



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**

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08  
www.fr.ch/atprdm

—

**Réf : MS 2021-Trans-327  
T direct : +26 305 59 73  
Courriel : martine.stoffel@fr.ch**

## **Recommandation du 8 avril 2022**

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

**concernant la requête en médiation entre**

\_\_\_\_\_

**et**

**la commune de Riaz**

### **I. La préposée cantonale à la transparence constate :**

1. Le 1<sup>er</sup> octobre 2021, \_\_\_\_\_ (la requérante) a déposé une demande d'accès auprès de la commune de Riaz (la commune) à divers documents, conformément à la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5).
2. Les documents sollicités comprenaient « *l'ensemble des documents officiels concernant les projets éoliens et les groupes de travail auxquels les villages de votre commune ont été associés depuis 2011* ». Elle a précisé qu'il s'agissait de « *l'intégralité des documents écrits dès 2011 (lettre d'intention, lettre de collaboration, conventions de collaboration,*

*courriers et courriels, annexes comprises), échangés entre autres avec les autres communes, ennova, Groupe E, Greenwatt, le Service de l'énergie, etc... », ainsi que « les documents signés ou partagés par et avec vos prédécesseurs ». La requérante a relevé qu' « on retrouve votre commune dans les documents 'Les potentiels éoliens en discussion et études préliminaires' et dans le rapport de 'faisabilité' du Plan Directeur Cantonal, page 79, figure 21 ». Elle a joint à sa demande d'accès ces deux documents, dans lesquels la commune est mentionnée.*

3. Par courrier du 5 octobre 2021 adressé à la requérante, la commune a répondu ne pas pouvoir accéder à sa demande car la commune « *n'a jamais été abordée par l'entreprise Groupe E Greenwatt concernant les projets de zones industrielles éoliennes* ». Elle a invité la requérante à consulter le Plan directeur cantonal.
4. Par courriel du 2 novembre 2021, la requérante a réitéré sa demande et demandé accès à « *tous les documents de projets éoliens depuis 2011* », en informant la commune qu'après consultation du Plan directeur cantonal, elle a trouvé le nom de la commune sur trois documents (joints en annexe) : la Fiche P307, la Figure 21 (Etape 4, Définition des sites éoliens) et la page 180 du Rapport de consultation publique. Par ailleurs, elle a joint un document de Groupe E Greenwatt, intitulé « *Nouveau concept éolien fribourgeois* » qui indique que « *toutes les communes contactées ont accepté de se joindre à un groupe de travail pour étudier leur potentiel de développement éolien* ». Selon la requérante, la commune fait partie du projet Gibloux.
5. Le 12 novembre 2021, la commune s'est déterminée et a confirmé « *qu'après des recherches supplémentaires, la commune n'a en sa possession aucune documentation à ce sujet, mise à part ce qui ressort du Plan directeur cantonal* ».
6. Par courriel du 3 décembre 2021, la requérante a informé la commune qu'elle allait entreprendre les démarches auprès de la préposée cantonale à la transparence (la préposée), à moins que la commune décide de changer d'avis « *d'ici à la semaine prochaine* ».
7. Le 9 décembre 2021, la requérante a déposé une requête en médiation (article 33 al. 1 LInf) auprès de la préposée.
8. Le 13 décembre 2021, la préposée a invité les parties à une séance de médiation. Elle a aussi demandé à la commune de lui faire parvenir une copie des documents sollicités par la requérante (art. 41 al. 3 LInf).
9. La commune a répondu par courriel du 13 décembre 2021 qu'elle avait déjà apporté toutes les explications lors des échanges avec la requérante. Elle n'a pas transmis de document à la préposée.
10. Une séance de médiation a eu lieu le 10 janvier 2021 avec la requérante, accompagnée de \_\_\_\_\_, et la commune, représentée par \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_. Elle a abouti à l'accord suivant :
  1. *La requérante transmet des informations à la commune en lien avec des documents existants en sa possession, afin de faciliter la recherche des documents ;*

2. *La commune effectue dans les 30 jours après réception des informations supplémentaires de la requérante des recherches additionnelles pour retrouver les documents, à travers des mots-clés transmis par la requérante ;*
  3. *La commune prend contact avec l'ancien secrétaire communal afin de déterminer si une discussion avec la requérante au sujet de sa demande peut avoir lieu (en parallèle aux démarches qu'elle effectue au point 2).  
Au vu de ce qui précède, les parties invitent la préposée à suspendre la médiation. »*
11. Par courriel du 24 janvier 2022, la requérante a transmis une liste de documents afin que la commune puisse effectuer des recherches additionnelles conformément à l'accord de médiation (Annexe I).
  12. Par courriel du 14 février 2022, la commune a informé la requérante qu'« *après moult contacts et de nombreuses recherches* », elle n'a trouvé aucun document ni courriel. S'agissant des courriels, elle a précisé qu'elle ne dispose « *plus des courriels de ces années, à cause de la migration vers Office 365* ». Elle a par ailleurs transmis le contact de l'ancien secrétaire communal de 1987 à 2017, celui-ci ayant toutefois « *reconfirmé* » à la commune « *qu'il ne disposait d'aucune information complémentaire et que les seules séances auxquelles il a participé étaient informatives. Il n'y a en particulier pas eu de séances bilatérales entre Riaz et la société ennova* ».
  13. Par courriel du 9 mars 2022, la requérante a indiqué à la préposée et à la commune qu'elle considérait la médiation comme un échec.
  14. Par courriel du 23 mars 2022, la commune a pris position en informant que « *la commune n'a pas de dossier ouvert sur ce sujet et ne possède ni documents ni courriels sur ce dossier* », puisque seules des discussions informelles et informatives ont été menées avec la commune. Elle a aussi notamment indiqué que les recherches additionnelles menées auprès de l'ancien secrétaire communal, d'anciens conseillers communaux et du prestataire informatique sont restées vaines et que, malgré l'invitation de la commune, la requérante n'a pas contacté l'ancien secrétaire communal. La commune de Pont-en-Ogoz, contactée elle aussi par la commune, a fourni quelques documents généraux, mais qui ne sont pas spécifiques à la commune. La commune a ajouté que naguère, elle « *avait été écartée du périmètre éolien du Gibloux* », qu'elle en ignore les raisons et qu'elle n'a appris cette nouvelle qu'à la lecture du Plan directeur.
  15. Par courriel du 28 mars 2022, la requérante a indiqué maintenir sa demande d'accès et sa requête en médiation.
  16. Par courriel du 29 mars 2022, la préposée a constaté l'échec de la médiation, mais laissé à la commune la possibilité de répondre encore jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2022.
  17. La médiation ayant échoué, la préposée formule la recommandation qui suit.

## **II. La préposée considère ce qui suit :**

### **A. Considérants formels**

18. 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. 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 cantonale du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD ; RSF 17.54). En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 OAD).
19. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
20. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).
21. Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
22. 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 officiels*

23. La demande d'accès de la requérante porte sur les documents en lien avec le projet d'éoliennes sur le territoire de la commune.
24. Ces documents sont des informations enregistrées sur un support quelconque et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (art. 22 al. 1 LInf et art. 2 OAD). Ils contiennent des informations sur l'état de l'environnement tels que l'air, le paysage et les sites naturels entre autres, puisqu'ils sont en lien avec l'exploitation de l'énergie éolienne. Il s'agit donc de documents officiels au sens de la LInf (art. 22 al. 4 LInf) et qui entrent dans la catégorie d'informations sur l'environnement au sens de l'article 2 ch. 3 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).
25. L'accès aux documents doit par conséquent être accordé en principe (art. 20 al. 1 LInf).

b) *Documents non trouvés*

26. La requérante a démontré que la commune est concernée par le dossier des éoliennes et ainsi indiqué que d'autres documents doivent exister :
- > Dans sa demande d'accès du 1<sup>er</sup> octobre 2021, elle a fait valoir l'existence de documents, en fournissant en annexe 2 documents (« *Les potentiels éoliens en discussion et études préliminaires* ») et dans le rapport de faisabilité du Plan Directeur Cantonal, page 79, figure 21).
  - > Le 2 novembre 2021, elle a joint en annexe à sa demande reformulée la Fiche P307, la Figure 21 (Etape 4, Définition des sites éoliens), la page 180 du Rapport de consultation publique et un document de Groupe E Greenwatt, intitulé « *Nouveau concept éolien fribourgeois* » qui indique que « *toutes les communes contactées ont accepté de se joindre à un groupe de travail pour étudier leur potentiel de développement éolien* ».
  - > Elle a envoyé, après la séance de médiation, une liste d'une vingtaine de documents qui concernent la commune (Annexe I).
27. La commune, quant à elle, a indiqué n'avoir en sa possession ni les documents listés (Annexe I), ni d'autres. Le 12 novembre 2021 et le 14 février 2022, elle a informé qu'après « *moult contacts et de nombreuses recherches* », elle n'a retrouvé aucun document ni courriel en lien avec le dossier des éoliennes.
28. Il ressort des recommandations déjà rendues par la préposée sur l'accès à des documents en lien avec les éoliennes qu'au cours des derniers mois, de nombreuses communes ont transmis de nombreux documents. Les requérant-e-s ont indiqué qu'ils en ont reçus plusieurs milliers.
29. Par exemple, la commune de Vuisternens-devant-Romont a transmis environ une centaine de documents aux requérants.<sup>1</sup> Des accords de médiation ont été conclus entre des requérant-e-s et des communes telles que Belfaux, Courtepin, Misery-Courtion et Siviriez. Ils figurent sur les sites Internet des communes. Il en ressort que ces communes disposent toutes de documents.<sup>2</sup>
30. Certaines communes ont choisi, avec l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de publier la liste des documents déjà transmis à propos des projets éoliens sur le site Internet de l'ACF. Cette liste démontre que les communes concernées par des demandes d'accès en lien avec les éoliennes disposent de documents à transmettre. Actuellement, la liste comporte un peu moins de 600 documents.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Recommandation de la préposée du 29 avril 2021, annexes I-IV – Accès à des documents en lien avec des éoliennes.

<sup>2</sup> Par exemple, accord de médiation du 17 mai 2021 (commune de Siviriez), disponible à l'adresse suivante : <https://www.siviriez.ch/article/parc-eolien> [consulté le 23 mars 2022].

<sup>3</sup> La liste est disponible à l'adresse suivante : <https://www.acf-fgv.ch/fr/conseils-et-services> [consultée le 1er avril 2022].



31. Dans cette liste, trois documents (documents n°188, 384, 468) mentionnent la commune. Il s'agit de documents que la commune a envoyés à d'autres communes ou au Conseil d'Etat, seule ou avec d'autres communes.<sup>4</sup>
32. On devrait dès lors s'attendre à ce que la commune dispose de ces documents, voir d'autres documents en lien avec ceux-ci, tels que des notes, courriers ou courriels à l'attention de communes, de Groupe E, Greenwatt ou d'ennova par exemple.

c) *Devoir d'assistance et systèmes de classement*

33. Comme relevé dans une jurisprudence fribourgeoise<sup>5</sup> récente, les organes publics ont un devoir d'assistance envers les requérants (art. 32 al. 1 LInf). Pour que ce devoir d'assistance puisse se concrétiser, la LInf impose aux organes publics la mise en place de systèmes de classement (devoir d'organisation) qui tiennent compte des impératifs du droit d'accès (art. 38 al. 1 LInf et 16 al. 1 OAD). Plus le répertoire de l'organe public est lacunaire, plus son devoir d'assistance est grand.<sup>6</sup>
34. Dans le cas présent, la commune ne retrouve aucun document. Elle a indiqué qu'après avoir effectué « *moult contacts et de nombreuses recherches* », elle n'a pas retrouvé quoi que ce soit.
35. En soi, la commune a l'obligation de conserver les dossiers et les documents (art. 8 al. 1 de la loi cantonale du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat, LArch ; RSF 17.6). Dans le cas présent, cela semble ne pas avoir été le cas.
36. La commune a dès lors dû recourir à des recherches manuelles et fastidieuses. Elle indique n'avoir rien retrouvé. Il n'y a pas lieu de mettre en doute l'affirmation de la commune, malgré le fait qu'on puisse s'étonner qu'aucun document ne soit encore en sa présence. La commune ne semble par ailleurs pas disposer de système de classement qui lui aurait permis d'effectuer des recherches avec plus d'efficacité et de succès (art. 38 al. 1 LInf et 16 al. 1 OAD).
37. La préposée prend acte du fait que la commune a entrepris toutes les démarches qu'on pouvait raisonnablement attendre d'elle.

d) *Obligation de récupération*

38. Dans une jurisprudence, le Tribunal fédéral a décidé qu'il existe une obligation de récupération (« *Wiederbeschaffungspflicht* ») de documents qui ont été en possession de l'organe public, mais ne le sont plus, par exemple si l'organe public « *s'en est débarrassé ou les a perdus* »<sup>7</sup>. Selon le Tribunal fédéral, il serait choquant, « *wenn sich eine Behörde ihrer Offenlegungspflicht gemäss BGÖ entziehen könnte, indem sie sich bestimmter Dokumente entledigte. Diesfalls erscheine es gerechtfertigt, eine*

---

<sup>4</sup> La liste est disponible à l'adresse suivante : <https://www.acf-fgv.ch/fr/conseils-et-services> [consulté le 23 mars 2022].

<sup>5</sup> Arrêt du Tribunal cantonal 601 2020 183 du 29 avril 2021.

<sup>6</sup> Arrêt du Tribunal cantonal 601 2020 183 du 29 avril 2021, page 6-7.

<sup>7</sup> Recommandations de la préposée du 29 avril 2021 – Accès à des documents en lien avec des éoliennes, c. 28-31 et du 28 mai 2021 – Accès à des documents en lien avec des éoliennes, c. 31-32; arrêt du TF 1C\_394/2016 du 27 septembre 2017, c. 2.4.2.

*Wiederbeschaffungspflicht zu bejahen. Dasselbe gelte auch insoweit, als Dokumente in der Obhut einer Behörde verloren gingen<sup>8</sup> ».* Cela découle du devoir d'assistance de l'organe public envers les requérants pour identifier et transmettre les documents sollicités (art. 32 al. 1 LInf).

39. Dans le cas précis, la commune a informé la requérante qu'elle a contacté l'ancien secrétaire communal, d'anciens conseillers communaux, le prestataire informatique et la commune de Pont-en-Ogoz. Elle indique que, malgré ces prises de contact, aucun document n'a pu être récupéré. Il n'y a pas raison de mettre en doute la véracité de ces affirmations et le fait que ces démarches soient restées infructueuses.
40. Par contre, la commune n'a pas contacté Groupe E, Greenwatt ou ennova. Il est possible que des documents soient en la possession de Groupe E, Greenwatt ou éventuellement d'ennova, pour autant que des contacts et des échanges aient eu lieu entre la commune et eux.
41. La préposée est d'avis que la commune a encore le devoir de contacter Groupe E, Greenwatt et éventuellement ennova, afin de récupérer les documents qui la concernent et qui devraient se trouver auprès de son administration. Cette démarche de prise de contact n'est pas disproportionnée. Tout porte à croire que ces documents devraient exister auprès de ces tiers.

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

42. Il découle de ce qui précède que la commune a effectué des recherches chez elle à plusieurs reprises et a essayé de récupérer des documents auprès d'anciens élus, de la commune de Pont-en-Ogoz, de son prestataire informatique et de l'ancien secrétaire communal, mais pas encore auprès de Groupe E, Greenwatt et éventuellement auprès d'ennova.
43. La préposée recommande à la commune de récupérer ses documents auprès de Groupe E, Greenwatt et éventuellement d'ennova, puis d'informer la requérante et la préposée du résultat, respectivement de transmettre les documents récupérés à la requérante, conformément à la procédure prévue par la LInf.
44. La commune rend une décision, comme prévu à l'article 33 al. 3 LInf, dans les trente jours qui suivent la réception de la recommandation (art. 15 al. 1 OAD).
45. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Préfecture de la Gruyère (art. 34 al. 1 LInf et art. 116 al. 2 du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991, CPJA ; RSF 150.1).
46. La présente recommandation peut être publiée (art. 41 al. 2 let. e LInf). Afin de protéger les droits de la personnalité, les données des requérants sont anonymisées.
47. La recommandation est notifiée par courrier recommandé :

-

---

<sup>8</sup> Arrêt du TF 1C\_394/2016 du 27 septembre 2017, c. 2.4.2.

- à la commune de Riaz, Rue de la Gruyère 60, Case postale 45, 1632 Riaz

Martine Stoffel  
Préposée cantonale à la transparence

## **ANNEXE I :**

### **Liste non exhaustive de documents transmise par la requérante à la commune au sujet de documents existants (point 1 de l'accord de médiation du 10 janvier 2022)**

1. 14.12.2017, courriel de Greenwatt à la commune
2. 28.04.2017, courriel de Greenwatt à la commune
3. 09.07.2015, courriel de Greenwatt à la commune
4. 09.07.2015, courriel de Greenwatt à la commune
5. 10.10.2014, courriel du Service de l'énergie (SdE) à la commune
6. 03.10.2014, courriel de Greenwatt à la commune
7. 02.09.2014, courriel de Greenwatt à la commune
8. 18.07.2014, courriel de Greenwatt à la commune
9. 10.03.2014, courriel de Greenwatt à la commune
10. 07.03.2014, courriel de Greenwatt à la commune
11. 20.12.2013, courriel du SdE à la commune
12. 27.11.2013, courriel de la commune de Villorsonnens à la commune
13. 22.11.2013, courriel de Greenwatt à la commune
14. 30.05.2013, courriel de Greenwatt à la commune
15. 23.09.2019, Groupe E Greenwatt SA, présentation Cc Le Châtelard, annexe 15
16. 16.11.2017, P307 (Site éolien « Massif du Gibloux »)
17. 18.09.2017, Présentation Greenwatt/ennova « Projet éolien « Le Gibloux »
18. 4 séances du Groupe de travail organisées par Greenwatt SA ont eu lieu avec toutes les communes autour du Mont-Gibloux : 21.05.2013 – 05.11.2013 – 11.02.2014 – 20.08.2014 »
19. Sans date, PDirCant (« Définition des sites éoliens – rapport explicatif »), Figure 21 (« Listes des SFE pondérés et filtrés »)
20. 20.08.2014, Présentation Greenwatt/ennova « Projet éolien « Le Gibloux » : Greenwatt, ennova, les communes