



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 2018-Trans-45
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

l'hôpital fribourgeois

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

1. Au mois d'août 2017, le Conseil d'administration (CA) de l'hôpital fribourgeois (HFR) confie à l'entreprise triaspect un audit sur la gouvernance de l'HFR. Dix ans après la création de l'hôpital fribourgeois en tant qu'établissement autonome de droit public et après plusieurs départs au sein du conseil de direction, le CA fait évaluer l'organisation et le fonctionnement du conseil d'administration, de la direction générale et du conseil de direction.
2. Le rapport final est présenté au CA en février 2018 et introduit diverses mesures.
3. Le 21 février 2018, les résultats de l'audit font l'objet d'une communication externe, accompagnée d'une synthèse du rapport d'audit.

4. Entre le 23 février 2018 et le 22 mars 2018, quatre demandes d'accès au rapport sont adressées à l'HFR. Le 11 juin 2018, une cinquième demande d'accès est adressée à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et transmise à l'HFR pour traitement.
5. L'HFR informe les tiers concernés des demandes d'accès et les prie de se déterminer sur lesdites demandes. Deux personnes expriment leur opposition à l'accès au rapport en raison d'intérêts privés prépondérants.
6. Le 7 mai 2018, l'HFR informe ces deux personnes et les demandeurs d'accès qu'il prévoit de donner accès au rapport en caviardant certains passages afin d'assurer la protection des données personnelles.
7. Dans le délai prévu par la LInf, les deux tiers concernés déposent des demandes en médiation auprès de la Préposée cantonale à la transparence.
8. _____ invoque les motifs suivants à l'appui de sa demande en médiation :
 - le rapport souffre de problèmes méthodologiques, dans la mesure où il s'agit d'un simple recueil orienté de perceptions et non d'un véritable audit
 - le rapport peut fortement porter préjudice à ses intérêts

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. La requérante s'est prononcée en tant que tiers concernée contre l'accès au rapport d'audit. Elle est légitimée à déposer une demande en médiation. Celle-ci a été adressée à la Préposée le 8 juin 2018.
3. Pour des raisons d'organisation, la procédure de médiation a lieu par écrit.
4. Etant donné que le dossier relève également du domaine de la protection des données, l'avis de la Préposée à la protection des données a été sollicité.
5. 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 d'audit 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 LInf et art. 2 al. 1 de l'Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD).
2. Dans sa demande en médiation, la requérante souligne que le document en question n'aurait pas atteint son stade définitif d'élaboration et ne serait donc pas à considérer comme un document officiel. Il pourrait être qualifié comme non complet étant donné que les travaux de vérification des preuves n'y seraient pas présentés. Cet avis n'est pas partagé par la Préposée à la transparence. L'audit a été présenté au CA de l'HFR en février 2018 et a induit différentes mesures. Il est clairement à considérer comme un document officiel soumis à la LInf.
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). Le rapport concerne les prestations de personnes déterminées et sa publication doit par conséquent être analysée sous l'aspect des règles du droit d'accès.
4. La requérante fait valoir entre autres un intérêt privé prépondérant comme justification de son opposition à la publication du rapport telle que proposée par l'HFR. 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.
5. La question centrale de la recommandation est donc de savoir si l'accès au rapport doit être accordé aux personnes qui ont déposé les demandes d'accès ou si l'intérêt privé des tiers concernés est prépondérant.
6. La méthodologie choisie dans le cadre de l'élaboration du rapport n'est pas déterminante pour l'analyse de cette question. Le rapport a été accepté par le Conseil d'administration de l'HFR et ce n'est pas la manière dont il a été établi qui est au centre de l'analyse, mais la question citée sous point 5. L'ATPrD ne prend donc pas position par rapport à la méthodologie et aux différentes demandes de modification du document exprimées dans le cadre de la demande en médiation.
7. Examinons donc l'intérêt privé du tiers concerné dans le cas d'espèce. Le rapport porte sur l'analyse de la gouvernance de l'HFR. Il se base sur des dizaines d'entretiens avec des cadres de l'HFR et de la Direction de la santé et des affaires sociales. L'entreprise qui a rédigé le rapport a également eu accès à une centaine de documents fournis par les personnes rencontrées pour asseoir leur témoignage.



8. Les noms des personnes interviewées ne sont pas cités. Par contre, les informations données par les personnes interviewées portent entre autres sur des personnes identifiées ou identifiables.
9. Le contenu d'un tel rapport peut, s'il est connu du public, porter atteinte aux droits des personnes concernées. Une solution pour concilier l'intérêt privé prépondérant pour quelques passages et l'intérêt public existant est le caviardage des passages sensibles tout en donnant accès aux autres passages du rapport.
10. L'HFR en a tenu compte en caviardant les passages lui paraissant sensibles afin d'assurer la confidentialité de certaines informations ayant trait aux deux personnes qui se sont opposées à la publication du rapport.
11. Dans sa demande en médiation, la requérante indique les passages qui doivent à ses yeux être caviardés. Une bonne partie de ces passages ont déjà été caviardé dans la version proposée par l'HFR. D'autres passages concernent des phrases qui ont été publiées dans le cadre de la synthèse distribuée au public au mois de février 2018, qui sont d'ordre rédactionnel ou qui décrivent la situation de l'HFR du point de vue des personnes interviewées ou de l'entreprise triaspect sans porter atteinte aux droits de la personne concernée. En revanche, l'ATPrD est de l'avis que les personnes concernées peuvent faire valoir un intérêt privé prépondérant pour certains passages supplémentaires. Ces passages sont marqués en vert sur le document en annexe.
12. La Préposée à la transparence est par conséquent de l'avis que l'HFR devrait intégrer les passages marqués par l'ATPrD dans son caviardage prévu. Pour tout le reste du document, l'intérêt du public à l'information l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée.

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

1. L'HFR donne accès au rapport en respectant le caviardage marqué sur la version du document en annexe.
2. L'HFR 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. L'HFR scanne le rapport caviardé, l'imprime et donne accès uniquement à la version papier.
3. L'HFR 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 _____
- à l'hôpital fribourgeois, Secrétariat général, Chemin des Pensionnats 2-6, 1708 Fribourg

Fribourg, le 28 juin 2018

Annette Zunzer Raemy
Préposée cantonale à la transparence