



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-132/135/143/144

T direct : +41 26 305 59 73

Courriel : martine.stoffel@fr.ch

Recommandation du 18 septembre 2026

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

concernant les requêtes en médiation entre

l'Association _____

_____ **(Freiburger Nachrichten)**

_____ **(La Télé)**

_____ **(La Liberté)**

et

**la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de
l'environnement (DIME)**

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

1. Par courrier du 15 juillet 2026, l'Association _____, représentée par _____ (ci-après : la requérante 1), a demandé accès au rapport intitulé « *Analyse des critères d'exclusion de la planification éolienne 2017* » auprès de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (ci-après : la DEEF). Le même jour, la DEEF a transféré la demande au COPIL éolien.
2. Par courriel du 21 juillet 2026, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : la DIME) s'est déterminée, pour le COPIL éolien. Elle a indiqué que « *Dans le cadre de son mandat visant à examiner la planification cantonale actuelle de l'énergie éolienne et, le cas échéant, à la mettre à jour, le COPIL éolien a confié au bureau EBP Suisse SA la réalisation d'une étude portant sur la réévaluation de la première phase de cette planification. Cette étude doit encore faire l'objet de discussions au prochain COPIL éolien qui est prévu début octobre, et n'a pas encore été traitée de manière définitive. Dans ces circonstances, nous pourrions vous donner accès à cette étude, ainsi qu'à sa version intermédiaire, après la prochaine séance du COPIL, soit début octobre. En effet, la divulgation anticipée de ce document serait susceptible de porter une atteinte sensible à la formation de l'opinion au sein du COPIL éolien ainsi qu'au processus décisionnel en cours (art. 26 al. 1 let. c LInf). Cet intérêt public prépondérant justifie dès lors de différer l'accès à l'étude jusqu'à son traitement définitif par le COPIL éolien* ».
3. Le 17 août 2026, la requérante 1 a déposé une requête en médiation, 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).
4. Le 17 août 2026, _____ (ci-après : Freiburger Nachrichten, la requérante 2) a formulé la même demande d'accès auprès du Service de l'énergie (SEn). Après transmission au COPIL éolien, la DIME a rendu en date du 20 août 2026 une détermination dont la teneur était la même que dans celle adressée à la requérante 1 (consid. 2). Le 24 août 2026, la requérante 2 a saisi la préposée d'une requête en médiation.
5. Par courriel du 24 août 2026, la préposée a informé la requérante 1 et la requérante 2 ainsi que la DIME qu'elle a reçu des requêtes en médiation au sujet de l'accès au même document. Elle a indiqué souhaiter réaliser une seule séance de médiation avec les requérantes 1 et 2, et la DIME, et a sollicité leur accord. Les 24 et 25 août 2026, les requérantes 1 et 2 et la DIME ont confirmé leur accord sur le principe d'une seule séance réunissant toutes les requérantes.
6. Par courriel du 25 août 2026, la DIME a transmis le rapport sollicité à la préposée (art. 41 al. 3 LInf).
7. Le 7 septembre 2026, _____ (ci-après : La Télé, requérante 3) a saisi la préposée d'une requête en médiation au sujet du même document. La requérante 3 avait reçu la détermination de la DIME en date du 21 juillet 2026, dont la teneur était la même que celle adressée aux requérantes 1 et 2 (consid. 2).
8. Le même jour, _____ (ci-après : La Liberté, requérante 4) a fait de même. La requérante 4 avait elle aussi reçu une détermination du même type de la DIME, en date du 21 juillet 2026 également.



9. Toujours le même jour, la préposée a répondu aux requérantes 3 et 4 qu'elle a été saisie de requêtes en médiation au sujet du même document. Elle a indiqué que leurs requêtes lui étaient parvenues hors délai, mais que si les requérantes 1 et 2 et la DIME étaient d'accord, elle pourrait les prendre en considération. Les requérantes 3 et 4 ainsi que la DIME ont confirmé leur accord avec ce procédé, en date du 8 et du 9 septembre 2026. Quant aux requérantes 1 et 2, elles ont également confirmé leur accord en dates du 9 et du 11 septembre 2026.
10. La séance de médiation a eu lieu le 14 septembre 2026, en présence de _____ (Association _____, requérante 1), _____ (Freiburger Nachrichten, requérante 2), _____ (La Télé, requérante 3), _____ (La Liberté, requérante 4) et _____ (DIME).
11. La médiation ayant échoué, la préposée formule dès lors, la présente recommandation.
12. A l'issue de la séance de médiation, toutes les requérantes et la DIME ont donné leur accord pour que la recommandation soit rendue en français. En outre, les requérantes 2, 3 et 4 ont indiqué souhaiter recevoir le document « en primeur » avant une éventuelle diffusion sur Internet.

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 préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
16. 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).
17. 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

18. Les requérantes ont demandé accès au document « *Analyse des critères d'exclusion de la planification éolienne 2017* ». Dans le cadre de son mandat visant à examiner la planification cantonale actuelle de l'énergie éolienne et, le cas échéant, à la mettre à jour, le COPIL éolien a confié au bureau EBP Suisse SA la réalisation d'une étude portant sur la réévaluation de la première phase de cette planification (consid. 2).

19. Ce document concerne l'accomplissement d'une tâche publique ; il s'agit d'un document officiel (art. 22 al. 1 LInf).
20. Cette étude est également un document qui 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. Il entre dans la catégorie d'informations sur l'environnement au sens de l'article 2 paragraphe 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).
21. Il entre également dans la catégorie des documents officiels qui contiennent des informations sur l'environnement (art. 22 al. 4 LInf).
22. L'accès doit être accordé en principe.
- b) *Accès différé et accès garanti*
23. L'accessibilité des documents officiels souffre d'exceptions. En l'occurrence, trois groupes de règles entrent en considération.
24. **On mentionnera en premier lieu les règles générales de la LInf.** 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).
25. Un intérêt public prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut entraver notablement le processus décisionnel de l'organe public (art. 26 al. 1 let. c LInf). L'organe public doit ainsi examiner s'il y a effectivement un risque d'atteinte à cet intérêt public prépondérant¹.
26. Toutefois, ce motif doit être interprété de manière prudente et restrictive, parce que les garanties des droits fondamentaux l'exigent et que l'accès à un document officiel est un droit fondamental dans le canton de Fribourg (art. 19 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.FR ; RSF 10.1))².
27. **En deuxième lieu, la loi réserve un traitement particulier à des rapports d'évaluation.** Ces documents évaluent les prestations fournies par l'administration et les mesures et l'efficacité des mesures prises par elle. Les rapports d'évaluation jouissent d'une position privilégiée en ce sens que l'accès doit toujours être garanti, mais pas nécessairement dans l'immédiat (art. 30 LInf al. 2 LInf). Les conditions énumérées dans la LInf sont les suivantes : l'évaluation ne concerne pas les prestations de personnes déterminées, et l'organe public auquel le rapport est destiné a décidé des suites qu'il entend lui donner et, dans tous les cas, l'accès doit être donné après 6 mois depuis son dépôt (art. 30 al. 2 LInf).
28. Il s'agit ici d'un rapport d'évaluation qui ne concerne pas les prestations de personnes déterminées. Il bénéficie de la garantie d'accès expresse au sens de l'article 30 alinéa 2 LInf. Toutefois, l'article 30 alinéa 2 lettre b prévoit que l'organe public auquel le rapport est destiné peut différer l'accès lorsqu'il a décidé des suites qu'il entend lui donner ou qu'un délai de

¹ 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. 18 ; VOLLERY Luc, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009 p. 353 ss, p. 394.

² BELSER Eva Maria/CATTILAZ Géraldine, Der grundrechtliche Anspruch auf Zugang zu Information und Dokumenten, Ein Blick auf das Freiburger InfoG aus der Perspektive der Rechte Einzelner, in: Waldmann/Bergamin (éds), 10 ans LInf Fribourg, Stämpfli Editions, Berne 2021, p. 74 N. 18.

6 mois s'est écoulé depuis son dépôt. Mais l'accès ne peut pas être exclu entièrement, contrairement aux documents qui ne constituent pas des rapports d'évaluation. Il en résulte qu'une fois que la décision est prise, l'accès doit être donné sans tarder. Mais l'autorité bénéficie d'un délai de 6 mois pour se déterminer, sauf abus. Le législateur avait d'ailleurs prévu d'introduire ce délai de 6 mois en débat parlementaire : « *Un des problèmes soulevés est celui de la décision relative aux suites que l'organe destinataire entend donner. Sans délai précisé, celle-ci peut se faire attendre durant un laps de temps indéterminé et en définitive peut tout simplement bloquer l'accès aux documents* »³.

29. En l'occurrence on a affaire à un rapport d'évaluation, qui ne concerne pas les prestations de personnes déterminées, mais de l'administration comme telle.
30. Cela signifie concrètement que l'accès au public ne saurait être refusé entièrement, mais qu'il peut uniquement être différé pour protéger un processus décisionnel. Dans ce cas le report n'est possible que jusqu'au moment où l'organe auquel le rapport est destiné a pris une décision sur les suites qu'il entend lui donner, ou qu'un délai de six mois s'est écoulé depuis le dépôt du rapport (art. 30 al. 2 let. b LInf).
31. La DIME invoque l'entrave notable au processus décisionnel pour différer l'accès.
32. La notion de processus décisionnel fait référence à la période qui précède la prise de décision, comprise dans un sens large. Elle comprend les décisions tant politiques qu'administratives, prises par l'autorité⁴. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans un récent arrêt, le COPIL éolien « *ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel en tant que tel. Son rôle se limite en effet à vérifier si d'autres critères que ceux retenus pouvaient déterminer le choix des sites se prêtant le mieux à l'exploitation de l'éolien (art. 1 de l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 janvier 2024). Il a ainsi pour tâche de donner une recommandation au Conseil d'Etat en lien avec les sites qu'il considérera comme devant être retenus dans la planification éolienne. Ces missions ne font toutefois pas du COPIL une autorité dont les membres seraient appelés à rendre ou préparer une décision. Ainsi, et conformément à la loi (art. 17 al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC; RSF 710.1]), la compétence décisionnelle en lien avec la planification éolienne reste du seul ressort du Conseil d'Etat* »⁵.
33. Il en ressort que la DIME peut faire valoir un processus décisionnel en cours, avec une décision au sens large à prendre par le COPIL dans son rôle de conseiller le Conseil d'Etat, même s'il ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel en tant que tel.
34. Pour admettre que le processus décisionnel est notablement entravé, il doit exister un lien direct et immédiat entre le document demandé et la décision que l'organe public doit adopter. En outre, le document demandé doit revêtir une importance matériellement significative pour l'adoption de la décision. Partant, il est nécessaire que « *l'atteinte à la formation de la volonté de l'organe dépasse un certain seuil* » pour admettre que l'octroi de l'accès entraîne une entrave notable⁶.

³ BGC 2009, p. 861

⁴ 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. 18 ; VOLLERY Luc, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009 p. 353 ss, p. 398.

⁵ Arrêt du TF 1C_404/2024 du 24 juillet 2026, consid 2.2.

⁶ VOLLERY Luc, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009 p. 353 ss, p. 398.

35. A titre de comparaison, la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans ; RS 152.3) connaît à son article 7 alinéa 1 lettre a une disposition similaire. La doctrine a indiqué à ce sujet que l'atteinte en cas d'accès doit revêtir une certaine intensité, et il doit exister un risque sérieux que cette atteinte ait lieu⁷. Le Tribunal fédéral a relevé à diverses reprises que l'atteinte doit être concrète, et le risque invoqué ne peut pas demeurer abstrait. Elle doit être probable en raison de l'accès au document, et une conséquence uniquement désagréable d'une importance moindre n'est pas suffisante pour être considérée comme une atteinte qui justifie de refuser ou différer l'accès⁸.
36. La requérante 1 explique dans sa requête en médiation du 17 août 2026 (pages 1 et 2) qu'elle n'est pas représentée dans le COPIL éolien. En tant qu'association active dans le domaine de l'éolien, elle *« suit activement depuis plusieurs années le développement de l'énergie éolienne dans le canton. Nous respectons naturellement la composition retenue pour ce comité. Cette absence rend toutefois d'autant plus important l'accès aux informations permettant à la société civile de comprendre les travaux actuellement menés et de participer de manière informée au débat public. Ensuite, l'étude sollicitée porte sur un élément central de la planification éolienne : la réévaluation des critères ayant conduit à l'exclusion de certaines parties du territoire lors de la première phase de planification. Ces critères font depuis longtemps l'objet d'importantes discussions dans le canton. Il existe dès lors un intérêt public considérable à connaître les bases techniques et scientifiques sur lesquelles repose leur réévaluation »*.
37. Elle relève également à la page 3 de sa requête en médiation que *« Le calendrier politique rend par ailleurs un accès rapide à cette étude particulièrement important. Les élections cantonales fribourgeoises auront lieu le 8 novembre 2026. La politique énergétique et le développement des énergies renouvelables constituent des enjeux importants pour l'avenir du canton et feront nécessairement partie du débat démocratique précédant ces élections. Or, l'administration propose de ne communiquer l'étude qu'après une séance du COPIL prévue au mois d'octobre. Une telle communication interviendrait ainsi à peine quelques semaines avant les élections, alors que la campagne électorale et le débat public seront déjà largement engagés. Il ne peut par ailleurs être exclu que la communication soit encore différée en fonction du déroulement des discussions au sein du COPIL. À notre sens, l'accès à l'information ne remplit pleinement sa fonction démocratique que si celle-ci est disponible au moment où le débat public se déroule, et suffisamment tôt pour pouvoir être examinée, discutée et confrontée aux différentes prises de position. Une publication tardive réduirait considérablement l'utilité de cette information pour le débat démocratique. »*
38. La DIME indique dans sa détermination qu'un processus décisionnel est en cours, et que l'accès immédiat au rapport porterait atteinte à la formation de l'opinion au sein du COPIL. Elle ne donne pas de spécification particulière et concrète au sujet des décisions précises à venir. Elle n'explique pas non plus concrètement pourquoi un accès au document risquerait de porter une atteinte notable au processus décisionnel en cours.
39. **Finalement les règles particulières de la Convention d'Aarhus s'appliquent lorsque le document officiel concerne des questions environnementales.** C'est le cas ici.
40. La Convention attribue une place particulièrement importante aux documents officiels qui ont un rapport avec la protection de l'environnement en raison de l'importance de cette thématique.

⁷ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 N. 4.

⁸ ATF 142 II 324, consid. 3.4 ; ATF 133 II 209, consid. 2.3.3..

Elle souligne que l'accès à ces documents revêt un intérêt public primordial puisque les discussions publiques et politiques doivent pouvoir avoir lieu, dans toute la mesure du possible, en pleine connaissance des documents officiels qui existent en la matière. Pour la même raison, l'accès à ces documents doit être accordé avec célérité.

41. En l'occurrence, la Convention d'Aarhus s'applique ici puisque l'on est dans le domaine de l'environnement. Elle prévoit qu'une demande d'accès peut être rejetée si la divulgation des informations aurait des incidences défavorables sur le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne (art. 4 par. 4 al. a) de la Convention d'Aarhus). C'est le cas ici en droit fribourgeois, à savoir à l'article 26 alinéa 1 lettre c LInf qui protège les délibérations en cours.
42. Toutefois, ce motif doit être interprété de manière prudente et restrictive : la Convention d'Aarhus le prévoit, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement (art. 4 ch. 4 dernier paragraphe de la Convention d'Aarhus).
43. Cette Convention prévoit également que les informations doivent être transmises dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise, à moins que le volume et la complexité des éléments d'information demandés ne justifient une prolongation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à 2 mois (art. 4 par. 2 de la Convention d'Aarhus).
44. En même temps, la Convention d'Aarhus laisse une certaine *place au droit interne* de l'État concerné. Elle permet à l'autorité de restreindre ou de différer l'accès aux documents afin de protéger la sérénité d'un processus décisionnel dans la mesure où le droit interne connaît des règles qui poursuivent ce but. Si c'est le cas, le droit interne reste déterminant pour d'éventuelles restrictions.
45. De telles règles existent en droit fribourgeois, comme énoncé ci-dessus.
46. Sur la base des informations à sa disposition, la préposée ne voit pas quels arguments pourraient être invoqués pour admettre une atteinte notable au processus décisionnel. Elle ne dispose pas d'éléments qui démontrent qu'une décision étroitement liée avec le rapport va être prise dans un futur proche. Cela d'autant plus que dans une affaire fribourgeoise de 2021 en transparence, le Tribunal cantonal avait relevé que « *le risque de pression émanant des parties concernées, des milieux politiques et associatifs ainsi que du grand public ne permet pas encore d'admettre que le processus décisionnel serait entravé outre mesure, l'autorité étant coutumière des procédures aboutissant à des décisions* »⁹. En outre, l'entrave notable au processus décisionnel doit être évaluée de manière restrictive et compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations sur l'environnement demandées présenterait pour le public.
47. Dans le cas précis, la préposée n'a pas d'éléments concrets qui lui indiqueraient que l'accès au document serait de nature à entraver notablement un éventuel processus décisionnel en cours. Au contraire, après consultation du document, la préposée est d'avis que l'intérêt du public à obtenir les informations contenues dans le rapport est particulièrement élevé, au vu du domaine concerné et du contexte actuel.
48. Dans le cas précis et *en résumé*, il existe des dispositions générales de la LInf sur les intérêts publics prépondérants pour différer l'accès au document. Il y a aussi les dispositions spéciales de la LInf sur les rapports d'évaluation avec accès garanti à certaines conditions. Et la

⁹ Arrêt du Tribunal cantonal du 29 janvier 2021 601 2020 131, p. 5.

Convention d'Aarhus prévoit une importance particulière pour les documents dans le domaine de l'environnement : cette Convention impose de tenir compte du principe de célérité – en même temps, elle contient une réserve au sujet des délibérations. L'accès garanti selon l'article 30 alinéa 2 LInf n'est pas garanti de façon absolue mais seulement aux deux conditions prévues, à savoir lorsque l'évaluation ne concerne pas les prestations de personnes déterminées, et lorsque l'organe public auquel le rapport est destiné a décidé des suites qu'il entend lui donner mais, dans tous les cas, l'accès doit être donné après 6 mois depuis son dépôt. Ces deux conditions doivent être interprétées à la lumière du principe de célérité de la Convention d'Aarhus et du principe de proportionnalité des intérêts publics prépondérants.

49. Dès lors, la préposée recommande à la DIME d'octroyer l'accès au document.

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

50. La DIME octroie l'accès au document, conformément à la LInf (art. 26 al. 1 let. c LInf) et au principe de célérité (art. 4 par. 2 de la Convention d'Aarhus), sous réserve d'un processus décisionnel en cours (art. 30 al. 1 let. b LInf) qu'il conviendrait d'exposer concrètement.

51. La DIME 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).

52. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).

53. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à :

- > Association _____
- > _____, Freiburger Nachrichten AG, Avenue de Tivoli 3, 1701 Fribourg
- > _____, La Télé, MEDIAParc, Rue du Centre 18, 1752 Villars-sur-Glâne
- > _____, La Liberté, Rue du Marché 26, 1630 Bulle
- > Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement DIME, Rue des Chanoines 17, 1700 Fribourg

Martine Stoffel

Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données