



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation APrDM
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-37
T direct : +41 26 305 59 73
Courriel : martine.stoffel@fr.ch

Recommandation du 26 mars 2025

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

concernant la requête en médiation entre

et

l'Université de Fribourg

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

1. Par courriel du 13 décembre 2024, _____ (ci-après : le requérant) a demandé auprès de l'Université de Fribourg (ci-après : l'Université) une série de renseignements au sujet de l'approche du Rectorat concernant les conflits internationaux, suite à différents échanges de courriels. Par courriel du 13 décembre 2024, l'Université a donné une réponse à ces renseignements.



2. Par courriel du 15 décembre 2024, le requérant a formulé une demande d'accès aux documents suivants :

« 1) Déclarations officielles de l'Université de Fribourg concernant les conflits en Ukraine et en Palestine, y compris les communiqués de presse, les prises de position publiques et les correspondances internes pertinentes.

2) Procès-verbaux des réunions au sein de l'Université où ont été discutées les positions et mesures à adopter concernant ces deux conflits, notamment celles du rectorat et des autres instances décisionnelles.

3) Politiques et directives internes relatives à la prise de position de l'Université sur des conflits internationaux et aux critères utilisés pour déterminer les actions ou déclarations publiques.

4) Correspondances échangées avec des associations étudiantes ou des tiers concernant les conflits en Ukraine et en Palestine, incluant les échanges avec _____ ou d'autres organismes pertinents.

5) Mesures spécifiques mises en place pour soutenir les universitaires ou étudiants affectés par ces conflits, y compris les programmes d'aide, les ressources allouées et les critères d'éligibilité.

6) Communications officielles, rapports ou comptes rendus ayant servi de base à la position de l'Université concernant le conflit en Ukraine.

7) Documents détaillant les mesures concrètes mises en place pour soutenir les universitaires palestiniens, ainsi que tout plan ou initiative comparable à celles entreprises pour les universitaires ukrainiens.

8) Critères et directives internes ayant conduit aux différences de traitement entre les initiatives pro-ukrainiennes et celles liées à la Palestine (location, conférence,).

9) Échanges internes ou externes concernant la réallocation de ressources mentionnée dans votre réponse précédente.

10) Tous les échanges avec Swissuniversities concernant les conflits en Ukraine et en Palestine.

11) Toutes les correspondances et communications avec les membres de la Conférence des rectrices et recteurs des universités suisses concernant les conflits en Ukraine et en Palestine.

12) Liste des entités russes, israéliennes, ou pro sionistes, palestiniennes et Ukrainiennes avec lesquelles l'Université de Fribourg collabore actuellement ou a cessé de collaborer depuis 2021 et la prise de position de l'Université sur ces conflits. »

3. Par courriel du 27 décembre 2024, l'Université a informé le requérant que le traitement de sa demande était susceptible d'engendrer des émoluments.
4. Par courriel du 7 février 2025, l'Université a transmis sa détermination ainsi qu'une facture d'émoluments de CHF 200.-. Elle a entre autres transmis des liens vers des prises de position et des informations qui figurent sur son site Internet. Concernant les points 3 et 8 (consid. 2) de la demande d'accès, elle a indiqué qu'il n'existe pas de tels documents. Concernant les points 9 et 10 (consid. 2) de la demande, elle a répondu que les séances du Rectorat ne sont pas publiques et refusé de transmettre les procès-verbaux.
5. Par courrier du 17 février 2025, le requérant a déposé une requête en médiation auprès de la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données (ci-après : la préposée),

conformément à l'article 31 alinéa 1 de la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5).

6. Le 21 février 2025, la préposée a invité les parties à une séance de médiation et a demandé à l'Université de lui transmettre les documents sollicités (art. 41 al. 3 LInf).
7. Par courriel du 24 février 2025, l'Université a répondu qu'elle sera représentée à la séance de médiation par _____, et _____.
8. Par courriel du 25 février 2025, la préposée a informé les parties qu'elle est présidente de l'Association des Alumni et Amis UniFR. Dans son comité, le rectorat est représenté par la _____ (ex officio). Elle a ajouté être d'avis que cela ne constitue pas un motif de récusation obligatoire au sens de l'article 21 alinéa 1 lettres a-e du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1). S'agissant d'un motif de récusation subjectif, elle ne voit pas en l'état de « motifs sérieux » de nature à faire douter de son impartialité (art. 21 al. 1 let. f CPJA). Elle a invité les parties, qui pourraient avoir un avis différent, à lui faire parvenir leur demande de récusation jusqu'au jeudi 27 février 2025 à midi.
9. Par courriel du 25 février 2025, le requérant a informé ne pas formuler de requête de récusation. L'Université ne s'est pas prononcée.
10. La séance de médiation a eu lieu le 11 mars 2025, en présence de _____ (le requérant), de _____ et de _____ (Université de Fribourg).
11. La médiation ayant échoué, la préposée formule, dès lors, la présente recommandation.
12. Par courriel du 21 mars 2025, l'Université a transmis à la préposée les documents sollicités par le requérant (art. 41 a. 3 LInf).

II. La préposée considère ce qui suit :

A. Considérants formels

13. 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.
14. 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).
15. La requête en médiation a été faite dans les délais et est dès lors recevable.
16. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
17. 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).
18. 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) Document officiel

19. Le requérant a demandé accès à des documents en lien avec les positions politiques et humanitaires de l'Université, en particulier en lien avec les conflits en Ukraine et en Palestine.
20. Constituent des documents officiels au sens de la présente loi les informations enregistrées sur un support quelconque et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (art. 20 al. 1 LInf). Sont des documents officiels tous les documents établis ou reçus par les organes publics et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique tels que rapports, études, procès-verbaux, statistiques, registres, directives, instructions, correspondances, prises de position, préavis, décisions ainsi que, de manière générale, les différentes pièces composant un dossier (art. 2 al. 1 OAD).

21. L'accès doit être accordé en principe.

b) Procès-verbaux de séances non publiques

22. L'Université indique que les informations demandées se trouvent dans des procès-verbaux du Rectorat, pour lesquels l'accès est exclu (art. 29 al. 1 let. b LInf).
23. La législation fribourgeoise considère que les procès-verbaux des séances non publiques ne sont pas accessibles (art. 29 al. 1 let. b LInf). Le but est de garantir le secret des délibérations. Il s'agit là d'une règle « fixe » qui concerne des documents pour lesquels l'accès ne doit pas être accordé. L'organe public 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 refuser¹.
24. L'Université a fait usage de son droit de refuser l'accès à ces procès-verbaux. Elle ne doit par conséquent pas justifier son refus par des intérêts publics ou privés prépondérants, mais peut se contenter d'invoquer l'article 29 al. 1 let. b LInf pour le refuser².
25. Par conséquent, la préposée est d'avis que l'Université est en droit de maintenir son refus d'octroyer l'accès aux procès-verbaux des séances du Rectorat.

c) Documents inexistant

26. L'Université indique dans son courriel du 7 février 2025 ne pas disposer de documents à transmettre, hormis les procès-verbaux des séances non publiques et les liens transmis vers les diverses pages Internet. Elle fournit en outre une série de renseignements par courriel. Elle ajoute en plus qu'aucun autre document (hormis les procès-verbaux des séances du Rectorat) correspondant à la demande d'accès du requérant existe. Le requérant quant à lui considère que des communications entre le Rectorat et Swissuniversities, par exemple, doivent exister. Il a mentionné divers échanges de courriels préparatoires. Il existe donc une divergence entre le requérant et l'Université concernant l'existence des documents.

¹ VOLLERY LUC, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009, p. 409, 415-416 ; Message N°90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), pp. 19-20.

² Recommandation de la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données du 4 mai 2020, page 3.

27. Selon une jurisprudence du Tribunal administratif fédéral et la pratique du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et celle de la préposée³, si l'administration indique que les documents demandés n'existent pas, et si le requérant met en doute ces dires, la préposée doit tenter d'éclaircir la question de savoir si les documents existent ou pas.
 28. Dans le cas présent, l'Université a expliqué par détermination du 7 février 2025 au requérant que d'autres documents, hormis les procès-verbaux des séances du rectorat, n'existent pas.
 29. La préposée se fonde sur les indications de l'Université. Vu l'ampleur des documents demandés dans le cas présent, la préposée invite l'Université à examiner la question de savoir si d'éventuelles recherches supplémentaires de documents pertinents se justifient, et cela indépendamment du paiement de la facture d'émoluments.
 30. Si l'Université ne dispose pas de documents, la préposée lui recommande de confirmer par décision au requérant ne pas disposer des documents sollicités.
- d) Emolument excessif*
31. Dans sa requête en médiation, le requérant demande l'annulation de l'émolument de CHF 200.-, qu'il juge infondé et excessif.
 32. L'exercice de l'accès à des documents est en principe gratuit. Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions à la gratuité pour la délivrance de copies, d'imprimés et de supports d'information ou lorsque l'octroi de l'accès nécessite un travail important (art. 24 al. 1 et 2 LInf). Un émolument de CHF 60.- de l'heure pour le temps de travail qui excède les deux heures peut être perçu (art. 5 al. 1 let. b OAD). Les phases de médiation restent gratuites dans tous les cas (art. 4 al. 3 OAD).
 33. En l'occurrence, l'Université a informé le requérant par courriel du 27 décembre 2024 que sa demande est susceptible d'engendrer des émoluments (consid. 3) et a fourni un décompte détaillé des minutes consacrées au traitement de la demande lors de sa détermination du 7 février 2025. Elle a soustrait les deux premières heures de travail au total facturé.
 34. L'Université motive son émolument de CHF 200.- par le travail important occasionné par la requête. Il est vrai que le requérant dresse une longue liste de 12 groupes de documents. Ces groupes ne sont, pour la plupart d'entre eux, pas spécifiés mais désignés de façon générale (par exemple « *Correspondances échangées avec des associations étudiantes ou des tiers concernant les conflits en Ukraine et en Palestine, incluant les échanges avec l'AGEF ou d'autres organismes pertinents* »). Il est plausible que la recherche et vérification de l'existence de ces documents nécessitent un travail considérable. La facture produite par l'Université ne paraît pas contestable sur ce point. La loi permet de mettre à la charge du requérant un émolument, pour autant que le droit d'accès aux documents ne devienne pas illusoire pour autant. Mais elle n'oblige pas l'autorité de le faire; elle jouit dès lors d'une marge de manœuvre considérable dans l'appréciation de l'importance du travail occasionné.
 35. La préposée admet que l'Université n'a pas excédé sa marge d'appréciation en l'occurrence. Au vu de l'ensemble des circonstances, et compte tenu du fait qu'aucun document ne sera finalement remis au requérant, la préposée recommande à l'Université de renoncer à la perception de l'émolument de CHF 200.-.

³ Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7235/2015 du 30 juin 2016, consid. 5.4, recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence du 9 mai 2022, consid. 27-28, recommandation de la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données du 8 juin 2022, consid. 28-31.



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

36. L'Université de Fribourg peut maintenir son refus d'octroyer l'accès aux procès-verbaux du Rectorat (art. 29 al. 1 let. b LInf).
37. L'Université effectue de nouvelles recherches supplémentaires pour identifier d'éventuels documents pertinents ; si de nouveaux documents sont trouvés, ils sont transmis conformément à la LInf (art. 25-29 LInf).
38. Si ces recherches supplémentaires effectuées s'avèrent infructueuses, elle confirme, par décision, ne pas disposer des documents sollicités dans la demande du requérant.
39. L'Université renonce à percevoir un émolumment de CHF 200.-.
40. L'Université de Fribourg 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).
41. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
42. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à :

> _____

> Université de Fribourg, _____ et _____, Av. de l'Europe
20, 1700 Fribourg.

Martine Stoffel
Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données