



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
www.fr.ch/atprd

—

Réf: MS 2020-Trans-62
T direct: +41 26 305 59 73
Courriel: martine.stoffel@fr.ch

Recommandation

selon l'article 33 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
(LInf)

concernant la demande de médiation entre

et

la Préfecture de la Sarine

I. La préposée cantonale à la transparence constate :

1. Le 28 février 2019, l'association _____ (la requérante) a demandé accès au « *concept de stationnement pour les manifestations sur le plateau d'Agy et au règlement sur le fonctionnement du groupe de travail dirigé par M. le Préfet* » auprès de la Préfecture de la Sarine (l'autorité), conformément à la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5). Suite à la détermination négative de l'autorité (28 mars 2020), la requérante a déposé une requête en médiation (22 avril 2019) auprès de la préposée à la transparence (la préposée) (art. 33 al. 1 LInf).
2. Le 10 mai 2019, durant une première séance de médiation, la requérante et l'autorité sont parvenues à un accord qui avait la teneur suivante :
« *Monsieur le Préfet s'engage à chercher jusqu'au 31 août 2019 au sein de la Préfecture les documents qui donnent des informations sur la gestion mobilité et stationnement des*



véhicules TIM pour les principaux évènements récurrents et importants sur le plateau d'Agy (grands générateurs de trafic en matière de manifestation), en particulier dans les décisions et dossiers y relatifs, et plus particulièrement pour les évènements sportifs, de _____ et _____, et pour _____.

Monsieur le Préfet s'engage à transmettre les extraits de documents qui contiennent les informations recherchées, respectivement à se déterminer par rapport à cet accès jusqu'au 31 août 2019. Si des tiers devaient être consultés, le délai pourrait être prolongé pour l'information concernée » (accord de médiation du 10 mai 2019).

3. En exécution de cet accord, l'autorité a transmis à la requérante le 16 octobre 2019 le permis de construire du 15 mai 2019 pour la construction, notamment d'un parking au chemin _____, une autorisation caviardée du 11 mars 2019 pour une manifestation qui s'est déroulée à _____ au printemps 2019 et l'autorisation saisonnière caviardée du 18 septembre 2018 qui a été délivrée au _____ pour la saison 2018/2019.
4. Le premier document (11 mars 2019) et le deuxième document (18 septembre 2018) mentionnés au chiffre 3 ci-dessus font référence au « *concept de sécurité et de stationnement tel que validé par la Police cantonale le 19 février 2019* » et au « *concept de mobilité (circulation et stationnement) tel que validé par la Police cantonale le 18 juillet 2018* ».
5. La requérante, estimant que l'accord de médiation était mal exécuté, respectivement qu'elle faisait face à « *un refus de donner accès aux documents demandés malgré un accord de médiation selon la LInf* » (recours de la requérante du 15 novembre 2019), a déposé au Tribunal cantonal un recours le 15 novembre 2019 et ouvert une action de droit administratif le 28 novembre 2019.
6. Par arrêt du 14 mai 2020, le Tribunal cantonal a déclaré irrecevables les deux requêtes et a renvoyé le dossier à la préposée « *comme objet de sa compétence* ». ¹ Il a jugé que l'accord de médiation du 10 mai 2020 selon la LInf « *a été formulé en des termes très généraux* » ² et qu'il « *s'apparente à une déclaration d'intention et s'avère difficilement justiciable, vu son caractère imprécis. Dans ces conditions, on doit considérer que le recours dont est saisi le Tribunal cantonal constitue au mieux une demande de reconsidération, respectivement d'interprétation, de la décision constatatoire qui a mis fin à la procédure d'accès. Il convient dès lors de transmettre cet acte à la Préposée à la transparence, comme objet de sa compétence* ». ³
7. Le renvoi de l'affaire à la préposée replace la procédure en l'état dans lequel elle se trouvait lors de la séance de médiation. S'il devait apparaître qu'en réalité, au-delà d'une certaine disponibilité à discuter, les participants à la médiation n'ont jamais trouvé de consensus concret sur la question des accès et que l'accord en est resté au stade des déclarations d'intention, la préposée pourra alors soit tenter de continuer la médiation dans une seconde phase, visant à déterminer quels documents sont concernés et quel accès est accordé, soit constater l'échec de la médiation et émettre une recommandation circonstanciée.

¹ Arrêt du Tribunal cantonal 601 2019 207 et 601 2019 219 du 14 mai 2020.

² Arrêt du Tribunal cantonal 601 2019 207 et 601 2019 219 du 14 mai 2020, page 5.

³ Arrêt du Tribunal cantonal 601 2019 207 et 601 2019 219 du 14 mai 2020, page 5.



8. La préposée a décidé de ne pas rendre directement une recommandation, mais de tenter de continuer la médiation visant à déterminer quels documents sont concernés et quel accès doit être accordé.
9. Après avoir sollicité l'avis des parties sur l'urgence des prochaines démarches et après la concrétisation de la demande d'accès par la requérante, la préposée a invité l'autorité à se déterminer et à lui faire parvenir les documents sollicités par la requérante (art. 41 al. 3 LInf) dans sa demande reformulée suite à l'arrêt du Tribunal cantonal.
10. Le 8 juin 2020, l'autorité a fait parvenir 10 classeurs, 4 dossiers et une clé USB à la préposée. En même temps, elle a invité la préposée à « *constater l'irrecevabilité* » des demandes de la requérante, estimant qu'elles « *semblent à premier examen sortir du cadre procédural défini par le Tribunal cantonal* ». Subsidiairement, elle s'est déterminée en faveur d'un rejet des demandes en invoquant un intérêt public prépondérant, à savoir des demandes abusives et demandant une charge de travail disproportionnée (art. 26 al. 2 let. a et b LInf). Au demeurant, elle a indiqué que les documents ne se trouvent pas en mains préfectorales, mais dans les mains des autorités communales.
11. La préposée a alors invité les parties à une nouvelle séance de médiation le 23 ou 24 juin 2020 dans le but de déterminer les documents sollicités, ainsi que leur accès. Le 15 juin 2020, l'autorité a contesté la compétence de la préposée et demandé un échange de vue (art 16 ss du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1)). Elle a invité la préposée « *à transmettre le dossier à l'autorité prévue aux articles 19 et 20 CPJA, conformément au prescrit de l'article 18 CPJA, pour qu'elle tranche le conflit de compétence qui nous divise* ».
12. La procédure de médiation selon la LInf est une procédure informelle et le CPJA n'est pas applicable. A l'instar du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral⁴, le Tribunal cantonal a relevé dans un arrêt récent que la « *procédure instaurée par la LInf, [...], consacre une procédure d'accès aux documents officiels qui se divise en deux parties principales: d'une part, les procédures de demande d'accès (auprès de l'autorité de première instance), puis de médiation (auprès de la Préposée), et, d'autre part, les procédures de décision (auprès de l'autorité de première instance) et de recours (auprès de l'Instance de céans)* ». ⁵ La préposée a la compétence de conduire librement la procédure de médiation (art. 14 al. 2 de l'ordonnance sur l'accès aux documents du 14 décembre 2010 (OAD ; RSF 17.54)), dans les limites de son pouvoir d'appréciation.⁶ Elle a dès lors maintenu la séance de médiation. Il n'y a donc pas lieu d'entrer en matière sur la demande de l'autorité concernant un échange de vue (art. 16 ss CPJA) au sujet d'un examen/d'une contestation de la compétence.
13. La séance de médiation du 24 juin 2020 a eu lieu en présence de _____, _____ et _____ (représentant _____) et Monsieur Carl-Alex Ridoré (préfet). Elle a duré 25 minutes et n'a pas abouti à un accord, ni sur les documents à fournir, ni sur l'éventuelle accessibilité de ces documents (cf. procès-verbal de

⁴ Arrêt du TF 1C_472/2017 du 29 mai 2018, c. 1.4 ; arrêt du TAF A-6755/2016, du 23 octobre 2017, c. 4.1.3.2.

⁵ Arrêt du Tribunal cantonal 601 2019 19 du 21 mai 2019, page 6.

⁶ Arrêt du TF 1C_353/2019 du 18 mars 2020, c. 4.2 ; arrêt du Tribunal cantonal 601 2019 19 du 21 mai 2019, page 8.

décisions de la séance de médiation du 24 juin 2020 selon la LInf). 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 al. 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. En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 OAD). 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). La requête en médiation a été faite dans les délais et est dès lors recevable.
15. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD). 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).
16. 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) Documents sollicités

17. La séance de médiation du 24 juin 2020 avait un double but :
 - > déterminer les documents demandés ;
 - > apprécier le droit d'accès à ces documents.

La médiation a échoué au niveau de la détermination des documents déjà.

18. La requérante a demandé accès aux « *concepts de stationnement, de circulation et/ou de mobilité tels que validés par la Police cantonale pour les principaux organisateurs d'évènement sur le Plateau d'Agy* (_____, _____) pour les années 2017, 2018, 2019 et 2020 » (courriel du 27 mai 2020).
19. Le 8 juin 2020, l'autorité a livré 10 classeurs, 4 dossiers et une clé USB à la préposée, mais s'est opposée à ce que la requérante consulte ces documents afin de déterminer plus précisément ceux auxquels elle souhaite avoir accès.
20. La désignation générale des documents concernés par la requérante dans le premier accord n'avait pas permis le dénouement de l'affaire (ch. 3-4 ci-dessus). Sur recours, le Tribunal cantonal a considéré que l'accord n'était pas suffisamment clair (ch. 6 ci-dessus). Il convient à présent de clarifier ce point.

21. Il appartient aux parties, à savoir la requérante et l'autorité, de déterminer les documents concernés (art. 32 al. 1 LInf et 9 OAD). Une demande générale d'informations n'est pas couverte par le droit d'accès (art. 31 al. 1 LInf).
 22. Dans la mesure du possible, la personne qui demande l'accès fournit les indications permettant l'identification du document recherché, telles que le titre du document, sa date, ses auteur-e-s ou une référence ou, à défaut, une période déterminée ou le domaine visé (art. 9 al. 1 OAD). L'organe public renseigne les personnes intéressées sur les documents accessibles et les assiste dans l'identification du document recherché (art. 9 al. 2 OAD). La préposée n'est ni en mesure, ni en droit de faire le tri à la place des parties.
 23. En l'occurrence, la requérante a désigné les documents d'abord par « *le concept de stationnement pour les manifestations sur le plateau d'Agy* » (courriel du 28 février 2019), ensuite par « *le concept de sécurité et de stationnement tel que validé par la Police cantonale le 19 février 2019* » et « *le concept de mobilité (circulation et stationnement), tel que validé par la Police cantonale le 18 juillet 2018* » (recours du 15 novembre 2019).
 24. Suite à la décision du Tribunal cantonal, elle a finalement demandé « *les concepts de stationnement, de circulation et/ou de mobilité tels que validés par la Police cantonale pour les principaux organisateurs d'évènement sur le Plateau d'Agy (_____, _____) pour les années 2017, 2018, 2019 et 2020* » (courriel du 27 mai 2020). Il convient de s'appuyer sur cette dernière formulation pour la présente recommandation.
- b) Compétence pour traiter les demandes
25. L'autorité a informé la requérante à plusieurs reprises que sa demande devait être adressée à d'autres autorités :
 - > Sa demande devait être adressée à la DAEC (26 février 2019).
 - > La DAEC a renvoyé la requérante à l'autorité (28 février 2019).
 - > L'autorité a ensuite désigné la Police cantonale comme autorité compétente en écrivant qu'une « *analyse des aspects sécuritaires et de circulation est opérée par la Police cantonale qui va préavisier auprès de l'autorité la bonne adéquation du dispositif prévu, cas échéant les moyens à engager* » (détermination de l'autorité du 28 mars 2019, page 3).
 - > Finalement, l'autorité a relevé que les documents recherchés par la requérante « *ne se trouvent pas en mains préfectorales, mais dans les mains des autorités communales* » (détermination de l'autorité du 8 juin 2020, page 2).
 26. L'organe public, s'il détient le document « *traite la demande, ou, après en avoir informé son auteur-e, la transfère automatiquement à l'organe cantonal ou communal compétent* » (art. 18 al. 2 OAD). Est compétent pour traiter une demande d'accès l'organe public qui a produit le document (art. 37 al. 1 LInf). La demande est traitée d'entente entre les organes concernés ou par l'organe principalement en charge du dossier lorsqu'un document a été produit par plusieurs organes soumis à la LInf ou a été reçu à titre principal par plusieurs d'entre eux ou que la demande porte sur plusieurs documents établis par différents organes mais qui concernent le même dossier (art. 17 al. 3 OAD).
 27. Il ressort de ces dispositions que l'autorité doit, dans l'hypothèse où elle ne dispose pas des concepts auxquels elle se réfère dans ses décisions, d'entente avec les organes publics



concernés traiter la demande d'accès. Dans un cas complexe comme celui-ci, elle ne saurait se limiter à renvoyer la requérante à formuler une nouvelle demande d'accès auprès d'autres organes publics.

c) Détermination des documents requis

28. Par la remise des 10 classeurs, 4 dossiers et une clé USB (8 juin 2020), l'autorité a implicitement fait valoir que la demande de la requérante concerne potentiellement 10 classeurs, 4 dossiers et une clé USB et qu'une telle demande n'est pas suffisamment précise.
29. Comme indiqué aux chiffres 22 et 23, la requérante a l'obligation de désigner les documents recherchés avec suffisamment de clarté, et l'autorité a l'obligation de l'aider dans la détermination des documents. On peut déduire de ces dispositions que, lorsqu'il y a désaccord sur les documents recherchés, l'autorité doit désigner de façon générale les documents qui peuvent entrer en ligne de compte, et solliciter une détermination de la requérante sur ces propositions. Cela peut se faire notamment en dressant une liste des documents recherchés par la demande telle qu'elle doit raisonnablement être comprise. C'est d'ailleurs ce que le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral ont retenu dans des arrêts qui concernent des demandes d'accès dans des situations complexes.⁷
30. En l'occurrence, la demande concerne un objet déterminé de façon générale pour une période assez longue, les concepts de stationnement, de circulation et/ou de mobilité tels que validés par la Police cantonale pour les principaux organisateurs d'évènement sur le Plateau d'Agy (_____, _____), pour une période déterminée, les années 2017, 2018, 2019 et 2020.
31. Il convient dès lors de dresser une liste des documents qui entrent potentiellement en compte selon la demande de la requérante, et demander ensuite à la requérante de préciser sa demande d'accès. En principe, l'autorité doit accorder l'accès à ces documents ainsi désignés, conformément à la procédure prévue par la LInf tout en prenant compte d'éventuels intérêts publics et privés prépondérants (art. 25-28 LInf) et par conséquent, un éventuel caviardage.
32. Il résulte du dossier que dans tous les cas, la demande d'accès concerne au moins « *le concept de sécurité et de stationnement tel que validé par la Police cantonale le 19 février 2019* » et « *le concept de mobilité (circulation et stationnement) tel que validé par la Police cantonale le 18 juillet 2018* » mentionnés dans les deux décisions du 11 mars 2019 et du 18 septembre 2018 (voir ch. 4 ci-dessus). L'autorité doit dès lors accorder l'accès à ces documents, conformément à la procédure prévue par la LInf et en prenant compte d'éventuels intérêts publics et privés prépondérants (art. 25-28 LInf) et, par conséquent, un éventuel caviardage.
33. Il est vrai que l'autorité indique ne pas disposer de tous les documents demandés. Selon toute vraisemblance, ces documents devraient être en ses mains et faire partie du dossier, puisque l'autorité s'y réfère dans ses décisions. Si l'autorité devait ne pas disposer des

⁷ Arrêt du TF 1C_14/2016 du 23 juin 2016, c. 3.5 ; Arrêt du TAF A-3631/2009 du 15 septembre 2009, c. 3.5.2, 3.6, 4 et page 16.



documents cités dans ses décisions, elle devra d'entente avec les organes publics concernés traiter la demande d'accès.

d) Demands abusives et charge de travail disproportionnée

34. L'autorité a fait valoir que les demandes « *non seulement répétées, mais croissantes et au surplus changeantes de la requérante, impliquent une charge de travail disproportionnée [...]. Dans ce contexte, le travail résultant des revirements et compléments incessants de la requérante apparaît manifestement comme disproportionné* » (détermination du 8 juin 2020, page 2).
35. L'organe public peut faire valoir un intérêt public prépondérant en cas de demandes abusives, notamment en raison de leur nombre ou de leur caractère répétitif ou systématique « *lorsque la charge de travail permettant de donner suite à la demande est manifestement disproportionnée* » (art. 26 al. 2 let. a et b LInf). Ceci est le cas lorsque l'organe public n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont il dispose ordinairement, de traiter la demande dans les délais fixés « *sans négliger gravement l'accomplissement de ses tâches* » (art. 8 al. 2 OAD).
36. Le Tribunal fédéral s'est prononcé à plusieurs reprises sur la notion de charge de travail disproportionnée en lien avec des demandes d'accès.⁸ Il a retenu qu'un accès à des documents officiels ne peut être refusé que « *wenn ein so ausserordentlicher Aufwand zu bewältigen wäre, dass der Geschäftsgang der Behörde nahezu lahmgelegt würde* ».⁹
37. L'autorité ne dit pas de façon circonstanciée pourquoi la demande d'accès est manifestement disproportionnée et abusive. Mais il est vrai que la désignation des documents est assez large et concerne une période qui semble longue. En l'occurrence, il ressort du dossier que la demande concerne les deux concepts mentionnés dans les décisions du 11 mars 2019 et du 18 septembre 2018 (voir ch. 4 ci-dessus). Cette demande n'est clairement pas abusive et ne nécessite pas une charge de travail disproportionnée ; la traiter ne risque pas de paralyser le travail de l'autorité.
38. En ce qui concerne les « *concepts de stationnement, de circulation et/ou de mobilité tels que validés par la Police cantonale pour les principaux organisateurs d'évènement sur le Plateau d'Agy (_____, _____) pour les années 2017, 2018, 2019 et 2020* », il est difficile sans information plus précise d'apprécier cet argument. La séance de médiation aurait eu pour but de déterminer ces documents précisément. Dans l'hypothèse où ces demandes seraient effectivement abusives et nécessiteraient une charge de travail disproportionnée, l'autorité pourrait se limiter à dresser une liste comme mentionné ci-dessus (voir ch. 31 ci-dessus) pour l'année 2019 dans un premier temps.

⁸ Arrêt du TF 1C_467/2017 du 27 juin 2018, c. 8.2 ; Arrêt du TF 1C_155/2017 du 17 juillet 2017, c. 2.6 ; Arrêt du TF 1C_14/2016 du 23 juin 2016, c. 3.5.

⁹ Arrêt du TF 1C_467/2017 du 27 juin 2018, c. 8.2.

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

39. La Préfecture donne accès, conformément aux modalités prévues par la LInf et moyennant un caviardage si nécessaire (art. 25-28 LInf) jusqu'au 31 août 2020 au plus tard :
- > au « *concept de sécurité et de stationnement tel que validé par la Police cantonale le 19 février 2019* »
 - > et au « *concept de mobilité (circulation et stationnement) tel que validé par la Police cantonale le 18 juillet 2018* »
- mentionnés dans l'autorisation caviardée du 11 mars 2019 pour une manifestation qui s'est déroulée à _____ au printemps 2019 et dans l'autorisation saisonnière caviardée du 18 septembre 2018 délivrée au _____ pour la saison 2018/2019.
40. Dans la mesure où la Préfecture ne devait pas disposer des documents mentionnés dans ses décisions du 11 mars 2019 et du 18 septembre 2018, elle traite les demandes d'accès d'entente avec les organes publics concernés (art. 17-18 OAD) et y accorde l'accès, conformément aux modalités prévues par la LInf et moyennant un caviardage si nécessaire (art. 25-28 LInf) jusqu'au 31 août 2020 au plus tard.
41. La Préfecture dresse jusqu'au 31 août 2020 une liste des documents qui entrent potentiellement en compte dans la demande de la requérante (voir ch. 24 ci-dessus), et demande ensuite à la requérante de préciser sa demande d'accès dans un délai de 10 jours. Par la suite, l'autorité octroie l'accès à ces documents, conformément aux modalités prévues par la LInf et moyennant un caviardage si nécessaire (art. 25-28 LInf). Cas échéant (art. 26 al. 2 let. a et b LInf), elle se limite à dresser une liste pour l'année 2019 dans un premier temps.
42. La Préfecture est dès lors invitée 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 auprès du Tribunal cantonal (art. 34 al. 1 LInf et 114 al. 1 let. c CPJA).
43. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
44. La recommandation est envoyée sous pli recommandé à :
- > _____
 - > _____
 - > Préfecture de la Sarine, M. Carl-Alex Ridoré, Préfet, Grand-Rue 51, Case postale 1622, 1701 Fribourg

Fribourg, le 2 juillet 2020

Martine Stoffel
Préposée cantonale à la transparence