



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-24

T direct : +41 26 305 59 73

Courriel : martine.stoffel@fr.ch

Recommandation du 10 avril 2025

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

concernant la requête en médiation entre

et

**Service des constructions et de l'aménagement (SeCA)/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 courriel du 26 décembre 2024, _____ (ci-après : le requérant) a demandé auprès de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : DIME) l'accès « à l'ensemble des documents liés aux échanges entre le SeCA et la DIME avec les exploitants de gravière en relation avec l'élaboration du projet de PSEM 2024 et sa mise en consultation publique, en particulier **aux accords de confidentialité signés avec chaque exploitant de gravière avec leur genèse et leur suivi**. Cela regroupe toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou

sous toute autre forme matérielle (courrier, email, compte-rendu de séances ou d'entretien téléphonique, etc.) ».

2. Sans réponse suite à sa demande, le requérant a déposé par courriel du 2 février 2025, 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).
3. Le 6 février 2025, la préposée a invité les parties à une séance de médiation. Elle a demandé au SeCA/à la DIME de lui transmettre les documents sollicités (art. 41 al. 3 LInf)
4. Par courriel du 18 février, la DIME a informé qu'une consultation des entreprises exploitantes de matériaux est en cours afin qu'elles puissent faire valoir un intérêt privé prépondérant pour s'opposer (art. 32 al. 2 LInf). La DIME a sollicité la suspension/le report de la séance de médiation, après le délai de consultation des tiers.
5. À la suite de la consultation des treize tiers concernés par la demande d'accès, cinq tiers se sont déterminés par la négative en s'opposant totalement à l'accès aux documents sollicités. Les autres tiers ne se sont pas opposés à l'accès, respectivement y ont consenti. Une entreprise a invoqué comme intérêt privé une clause de confidentialité. Quatre entreprises ont invoqué comme intérêt privé le secret d'affaires. La dernière entreprise opposée à l'accès n'a pas transmis sa prise de position mais a annoncé le faire pour la fin mars 2025.
6. Le SeCA a remis en main propre, le 10 mars 2025 à l'attention de la préposée, les documents sollicités par le requérant (art. 41 al. 3 LInf).
7. À la suite de divers échanges de courriels, la séance de médiation a eu lieu le 14 mars 2025, en présence de _____ (le requérant) et de _____ (SeCA).
8. Pendant la séance de médiation, les parties ont conclu l'accord suivant :
« 1. 7 lots de données concernant un ou plusieurs sites ont été transmis, concernant 7 exploitants ;
2. 6 lots de données concernant 5 entreprises, qui se sont opposées à l'accès (secrets d'affaires et concurrence) ne sont pas transmis. Une entreprise va encore transmettre une prise de position motivée, d'ici la fin du mois de mars 2025.
La préposée va rendre une recommandation au sujet de l'accès à ces 6 lots restants de données, une fois la détermination manquante reçue mais dans tous les cas dès le 1^{er} avril 2025.»
9. Le dernier tiers s'est opposé à l'accès le 31 mars 2025, en invoquant des secrets d'affaires. Le SeCA a transmis cette opposition à la préposée le même jour. Il a en outre joint un recours déposé au Tribunal cantonal contre la décision de la DIME du 5 février 2025 accordant un accès intégral et non caviardé aux prises de position déposées par les entreprises exploitantes de matériaux dans le cadre de la consultation du PSEM.
10. La médiation ayant échoué sur les six lots de données concernant les cinq sociétés opposées à l'accès, la préposée formule, dès lors, la présente recommandation.

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 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.
12. 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).
13. La requête en médiation a été faite dans les délais et est dès lors recevable.
14. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
15. 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).
16. 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

17. Les documents sollicités sont les « *documents liés aux échanges entre le SeCA et la DIME avec les exploitants de gravière en relation avec l'élaboration du projet de PSEM 2024 et sa mise en consultation publique, en particulier **aux accords de confidentialité signés avec chaque exploitant de gravière avec leur genèse et leur suivi.** Cela regroupe toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle (courrier, email, compte-rendu de séances ou d'entretien téléphonique, etc.)* ».
18. Le PSEM permet de planifier et gérer l'utilisation des gisements de matériaux de construction dans le canton de Fribourg. Il s'agit d'informations sur l'état des éléments de l'environnement tels que le sol, les terres, le paysage, les sites naturels (art. 2 par. 3 let. a 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)). Ces documents entrent dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus.
19. Il s'agit de documents publics au sens de l'article 20 LInf. L'accès doit être accordé en principe.
20. La préposée relève toutefois que la publicité selon la LInf se limite à des « *documents* » au sens de la loi (art. 22 LInf). En l'occurrence, la demande est formulée de façon large, notamment en incluant des informations orales, entretiens téléphoniques ou autres. Elle doit dès lors être comprise dans le sens d'une demande d'accès à des documents conformément à la LInf.

b) Avis exprimés dans une consultation externe pour lesquels l'accès est garanti

21. En l'occurrence, nous avons à faire à une demande d'accès qui concerne des documents en lien avec le PSEM 2024. Une demande d'accès aux avis exprimés dans le cadre de la consultation externe avait débouché sur une recommandation à la fin 2024¹.
22. Selon une disposition expresse de la LInf, l'accès aux « documents qui font l'objet d'une procédure de consultation externe et, après l'expiration du délai de consultation, les avis exprimés lors d'une telle procédure » est garanti (art. 30 al. 1 let. b LInf). Cette garantie d'accès se retrouve à l'article 30 alinéa 2 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL ; RSF 122.0.21).
23. La préposée s'était, dans cette recommandation du 20 décembre 2024, déterminée en faveur de l'accès aux avis exprimés au sens de la LInf, c'est-à-dire aux prises de position faites en vue du projet concret (art. 30 al. 1 let. b LInf et 30 al. 2 REAL)². La DIME a suivi cette recommandation et décidé le 5 février 2025 d'octroyer l'accès aux avis exprimés dans le cadre de cette procédure de consultation externe. Une entreprise a recouru contre cette décision au Tribunal cantonal. Le recours est pendant.
24. Selon indications du SeCA, les documents demandés dans le cas présent ne sont pas les avis proprement dits exprimés durant la consultation externe. Ce sont des documents qui ont été élaborés préalablement à la consultation externe.
25. La préposée est d'avis que les documents demandés ici ne sont pas couverts par la « garantie » de l'accès qui s'applique aux avis exprimés dans une consultation externe (art. 30 al. 1 let. b LInf). Dès lors, l'accès à ces documents est soumis aux règles générales de la LInf qui en principe couvre l'accès, mais permet de le différer, restreindre ou refuser si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 l'exige (art. 25 al. 1 LInf).
26. La préposée est de l'avis que ces documents demandés ne constituent pas des avis exprimés dans le cadre de la consultation externe, mais des documents élaborés auparavant : ils sont soumis aux règles générales de la LInf.

c) Secrets d'affaires et atteinte à la concurrence

27. De plus, la DIME et certains tiers font valoir un intérêt privé prépondérant pour s'opposer à l'accès aux documents demandés, à savoir le secret d'affaires et une clause de confidentialité.
28. Un intérêt privé prépondérant existe lorsque l'accès, s'il était accordé, révélerait des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (art. 28 al. 1 let. a LInf).
29. Lorsqu'un document comporte des secrets d'affaires, le principe de proportionnalité exige que seuls les passages concernés soient protégés, plutôt que l'intégralité du document. 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 qu'ils ne puissent pas être reconstitués et que les occultations soient clairement reconnaissables.

¹ Recommandation du 20 décembre 2024 de la préposée à la transparence et à la protection des données.

² Recommandation du 20 décembre 2024 de la préposée à la transparence et à la protection des données consid. 47.

30. Dans le cas précis, quatre entreprises privées se sont opposées à l'accès aux documents sollicités en invoquant le secret d'affaires (consid. 5 et 9).
31. Les documents sollicités entrant dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus, la réserve des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (art. 28 al. 1 let. a LInf) doit être interprétée conformément aux dispositions de la présente Convention. Une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur, notamment, le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées (art. 4 par. 4 let. d Convention de l'Aarhus).
32. Selon la jurisprudence et de manière générale, constitue un secret d'affaires, toute connaissance particulière qui n'est pas de notoriété publique, qui n'est pas facilement accessible, dont le détenteur a un intérêt légitime à conserver l'exclusivité et qu'en fait, il n'entend pas divulguer. L'intérêt au maintien du secret est un critère objectif. En règle générale, on admet que le secret d'affaires couvre les données techniques, organisationnelles, commerciales et financières qui sont spécifiques à l'entreprise et qui peuvent avoir une incidence sur le résultat commercial et en conséquence sur la capacité concurrentielle. Il y a dans la règle un intérêt objectif à maintenir secret les parts de marché des entreprises, les chiffres d'affaires, les prix, les rabais et primes, les sources d'approvisionnement³.
33. Afin qu'un secret d'affaires puisse être invoqué, la jurisprudence a fixé quatre conditions cumulatives : *« il doit y avoir un lien entre l'information et l'entreprise ; l'information doit être relativement inconnue, c'est-à-dire ni notoire ni facilement accessible ; il doit exister un intérêt subjectif au maintien du secret (volonté du détenteur de ne pas révéler l'information) et cet intérêt doit être objectivement fondé (intérêt objectif) »*⁴.
34. Dans le cadre de demandes d'accès, le Tribunal fédéral a rappelé que la notion de secret d'affaires *« doit être comprise dans un sens large puisqu'il s'agit de toute information qu'une entreprise est légitimée à vouloir conserver secrète, soit plus concrètement les données susceptibles d'influer sur la marche de ses affaires ou d'entraîner une distorsion de concurrence au cas où des entreprises concurrentes en prendraient connaissance »*⁵.
35. Une entreprise a indiqué que les informations transmises sont des données de propriété de l'entreprise et qu'elles constituent un secret d'affaires puisqu'il s'agit de *« connaissances particulières qui ne sont pas de notoriété publique, qui ont une valeur économique et qui exercent une influence sur l'évaluation et l'élaboration d'un projet d'exploitation de matériaux »*. De plus, selon cette dernière, *« accepter l'accès à ces données aujourd'hui ouvrirait la porte à des demandes identiques par des entreprises tierces concourantes qui auraient une indécence négative sur la capacité concurrentielle de l'entreprise qui a acquis ces informations »*.
36. Une deuxième entreprise a mentionné que l'accès demandé par le requérant nuirait à la capacité concurrentielle de la société et par conséquent à son résultat commercial.

³ ATF 142 II 268 consid. 5.2.2.

⁴ Arrêt du TF 1C_533/2018 du 26 juin 2019 consid. 2.6 ; cf. ég. ATAF A-1751/2017 du 1er mai 2020 consid. 8.2.

⁵ Arrêt du TF 1C_533/2018 du 26 juin 2019 consid. 2.2

37. Une troisième entreprise a avancé que les informations sur les évaluations des sites, les rapports sur les perspectives d'extraction de gravier et les études géologiques ou hydrogéologiques constituent des informations de secrets d'affaires dont la protection relève de son intérêt privé prépondérant. Elle a acquis ces informations au fil du temps en investissant des montants importants, qui servent à son développement stratégique. Placer ces données dans l'espace public réduirait donc à néant un avantage stratégique dans lequel la société a investi ses propres moyens et créerait un risque de concurrence déloyale.
 38. Sur la base des documents produits, la préposée a pu se convaincre que certains passages des documents contiennent effectivement des informations relevant du secret d'affaires. Elles constituent des connaissances particulières que les entreprises ont acquises, et qui ne sont pas de notoriété publique, et elles ont une valeur économique pour les entreprises concernées. Ces informations leur permettent d'évaluer l'élaboration d'un projet. Si ces informations arrivaient aux mains d'entreprises concurrentes, elles pourraient porter atteinte à la capacité concurrentielle des entreprises concernées.
 39. Par conséquent, la préposée recommande au SeCA/à la DIME de transmettre les documents, avec un caviardage des passages qui constituent un secret d'affaires.
 40. Si le contenu des documents demandés se recoupe avec les documents garantis d'accès par une règle « fixe » (art. 30 al. 1 let. b LInf) et transmis conformément à la décision de la DIME du 5 février 2025 (consid. 21-23), le SeCA/la DIME se détermine en faveur de l'accès, moyennant consultation des tiers concernés.
 41. Dans la mesure où le contenu des documents sollicités est concerné par le recours du tiers au Tribunal cantonal contre la décision de la DIME du 5 février 2025 (consid. 9 et 23), le SeCA/la DIME suspend leur transmission jusqu'à droit connu.
- d) *Clause de confidentialité*
42. Une entreprise fait valoir l'existence d'une clause de confidentialité pour s'opposer à l'accès : *« Nous nous opposons totalement à cette demande. Votre courrier du 28 janvier 2021 précisait clairement et logiquement : « Les données seront traitées de manière anonyme et ne seront transmises à aucun tiers ». Ces données de prospection sont en effet purement privées. Elles ont été collectées sur plusieurs décennies, à nos frais, et font partie intégrante de la valeur de notre entreprise ».* De telles clauses sont admissibles seulement à « des conditions très restrictives et au cas par cas »⁶. La jurisprudence les a concrétisées⁷. Dans la mesure où la clause de confidentialité ne fait que confirmer le caractère confidentiel des secrets d'affaires garantis par la LInf (art. 28 al. 1 let. a LInf), elle n'ajoute rien aux droits des tiers de demander que les secrets d'affaires ne soient pas communiqués dans une procédure d'accès aux documents.
 43. Tel est le cas en l'occurrence, les documents de cette entreprise contiennent effectivement des secrets d'affaires, comme pour les oppositions des autres tiers.

⁶ Arrêt du TC 601 2020 219 du 7 décembre 2021, consid. 3.3.2.

⁷ Arrêt TF 1C_500/2020 du 11 mars 2021, consid. 3.2 ; Arrêt du TC 601 2020 219 du 7 décembre 2021, consid. 3.3.2.



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

44. Le SeCA/la DIME se détermine en faveur de l'accès aux documents, avec un caviardage des passages qui constituent un secret d'affaires (art. 28 al. 1 let. a LInf). Les tiers concernés sont informés qu'ils peuvent s'opposer à l'accès en saisissant la préposée d'une requête en médiation (art. 33 al. 1 LInf). Sans requête en médiation des tiers dans les 30 jours qui suivent la détermination, le SeCA/la DIME octroie l'accès aux documents avec le caviardage prévu.
45. Dans la mesure où le contenu des documents demandés se recoupe avec les documents transmis conformément à la décision de la DIME du 5 février 2025 (consid. 21-23), le SeCA/la DIME se détermine en faveur de l'accès, moyennant consultation des tiers concernés. Les tiers concernés sont informés qu'ils peuvent s'opposer à l'accès en saisissant la préposée d'une requête en médiation (art. 33 al. 1 LInf). Sans requête en médiation des tiers dans les 30 jours qui suivent la détermination, le SeCA/la DIME octroie l'accès aux documents.
46. Dans la mesure où le contenu des documents sollicités sont concernés par le recours du tiers au Tribunal cantonal contre la décision de la DIME du 5 février 2025 (consid. 9 et 23), le SeCA/la DIME suspend leur transmission jusqu'à droit connu.
47. Le SeCA/la DIME est dès lors invité à rendre une détermination/une décision et à en informer la préposée. La décision peut faire l'objet d'un recours conformément aux règles ordinaires de la juridiction administrative (art. 34 al. 1 LInf).
48. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
49. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à :
 - > _____
 - > Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) et Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), Rue des Chanoines 17 1700.

Martine Stoffel

Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données