



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 2024-Trans-162
T direct : +41 26 305 59 73
Courriel : martine.stoffel@fr.ch

Recommandation du 20 décembre 2024

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

concernant la requête en médiation entre

et

le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA)

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

1. Par courriel du 13 septembre 2024, _____ (le requérant) a demandé au Service des constructions et de l'aménagement SeCA (l'autorité) l'accès à l'ensemble des prises de position dans le cadre de la procédure de consultation relative au plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), le délai pour la consultation arrivant à son terme.
2. Par courriel du 26 septembre 2024, l'autorité a différé l'accès, en indiquant qu'il sera octroyé une fois que les documents auront été préparés et la prise de position de la confédération réceptionnée par le canton.

3. Par courriel du 4 octobre 2024, 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 (la préposée).
4. Le 11 octobre 2024, l'autorité a donné accès aux 686 prises de position à la préposée.
5. Le même jour, l'autorité a informé les parties qu'elle met à disposition du public ce jour sur la page de son site Internet consacrée à la consultation du PSEM les prises de position des communes, de l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF), des associations, des régions, de la Préfecture de la Singine, des cantons, des partis politiques et des entreprises prestataires de services au public. Le requérant peut donc dès à présent avoir accès aux prises de position, étant précisé que cette publication est accompagnée d'un aperçu des principaux éléments relevés par ces entités à l'égard du PSEM mis en consultation (lien : www.fr.ch/dime/seca/plan-directeur-cantonal-modification-plan-sectoriel-dexploitation-des-materiaux-psem).
En outre, elle a indiqué « *proposer de différer jusqu'au 16 décembre 2024 l'accès aux documents émanant des particuliers et des entreprises privées, le temps (...) de caviarder les adresses/numéros de téléphone/adresses e-mail figurant sur les prises de position des particuliers dans la mesure où elles constituent des données personnelles dont aucun intérêt public prépondérant ne semble justifier la communication, et d'examiner attentivement les prises de position des 20 entreprises privées afin d'identifier les informations qui seraient de nature confidentielle – et devraient donc éventuellement être elles aussi caviardées - a) en relation avec des projets faisant l'objet d'une procédure administrative de 1^{ère} instance/de juridiction administrative b) en relation avec des projets que les entreprises entendraient prochainement soumettre à l'administration cantonale pour examen pour une consultation préalable ou c) qui révèleraient des secrets professionnels ou d'affaire, notre Service étant dans l'attente de votre avis et recommandation quant au droit d'accès à de telles informations sous l'angle du champ d'application des articles topiques de la LInf* ».
6. Sur demande de la préposée, le requérant s'est déterminé par courriel le 13 octobre 2024 et a indiqué maintenir sa demande d'accès à l'intégralité des prises de position, sans que cet accès soit différé. Il a en outre demandé à obtenir le rapport de consultation de 2009 qui a servi de base à l'adoption du PSEM 2011, ainsi que la liste des personnes chargées de l'analyse des prises de position et de l'établissement du nouveau projet de PSEM.
7. La séance de médiation a eu lieu le 24 octobre 2024, en présence de _____ (le requérant), de _____ et de _____ (représentants du SeCA).
8. Le requérant a maintenu sa demande d'accès aux documents dans leur totalité. En attendant la recommandation de la préposée, moyennant un accord de confidentialité, les parties ont convenu que le SeCA « *transmet les prises de position des privé-e-s y compris les entreprises qui ne sont pas exploitantes de matériaux jusqu'au lundi 4 novembre 2024, sous réserve de l'approbation de la DIME jusqu'au 30 octobre 2024. Le requérant s'engage à maintenir la confidentialité sur les données personnelles contenues dans les documents* ».
9. Par courriel du 28 octobre 2024, le requérant a indiqué qu'il attend le rapport de consultation de 2009 qui a précédé le PSEM 2011 ainsi que la liste des membres du COPIL qui s'occupe de l'analyse de la consultation et de la reprise des travaux.

10. Par courriel du 29 octobre 2024, la préposée a relevé que ces deux documents ne font pas formellement partie de la demande d'accès du requérant du 4 octobre 2024. Ils ont été mentionnés dans la détermination du requérant du 13 octobre 2024. Elle a demandé à l'autorité si elle est d'accord que la question de l'accès à ces deux documents soit incluse dans sa recommandation, ou si elle souhaite qu'une nouvelle procédure d'accès formelle ait lieu.
11. Par courriel du 29 octobre 2024, l'autorité a répondu être d'accord que ces deux documents soient intégrés dans la présente recommandation.
12. Par courriel du 30 octobre 2024, la préposée a demandé accès à ces documents restants, que l'autorité lui a transmis par courriel du même jour.
13. La médiation ayant échoué, la préposée formule, dès lors, la présente recommandation.

II. La préposée considère ce qui suit :

A. Considérants formels

14. En vertu de l'article 33 alinéa 1 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (ci-après : LInf ; RSF 17.5), 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 de l'ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents ; ci-après : OAD ; RSF 17.54). En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 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. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).
17. Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
18. 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) Document officiel

19. Les documents sollicités sont les prises de position adressées au SeCA dans le cadre de la consultation du PSEM (art. 22 ss du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs REAL ; RSF 122.0.21).
20. Il s'agit de documents publics au sens de l'article 20 LInf. L'accès doit être accordé en principe. Il en va de même pour le rapport de consultation de 2009 qui a précédé le PSEM 2011.

21. 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 al. 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 donc dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus.
- b) *Accès garanti*
22. Selon une disposition expresse de la LInf, l'accès aux avis exprimés lors d'une procédure de consultation externe est garanti après l'expiration du délai de consultation (art. 30 al. 1 let. b LInf). Cette garantie d'accès se retrouve dans le REAL (art. 30 al. 2 REAL).
23. Dans le cas présent, les documents sollicités sont des avis exprimés dans une procédure de consultation externe. Ils font partie des quelques cas énoncés expressément par le législateur et pour lesquels l'accès est garanti.
24. Cette situation juridique découle du chapitre que le législateur de la LInf a consacré à l'étendue du droit d'accès (ch. 3.2 LInf). Celui-ci est généralement soumis à la réserve d'intérêts publics ou privés prépondérants, dont les secrets d'affaires font partie (art. 28 al. 1 let. a LInf). Le législateur prévoit ensuite deux cas de figure particuliers. Le premier concerne les cas pour lesquels l'accès est toujours exclu (art. 29 LInf). Le deuxième groupe concerne les documents pour lesquels l'accès est toujours garanti (art. 30 LInf).
25. Il résulte de la systématique de ces dispositions, et de la terminologie (« accès garanti »), que dans des cas particuliers, le législateur voulait exclure la pondération des intérêts publics et privés prépondérants, en prévoyant que l'accès aux documents est exclu dans certains cas (art. 29 LInf) ou garanti dans d'autres (art. 30 LInf), dont précisément l'accès aux avis exprimés dans le cadre d'une consultation publique.
26. C'est aussi ce qui ressort de la doctrine. L'article 30 LInf est une règle fixe. Pour ces cas particuliers, « *le législateur a effectué lui-même la pondération des intérêts en présence et tranché la question de manière définitive et complète. L'organe saisi d'une demande n'a donc pas à se soucier de la proportionnalité de la restriction, déjà prise en compte par le législateur. Il n'a pas non plus à vérifier s'il existe exceptionnellement un intérêt supérieur justifiant la diffusion (ou, pour les cas d'accès garanti, un intérêt s'opposant exceptionnellement à cette diffusion)* »¹.
27. Le message ad LInf précise que cette disposition « *s'inspire de la solution retenue dans la législation fédérale sur la procédure de consultation. Elle renforce la publicité prévue actuellement à l'échelon réglementaire pour le dossier de consultation en l'étendant aux avis exprimés lors de la consultation. Cette règle trouve son fondement dans le fait que la procédure de consultation constitue la seule étape véritablement publique du processus d'élaboration des projets importants, notamment législatifs. Elle ne s'applique donc qu'aux consultations externes* »².

¹ VOLLERY Luc, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009 p. 409., 386-387.

² Message n° 90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), du 26 août 2008, p. 20.



28. Cette situation correspond aussi à la pratique fédérale. La publicité des avis exprimés lors de procédures de consultations externes y existe également (art. 9 al. 1 let. b de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation LCo ; RS 172.061).
29. Sur le plan fédéral, ces avis sont publiés sur le site Internet de la Confédération, aussi déjà avant que le résultat élaboré par l'administration soit accessible (www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2024, accès le 28 octobre 2024)³.
30. Quand des particuliers telles que des personnes privées ou des entreprises prennent position dans le cadre de procédures de consultation externe, ils le savent. Ils savent que leur prise de position est faite dans une procédure publique et qu'elle doit dès lors être accessible librement et à tout un chacun. Cela est inhérent à la procédure de consultation externe et publique, que les prises de position émises dans ce cadre le soient également. Il en va de la transparence de cette procédure législative : le législateur veut protéger la transparence des avis exprimés lors de cette procédure. Les particuliers qui font usage de ce droit ne peuvent plus invoquer un intérêt privé prépondérant pour s'opposer à l'accès.
31. La préposée est d'avis que la législation est claire. L'autorité n'a pas à effectuer de pondération des intérêts, le législateur a tranché la question de manière définitive et complète. L'accès aux documents dans leur totalité doit être octroyé après l'expiration du délai de consultation, de manière complète et sans caviardage. Il en va de même pour le rapport de consultation externe de 2009 demandé par le requérant.
32. En ce qui concerne l'accès à la liste des membres du COPIL qui s'occupe de l'analyse de la consultation et de la reprise des travaux, dans la mesure où l'autorité a indiqué par courriel du 30 octobre 2024 adressé à la préposée avoir sauf erreur déjà précédemment transmis les informations demandées au requérant, et que la composition des groupes de travail reste inchangée, la préposée ne se prononce pas sur la question de l'accès à ces informations déjà transmises. Si tel ne devait pas être le cas, le requérant peut en tout temps déposer une demande d'accès.

III. Demande de reconsideration et faits nouveaux

33. L'affaire est déterminée par la demande d'accès du 13 septembre 2024 et la détermination de l'autorité du 26 septembre 2024. C'est sur cette base que la préposée a formulé sa recommandation.
34. L'autorité a avancé de nouveaux éléments en date du 21 novembre 2024, qui se rapportent à la demande d'origine du 13 septembre 2024, et qui sont susceptibles de mettre une nouvelle lumière sur la recommandation de la préposée : dans un cas tout à fait extraordinaire, un particulier s'est adressé à la DIME en indiquant que le fait de rendre ses données personnelles, comme son adresse, accessible aux tiers, l'expose à un risque incontestable nécessitant la

³ A titre d'exemples, on peut mentionner les préavis de personnes privées exprimés lors de la consultation sur la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2020#DFF et www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6020/34/cons_1/doc_12/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6020-34-cons_1-doc_12-fr-pdf-a.pdf, accès le 28 octobre 2024) ou les préavis d'entreprises ou groupes d'intérêts exprimés lors de la consultation concernant la modification de la loi fédérale sur la concurrence déloyale LCD (www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2020#DEFR et www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6020/68/cons_1/doc_5/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6020-68-cons_1-doc_5-fr-pdf-a.pdf, accès le 28 octobre 2024).

protection de ses données. En l'occurrence, il s'agit d'une personne qui occupe une position haut placée dans le domaine de la justice pénale et de l'exécution des peines. Exposer ces données personnelles pourrait mettre en danger cette personne, et sa famille.

35. L'autorité a en outre, le même jour, posé des questions d'un ordre général qui vont au-delà d'une recommandation que la préposée est amenée à faire dans un cas concret.
36. Quant au requérant, il s'est prononcé en date du 21 novembre 2024 et a accepté « *la transmission d'une version anonymisée de la prise de position de la personne concernée* ». Il a ajouté ne pas émettre « *d'objections quant à l'anonymisation des données personnelles du particulier et de sa conjointe, qui en ont fait la demande, dans la mesure où il s'agit d'une situation exceptionnelle* ». Toutefois, pour le reste il a maintenu sa demande d'accéder sans restriction à l'intégralité des prises de position.
37. Dans sa prise de position du 21 novembre 2024, le requérant fait également valoir que le nombre de prises de position reçues ne correspond pas à ce qui figure sur le site internet de l'autorité. Il a mis en outre en avant des arguments juridiques qui ne justifient pas en soi une reconsideration.
38. S'agissant du nombre de prises de position qui diffèrent, cette question ne concerne pas la recommandation, mais son exécution.
39. Dès lors, la préposée accepte la demande en reconsideration en ce qui concerne les éléments invoqués par l'autorité par rapport au danger auquel s'expose une personne particulière haut placée. La reconsideration se limite aux faits avancés par rapport à la demande d'accès du 13 septembre 2024, traitée par l'autorité dans sa détermination du 26 septembre 2024.
40. En l'occurrence, la question se pose de savoir si une personne haut placée dans le domaine de la justice pénale et de l'exécution des peines peut faire valoir un intérêt privé prépondérant malgré tout.
41. Le législateur voulait exclure la pondération des intérêts publics et privés prépondérants dans le cas des avis exprimés lors d'une consultation externe (y compris la protection des données, les secrets d'affaires ou une éventuelle clause de confidentialité), en prévoyant que l'accès aux documents est garanti dans certains cas (art. 30 LInf) (consid. 22 ss).
42. La transparence sur la procédure de consultation est un élément essentiel dans la formation de la volonté politique. Le citoyen a le droit de savoir qui prend position dans ces procédures et dans quelle fonction, de connaître les positions politiques idéologiques ou religieuses, et aussi les intérêts particuliers concernés. C'est la raison pour laquelle la transparence est importante et ne souffre pas d'exceptions, selon le texte de la loi.
43. Le but poursuivi par le législateur ne sera toutefois pas mis en péril si dans un cas tout à fait particulier, on tient compte de la sécurité des personnes qui exercent des fonctions de responsabilité exposée dans l'Etat.
44. En adoptant son attitude stricte, le législateur n'a pas pu prendre en considération la situation tout à fait exceptionnelle dans laquelle une personne haut placée et ayant des responsabilités est mise en danger dans sa sécurité. Exposer ces données personnelles pourrait mettre en danger la personne, et sa famille. Caviarder ces données ne change rien pour l'appréciation que le citoyen peut se faire sur les prises de position qui ont été déposées dans un projet donné lors d'une consultation externe. Même si l'adresse privée de la personne concernée, et éventuellement

d'autres données personnelles, ne sont pas divulguées à un public large, le but poursuivi par le législateur est atteint. Dans la mesure où les raisons d'exception sont connues et plausibles, en l'occurrence la sécurité de la personne concernée et la position qui l'expose à des risques de sécurité, le caviardage de son adresse privée et au besoin d'autres données personnelles paraît admissible.

45. Das le cas présent, le requérant a accepté « *la transmission d'une version anonymisée de la prise de position de la personne concernée* ». Il a ajouté ne pas émettre « *d'objections quant à l'anonymisation des données personnelles du particulier et de sa conjointe, qui en ont fait la demande, dans la mesure où il s'agit d'une situation exceptionnelle* ».
46. La préposée prend note que les parties sont tombées d'accord sur la manière dont il faut traiter cet élément supplémentaire, à savoir que les données personnelles de la prise de position concernée émanant d'une personne haut placée active dans le domaine de l'exécution des peines et de la justice pénale soient caviardées.

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

47. Le SeCA octroie l'accès à la totalité des prises de position et au rapport de consultation externe de 2009, sans caviardage et sans différer l'accès, conformément à l'article 30 alinéa 1 lettre b LInf et 30 alinéa 2 REAL. Le SeCA transmet, conformément à l'accord entre les parties, la prise de position en caviardant les données personnelles de la prise de position en question.
48. Le SeCA est dès lors invité à rendre une décision selon l'article 33 al. 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).
49. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
50. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à/au :

> _____
> Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) de la 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