



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-161

T direct : +41 26 305 59 73

Courriel : martine.stoffel@fr.ch

Recommandation du 5 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 ponts et chaussées (SPC)

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

1. Par courrier du 27 août 2024, _____ (ci-après : le requérant) a demandé au Service des ponts et chaussées (SPC) (ci-après : l'autorité) l'accès aux documents suivants concernant la paroi anti-bruit en lien avec la séquence _____ :
 - > « *Décision, avec les voies de droit usuelles, relative à la non-construction d'une paroi anti-bruit, en contradiction avec les décisions précédentes et les plans mis à l'enquête concernant l'objet ci-dessus.*

- > *Tous les documents et correspondances en votre possession qui appuient la prise de décision évoquée ci-dessus.*
 - > *La correspondance échangée avec la commune de Neyruz, à partir du 1^{er} mai 2019, concernant l'objet ci-dessus et la mise en séparatif de ma parcelle. Ces pièces doivent notamment comprendre les plans et l'argumentaire soumis à la commune de Neyruz, documents qui ont été approuvés par le Conseil communal dans sa séance du 3 juillet 2024. »*
2. Par courriel du 2 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 (ci-après : la préposée).
 3. Par courriel du 7 octobre 2024, la préposée a informé les parties qu'elle allait réaliser une médiation par écrit sauf si les deux parties souhaitaient une séance en présentiel. Elle a proposé à l'autorité de se déterminer par rapport à cette requête ainsi que de lui transmettre les documents demandés (art. 41 al. 3 LInf). Ce même jour, le requérant a informé la préposée qu'il ne souhaitait pas de séance en présentiel. La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : la direction), ce même jour, a également informé la préposée, au nom de l'autorité, qu'elle ne souhaitait pas de séance en présentiel.
 4. Par courriel du 22 octobre 2024, la direction au nom de l'autorité s'est déterminée sur la demande d'accès du requérant.
 - Elle a indiqué, concernant la demande d'accès que la décision demandée « *n'existe pas* ». Elle a poursuivi en relevant que comme déjà expliqué, le requérant « *avait pris connaissance d'un premier projet, mis à l'enquête en 2016, prévoyant une paroi antibruit sur la parcelle art. _____. Ce projet a été suspendu puis actualisé en raison de la nouvelle stratégie de l'Etat, sur la base de l'évolution de la jurisprudence en la matière, en matière de protection contre le bruit. Dans ce cadre, des tests d'abaissement de vitesse la nuit ont eu lieu ([Abaisser la vitesse pour réduire le bruit routier : l'Etat teste la mesure dans deux communes | Etat de Fribourg](#)). Le projet actualisé portant sur les mesures d'assainissement du bruit sera publié tout prochainement. Le rapport acoustique est en cours de finalisation. C'est dans le cadre de ce projet actualisé, respectivement la publication, que _____ pourra faire valoir ses droits quant aux mesures prévues pour la protection contre le bruit de sa parcelle. Le SPC l'informerà dès que la publication a eu lieu* ».
 - Concernant tous les documents et correspondances en possession de l'autorité qui appuient la prise de décision évoquée ci-dessus, elle a répondu « *qu'ils sont en cours d'élaboration. Ils feront bien évidemment partie du dossier d'enquête lors de laquelle _____ pourra faire valoir ses droits selon la procédure prévue à cet effet* ».
 - Au sujet de la correspondante échangée avec la commune de Neyruz, l'autorité a relevé qu'il s'agit d'un projet communal et qu'elle n'a pas émis d' « *argumentaire* » à ce sujet. Cela étant, elle a coordonné son projet d'assainissement au bruit avec celui de la traversée de la commune (cf. courrier de l'autorité du 13 juin 2024 y compris annexes ainsi que courrier du 3 juillet 2024 de la commune ; documents déjà en possession du requérant selon courrier de la commune du 8 octobre 2024).

5. Par courriel du 23 octobre 2024, la préposée a prié le requérant de lui indiquer la suite qu'il souhaitait donner à sa requête en médiation.
6. Par courriel du 25 octobre 2024, le requérant a maintenu sa demande d'accès et sa requête en médiation, à savoir obtenir les documents concernant la décision relative à la non-construction d'une paroi anti-bruit, aux documents et correspondances en possession de l'autorité en lien avec ladite prise de décision ainsi qu'à la correspondance échangée entre la commune et l'autorité à partir du 1^{er} mai 2019 concernant ladite paroi anti-bruit et la mise en séparatif de sa parcelle. Il est d'avis avoir le droit d'accéder aux éléments de décision de l'autorité.
7. Par courriel du 30 octobre 2024, la préposée a informé la direction pour l'autorité qu'elle avait la possibilité de se déterminer concernant la détermination du requérant du 25 octobre 2024 et que sans détermination de la part de la direction pour l'autorité, la préposée devrait constater l'échec de la médiation et rendre une recommandation.
8. Par courriel du 8 novembre 2024, la direction au nom de l'autorité s'est déterminée sur la détermination du requérant du 25 octobre 2024. Elle a notamment indiqué que concernant la procédure en cours, le requérant a fait opposition au projet mis à l'enquête en 2016. Une séance de conciliation a eu lieu et depuis le dossier est en traitement auprès de l'autorité. Elle a précisé que si le projet devait avoir un impact sur la parcelle en propriété du requérant, celui-ci sera bien évidemment personnellement avisé tel que le prévoit la loi.
9. Le 8 novembre 2024, le requérant s'est également déterminé par courriel sur la détermination de la direction au nom de l'autorité. Il a notamment demandé des précisions.
10. Par courriel du 14 novembre 2024, la préposée a demandé à la direction si elle souhaitait répondre à la détermination du requérant du 8 novembre 2024.
11. Par courriel du 22 novembre 2024, la direction, au nom de l'autorité, a informé la préposée qu'elle renonçait à se déterminer.
12. La médiation n'ayant pas abouti, la préposée formule dès lors, la présente recommandation.

II. La préposée considère ce qui suit :

A. Considérants formels

13. 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).
14. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
15. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).

16. Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
17. 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

18. Les documents sollicités sont des documents en lien avec un projet de construction, respectivement suspendu et en cours d'actualisation. Cette procédure est régie par la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1). Il s'agit de documents officiels au sens de l'article 20 LInf. L'accès doit être en principe accordé.

b) Documents déjà transmis

19. Dans le cadre d'une procédure d'accès selon la LInf datant du début de l'année 2024 avec le requérant, l'autorité a transmis un plan concernant le mur de soutènement (sans date sur le document), et l'étude d'assainissement du bruit émanant de la route selon l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41) (document daté du 2 mai 2017).
20. Dans ses déterminations, l'autorité indique que les documents encore sollicités n'existent pas ou pas encore, le projet mis à l'enquête et auquel le requérant a eu accès, ayant été suspendu. Le projet actualisé sera publié prochainement.

c) Documents en cours d'élaboration et processus décisionnel

21. Ne sont pas des documents officiels les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration ou sont destinés à l'usage personnel (art. 22 al. 3 LInf). Un document a atteint son stade définitif lorsque l'organe public dont il émane l'a signé ou approuvé, son auteur-e l'a définitivement remis au ou à la destinataire notamment à titre d'information ou pour que celui-ci ou celle-ci prenne position ou une décision (art. 2 al. 2 OAD).
22. L'autorité a annoncé publier prochainement le projet pour la mise à l'enquête. Elle indique ainsi que de nouveaux documents sont en cours de préparation. Un document en cours de préparation ne doit pas être rendu accessible s'il n'a pas atteint son stade définitif. En l'occurrence, les documents en question auront atteint leur statut définitif au moment de la publication.
23. Cela n'exclut pas en soi que d'autres documents existent déjà, vu la durée de suspension du projet. S'il devait y avoir des documents que l'autorité a signé ou qui seraient autrement devenus définitifs, ceux-ci devraient être rendus accessibles, malgré la suspension de la procédure, pour autant que le requérant ne les a pas déjà reçus.
24. L'accès à un document officiel est différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 LInf l'exige (art. 25 al. 1 LInf). Un intérêt public prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut entraver notablement le processus

- décisionnel de l'organe public (art. 26 al. 1 let. c LInf). L'organe public doit ainsi examiner s'il y a effectivement un risque d'atteinte à ces intérêts publics prépondérants.¹
25. La loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans ; RS 152.3) connaît une disposition similaire, à savoir que l'accès aux documents officiels n'est autorisé qu'après la décision politique ou administrative dont ils constituent la base (art. 8 al. 2 LTrans).
 26. Selon le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, comme presque chaque document constitue la base d'une décision, l'autorité pourrait être encline à interpréter de manière large cette exception à l'accès. Aussi, il faut qu'il existe un lien direct et étroit entre le document et la décision à prendre concrètement et que ce document ait matériellement une importance non négligeable au regard de cette décision. Un lien lâche entre la décision et les documents demandés ne suffit pas : une certaine connexité temporelle entre la décision de l'autorité et la procédure d'accès est en outre requise.²
 27. Selon une jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, la pratique du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi que la pratique fribourgeoise de la préposée à la transparence, si l'administration indique que les documents demandés n'existent pas, et si la requérante met en doute ces dires, la préposée doit tenter d'éclaircir la question de savoir si les documents existent ou pas.³
 28. Dans le cas présent, l'autorité a expliqué par détermination du 22 octobre 2024 que les documents demandés n'existent pas (consid. 4). Elle n'a pas transmis de documents à la préposée (art. 41 al. 3 LInf). La préposée a invité les parties à s'exprimer durant la médiation : l'autorité a confirmé ses dires. Les parties ont maintenu leurs positions.
 29. La préposée part de l'idée que toutes les parties agissent de bonne foi. En l'occurrence, il n'y a pas d'éléments qui font penser que ce n'est pas le cas. La préposée n'a pas d'indications en main qui lui permettraient de mettre en doute les informations de l'autorité concernant le fait que les documents sollicités n'existent pas. Par ailleurs, l'autorité a accepté de transmettre d'autres documents sollicités dont elle dispose, durant une procédure de médiation antérieure selon la LInf, et qui concernaient des documents similaires.
 30. Dès lors, la préposée recommande à l'autorité de confirmer par décision au requérant ne pas disposer d'autres documents que ceux qui ont déjà été transmis, respectivement ne pas disposer de documents définitifs élaborés en vue de leur publication et qui devraient être rendus publics malgré la suspension de la procédure.
- d) *Accès par une personne aux données la concernant*
31. Les documents sollicités concernent la propriété du requérant. Dès lors, la question se pose de savoir si la procédure d'accès à suivre est celle de la loi cantonale du 12 octobre 2023 sur la

¹ VOLLERY LUC, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009, 394 et Message n° 90 du 26 août 2008 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), 18.

² Recommandation du 16 juin 2021 du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, consid. 27.

³ Arrêt du TAF A-7235/2015 du 30 juin 2016 consid. 5.4 et recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence du 9 mai 2022, consid. 27-28 et recommandation de la préposée cantonale fribourgeoise à la transparence du 26 mai 2023, consid. 25 ss.

protection des données (LPrD ; RSF 17.1). L'accès d'une personne aux données la concernant est régi par la législation spéciale (art. 21 al. 1 let. c LInf).

32. A ce sujet, le Tribunal cantonal a retenu que l'application de la législation sur la protection des données requiert l'existence de données personnelles.⁴ Cette notion doit être comprise dans un sens large et englobe toutes les informations qui se rapportent à une personne identifiée ou identifiable, peu importe leur nature, leur contenu ou le support sur lequel elles sont enregistrées « *Cette condition est remplie quand le lien entre une information et une personne est explicite (p.ex. informations contenues sur une carte d'assurance-maladie nominative, propos tenus par une personne), mais également quand ce lien découle d'une corrélation d'informations tenant au contexte. Ainsi, un procès-verbal de séance contient des informations relatives aux personnes qui se sont exprimées durant la séance, mais également des données personnelles relatives aux personnes au sujet desquelles des affirmations ont été faites. De même, une expertise immobilière contient des informations relatives au bien expertisé mais aussi, indirectement, au sujet du propriétaire dudit bien, qu'il soit nommément cité dans l'expertise ou non* ». ⁵
33. Dans le cas précis, la préposée ne dispose pas d'éléments lui permettant de déterminer si les documents doivent être traités comme une demande d'accès à ses propres données au sens de la LPrD.
34. Si des documents devaient exister et s'ils concernent la propriété du requérant et qu'il s'agit de ses propres données, la procédure applicable est celle prévue aux articles 27-35 LPrD. La LInf ne s'appliquerait pas et une décision sur la demande d'accès devrait être rendue par l'autorité en vertu de la LPrD (art. 34 al. 1 LPrD).
35. *Consultation du dossier par les parties*
36. La consultation du dossier par les parties durant une procédure administrative de première instance est également régie par la législation spéciale (art. 21 al. 1 let. b LInf). Ainsi tant qu'une procédure administrative est en cours, les parties n'ont pas la possibilité de consulter le dossier sur la base de la LInf.
37. Dans le cas précis, la préposée ne dispose pas d'éléments lui permettant de déterminer si les documents sollicités sont des documents contenus dans un dossier et que le requérant est partie à la procédure administrative de première instance. Si tel est le cas, la LInf ne s'appliquerait pas et l'accès à ces documents serait régi par la législation spéciale.

⁴ Arrêt du TC FR 601 2018 76 du 13 septembre 2018 consid. 4.2.

⁵ Arrêt du TC FR 601 2018 76 du 13 septembre 2018 consid. 4.2.1.

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

38. Dans la mesure où la LInf est applicable, l'autorité confirme, par décision, ne pas disposer d'autres documents que ceux qui ont déjà été transmis, respectivement ne pas disposer de documents élaborés en vue de leur publication et qui devraient être rendus publics malgré la suspension de la procédure.
39. L'autorité 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 conformément aux règles ordinaires de la juridiction administrative (art. 34 al. 1 LInf).
40. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
41. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à :
 - > _____ ;
 - > Service des ponts et chaussées (SPC), Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg.

Martine Stoffel
Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données