



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-125
T direct : +41 26 305 59 73
Courriel : martine.stoffel@fr.ch

Recommandation du 10 septembre 2025

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

concernant la requête en médiation entre

et

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 courriels du 13 et 24 juin 2025, _____ (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, dans le cadre du projet PSEM 2024, à l'ensemble des documents transmis aux communes dans le cadre du développement du projet de PSEM et copie du rapport de consultation ayant servi de base au nouveau projet. Il a ajouté qu'il aimerait en particulier obtenir aussi les documents actuellement soumis à consultation auprès des communes avec le détail de cette procédure.

2. Par courriel du 17 juin 2025, la DIME a répondu au requérant.
3. Par courriel du 24 juin 2025, le requérant 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). Il a ajouté demander accès aussi à « *la totalité des documents en lien avec le rapport de consultation, et de manière plus générale à la procédure* ».
4. Le 30 juin 2025, la préposée a invité par courriel les parties à une séance de médiation. Elle a demandé à la DIME de lui transmettre les documents sollicités (art. 41 al. 3 LInf).
5. Par courriel du 3 juillet 2025, la DIME a informé que le délai de trente jours dans lequel elle est tenue de rendre une détermination n'était pas échu (art. 33 al. 1 LInf). La DIME a sollicité la suspension/le report de la séance de médiation, après l'échéance du délai de détermination, dans la mesure où il était encore incertain qu'une telle séance soit nécessaire.
6. Le même jour, la préposée a alors indiqué au requérant qu'à l'échéance du délai de trente jours (art. 33 al. 1 LInf), il lui reviendrait de l'informer de la suite donnée à sa requête en médiation. Divers échanges de courriels ont suivi.
7. Le 8 juillet 2025, le requérant a informé la préposée que sa demande d'accès relative aux documents concernant la révision du projet de PSEM 2024 est devenue sans objet, dans la mesure où la commune _____ lui a fourni, en date du 7 juillet 2025, tous les documents requis, à savoir :
 - « *la lettre d'accompagnement de la part de Monsieur le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert*,
 - *un rapport sur les adaptations apportées à la suite de la consultation publique, signé par _____,*
 - *les modifications proposées du Plan directeur cantonal du 13 juin 2025,*
 - *les fiches du plan sectoriel extraites du projet de PSEM du 20 mai 2025 (pp. 18-60),*
 - *le tableau des notes des secteurs. »*

Pour le surplus, le requérant a indiqué maintenir sa demande d'accès aux documents relatifs à la procédure de consultation et à la révision du PSEM, et sa requête en médiation.

8. Par courriel du 15 juillet 2025, la DIME a transmis au requérant trois présentations des séances du COPIL (10 avril et 14 février 2025, et 4 décembre 2024).
9. Par courriel du même jour, le requérant a indiqué maintenir sa requête en médiation et sollicité en particulier la synthèse des résultats de l'analyse détaillée des prises de position par la DIME.
10. Le 16 juillet 2025, la DIME a répondu ne pas disposer du document sollicité. La préposée a alors invité les parties à une séance de médiation. Elle a eu lieu le 29 juillet 2025, en présence du requérant et de _____ (pour la DIME).
11. Pendant la séance de médiation, les parties ont conclu l'accord suivant :
« 1. La DIME se détermine par rapport à l'accès à la liste « Consultation publique : prises de position » ;

2. La DIME indique au requérant si des notes ont été prises, qui ont servi aux discussions et qui ont contribué de manière substantielle aux décisions au sujet du PSEM modifié. Cas échéant, la DIME se détermine par rapport à leur accès ;
3. La DIME se détermine par rapport à l'accès aux pv des séances du COPIL n° 12, 13 et 14. »
12. Divers échanges entre les parties ont suivi. Par courriel du 25 août 2025, la DIME a informé le requérant et la préposée de sa détermination, dont les conclusions sont les suivantes :
1. Concernant l'accès à la liste « Consultation publique : prise de position » et plus particulièrement l'accès au :
 - tableau listant les prises de positions déposées : « *compte tenu du stade d'élaboration de ce document (art. 4 at. 3 let. c Convention d'Arhus, art. 22 al. 3 LInf, art. 2 al. 2 OAD a contrario), la DIME vous le transmettra dès qu'il sera finalisé, ce qui devrait intervenir très prochainement (accès différé ; art. 25 al. 1 et 32 al. 2 LInf, art. 7 al. 1 et 2 OAD)* ».
 - tableau de traitement des prises de position : « *vu le statut du document (art. 29 al. 2 LInf), la DIME vous le transmettra dès que le Conseil d'Etat aura pris sa décision sur la base du rapport de consultation (accès différé ; art. 25 al. 1 et 32 al. 2 LInf, art. 7 al. 1 et 2 OAD)* ».
 2. Concernant la note au Conseil d'Etat (NCE) pour sa séance du 27 février 2025, relative au traitement des divergences majeures avec les communes, la DIME a indiqué au requérant que ce document « *a servi de base aux décisions du Conseil d'Etat et relève de la compétence de la Chancellerie d'Etat. La DIME risque d'outrepasser ses compétences en vous le transmettant directement* ». Elle a ajouté qu'elle invite le requérant à faire sa demande d'accès auprès de la Chancellerie d'Etat.
 3. Concernant l'accès aux procès-verbaux des séances du COPIL n°12, 13 et 14, la DIME les a transmis au requérant, bien que les procès-verbaux de séances non publiques soient exclus du droit d'accès (art. 4 al. 4 let. a de la Convention d'Aarhus et art. 29 al. 1 let, b LInf). Le procès-verbal de la séance n°14 étant au stade de brouillon, il sera transmis dès qu'il aura été validé par le COPIL.
13. Par courriel du 25 août 2025, le requérant a indiqué maintenir sa demande d'accès aux documents manquants et sa requête en médiation.
14. Par courriel du 27 août 2025, la DIME transmis à l'attention de la préposée les documents sollicités par le requérant (art. 41 al. 3 LInf).
15. La médiation ayant échoué sur une partie des documents demandés, la préposée formule dès lors sa recommandation, concernant l'accès aux quatre documents suivants :
1) le procès-verbal de la séance n°14 du COPIL,
2) la Note au Conseil d'Etat – Séance du 27 février 2025,
3) le tableau des prises de position de la consultation publique,
4) et le tableau de traitement de la consultation publique.

II. La préposée considère ce qui suit :

A. Considérants formels

16. 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.
17. 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).
18. La requête en médiation a été faite dans les délais et est dès lors recevable.
19. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
20. 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).
21. 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) Généralités

22. Les quatre documents encore demandés sont 1) le procès-verbal n°14 du COPIL, 2) la Note au Conseil d'Etat – Séance du 27 février 2025, 3) le tableau des prises de position de la consultation publique, et 4) le tableau de traitement de la consultation publique.
23. Ce sont des documents en lien avec le PSEM, qui 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.
24. Il s'agit de documents publics au sens de l'article 20 LInf. L'accès doit être accordé en principe pour les quatre documents sollicités.

b) Documents sollicités

25. Le requérant sollicite encore l'accès à quatre documents : 1) le procès-verbal de la séance n°14 du COPIL, 2) la note au Conseil d'Etat pour sa séance du 27 février 2025, 3) le tableau listant les prises de position suite à la consultation publique et 4) le tableau de traitement de ces prises de position.

1. Procès-verbal de la séance n°14 du COPIL, pas encore validé par le COPIL

26. En ce qui concerne le procès-verbal de la séance n°14 du COPIL, l'article 29 alinéa 1 lettre b LInf prévoit que les procès-verbaux des séances non publiques sont exclus du droit d'accès. Cette disposition a pour objectif de préserver le secret des délibérations. La Convention d'Aarhus contient une disposition semblable, qui prévoit qu'une demande d'accès peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur le secret des délibérations publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne (art. 4 al. 3 let. c de la Convention d'Aarhus).
27. La DIME a néanmoins indiqué être d'accord de donner accès au document, dès qu'il aura été validé par le COPIL, le document n'ayant pas atteint son stade définitif puisque le COPIL ne l'a pas encore approuvé.
28. Selon l'article 2 alinéa 2 lettre a OAD un document officiel a atteint son stade définitif d'élaboration lorsque l'organe public dont il émane l'a signé ou approuvé.
29. Dès lors, la préposée est d'avis que la DIME peut différer l'accès au procès-verbal jusqu'au moment où le COPIL l'aura approuvé.

2. Note au Conseil d'Etat – Séance du 27 février 2025

30. S'agissant de la Note au Conseil d'Etat, il s'agit d'un document qui a été produit par la DIME en vue de la séance du Conseil d'Etat du 27 février 2025. Selon la DIME, le document a servi de base aux décisions du Conseil d'Etat et relève de la compétence de la Chancellerie d'Etat. La DIME risque d'outrepasser ses compétences en le transmettant.
31. Est compétent pour traiter une demande d'accès l'organe public qui a produit le document (art. 37 al. 1 LInf). Le fait qu'un document relève de la compétence d'un autre organe public n'est pas un motif pour ne pas y octroyer l'accès.
32. La préposée recommande à la DIME d'octroyer l'accès au document sollicité, conformément à la LInf. L'accès peut être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 l'exige (art. 25ss LInf). A la lecture du document, la préposée ne voit à priori pas de tels intérêts et elle recommande à la DIME d'y octroyer l'accès ; il appartient néanmoins à la DIME d'apprécier cette question dans sa décision.

3. Consultation publique : prises de position (tableau listant les prises de position déposées)

33. S'agissant du tableau listant les prises de position de la consultation publique, la DIME fait valoir que ce « *document sert à recenser les données relatives aux prises de positions reçues dans le cadre de la consultation publique. Il est rempli progressivement par le SeCA et contient des données du type nom, prénom, adresse, date de dépôt, etc. L'objectif de ce document est de disposer des informations précises accompagnant le rapport de consultation publique* ». Le document « *a presque atteint son stade final d'élaboration, car les données nominatives précises ont été entrées progressivement dans le tableau* ». La DIME a indiqué y octroyer l'accès dès qu'il sera finalisé, ce qui devrait intervenir très prochainement.
34. La demande d'accès peut être refusée si elle porte sur des documents qui sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la

divulgation des informations demandées présenterait pour le public (art. 4 al. 3 let. c de la Convention d'Aarhus).

35. 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. 22 al. 3 LInf). Un document a atteint son stade définitif d'élaboration soit lorsque l'organe public dont il émane l'a signé ou approuvé, soit 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 une décision (art. 2 al. 2 OAD).
36. Dans le cas précis, plus de 690 lignes sont comprises dans le tableau. Le document est long et n'est pas encore tout à fait terminé. Il se trouve à un stade avancé mais est encore en cours de finalisation. La préposée recommande à la DIME d'y octroyer l'accès dès que possible et, conformément à la LInf (art. 25ss LInf), dès qu'il aura atteint son stade final d'élaboration. À relever que les données personnelles de tiers qui ont pris position lors de la consultation externe ne font pas partie des données protégées et à caviarder dans ce contexte, comme l'a décidé le Tribunal cantonal dans son arrêt 601 2025 38 du 13 août 2025.

4. Tableau de traitement des prises de position

37. Concernant le tableau de traitement des prises de position, la DIME indique qu'il s'agit « *d'un outil de travail interne utilisé au quotidien par les personnes chargées d'établir le rapport de consultation. La question se pose de savoir s'il remplit les conditions d'un document officiel (art. 4 al. 3 let. c de la Convention d'Aarhus, art. 22 al. 3 LInf, art. 2 al. 2 OAD a contrario) et si son accès peut être octroyé vu son contenu stratégique (art. 29 al. 1 let. c LInf). Quoi qu'il en soit, la DIME souhaite assurer le plus de transparence possible et s'est posé la question de la transmission de ce document. Il s'avère qu'il sert directement de base à l'élaboration du rapport de consultation, les griefs listés étant complétés progressivement avec les réponses qui seront détaillées dans le rapport en question et sur la base desquelles le Conseil d'Etat devra se prononcer. Il semble délicat pour la DIME de vous le transmettre avant que le Conseil d'Etat n'ait pris la décision finale concernant le PSEM, car cela reviendrait à rendre public les fondements d'une décision encore à venir. Ainsi, vu le statut du document (art. 29 at. 2 LInf), la DIME vous le transmettra dès que le Conseil d'Etat aura pris sa décision sur la base du rapport de consultation (accès différé ; art. 25 al. 1 et 32 al. 2 LInf, art. 7 al. 1 et 2 OAD)* ».
38. La demande d'accès peut être refusée si elle porte sur des documents qui sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public (art. 4 al. 3 let. c de la Convention d'Aarhus). En vertu de l'article 29 alinéa 2 LInf, les documents servant à la préparation des décisions du Conseil d'Etat et des autorités exécutives communales et intercommunales ne sont accessibles qu'après la décision dont ils constituent la base.
39. À la lecture du document, la préposée constate que celui-ci est en cours d'élaboration ; ses colonnes sont partiellement remplies. Elles contiennent différents commentaires et des appréciations des différents arguments. Elle recommande à la DIME d'y octroyer l'accès une fois qu'il sera achevé et que le processus décisionnel sera terminé.
40. Selon l'article 7 alinéa 1 OAD, l'organe public détermine si l'accès doit être différé ou restreint plutôt que refusé en se fondant sur le principe de proportionnalité.

41. Dans la mesure où le document contient des appréciations en vue d'une prise de décision par le Conseil d'Etat, la préposée est de l'avis que l'accès à ce document peut être différé dans son entier si la décision à prendre est imminente. Si ce n'est pas le cas, la préposée recommande à la DIME d'octroyer l'accès aux parties du document qui ne contiennent pas d'appréciation, et un accès différé aux parties du document qui contiennent ces appréciations. À relever que concernant l'accès aux données personnelles des tiers qui ont pris position lors de la consultation externe, celles-ci ne font pas partie des données protégées et à caviarder dans ce contexte, comme l'a décidé le Tribunal cantonal dans son arrêt 601 2025 38 du 13 août 2025.

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

42. La DIME peut différer l'accès au procès-verbal de la séance n°14 du COPIL jusqu'au moment où le COPIL l'aura approuvé (consid. 26-29).
43. La DIME octroie l'accès à la Note au Conseil d'Etat pour sa séance du 27 février 2025, après avoir évalué d'éventuels intérêts publics ou privés prépondérants qui s'opposeraient à l'accès (art. 25 ss LInf) (consid. 30-32).
44. La DIME octroie l'accès au tableau listant les prises de position déposées dès qu'il aura atteint son stade définitif d'élaboration (art. 22 al. 3 LInf et 2 al. 2 OAD), étant entendu que les données de tiers qui ont pris position lors de la consultation externe ne sont pas des données à caviarder dans ce contexte (consid. 33-36).
45. La DIME diffère l'accès à la totalité du tableau de traitement des prises de position jusqu'à la prise de décision du Conseil d'Etat, si cette décision est imminente. Si ce n'est pas le cas, la DIME octroie l'accès aux parties du document qui ne contiennent pas d'appréciation (art. 29 al. 2 LInf et 7 al. 1 OAD) (consid. 37-41).
46. La DIME est dès lors invitée à rendre 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).
47. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
48. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à :

> _____
> Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

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