
à la protection des données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprdm

—

Réf : MS 2025-Trans-32

T direct : +41 26 305 59 73

Courriel : martine.stoffel@fr.ch

Recommandation du 20 mars 2025

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

concernant la requête en médiation entre

l'Association _____

et

la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF)

I. La préposée cantonale à la transparence et à la protection des données constate :

1. Par courriel du 8 janvier 2025, l'Association _____, représentée par Me Thierry Gachet (ci-après : la requérante), a demandé accès auprès du Service de l'énergie SEn (ci-après : le Service) au tableau « *Classement des zones pour sites éoliens sur le canton de Fribourg (page 2/10 de l'offre d'ennova SA)* ».
2. Sans réponse du Service dans le délai de 30 jours (art. 13 al. 2 et 3 de l'ordonnance sur l'accès aux documents OAD ; RSF 17.54), elle a déposé une requête en médiation par courriel du 10 février 2025, conformément à l'article 33 alinéa 1 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009

sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5), auprès de la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données (ci-après : la préposée).

3. Le 14 février 2025, la préposée a invité les parties à une séance de médiation et a demandé au Service/à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF (ci-après : la Direction) de lui transmettre les documents demandés (art. 41 al. 3 LInf).
4. Par courriel du 20 février 2025, la Direction a annoncé sa présence à la séance. Elle a en outre ajouté : *« nous vous informons que notre Direction n'a pas pris position sur le fond de la demande d'accès de Paysage Libre du 8 janvier 2025. En revanche, elle a requis que la demande soit formulée par écrit, en application de l'art. 31 al. 2 LInf, et a précisé qu'il ne sera donné aucune suite à une demande formulée par courriel. Cette requête se fonde sur la complexité du dossier de par son volume et son ancienneté, de même que les nombreuses demandes formulées par la demanderesse dans ce dossier, et les besoins organisationnels de la Direction. Cette manière de procéder a toutefois été refusée par la demanderesse. Par conséquent, nous requérons que la procédure soit limitée à la question de la forme de la demande. En ce sens, la remise du document demandé n'est pas nécessaire »*.
5. Par courriel du 20 février 2025, la requérante a répondu : *« la demande a été formulée par écrit, à savoir par courriel du 8 janvier 2025 dont vous êtes en possession. Il est donc contraire à la réalité de soutenir que la requérante aurait refusé de déposer une demande par écrit. Par contre, il est vrai qu'elle a refusé, à juste titre, de motiver sa demande, comme le lui demandait l'intimée dans un premier temps en méconnaissance de la législation applicable »*.
6. Par courriel du 7 mars 2025, la Direction a transmis à la préposée le document sollicité par la requérante (art. 41 al. 3 LInf).
7. La séance de médiation a eu lieu le 13 mars 2025, en présence de l'Association _____, représentée par _____ et Maître Me Thierry Gachet, et la DEEF, représentée par _____. La Direction a indiqué pendant la séance de médiation que c'est elle qui traite la demande et qui rendra la décision en cas d'échec.
8. La médiation ayant échoué, la préposée formule dès lors, la présente recommandation. La préposée adresse donc cette recommandation à la Direction.

II. La préposée considère ce qui suit :

A. Considérants formels

a) En général

9. 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.
10. En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 de l'ordonnance sur l'accès aux documents du 14 décembre 2010 (OAD ; RSF 17.54)). 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 OAD).
11. La requête en médiation a été faite dans les délais et est dès lors recevable.

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. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD). Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf et 14 al. 4 OAD).
14. 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) Sur la forme de la demande d'accès

15. La Direction a requis que la demande d'accès soit formulée par écrit (par courrier), et indiqué qu'aucune suite ne sera donnée par courriel (consid. 4).
16. Une demande d'accès n'a pas à être motivée et n'est soumise à aucune exigence formelle, mais l'organe public peut si nécessaire exiger qu'elle soit formulée par écrit (art. 31 al. 2 LInf). L'auteur-e de la demande peut être invité-e à fournir des indications complémentaires sur le document recherché ; l'organe public peut en outre exiger la confirmation écrite d'une demande adressée par oral lorsque celle-ci soulève des difficultés particulières (art. 9 al. 3 OAD).
17. Dans les procédures informelles et spéciales comme la procédure préliminaire en droit d'accès (consid. 20), le sens à donner au terme « écrit » n'est pas nécessairement le même que celui dans une procédure administrative soumise à une forme et à des règles précises.
18. Avec pour objectif de ne pas rebuter les demandes et d'accélérer le processus chaque fois que cela est envisageable, le dépôt de la demande est facilité au maximum : pas de motivation et pratiquement pas d'exigences formelles, avec une assistance dans l'identification du document recherché¹. Le Message N°90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet LInf précise les éléments suivants : « *Le dépôt de la demande n'est en principe soumis à aucune exigence de forme (al. 2). Cela signifie qu'une demande orale suffit généralement et que la personne concernée ne doit pas justifier de son identité, à l'instar des personnes qui assistent aux séances publiques d'un parlement ou d'un tribunal. Cela étant, en pratique, les nom et adresse seront souvent utiles voire indispensables, que ce soit pour l'envoi d'une copie du document ou pour poursuivre la procédure en cas de contestation. Et lorsque la demande est compliquée (p. ex., identification du document peu claire) ou risque de soulever des difficultés, une certaine formalisation s'impose (al. 2 in fine); elle est aussi à l'avantage du demandeur, ne serait-ce que pour fixer clairement le point de départ du délai de réponse* »².
19. La procédure d'accès selon la LInf s'inspire largement du projet fédéral³. Dans son message, le Conseil fédéral indique les éléments suivants, au sujet de l'article 10 alinéa 1 de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans ; RS 1532.3) concernant la forme que doit revêtir la demande d'accès : « *La disposition de l'al. 1 ne pose aucune exigence de forme. La demande peut donc être présentée sans forme, c'est-à-dire exprimée oralement, envoyée par télécopie, voire expédiée par messagerie électronique, ou adressée par écrit* »⁴. La jurisprudence fédérale s'est prononcée à plusieurs reprises suite à des procédures en

¹ Message N°90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet LInf, page 8.

² Message N°90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet LInf, page 21.

³ Message N°90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet LInf, page 8.

⁴ Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration (Loi sur la transparence LTrans), FF 2003, 1860.

transparence au niveau fédéral ou cantonal, sur le fait que la procédure est informelle et les dispositions de la procédure administrative n'y sont pas applicables (par exemple droit d'être entendu)⁵.

20. Comme cela a été relevé par la doctrine, la procédure d'accès fribourgeoise repose sur deux parties : la première partie constitue en la *procédure préliminaire* régie par la loi mais largement informelle, qui comprend l'examen préliminaire de la demande avec l'octroi de l'accès ou la détermination et la procédure de médiation. La deuxième partie comprend la décision formelle. Ce n'est « *qu'après une procédure de médiation infructueuse, et seulement si la préposée a formulé une recommandation, que l'organe compétent (...) ouvre une procédure administrative, qui aboutit à une décision sur la demande d'accès* »⁶. Le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) n'est pas applicable à la procédure préliminaire que constitue la demande d'accès⁷.
21. En l'occurrence, la demande formulée paraît claire et n'as pas besoin de précision supplémentaire. La préposée est d'avis que nous ne sommes pas en présence d'une demande compliquée (identification du document peu claire). Certes l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer s'il y a lieu de demander une précision écrite. En l'occurrence une telle demande n'est pas justifiée matériellement et retarderait inutilement la procédure.

B. Considérants matériels

a) Document officiel

22. La requérante a demandé accès au tableau « *Classement des zones pour sites éoliens sur le canton de Fribourg (page 2/10 de l'offre d'ennova SA)* ». Cette offre d'ennova SA, datée du 13 janvier 2016, a été transmise à la requérante en date du 6 janvier 2025 par courrier du SEN, suite à une procédure LInf.
23. Ce document concerne l'exploitation de l'énergie éolienne et contient dès lors des informations sur l'état de l'environnement tels que l'air, le paysage et les sites naturels entre autres (art. 22 al. 4 LInf). Il entre dans la catégorie d'informations sur l'environnement au sens de l'article 2 chiffre 3 de la Convention du 25 juin 1998 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).
24. L'accès doit être accordé en principe.

b) Document de travail interne qui n'a jamais atteint un stade définitif

25. La Direction a indiqué, en transmettant le document sollicité à la préposée (art. 41 al. 3 LInf) par courriel du 7 mars 2025, que concernant le tableau « *il s'agit d'un état des lieux « comparatif », sommaire, incomplet et incertain pour nombre d'évaluations, réalisé à titre indicatif, à l'automne 2015, sur la base d'informations partielles et d'appréciations dont certaines sont grossières. Ce tableau a été préparé avant la mise en œuvre de l'ensemble du processus d'analyses mené par le groupe de travail composé des services de l'Etat. Il s'agit*

⁵ Arrêt du TF 1C_472/2017 du 29 mai 2018, c. 1.4 ; arrêt du TAF A-631/2024 du 20 août 2024, consid. 2.2.3 et 2.2.6, arrêt du TAF A-6755/2016, du 23 octobre 2017, c. 4.1.3.2, recommandation de la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données du 2 juillet 2020, consid. 12.

⁶ BERNHARD WALDMANN, Procédure d'accès aux documents officiels, in: Waldmann/Bergamin (éds), 10 ans LInf Fribourg, Stämpfli Editions, Berne 2021, N 7.

⁷ BERNHARD WALDMANN, Procédure d'accès aux documents officiels, in: Waldmann/Bergamin (éds), 10 ans LInf Fribourg, Stämpfli Editions, Berne 2021, N 16.

d'un document de travail interne d'Ennova SA réalisé avant le début des travaux des services de l'Etat et n'a jamais atteint un stade définitif».

26. Ne sont pas des documents officiels les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration ou sont destinés à l'usage personnel (art. 21 al. 3 LInf). L'OAD précise la notion de stade définitif d'un document : un document a atteint son stade définitif d'élaboration lorsque son auteur-e l'a définitivement remis au ou à la destinataire, notamment à titre d'information ou pour que celui-ci ou celle-ci prenne position ou rende une décision (art. 2 al. 2 let. b OAD).
27. La préposée s'est prononcée sur une question similaire en 2020 : il s'agissait d'une demande d'accès au taux de rendement et au taux de couverture de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg (CPEF). Cette procédure a débouché sur une recommandation de la préposée : elle a recommandé d'octroyer l'accès à ces deux taux⁸.
28. Dans un arrêt de 2016 qui concernait une demande d'accès à un agenda outlook, le Tribunal fédéral a indiqué que même si le document officiel, en l'occurrence un agenda outlook, contenait des rendez-vous qui ne se sont finalement pas tenus, il n'y a pas lieu de considérer que l'opinion publique puisse être induite en erreur puisque les changements de rendez-vous constituent la nature même d'un agenda. L'accès à l'agenda outlook doit en principe être octroyé⁹.
29. Dans un autre cas, le Tribunal administratif fédéral (TAF) s'est penché sur la notion de document officiel en lien avec une demande d'accès à des instruments qui servent au pilotage et à la prise de décisions. Le TAF a relevé les éléments suivants, en ce qui concerne ces documents: « *Sie sollen Entscheide über Sollzustände und deren Erreichung sowie die Selbststeuerung jeder Stufe erlauben* »¹⁰. Il n'a pas remis en question le fait que ce type de documents constitue des documents officiels¹¹. Le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence avait décrété dans sa recommandation que ces documents sont des documents officiels soumis au droit d'accès. Il avait ajouté qu'il en va ainsi même si les documents sont utilisés à l'interne, il ne s'agit pas là de documents destinés à l'usage personnel : « *Der Beauftragte kommt zum Schluss, dass die Berichte mit der Bezeichnung 'Cockpits' und 'Amtsreporting' nicht als zum persönlichen Gebrauch des Direktors der ESTV bestimmte Dokumente zu qualifizieren sind. Es handelt sich dabei amtliche Dokumente, welche in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen* »¹².
30. La préposée est d'avis que le tableau demandé par la requérante, et mentionné dans l'offre, répond aux critères de l'article 2 alinéa 2 lettre b OAD. Le SEn, en tant que destinataire, l'a reçu à titre d'information ou pour prendre position ou rendre une décision, il s'agit d'un document définitif au sens de la LInf.
31. La préposée est d'avis qu'il est dans la nature des choses que ce tableau annexé à l'offre puisse être amené à évoluer ou être modifié plus tard. Il n'en demeure pas moins que le document est définitif et que le destinataire l'a reçu à titre d'information ou pour prendre position ou rendre une décision (art. 21 al. 3 LInf et 2 al. 2 let. b OAD). La préposée est d'avis que l'accès au document doit être octroyé.

⁸ Recommandation de la préposée du 20 février 2020.

⁹ ATF 1C_14/2016 du 23 juin 2016, c. 2.5.1.

¹⁰ Arrêt du TAF A-3631/2009 du 15 septembre 2009 c. 2.7.

¹¹ Arrêt du TAF A-3631/2009 du 15 septembre 2009 c. 3.1.

¹² Recommandation du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence du 3 avril 2009 c. 7, p. 7.



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

32. La DEEF octroie l'accès au document, conformément à la LInf.
33. La DEEF est dès lors invitée à rendre une décision et à en informer la préposée. Cette décision peut faire l'objet d'un recours conformément aux règles ordinaires de la juridiction administrative (art. 34 al. 1 LInf).
34. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
35. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à :
 - > Me Thierry Gachet, _____ (à l'attention de la requérante, Association _____)
 - > Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation DEEF, _____, Conseiller juridique, Bd de Pérolles 25, Case postale, 1701 Fribourg

Martine Stoffel

Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données