



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 2026-Trans-74

T direct : +26 305 59 73

Courriel : martine.stoffel@fr.ch

## Recommandation du 18 juin 2026

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

concernant la requête en médiation entre

\_\_\_\_\_

et

la Préfecture de la Broye

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

1. Le 26 mars 2026, \_\_\_\_\_ (le requérant), a demandé accès au rapport du 13 octobre 2023 de la Préfecture de la Broye (la Préfecture) pour la commune de Gletterens (la commune), conformément à la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5).
2. Le 30 mars 2026, la Préfecture a répondu en demandant au requérant s'il est membre du groupe \_\_\_\_\_.

3. Le 10 avril 2026, le requérant a répondu qu'il ne comprend pas l'utilité de la question et réitéré sa demande d'accès.
4. Le 6 mai 2026, le requérant a saisi la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données (la préposée) d'une requête en médiation au sens de l'article 33 alinéa 1 LInf contre le refus de la Préfecture d'accéder à sa demande d'accès, à savoir l'accès au rapport d'enquête préliminaire de la Préfecture sur la commune.
5. Le 12 mai 2026, la préposée a invité les parties à une séance de médiation et demandé à la Préfecture de lui fournir le document sollicité par le requérant (art. 41 al. 3 LInf). La préposée n'a pas reçu le document sollicité (art. 41 al. 3 LInf).
6. Le 19 mai 2026, la Préfecture a répondu à la préposée, avec en annexe un courrier daté du 18 juin 2025 et adressé à une autre personne, en réponse aux demandes d'accès de cette autre personne. Le 26 mai 2026, la préposée a demandé à la Préfecture de transmettre elle-même au requérant l'annexe à son courriel du 19 mai 2026, à savoir le courrier préfectoral du 18 juin 2025, s'il doit être pris en compte dans le cadre de ce dossier. Par courrier du 26 mai 2026, la Préfecture a répondu à la préposée qu'elle l'autorise à transmettre l'annexe, à savoir le courrier destiné à une autre personne, au requérant.
7. Le 26 mai 2026, la préposée a transmis au requérant le contenu du courriel du 19 mai 2026 de la Préfecture (sans le courrier destiné à l'autre personne) en indiquant que la Préfecture avait formulé les demandes suivantes : *« La Préfecture souhaite apporter certaines précisions à la bonne compréhension du dossier. À la suite de sa demande d'accès du 26 mars 2026, la Préfecture de la Broye a demandé à \_\_\_\_\_, par téléphone puis par courriel du 30 mars 2026, de préciser s'il était membre du groupe \_\_\_\_\_. À ce jour, \_\_\_\_\_ n'a pas répondu à l'interrogation précise de l'Autorité. Sa réponse s'est limitée à un courriel, dont votre juriste, \_\_\_\_\_, était en copie, par lequel il indiquait ne pas comprendre l'utilité de la question. Or, sa probable appartenance au groupe \_\_\_\_\_ lui a permis d'accéder au document en question, dans la mesure où celui-ci a été transmis à l'un de ses membres par courrier préfectoral du 28 novembre 2025. Pour rappel, le document avait été caviardé conformément à votre recommandation. Vous trouverez également en annexe le courrier préfectoral du 18 juin 2025, dont vous étiez en copie, attestant des démarches répétées émanant de ce groupe en vue d'obtenir l'accès aux mêmes pièces du dossier, notamment au document faisant l'objet de la présente demande. Dès lors que \_\_\_\_\_ ne souhaite pas collaborer avec l'Autorité en répondant à une interrogation simple et légitime, notamment sous l'angle de l'économie des procédures, la Préfecture ne prendra pas part à cette médiation. Par conséquent, nous vous remercions par avance d'en informer \_\_\_\_\_, de réitérer notre demande à son intention et de nous en tenir informée par écrit. »*
8. Le 26 mai 2026, le requérant a réitéré son souhait d'avoir accès au rapport du 13 octobre 2023, sans indiquer s'il est membre du groupe \_\_\_\_\_.
9. Le 28 mai 2026, la préposée a fixé la séance le mercredi 3 juin 2026, en indiquant que tout le reste pourra être discuté à cette occasion.
10. Le 3 juin 2026, sur demande de la préposée, la Préfecture a indiqué qu'elle ne participera pas à la séance (consid. 7). Elle a demandé à la préposée de bien vouloir interroger le requérant au

sujet de son appartenance au groupe \_\_\_\_\_ et de lui transmettre sa réponse à ce sujet.

11. Le 3 juin 2026, la préposée a informé le requérant que la Préfecture ne participant pas à la séance, il n'était pas nécessaire de se présenter. Elle a en outre transmis la demande de la Préfecture au requérant, à savoir s'il fait partie du groupe \_\_\_\_\_.
12. Le 7 juin 2026, le requérant s'est déterminé. Il a indiqué que la demande de la Préfecture au sujet de son appartenance au groupe \_\_\_\_\_ n'est pas conforme à la LInf et manifesté son mécontentement de l'annulation de la participation de la Préfecture à la séance de médiation le jour de celle-ci.
13. Le 8 juin 2026, la préposée a déclaré l'échec de la médiation et indiqué qu'elle va rendre une recommandation (art. 33 al. 2 LInf).
14. Le 9 juin 2026, la Préfecture s'est déterminée. Elle a indiqué qu'elle avait informé le 19 mai 2026 qu'elle ne participera pas à la médiation.
15. La procédure de médiation n'a pas abouti à un accord et a donc, comme conséquence, la présente recommandation.

## **II. La préposée considère ce qui suit :**

### **A. Considérants formels**

16. En vertu de l'article 33 alinéa 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).
17. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
18. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).
19. Lorsque la médiation n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
20. 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). L'organe public rend sa décision dès que possible, mais au plus tard dans les trente jours qui suivent la réception de la recommandation (art. 15 al. 1 OAD).

## **B. Considérants matériels**

### *a) Document officiel*

21. La demande d'accès de la requérante porte sur un rapport, en lien avec une instruction préliminaire qui vise à dresser un état de situation dans une commune (art. 151 ss de la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) et art. 73c du règlement cantonal du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RELCo ; RSF 140.11)).
22. Ces documents sont des informations enregistrées sur des supports de toutes sortes et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (art. 22 al. 1 LInf et art. 2 OAD). Il s'agit en effet de la surveillance générale des communes exercée par le préfet (art. 146 LCo).
23. Ces documents sont des documents officiels soumis à la LInf. L'accès doit y être accordé en principe.

### *b) Appartenance du requérant au groupe \_\_\_\_\_*

24. La Préfecture a demandé à plusieurs reprises si le requérant fait partie du groupe \_\_\_\_\_.
25. Toute personne physique ou morale a le droit d'accéder à des documents officiels détenus par les organes publics (art. 20 al. 1 LInf). Le droit à l'information est un droit fondamental. «Toute personne peut consulter des documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.» (art. 19 al. 2 2ème phrase de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2005 (Cst.-FR ; RSF 10.1)). Le droit d'accès ne dépend d'aucun intérêt particulier et le requérant n'a en principe pas à motiver sa demande. Partant, la situation personnelle du requérant et son intérêt n'a pas d'influence sur son droit d'accès<sup>1</sup>.
26. La préposée est d'avis que l'appartenance d'une personne à un groupe n'est pas un motif reconnu par la LInf pour refuser ou conditionner l'accès à un document.

### *c) Documents déjà rendus publics*

27. Dans sa détermination du 19 mai 2026, la Préfecture a indiqué que le document a déjà été transmis à l'un des membres du groupe \_\_\_\_\_.
28. Dans la mesure où le document a déjà été rendu public et transmis à une personne en vertu d'une demande d'accès selon la LInf, la préposée est d'avis qu'aucun motif ne s'oppose à la transmission du rapport à une autre personne, de la même manière que cela avait été le cas lors de sa première transmission.
29. La préposée recommande à la Préfecture d'octroyer l'accès au document sollicité, de la même manière que cela avait été le cas lors de sa première transmission.

### *d) Protection des données*

30. L'accès à un document officiel est différé, restreint ou refusé si, et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 LInf l'exige (art. 25 al. 1 LInf).

---

<sup>1</sup> VOLLERY Luc, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009 p. 353 ss., pp. 384, 386-387.

31. Un intérêt privé prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut porter atteinte à la protection des données personnelles, à moins qu'une disposition légale ne prévoie la diffusion des données concernées auprès du public, que la personne concernée n'ait consenti à la communication de ses données au public, que les circonstances ne permettent de présumer ce consentement ou que l'intérêt du public à l'information ne l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée (art. 27 LInf).
32. L'intérêt prépondérant du public à l'information est présumé lorsque les données personnelles se rapportent à un membre d'un organe public et que l'information porte sur ses fonctions ou ses activités au service de cet organe. Sont notamment visés les renseignements suivants : le fait même que la personne concernée soit membre de cet organe, son titre et ses coordonnées professionnelles, la mention de son nom dans un document qu'elle a établi ou à l'élaboration duquel elle a collaboré. Les présomptions tombent en présence de données sensibles au sens de la loi sur la protection des données ou en présence d'un autre intérêt particulier de la personne concernée (art. 12 LInf).
33. Conformément à l'article 7 alinéas 1 et 3 OAD, l'organe public détermine si l'accès doit être différé ou restreint plutôt que refusé en se fondant sur le principe de proportionnalité. Lorsqu'une limitation ne concerne qu'une partie des informations contenues dans le document, les passages concernés sont caviardés de manière à ce qu'ils ne puissent pas être reconstitués et que les occultations soient clairement reconnaissables.
34. Au niveau fédéral, la réglementation de la protection d'un intérêt privé prépondérant est également prévue à l'article 7 alinéa 2 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans ; RS 152.3). La formulation est similaire à celle de la législation fribourgeoise. On peut dès lors se référer aux deux dispositions et aux clarifications apportées par la jurisprudence tant fédérale que cantonale. Le Tribunal cantonal a par ailleurs rendu récemment quatre décisions en faveur d'un accès partiel à des rapports d'enquêtes administratives menées dans des communes<sup>2</sup>.

*e) Tiers privés, tiers employés sans responsabilité et tiers avec fonction particulière*

35. La pondération des intérêts privés doit tenir compte de la nature des données, de la fonction et de la position de la personne concernée ainsi que des possibles conséquences<sup>3</sup> entraînées par la divulgation de ces données (tiers privé, tiers employé sans responsabilité et tiers avec fonction particulière telle que cadre supérieur ou magistrat). Les employés ne peuvent pas, au vu de leur fonction publique, se prévaloir d'une protection de leur sphère privée équivalente à celle d'un tiers privé<sup>4</sup>. Les employés de l'administration occupant des fonctions dirigeantes élevées doivent, dans certaines circonstances, accepter la communication de données personnelles sensibles. Les employés administratifs subordonnés doivent au moins accepter

---

<sup>2</sup> Arrêts TC 601 2025 78, 79 et 83 du 14 avril 2026 et arrêt TC FR 601 2019 96 du 9 novembre 2020.

<sup>3</sup> Arrêt du TF 1C\_14/2016 du 23 juin 2016, consid. 3.3 ; Recommandation du 14 février 2025 (en français) du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, consid. 32.

<sup>4</sup> Arrêt du TAF A-6054/2013 du 18 mai 2015, consid. 4.2.2 ; Recommandation du 14 février 2025 (en français) du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, consid. 32.

que l'on sache qui a rédigé un certain document ou qui était responsable d'une certaine affaire<sup>5</sup>.

36. Indépendamment de la position de la personne, les données personnelles ne peuvent pas être communiquées si cela entraîne des inconvénients pas (facilement) réparables pour les personnes concernées<sup>6</sup>. Dans ce contexte, des intérêts pertinents peuvent être par exemple une atteinte à l'image, à la réputation ou à la position professionnelle<sup>7</sup>. Toute communication de données personnelles ne constitue pas une atteinte à la sphère privée qui pourrait justifier un refus systématique de l'accès au document demandé. Le risque d'une atteinte grave à la personnalité doit présenter un certain degré de probabilité. La menace d'atteinte résultant de l'octroi de l'accès doit donc être importante. Des conséquences insignifiantes et simplement désagréables ne suffisent pas à faire valoir un intérêt privé prépondérant, pas plus que si une atteinte à la personnalité n'est que concevable ou vaguement possible<sup>8</sup>.
37. Il faut donc pondérer différemment, suivant qu'il s'agisse de faits qui relèvent de l'exercice de la fonction publique ou d'informations en lien avec la vie privée des personnes concernées. Dans le cas d'une atteinte à la réputation parce que la fonction publique n'a pas été exercée avec la diligence requise, l'intérêt privé à la réputation par rapport à l'intérêt protégé, c'est-à-dire la bonne gestion d'une tâche publique fait pencher la balance en faveur du bon exercice de la tâche publique. L'intérêt privé doit dans ces cas passer à l'arrière-plan.
38. Il faut également faire une distinction entre les tiers privés et les tiers qui ont une fonction dans la commune (les magistrats élus, les cadres et le personnel administratif sans responsabilité particulière). Les magistrats élus ou les cadres supérieurs sont exposés de par leur fonction à ce que des faits sur leurs activités soient communiqués au public, quand bien même ces révélations comportent des désagréments<sup>9</sup>. Comme l'a relevé le Tribunal cantonal dans des cas similaires, les seuls désagréments liés à la révélation des faits concernant une personne déterminée ne suffisent pas à eux seuls à justifier un refus (total) de l'accès au rapport d'enquête, de même qu'une éventuelle atteinte à la considération sociale liée à de telles révélations<sup>10</sup>.
39. En revanche, dans la mesure où des noms du personnel administratif sans responsabilité particulière figurent dans le rapport ou où d'autres éléments permettent de déduire l'identité de ces personnes, ces passages doivent être protégés par un caviardage, qui a pour objectif d'empêcher que ces personnes ne puissent être identifiées. Il conviendrait dès lors de soustraire l'accès aux parties du rapport qui résument par exemple les résultats des entretiens

---

<sup>5</sup> Arrêt du TAF A-6738/2014 du 23 septembre 2015, consid. 5.1.3.1 ; Recommandation du 14 février 2025 (en français) du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, consid. 32.

<sup>6</sup> Arrêt du TAF A-6738/2014 du 23 septembre 2015, consid. 5.1.3.1 ; Recommandation du 14 février 2025 (en français) du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, consid. 32.

<sup>7</sup> ATF 142 II 340, consid. 4.6.8 ; Recommandation du 14 février 2025 (en français) du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, consid. 32.

<sup>8</sup> Arrêt du TF 1C\_14/2016 du 23 juin 2016, consid. 3.4 ; Arrêt du TAF A-8073/2015 du 13 juillet 2016, consid. 6.1.3. ; Recommandation du 14 février 2025 (en français) du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, consid. 32.

<sup>9</sup> Arrêt du TF 1C\_472/2017 du 29 mai 2018, consid. 3.3 ; arrêt TC FR 601 2018 267 du 28 novembre 2018, consid. 2.4 et 3.

<sup>10</sup> Arrêts TC 601 2025 78, 79 et 83 du 14 avril 2026, Arrêt TC FR 601 2019 96 du 9 novembre 2020, consid. 3.2.4.

menés, les noms des personnes ou d'autres indications qui permettraient de les identifier, s'il ne s'agit pas de magistrats élus ou de cadres.

40. La préposée recommande à la préfecture d'octroyer l'accès au document demandé, conformément à la LInf, notamment en déterminant si des intérêts publics ou privés prépondérants imposent de différer, restreindre ou refuser l'accès (art. 26-28 LInf). Elle recommande en particulier de caviarder les éventuelles données personnelles du personnel employé par la commune et mentionné dans le document, de manière à garantir la protection des données (art. 27 LInf), cas échéant à consulter les tiers concernés pour qu'ils puissent faire valoir un intérêt privé prépondérant (art. 32 LInf).

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

41. La Préfecture octroie l'accès au document demandé, conformément à la procédure prévue par la LInf (art. 20 ss LInf), en déterminant si des intérêts publics ou privés prépondérants imposent de différer, restreindre ou refuser l'accès (art. 26-28 LInf). Elle recommande de caviarder là où cela s'avère nécessaire les données personnelles (art. 27 al. 1 LInf) et cas échéant après consultation des tiers (art. 32 LInf).
42. La Préfecture est dès lors invitée à rendre une décision selon l'article 33 alinéa 3 LInf et d'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).
43. La présente recommandation peut être publiée (art. 41 al. 2 let. e LInf). Afin de protéger les droits de la personnalité, les données des requérant-e-s sont anonymisées.
44. La recommandation est notifiée par courrier recommandé :
  - > au requérant : \_\_\_\_\_
  - > à la Préfecture de la Broye, Ch. du Donjon 1, Case postale 821, 1470 Estavayer-le-Lac

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