



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données  
Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

Autorité cantonale de la transparence et  
de la protection des données ATPrD  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und  
Datenschutz ÖDSB

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08, F +41 26 305 59 72  
www.fr.ch/atprd

—  
Réf: AZR  
T direct: +41 26 305 59 73  
Courriel: annette.zunzerraemy@fr.ch

## Le droit d'accès – guide pratique à l'attention des organes publics

La Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) offre aux particuliers un **droit d'accès aux documents officiels produits ou reçus par les organes publics**. Cette loi se fonde sur la Constitution cantonale qui institue ce droit à la transparence. Le présent document vous informe des modalités du droit d'accès.

### A qui s'applique le droit d'accès ?

La Loi sur l'information et l'accès aux documents s'applique à l'ensemble des organes de l'Etat, des communes et des personnes morales de droit public, ainsi qu'aux particuliers qui accomplissent des tâches de droit public avec un pouvoir réglementaire ou de décision (art. 2 LInf). Sont soumis donc entre autres le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, l'administration cantonale, le pouvoir judiciaire, les conseils généraux et communaux, les assemblées communales et les groupements d'autorités tels que les associations de communes.

Dans le domaine de l'environnement, le champ d'application de la LInf est partiellement élargi. Sont concernées les personnes privées qui accomplissent des tâches de droit public en matière environnementale même si elles n'ont pas de compétence réglementaire ou décisionnelle. En plus, l'application du droit d'accès est étendue aux personnes physiques ou morales de droit privé qui exercent des tâches d'intérêt public en lien avec l'environnement, pour autant que l'Etat ou une commune dispose de la faculté d'exercer sur celles-ci une influence déterminante.

### Dans quels cas une requête est considérée comme une demande d'accès au sens de la LInf ?

Une requête doit être considérée comme une demande d'accès au sens de la Loi sur l'information et l'accès aux documents, lorsqu'elle porte sur un ou plusieurs documents officiels accessibles au sens de la loi précitée. Ne sont pas considérées comme des demandes d'accès, les requêtes concernant des documents qui ont déjà été publiés, des renseignements généraux (p.ex. l'état d'un projet) ou la consultation ou la remise d'informations régies par une législation spéciale (p.ex. la consultation de documents relatifs à des procédures civiles, pénales, de juridiction administrative et d'arbitrage pendantes, la consultation du dossier par les parties durant une procédure administrative de première instance, l'accès d'une personne aux données la concernant) (art. 21 LInf et art. 1a de l'Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD).

## **Qui a accès aux documents officiels ?**

La LInf donne à toute personne morale ou physique, sans distinction de nationalité, de domicile ou d'âge, le droit de consulter des documents officiels ou d'obtenir des renseignements sur leur contenu. Ce droit d'accès est opposable devant les tribunaux, mais peut être limité par l'organe public si la situation l'exige (art. 20 et art. 25ss LInf et art. 7ss OAD).

## **Qu'entend-on par un document officiel ?**

Il s'agit de 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 ou décisions (art. 22 LInf et art. 2 OAD).

## **Qu'entend-on par un document non officiel ?**

Il s'agit de documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration ou qui sont destinés à l'usage personnel (art. 22 LInf et art. 2 al. 2 et 3 OAD).

## **Qu'entend-on par une information sur l'environnement ?**

La notion d'information sur l'environnement est donnée dans la loi à l'art. 22 al. 4 LInf. Elle renvoie aux différents domaines généraux du droit relevant des législations fédérales et cantonales en lien avec l'environnement. Constituent ainsi des informations sur l'environnement les informations enregistrées sur un support quelconque et qui découlent des domaines d'application des législations sur la protection de l'environnement, la protection de la nature et du paysage, la protection des eaux, la protection contre les dangers naturels, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche, le génie génétique et la protection du climat, ainsi que les informations relevant de dispositions sur l'énergie qui se rapportent à ces domaines.

## **Comment se déroule la procédure d'une demande d'accès ?**

En principe, l'organe compétent pour traiter une demande d'accès est soit l'auteur du document concerné, soit son destinataire principal, dès lors qu'il s'agit d'organes soumis à la loi (art. 37 al. 1 LInf et art. 17 OAD). Toutefois, si un document soumis au droit d'accès n'a ni été produit, ni reçu à titre principal par un organe public (document reçu uniquement en copie), alors tout organe soumis à la LInf qui détiendrait ce document en sa possession est compétent pour traiter la demande d'accès sur requête.

La demande n'est soumise à aucune exigence formelle et elle n'a pas à être motivée. Néanmoins, elle doit contenir les indications suffisantes pour permettre l'identification du document officiel demandé. En cas de besoin, l'organe public peut demander que la demande soit formulée par écrit (art. 31 LInf). L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données conseille d'utiliser les formulaires et modèles de lettres mis à disposition sur son site : [www.fr.ch/atprd](http://www.fr.ch/atprd).

L'organe public assiste la personne qui demande l'accès, notamment en l'aidant dans l'identification du document recherché. Il traite la demande avec diligence et tient compte des besoins particuliers des médias. Lorsque l'accès risque de porter atteinte à un intérêt public ou privé, il est suspendu jusqu'au terme de la procédure ; les tiers concernés sont en principe consultés

et, s'ils font valoir un intérêt privé, peuvent s'opposer à l'accès. L'organe public doit se déterminer par écrit lorsqu'il envisage de différer, restreindre ou refuser l'accès ou lorsqu'il prévoit de l'accorder malgré l'opposition d'un tiers (art. 32 LInf et art. 9 ss OAD). La loi accorde 30 jours aux organes publics pour rendre leurs déterminations ou décisions (art. 36 LInf et art. 12 ss OAD). Le délai peut être prolongé une fois de 30 jours si la demande soulève des difficultés particulières, ou du temps nécessaire lorsque des tiers concernés doivent être consultés. Des règles spéciales en matière de délais s'appliquent en cas de demande d'accès à une information sur l'environnement. L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données met à disposition des organes publics des modèles de déterminations.

### **Quelles sont les raisons principales qui peuvent amener l'organe public à restreindre ou refuser l'accès ?**

Il y a notamment des exceptions en cas :

- > **d'intérêt public prépondérant** reconnu p.ex. si l'accès au document peut mettre en danger la sûreté de l'Etat ou l'ordre public ;
- > **d'intérêt privé prépondérant** reconnu p.ex. lorsque l'accès peut porter atteinte à la protection des données personnelles.

Dans ces cas, l'organe public fait une pesée des intérêts pour déterminer l'existence d'un intérêt public ou privé prépondérant et se voit éventuellement amené à restreindre, différer ou refuser l'accès au document demandé (art. 25ss LInf et art. 7ss OAD).

A l'exception du domaine de l'environnement, il existe des motifs de restriction catégoriques au droit d'accès (exceptions fixes). En présence d'un tel motif de restriction, l'organe public peut en principe se contenter de rejeter la demande d'accès en application des art. 21 ou 29 LInf, sans avoir à procéder à son évaluation, ni à une pesée des intérêts. C'est le cas lorsqu'il est question :

- > de **procès-verbaux de séances non publiques** ;
- > de **réflexions individuelles, échanges de vues et avis de nature politique ou stratégique dans des notes internes** servant aux discussions des organes publics ;
- > de **documents préparatoires des organes exécutifs**, avant la décision ;
- > de **domaines régis par une législation spéciale**.

Sauf pour les domaines qui sont régis par une législation spéciale, les organes publics sont cependant libres de donner volontairement accès à ces documents, à condition que tous les concernés soient d'accord et que les règles de la protection des données soient respectées.

### **Un tiers concerné peut-il intervenir si l'organe public entend rendre accessible un document qui contient des données personnelles le concernant ?**

L'organe public doit d'abord en informer le tiers concerné; il établit à cet effet une "détermination". Le tiers concerné peut ensuite déposer une demande en médiation écrite auprès du/de la Préposé-e cantonale à la transparence dans les 30 jours qui suivent la date de réception de cette détermination.

Si aucune solution satisfaisante pour toutes les parties n'est trouvée pendant la médiation, le/la Préposé-e rédige une recommandation à l'attention de l'organe public compétent et de la ou des

personne(s) concernée(s). Lorsqu'une recommandation a été émise, l'organe public rend d'office une décision qui est susceptible de recours (art. 32ss LInf).

Les organes publics communiquent ces décisions à l'autorité de surveillance de la protection des données qui a également qualité pour recourir.

### **Comment se passe la consultation des documents ?**

Différents modes de consultation sont prévus dans la loi :

- > la consultation du document sur place ;
- > la fourniture de copies papier ou d'une copie électronique ;
- > la fourniture de renseignements sur le contenu du document par téléphone.

La consultation des documents a lieu auprès de l'organe public compétent pour le traitement de la demande d'accès (art. 23 LInf et art. 3 OAD).

### **Est-ce qu'il faut payer l'accès ?**

En principe, la consultation est gratuite, mais il y a des exceptions, notamment si la demande nécessite un travail d'une certaine importance ou si des copies sont fournies. L'organe public doit informer l'auteur-e de la demande d'accès du montant prévisible de l'émolument (art. 24 LInf et art. 4ss OAD).

### **Existe-t-il des voies de recours ?**

Si la réponse de l'organe public ne satisfait pas l'auteur-e de la demande, il-elle a la possibilité de déposer une requête de médiation, dans les trente jours qui suivent la détermination de l'organe public, auprès de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Lorsque la médiation n'aboutit pas, une recommandation écrite est établie par le/la Préposé-e à la transparence et l'organe public rend ensuite une décision d'office. Cette décision est susceptible de recours (art. 33ss LInf). Dans le domaine de l'environnement, la recommandation et la décision de l'organe public sont remplacées par une décision de la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données dans le cas où la demande d'accès a été adressée à une entité privée sans pouvoir décisionnel. Les personnes et organes concernés ont qualité pour recourir contre cette décision.

### **Quelle technique de caviardage est à appliquer si l'organe public se voit amené à restreindre l'accès à un document officiel ?**

L'organe public doit utiliser une technique de caviardage qui assure que les passages caviardés ne peuvent plus être lus ni reconstitués tout en laissant les occultations clairement reconnaissables (art. 7 al. 3 OAD). L'organe public scanne le document caviardé, l'imprime et donne accès uniquement à la version papier.

### **Est-ce que ces règles sont valables dans tous les domaines ?**

Dans le domaine de l'environnement, il existe des règles particulières en matière de droit d'accès qui vont plus loin que pour les autres domaines de l'information. Ces règles visent à renforcer le

principe de la transparence dans le cadre des activités menées par les collectivités publiques ou des personnes de droit privé qui lui sont proches, et qui ont une influence directe sur l'état de l'environnement.

De manière générale, les exceptions au droit d'accès prévues dans la LInf et par la législation spéciale doivent à chaque fois être interprétées conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus (art. 25 al. 4 LInf). Le principe de l'interprétation conforme signifie qu'en cas de demande d'accès se rapportant à une information sur l'environnement, les dispositions de la LInf doivent être interprétées et appliquées dans un sens qui respecte l'esprit et les objectifs poursuivis par la Convention d'Aarhus.

La Convention d'Aarhus rend en outre certaines exceptions au droit d'accès inopposables au demandeur si l'information requise se rapporte au domaine de l'environnement. C'est le cas en particulier de la protection des données des personnes morales ; cela ne veut toutefois pas dire que les personnes morales sont privées de toute protection à l'égard de leurs données personnelles dans le domaine de l'environnement. La protection des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication est en effet réservée (art. 27 al. 3 LInf in fine).

Finalement, la Convention d'Aarhus prévoit des délais plus courts pour traiter des demandes d'accès. Si le demandeur le requiert, la décision qui clôt la procédure d'accès au sens de l'art. 33 al. 3 LInf doit être rendue dans un délai de soixante jours au maximum à compter du dépôt de la demande (art. 36 al. 1<sup>bis</sup> LInf et art. 13a OAD). Ce délai de soixante jours inclut, le cas échéant, la consultation des éventuels tiers concernés, la mise en œuvre d'une procédure de médiation avec le ou la Préposé-e, ainsi que le rendu de la recommandation. Lorsque les délais sont raccourcis, la détermination est rendue au plus tard dans les vingt jours (art. 13a al. 2 OAD) et une éventuelle requête en médiation doit être déposée dans les cinq jours après la réception de la détermination (art. 14 al. 1<sup>bis</sup> OAD). Comme les impératifs de célérité et de protection de la personnalité des tiers peuvent être difficiles à concilier, l'art. 36 al. 1bis est toutefois facultatif. Si le demandeur l'invoque, il disposera logiquement de délais considérablement raccourcis soit pour prendre position, soit pour invoquer les différents droits dont il dispose.

Janvier 2018