



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 à la transparence
La préposée à la protection des données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprdm

—

Réf : MS/al 2023-Trans-103/al

T direct : +41 26 305 59 73

Courriel : martine.stoffel@fr.ch

Recommandation du 23 novembre 2023

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 Sarine

I. La préposée cantonale à la transparence constate :

1. _____ (ci-après : le requérant) a ouvert une action civile contre la Ville de Fribourg (ci-après : la Ville). Dans ce cadre, le 5 novembre 2019, sur réquisition du requérant, le Tribunal d'arrondissement de la Sarine a notamment ordonné à la Préfecture de la Sarine (ci-après : la Préfecture) de produire le dossier n° _____ relatif à une action prud'homale ouverte par _____, _____ et _____ (ci-après : les tiers), contre la Ville, étant précisé que tant cette dernière action prud'homale que ledit dossier sont clos. Ce dossier contient une partie des pièces listées sous l'annexe I.

2. Par requête du 6 avril 2023 au sens de la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5), le requérant a demandé à la Préfecture l'accès à l'intégralité du dossier n° _____.
3. Conformément à l'article 12 de l'ordonnance cantonale du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD ; RSF 17.54), la Préfecture s'est déterminée le 7 juin 2023 en refusant l'accès au dossier au motif qu'il existe des intérêts privés prépondérants, sous l'angle de la protection des données personnelles (art. 27 LInf).
4. Par requête du 23 juin 2023, le requérant a saisi 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, à savoir l'accès au dossier n° _____ précité.
5. Par courrier du 4 juillet 2023, la préposée a invité les parties à une séance de médiation le 20 juillet 2023 et demandé à la Préfecture de lui fournir les documents sollicités par le requérant (art. 41 al. 3 LInf).
6. Le 10 juillet 2023, la Préfecture a remis à la préposée une copie du dossier demandé par le requérant. Ce dossier contient des documents en relation avec les rapports de travail entre les tiers et la Ville, soit des contrats de travail, des échanges entre les employés et l'employeur, des décisions administratives rendues par l'employeur aux employés, des écritures judiciaires, des dépôts d'observation, des procès-verbaux retranscrivant des séances réunissant l'employeur et les employés, ainsi que des syndicats, etc.
7. Après plusieurs échanges de courriels, les parties et la préposée se sont accordées sur la date du 29 août 2023 pour tenir la séance de médiation.
8. Une séance de médiation s'est tenue le 29 août 2023 en présence des parties. Il ressort notamment des déclarations de la Préfecture qu'après consultations, un des tiers a refusé de consentir à la communication de leurs données au requérant.
9. À l'issue de la séance de médiation du 29 août 2023, les parties ont convenu ce qui suit :
*« 1. [Le requérant] transmet la liste des documents qu'il a reçus du Tribunal de la Sarine (35 2018 27) à la Préfecture [...], jusqu'à la fin septembre 2023 au plus tard ;
2. La Préfecture [...] répond dans les 30 jours en indiquant si le dossier est complet et si non, le nombre de documents manquants ;
3. Si [le requérant] a reçu tout le dossier, la préposée clora la requête en médiation.
4. Si des pièces manquent, la médiation échouera et la préposée rendra une recommandation sur l'accès aux pièces manquants, sous réserve d'un éventuel accès octroyé par la Préfecture [...] ».*
10. Par courriel du 22 septembre 2023, le requérant a rappelé avoir reçu une partie du dossier n° _____ par le biais de la procédure pendante devant le Tribunal d'arrondissement de la Sarine l'opposant à la Ville. Il a ensuite, conformément au chiffre 1 de l'accord de médiation, listé les documents en sa possession (cf. annexe I) et précisé ceux qui lui manquent (cf. annexe II).
11. Par courrier du 13 octobre 2023, la Préfecture a indiqué avoir comparé les documents en possession du requérant avec ceux figurant dans le dossier préfectoral n° _____ et a listé les documents qui manquent au requérant. Elle a également communiqué ses remarques sur certaines pièces (cf. annexe III).

12. Par courrier du 6 novembre 2023, sur demande de la préposée, la Préfecture a indiqué qu'elle refuse d'octroyer l'accès au dossier n° _____, que ce soit dans son intégralité ou aux seules pièces de ce dossier qui ne seraient pas déjà en la possession du requérant.
13. Le requérant n'ayant pas obtenu satisfaction, la préposée a informé les parties par courriel du 8 novembre 2023 qu'elle rendra une recommandation conformément au chiffre 4 de l'accord de médiation du 29 août 2023.
14. Par courriel du 15 novembre 2023, la préposée a demandé à la Préfecture de lui transmettre quelques documents manquants (art. 41 al. 3 LInf). Par courrier du 16 novembre 2023, la Préfecture a transmis les documents demandés à la préposée.
15. La médiation ayant échoué, la préposée formule, dès lors, 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 OAD). 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 échoue ou 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) Documents manquants chez le requérant

21. Il ressort des informations échangées ensuite de l'accord de médiation du 29 août 2023 que le dossier déjà en possession du requérant ne serait pas complet. Il lui manquerait dix-sept documents (cf. annexe III).
22. Compte tenu de l'accord de médiation et des échanges ultérieurs, ce sont ces dix-sept documents qui sont considérés comme faisant l'objet de la demande d'accès déposée par le requérant.

b) Documents non-identifiés par la Préfecture

23. Sur les dix-sept documents manquants, certains n'ont pas pu être trouvés par la Préfecture (cf. annexe III).
24. Comme déjà exposé dans une recommandation du 26 mai 2023¹, si un organe public indique ne pas parvenir à identifier les documents demandés ou qu'ils n'existent pas, et si le requérant met en doute ces dires, la préposée doit tenter d'éclaircir la question de savoir si les documents existent ou pas.
25. En l'espèce, la Préfecture a, suite à l'accord de médiation, et après le courrier du requérant du 22 septembre 2023 listant les documents composants le dossier n° _____ et les documents manquants (cf. annexe I et II), communiqué par courrier du 13 octobre 2023 avoir effectué des recherches dans ses dossiers et indiqué quels sont les documents que le requérant n'a pas (cf. annexe III). Le requérant ne le conteste d'ailleurs pas.
26. La préposée n'a pas d'élément en main susceptibles de mettre en doute les affirmations de la Préfecture concernant le fait que certains documents n'ont pas pu être retrouvés.

c) Documents officiels

27. Constituent des documents officiels au sens de la LInf les informations enregistrées sur un support quelconque et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (art. 22 al. 1 LInf).
28. Dans le cas d'espèce, le requérant a requis l'accès aux pièces du dossier n° _____ détenu par la Préfecture. Ledit dossier concerne une procédure de recours intentée par les tiers contre une décision de licenciement rendue par la Ville. La Préfecture était l'autorité qui a statué sur ce recours. Sa décision a ensuite été contestée au Tribunal cantonal, de sorte que le dossier contient également des pièces relatives à ce recours.
29. La Préfecture a obtenu ces documents dans l'accomplissement de ses tâches légales (art. 153 al. 1 et 155 de la Loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes ; RSF 140.1). Pour ce motif, la préposée est d'avis que les documents requis sont des documents officiels soumis à la LInf et peuvent faire l'objet d'une demande d'accès.

d) Intérêt privé prépondérant – protection des données

30. L'article 25 alinéa 1 LInf prévoit que 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.
31. L'article 27 alinéa 1 LInf précise qu'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 (let. a), que la personne concernée n'ait consenti à la communication de ses données au public ou que les circonstances ne permettent de présumer ce consentement (let. b) ou que l'intérêt public à l'information ne l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée (let. c).

¹ Références citées : Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7235/2015 du 30 juin 2016, c. 5.4 ; recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence du 9 mai 2022, c. 27-28. ; recommandation de la préposée cantonale fribourgeoise à la transparence du 8 juin 2022, c. 28-31.

32. Dans le cas présent, aucune disposition légale ne prévoit la diffusion des données concernées, les personnes concernées n'ont pas consenti à la communication de leurs données au public et les circonstances ne permettent pas de présumer ce consentement.
33. Il convient de procéder à une pondération des intérêts en présence dans chaque situation concrète, afin de déterminer si l'intérêt du public à l'information l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée.
34. Cela étant, la notion de données personnelles doit être comprise dans un sens large et englobe toutes les informations qui se rapportent à une personne identifiée ou identifiable, peu importe leur nature, leur contenu ou le support sur lequel elles sont enregistrées (art. 3 de la loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données, LPrD ; RSF 17.1). Cette condition est remplie quand le lien entre une information et une personne est explicite, mais également quand ce lien découle d'une corrélation d'informations tenant au contexte².
35. Les articles 32 alinéa 2 LInf et 10 OAD prévoient que lorsque la demande comporte un risque d'atteinte à des intérêts publics ou privés, les tiers concernés sont consultés, qu'il s'agisse d'autres organes publics ou de personnes privées. L'organe public qui prévoit de refuser entièrement l'accès peut renoncer à la consultation lorsque la pesée entre l'intérêt du public à l'information et l'intérêt des personnes concernées à la protection de leurs données personnelles penche manifestement dans le sens d'un refus de l'accès, et la consultation entraînerait en outre un travail administratif disproportionné (art. 11 al. 1 let. b OAD).
36. En l'occurrence, les documents dont l'accès a été demandé par le requérant sont des pièces ayant été produites dans le cadre d'une action prud'homale introduite par des tiers contre la Ville suite au licenciement des premiers décidé par le second. Cette procédure est aujourd'hui close.
37. Ces documents se trouvent dans le dossier n° _____. Il s'agit en particulier des contrats de travail, des échanges entre les employés et l'employeur, des décisions administratives rendues par l'employeur aux employés, des décisions préfectorales, des écritures judiciaires, des dépôts d'observation, des procès-verbaux retranscrivant des séances réunissant l'employeur, les employés et des syndicats, etc. (cf. ch. 6).
38. Ces documents constituent un ensemble et sont liés entre eux tant au niveau des personnes concernées que de la matière traitée, à savoir les rapports de travail entre les tiers et la Ville. Ces documents contiennent par conséquent des informations personnelles telles que notamment les conditions d'engagement des tiers par la Ville employeuse, en particulier leur rémunération et leur taux d'activité, de la correspondance confidentielle et l'appréciation de l'employeur sur les qualités professionnelles de ses collaborateurs.
39. À ce sujet, le Tribunal fédéral a arrêté que les documents du dossier personnel d'un collaborateur de l'État sont des données sensibles pour lesquelles il existe de manière très générale un intérêt important au secret pour la personne concernée³. Les juges fédéraux ont précisé que les certificats de travail, les diplômes et d'autres justificatifs de prestations sont notamment concernés par cet intérêt général au secret⁴. En l'occurrence, comme indiqué ci-

² Arrêt TC-FR 601 2018 76 du 13 septembre 2018., c. 4.2.1.

³ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_74/2015 du 2 décembre 2015, c. 4.2.3.

⁴ *Idem*.

dessus, le dossier constitue un ensemble. Toutes les pièces ont trait à la sphère privée, et chaque pièce est susceptible de porter atteinte à la sphère privée, d'autant plus que chaque document pris séparément est propre à permettre la reconstitution d'un profil de personnalité. Or, ce profil a trait à la sphère privée, voire à la réputation ou l'honneur des tiers. Il concerne la situation contractuelle de l'employeur avec ses employées, et en particulier leur licenciement.

40. Il existe ainsi un intérêt privé à préserver la confidentialité de ces données personnelles, dès lors qu'elles sont de nature à porter atteinte à la sphère privée des personnes concernées.
41. Au demeurant, la Préfecture a consulté ces tiers, conformément à la procédure prévue par l'article 32 alinéa 2 LInf. Elle a informé le requérant lors de la séance de médiation qu'un des tiers s'est opposé à l'accès. La Ville est d'ailleurs du même avis.
42. Si la restriction de l'accès à un document se justifie dans un cas d'espèce, l'organe public demeure tenu au respect du principe de proportionnalité dans la détermination des modalités de l'accès (art. 7 OAD). Il doit dès lors préférer une transmission partielle à un refus total d'accès. De même, s'il est à prévoir que l'écoulement du temps modifiera le risque d'atteinte, l'organe public peut différer l'accès au document demandé. En tout état de cause, il ne saurait refuser la transmission d'un document si une mesure moins incisive telle que le caviardage permet de sauvegarder l'intérêt public protégé. La limite à l'accès partiel se trouve dans l'intégrité du document, en ce sens qu'il doit rester compréhensible pour la personne qui le sollicite⁵.
43. Compte tenu du nombre restreint des tiers concernés et du fait que le requérant détient déjà une partie des documents et connaît donc l'identité des tiers concernés par la procédure de licenciement, un caviardage des noms n'assurerait pas l'anonymat.
44. Au vu des intérêts en jeu, l'intérêt au secret des personnes concernées, qui ne sont pas des personnalités publiques, l'emporte sur l'intérêt du public à l'information.

⁵ Arrêt TC-FR 601 2019 96 du 9 novembre 2020, c. 2.3.3.

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

45. La Préfecture de la Sarine maintient son refus d'octroyer l'accès aux documents du dossier n° _____ qui ne sont pas en possession du requérant (annexe III) relatif à une procédure ayant opposé d'une part, _____, _____ et _____, à d'autre part, la Ville de Fribourg (art. 27 LInf).
46. La Préfecture de la Sarine 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).
47. La présente recommandation peut être publiée (art. 41 al. 2 let. e LInf). Afin de protéger les droits de la personnalité, les données du requérant et des tiers sont anonymisées.
48. La recommandation est notifiée par courrier recommandé :
 - > à _____, et
 - > à la Préfecture de la Sarine, Grand-Rue 51, Case postale, 1701 Fribourg.

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

Annexe I : Liste des documents composant le dossier dont l'accès est requis, courriel du 22 septembre 2023 du requérant

- 1) N° _____ - Préfecture de la Sarine.
- 2) Tribunal cantonal - Décision du 8 avril 2010.
- 3) Tribunal cantonal - 1^e Cour administrative – 29 octobre 2009.
- 4) Tribunal cantonal - 1^e Cour administrative – 27 octobre 2009.
- 5) _____ – Recours déposé par la Ville de Fribourg – Bordereau de 14 pièces – 23 octobre 2009.
- 6) _____ : Stadt rekuriert – 28 octobre 2009 – _____.
- 7) _____ – Lettre adressée à la Préfecture de la Sarine – 7 août 2009.
- 8) Préfecture de la Sarine – Lettre adressée à _____ – 13 juillet 2009.
- 9) Ville Fribourg – Lettre adressée à la Préfecture de la Sarine – 7 juillet 2009.
- 10) Préfecture de la Sarine – Lettre adressée à la Ville de Fribourg – 22 juin 2009.
- 11) Ville de Fribourg – Lettre adressée à la Préfecture de la Sarine – 18 juin 2009.
- 12) Direction des Écoles – Lettre adressée à la Préfecture de la Sarine – 17 juin 2009.
- 13) Lettre manuscrite de _____ et dessin – Adressée à _____ – 1997 à 1998.
- 14) Préfecture de la Sarine – Lettre adressée à la Ville de Fribourg – 18 mai 2009.
- 15) Ville de Fribourg – Lettre adressée à la Préfecture de la Sarine – 14 mai 2009.
- 16) Préfecture de la Sarine – Lettre adressée au Conseil communal – 1^{er} avril 2009.
- 17) Ville de fribourg – Lettre adressée à la Préfecture de la Sarine – 31 mars 2009.
- 18) Préfecture de la Sarine – Lettre adressée à la Ville de Fribourg – 16 mars 2009.
- 19) Préfecture de la Sarine – Lettre adressée à la Ville de Fribourg – 9 mars 2009.
- 20) Le Conseil communal – Lettre adressée à la Préfecture de la Sarine – 15 février 2009.
- 21) Préfecture de la Sarine – Lettre adressée au Conseil communal – 28 janvier 2009.
- 22) Ville de Fribourg – Lettre adressée à la Préfecture de la Sarine – 27 janvier 2009.
- 23) Préfecture de la Sarine – Lettre adressée à la Ville de Fribourg – 16 décembre 2008.
- 24) Ville de Fribourg – Lettre adressée à la Préfecture de la Sarine – 15 décembre 2008.
- 25) Préfecture de la Sarine – Lettre adressée au Conseil communal – 17 novembre 2008.
- 26) _____ – Recours adressé à la Préfecture de la Sarine – Bordereau de pièces manquant 13 novembre 2008.
- 27) _____ – Lettre adressée au Tribunal des prud'hommes d'arrondissement de la Sarine – 2 décembre 2013.
- 28) Tribunal d'arrondissement de la Sarine – 4 décembre 2013.
- 29) Tribunal d'arrondissement de la Sarine – Suivi des envois Business – 5 décembre 2013.



- 30) _____ – Lettre adressée au Tribunal d’arrondissement de la Sarine – 6 janvier 2014.
- 31) Tribunal de l’arrondissement de la Sarine – Lettre adressée à _____ – 14 janvier 2014.
- 32) Tribunal de l’arrondissement de la Sarine – Audience du 21 janvier 2014 avec arrangement entre les parties – 14 janvier 2014.
- 33) Ville de Fribourg – Lettre adressée au Tribunal d’arrondissement de la Sarine – Confirmation d’arrangement au Conseil communal – 30 janvier 2014.
- 34) Tribunal d’arrondissement de la Sarine – Lettre adressée à _____ – Confirmation d’arrangement du Conseil communal – 30 janvier 2013.

Annexe II : Documents dont l'accès est requis, courriel du 22 septembre 2023 du requérant

- 1) La décision de la Préfecture de la Sarine du 22 septembre 2009 (et les motivations).
- 2) Bordereau de 14 pièces soustraites au dossier n° _____.
- 3) Bordereau de xx pièces soustraites au dossier.
- 4) Autres pièces manquantes à déterminer.

Annexe III : Résultat de la comparaison des documents en possession du requérant avec ceux figurant au dossier n° _____ détenu par la Préfecture de la Sarine, courrier du 13 octobre 2023 de la Préfecture de la Sarine

- a) La décision de la Préfecture de la Sarine du 22 septembre 2009 et la feuille de transmission par fax y relative du 23 septembre 2009 sont absentes du dossier du requérant (*deux documents manquants*).
- b) Le bordereau de 14 pièces est absent du dossier n° _____ détenu par la Préfecture de la Sarine (*un document manquant*).
- c) Le bordereau de xx pièces est déjà en possession du requérant. Ces pièces sont les annexes au courrier de la Préfecture de la Sarine du 13 juillet 2009, figurant sous chiffres 9 à 13 de l'annexe I.
- d) Le requérant n'est en possession des pièces suivantes (*six documents manquants*) :
- Le courrier du 17 octobre 2008 de la Ville de Fribourg communiquant sa décision du 14 octobre 2008 (décision attaquée) ;
 - Dossier avec bordereau annexé aux observations de la Ville de Fribourg du 25 février 2009, appelé BORDEREAU DE PIECES ;
 - Bordereau de pièces annexé au recours du 13 novembre 2008, appelé BORDERAU ;
 - Deux accusés de réception sous en-tête de la Préfecture des 27 février et 1^{er} octobre 2009 ;
 - Un courrier de transmission de la Préfecture de la Sarine du 17 août 2009 (transmission au Conseil communal).
- e) Les pièces figurant sous chiffres 27 à 34 de l'annexe I n'ont pas pu être identifiées (*huit documents manquants*).
- f) Le document sous chiffre 20 de l'annexe I consiste en deux exemplaires des observations de la Ville de Fribourg du 25 février 2009. Ce document est en possession du requérant.