



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**

**La Préposée cantonale à la transparence**

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

## **Recommandation**

**émise au titre**

**de l'art. 33 de la Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)**

**concernant la demande de médiation introduite**

**par**

---

**contre**

**la Direction de l'économie et de l'emploi**

### **I. La Préposée cantonale à la transparence constate ce qui suit :**

1. Au mois d'août 2010, la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) a ordonné un audit sur l'organisation du Service public de l'emploi (SPE), suite aux résultats révélés par une enquête de satisfaction auprès des collaborateurs/trices de ce service, effectuée au mois de mars 2010.
2. L'audit a été réalisé par M. Mario Annoni, ancien Conseiller d'Etat bernois. Le rapport final a été remis à la DEE le 14 février 2011 et a induit diverses mesures.
3. Les résultats de l'audit ont fait l'objet d'une information aux collaborateurs/trices du service et d'une conférence de presse.
4. La DEE a renoncé à publier le rapport d'une manière proactive lors de la conférence de presse car il permettait à ses yeux d'individualiser certaines données relatives à des personnes qui sont (ou ont été) collaborateurs/trices du SPE.

5. Plusieurs personnes ont déposé des demandes d'accès au rapport le jour de la conférence de presse, le 2 mars 2011.
6. La DEE a informé le 3 mars 2011 neuf tiers concernés des demandes d'accès et les a priés de se déterminer sur lesdites demandes. La DEE s'est ainsi limitée à un certain nombre de tiers concernés. La grande majorité des personnes consultées a ensuite exprimé son opposition à l'accès au rapport en raison d'intérêts privés prépondérants.
7. Le 26 août 2011, la DEE a informé huit tiers concernés qu'elle prévoyait de donner accès au rapport tout en ayant caviardé les passages sensibles afin d'assurer la confidentialité de certaines informations ayant trait aux personnes. Un tiers qui avait autorisé la DEE au mois de mars à publier tous les éléments le concernant n'a pas été consulté. Deux autres personnes sont concernées par les passages caviardés, mais le rapport ne leur a pas été communiqué.
8. Dans le délai de trente jours que la Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf) prévoit, 7 des 8 tiers consultés ont déposé des demandes en médiation auprès de la Préposée cantonale à la transparence. N'ayant pas été consultés, les trois autres tiers mentionnés n'ont en conséquence pas pu déposer de demande en médiation.
9. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, invoque les motifs suivants à l'appui de sa demande en médiation :
  - \_\_\_\_\_ ;
  - \_\_\_\_\_ ;
  - \_\_\_\_\_.
10. La séance de médiation qui a eu lieu \_\_\_\_\_ et à laquelle ont participé \_\_\_\_\_ ainsi que Mme Annette Zunzer Raemy, Préposée cantonale à la transparence, n'a pas conduit à un accord de médiation et a donc comme conséquence la présente recommandation.

## **II. La Préposée cantonale à la transparence considère ce qui suit :**

### **A. Médiation et recommandation selon l'art. 33 LInf**

1. En vertu de l'art. 33 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 contre celle-ci une requête en médiation auprès du ou de la Préposé-e à la transparence. En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 de l'Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD).
2. Le demandeur s'est prononcé contre la publication du rapport Annoni. Etant partie à la procédure de demande d'accès en tant que tiers concerné, il est légitimé à déposer une demande en médiation. Celle-ci a été remise à la Préposée par écrit le 28 septembre 2011.

3. Le ou la Préposé-e conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
4. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art.14 al. 3 OAD).
5. Lorsque la médiation n'aboutit pas, le ou la Préposé-e à la transparence établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
6. Lorsque le dossier relève également du domaine de la protection des données, l'avis du ou de la Préposé-e à la protection des données est sollicité. Dans le cas particulier, la Préposée à la protection des données a rendu un avis le 22 novembre 2011. Le contenu de celui-ci est intégré dans la présente recommandation.
7. 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. Champ d'application matériel**

1. Le rapport 'Evaluation de l'organisation du Service public de l'emploi' est à considérer comme document officiel dans le sens de la Loi sur l'information et l'accès aux documents. Il s'agit d'un document définitif reçu à titre principal par un organe public qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique (art. 22 et art. 29 a contrario LInf, art. 2 OAD).
2. Le rapport date du 14 février 2011. Le document est donc soumis au droit d'accès (art. 43 LInf a contrario).
3. Le rapport ne fait pas partie des rapports d'évaluation cités dans la loi qui jouissent d'un accès garanti : « *L'accès aux rapports d'évaluation des prestations fournies par l'administration et de l'efficacité des mesures prises par celle-ci est également garanti aux conditions suivantes : a) l'évaluation ne concerne pas les prestations de personnes déterminées ; b) l'organe auquel le rapport est destiné a décidé des suites qu'il entend lui donner ou un délai de six mois s'est écoulé depuis son dépôt* (art. 30 al. 2 LInf). La deuxième condition est remplie, mais le rapport concerne les prestations de personnes déterminées et sa publication doit en conséquence être analysée sous l'aspect de l'intérêt public et de l'intérêt privé.
4. La question centrale de la médiation, et de laquelle découle cette recommandation, est la suivante : Est-ce que l'accès au rapport doit être accordé aux personnes qui ont déposé les demandes d'accès ou est-ce que l'intérêt personnel du tiers concerné est prépondérant ?
5. Une éventuelle violation du droit d'être entendu n'est pas déterminante pour l'analyse de cette question. Le rapport a été accepté par la DEE et ce n'est en conséquence pas la manière dont il a été établi qui est au centre de l'analyse, mais la question citée sous

point 4. La question d'une éventuelle violation du droit d'être entendu pourra toutefois être prise en compte dans le cadre de la pesée des intérêts au sens de l'art. 27 LInf.

6. En ce qui concerne l'intérêt public à pouvoir prendre connaissance du rapport, c'est la phase dans laquelle la demande d'accès a été déposée qui est déterminante et non pas la phase actuelle de la procédure.
7. Selon l'art. 27 LInf, un intérêt privé prépondérant est reconnu lorsque l'accès *peut porter atteinte* à la protection des données personnelles, à moins que *l'intérêt du public à l'information ne l'emporte* sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée.
8. Examinons donc d'abord l'intérêt privé des tiers concernés dans le cas d'espèce. Le rapport porte sur l'évaluation du SPE, notamment des unités administratives de ce service et des fonctions occupées par des personnes déterminées qui sont ou étaient des cadres du SPE. Le rapport se fonde notamment sur des auditions et entretiens avec des collaborateurs-trices du SPE, des constatations, des appréciations, etc. Les noms des personnes subordonnées interviewées sont anonymisés. Par contre, les informations données par les personnes interviewées portent sur des personnes identifiées ou identifiables. Ces données personnelles sont très complètes sur les relations de travail entre collaborateurs-trices et cadres, l'organisation du travail et les rapports hiérarchiques, sur l'exercice des fonctions de cadre, la personnalité, le comportement au travail, les aptitudes à diriger, le comportement envers les subordonnés et les collègues, les traits de caractère, etc. Elles permettent de faire des profils de personnalité des personnes qui occupent les fonctions « sous la loupe ».
9. Le contenu d'un tel rapport peut, s'il est connu du public, porter atteinte aux droits des personnes parce qu'il peut ternir, voire détruire partiellement ou complètement leur réputation professionnelle. Cela peut avoir des répercussions sur l'avenir professionnel des personnes concernées, voire personnel avec des implications importantes sur la famille et l'entourage. On peut donc considérer qu'une telle atteinte n'est en tout cas pas légère, mais importante.
10. Passons maintenant à la question de savoir si un intérêt public existe dans le cas d'espèce. Depuis des années, le SPE connaît des problèmes et des conflits internes concernant la gestion du personnel et la conduite du service. Des moyens importants ont été mis en place pour rétablir une ambiance sereine (audit, réorganisation, vérification du taux de satisfaction, coaching, nouvelle enquête du taux de satisfaction, etc.). Ces problèmes ont été largement portés à la connaissance du public par la Fédération des Associations du personnel du Service public du canton de Fribourg (FEDE) via les médias et ont fait également l'objet d'interventions parlementaires.
11. Le droit à l'information est un droit fondamental inscrit dans la Constitution et matérialisé dans la législation sur l'information du public. C'est une des clés du fonctionnement démocratique (confiance dans les institutions, contrôle par le biais des élections). Dès lors, le public a un intérêt à avoir accès aux informations concernant son administration cantonale. Dans la hiérarchie des unités administratives, un service tel que le SPE est objectivement d'une importance moyennement élevée, notamment en comparaison avec des services centraux, mais le fait d'avoir fait l'objet de plusieurs

mesures au niveau RH avec un écho considérable dans les médias augmente l'intérêt public à pouvoir prendre connaissance du rapport.

12. Si un service tel que le SPE ne fonctionne pas, l'intérêt du public est touché. S'il fonctionne, mais que les relations internes sont (en partie) conflictuelles, l'intérêt du public est moindre parce que cela concerne principalement les relations internes. L'intérêt public ne serait touché que si les dysfonctionnements mettaient en péril le service lui-même à terme.
13. Dans le cas d'espèce, il n'apparaît pas que c'est le fonctionnement du service à terme qui est concerné, mais c'est la gestion qui est visée.
14. Il résulte de ce qui précède que nous sommes en présence d'un intérêt privé fort et d'un intérêt public existant, mais nettement plus faible que l'intérêt privé des tiers concernés. Conformément à l'art. 27 LInf, un intérêt privé prépondérant doit donc être reconnu.
15. Une solution pour concilier l'intérêt privé prépondérant et l'intérêt public existant est le caviardage des passages sensibles tout en donnant accès aux autres passages du rapport.
16. Etant consciente que le contenu d'un tel rapport peut porter atteinte aux droits des personnes, la DEE a caviardé les passages lui paraissant sensibles afin d'assurer la confidentialité de certaines informations ayant trait aux personnes.
17. La Préposée cantonale à la transparence recommande un caviardage plus important dans les passages qui concernent des données personnelles des tiers (voir annexe). Ceci résulte des raisons évoquées ci-dessus, mais également du fait que le rapport semble être rédigé de manière unilatérale.

### **III. Se fondant sur les considérants susmentionnés, la Préposée cantonale à la transparence recommande ce qui suit :**

1. La DEE donne accès aux pages du rapport Annoni qui concernent \_\_\_\_\_ en respectant le caviardage marqué sur l'annexe tout en précisant que ce caviardage est plus important que celui qui était proposé au stade de la détermination.
2. La DEE tient compte de la protection des données et respecte notamment les mesures de sécurité interne de la Direction. Elle utilise une technique de caviardage qui assure que les passages caviardés ne peuvent plus être lus ni reconstitués tout en laissant les occultations clairement reconnaissables. La Direction scanne le rapport caviardé, l'imprime et donne accès uniquement à la version papier.
3. La DEE rend une décision selon l'art. 33 al. 3 LInf en précisant que l'accès ne sera donné qu'une fois la décision exécutoire.
4. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (art. 34 al. 1 LInf).
5. La présente recommandation peut être publiée (art. 41 al. 2 let.e LInf). Afin de protéger les données relatives aux parties à la procédure de médiation, la recommandation est anonymisée en cas de publication.

6. La recommandation est envoyée sous pli recommandé :

- \_\_\_\_\_

- à la Direction de l'économie et de l'emploi, Boulevard de Pérolles 25, 1701 Fribourg

Fribourg, le 26 mars 2012

Annette Zunzer Raemy

Préposée cantonale à la transparence