



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/coc 2017-Trans-88
T direct: +41 26 305 59 73
Courriel: annette.zunzerraemy@fr.ch

Recommandation

émise au titre

de l'article 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

le Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg

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

1. Le 9 octobre 2017, l'Association _____, représentée par Me _____, dépose une demande d'accès auprès de l'Agglomération de Fribourg. Elle demande le montant de toutes les subventions culturelles et la liste complète de tous les bénéficiaires de ces subventions, depuis que le Conseil d'Agglomération a adopté le règlement le 11 février 2010. De plus, elle demande la consultation de tous les dossiers présentés à l'appui des demandes de toutes les subventions qui ont été versées depuis le 11 février 2010 ainsi que l'accès aux décisions et décisions sur réclamation rejetant partiellement ou totalement les demandes de subventions culturelles depuis le 11 février 2010.
2. Le 20 novembre 2017, le Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg donne une suite favorable en ce qui concerne la liste de tous les bénéficiaires de subventions culturelles ainsi que des montants octroyés. Il refuse par contre l'accès aux dossiers déposés par les associations culturelles à l'appui de leur demande de subvention et aux décisions ou

décisions sur réclamation rejetant partiellement ou totalement lesdites demandes de subvention. Le Comité souligne que ces documents contiennent des données personnelles ou d'autres données relatives à la gestion artistique et financière des associations requérantes et qu'il existe dès lors un intérêt privé manifeste à limiter l'accès à ces documents à des tiers. A cela s'ajouterait la charge de travail administratif disproportionnée qui résulterait d'un traitement conformément au souhait exprimé, soit la production de la quasi-totalité des documents ayant trait au subventionnement des associations culturelles de l'Agglomération durant près de huit ans.

3. Le 11 décembre 2017, la requérante adresse une demande en médiation à la Préposée cantonale à la transparence et souligne que, selon elle, l'intérêt public, à savoir sur la base de quels critères une institution culturelle reçoit des subventions et comment ces critères sont appliqués, l'emporte clairement sur l'intérêt des personnes concernées à garder cette information secrète. Du moment qu'une association culturelle organiserait une activité en sollicitant de l'argent public, elle devrait accepter le principe de la transparence et souffrir que des tiers puissent avoir accès aux informations relatives à sa gestion artistique et financière. En reconnaissant que la demande formulée le 9 octobre 2017 portait sur un très grand nombre de documents, la requérante restreint la demande aux documents présentés et aux décisions rendues de 2015 – 2017 pour 35 institutions culturelles ainsi qu'à toutes les décisions sur réclamation ou sur recours ayant admis même partiellement une demande de subvention précédemment refusée.
4. Lors de la séance de médiation, qui a lieu le 26 janvier 2018 et à laquelle participent Mme _____ et Me _____, représentant l'Association, ainsi que Me _____, M. _____ et Mme _____, représentant l'Agglomération de Fribourg, les parties conviennent de se réunir séparément pour discuter de la demande de subventionnement de l'Association. La procédure de médiation est suspendue d'ici-là. A cette occasion, la requérante limite sa demande d'accès aux dossiers de deux associations culturelles.
5. Le 13 mars 2018, la requérante prie l'Agglomération de Fribourg de bien vouloir reprendre la procédure et de traiter la demande d'accès restreinte aux dossiers complets des subventions accordées en 2017 à l'Association _____ et à l'Association _____.
6. Le 29 mars 2018, le Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg communique à la requérante qu'elle ne peut que constater l'échec de la médiation entreprise par l'Association et qu'elle prendra une décision formelle sur la base de la recommandation émise par la Préposée à la transparence.

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

A. Médiation et recommandation selon l'article 33 LInf

1. En vertu de l'article 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. Si l'organe public ne répond pas dans les délais prévus, la personne qui a demandé l'accès peut déposer une requête en médiation comme si l'accès avait été refusé (art. 13 al. 2 let. 3 de l'Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD). En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 OAD).

2. 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).
3. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).
4. 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).
5. 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.
6. 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. Les deux dossiers de subventions sous analyse sont composés de correspondance entre l'Agglomération de Fribourg et les associations concernées, des demandes de subventionnement accompagnées de plusieurs documents comme le descriptif du projet, le budget, le plan de financement, les comptes du dernier exercice, le bilan approuvé ainsi que les statuts de l'association, des rapports de demande de subventions établis par l'Agglomération de Fribourg et de diverses publications officielles des associations. Dans un des deux dossiers se trouve en plus un contrat de location, dans l'autre un cahier spécial de presse.
2. Les documents contenus dans les dossiers de subventions sont à considérer comme des documents officiels. Ils ont été établis et/ou reçus par l'organe public et ils concernent 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).
3. L'accès à un document officiel est refusé ou restreint si, et dans la mesure où, un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 LInf l'exige ou si le document en question fait partie des cas particuliers cités dans l'article 29 LInf.
4. Passons en revue les différents arguments avancés par l'Agglomération de Fribourg pour refuser l'accès aux documents demandés. Examinons d'abord la charge de travail administratif disproportionnée qui est mise en avant par l'organe public dans sa lettre du 20 novembre 2017. Cet argument s'est cependant fondé sur la première phase de la demande d'accès qui visait à avoir accès à la quasi-totalité des documents ayant trait au



subventionnement des associations culturelles de l'Agglomération durant près de huit ans.

5. Le fait que la demande d'accès a été entretemps significativement réduite à deux dossiers de subventionnement a comme conséquence que cette clause d'exception de la LInf (art. 26 al. 2 let. b) n'est plus valable. L'analyse des deux dossiers de subventionnement ne représente plus une charge de travail disproportionnée et cette clause d'exception ne peut donc plus être prise en considération.
6. L'autre argument pour refuser l'accès aux dossiers de subventionnement visait les « données personnelles ou d'autres données relatives à la gestion artistique et financière des associations requérantes ». D'après l'Agglomération de Fribourg, il existe dès lors un intérêt privé manifeste à limiter l'accès à ces documents à des tiers.
7. Selon l'article 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. L'Agglomération de Fribourg doit donc faire cette analyse avant de se décider sur l'accès aux documents demandés.
8. Cette analyse paraît particulièrement importante pour les documents qui contiennent des détails financiers, des éventuels secrets d'affaires ou d'autres détails potentiellement sensibles qui ne se trouvent pas dans les publications officielles des associations concernés. 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 des documents.
9. L'analyse doit également tenir compte du fait que certains documents semblent contenir des extraits de procès-verbaux. Si tel est le cas, l'organe public doit vérifier si ces passages doivent être caviardés en se basant sur l'article 29 al. 1 let b LInf qui exclut les procès-verbaux des séances non-publiques du droit d'accès. Toutefois, l'organe public concerné peut y donner accès d'une manière volontaire si toutes les personnes concernées sont d'accord.
10. Tout en tenant compte du délai de 30 jours pour prendre la décision, l'organe public peut consulter les tiers concernés également dans cette phase de la procédure pour déterminer s'ils sont éventuellement prêts à ce que l'accès soit donné à des passages qui devraient sinon être caviardés selon l'analyse faite par l'organe public.
11. Le droit à l'information est un droit fondamental inscrit dans la Constitution et matérialisé dans la législation sur l'information au public. C'est une des clés du fonctionnement démocratique. Dès lors, l'organe public doit tenir compte de l'intérêt public, à savoir sur la base de quels critères une institution culturelle reçoit des subventions et comment ces critères sont appliqués. De plus, il doit suivre la volonté soulignée dans le Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de Loi sur l'information et l'accès aux documents (p.7) et ne pas refuser complètement l'accès aux documents demandés si le caviardage permet de rendre une partie des documents accessibles.



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

1. L'accès aux documents sollicités est accordé selon les règles de la LInf. Sauf accord des tiers concernés, le Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg utilise le caviardage pour l'accès aux passages pour lesquels l'analyse a conclu au refus de l'accès à cause d'un intérêt privé prépondérant ou à cause d'une autre clause d'exception de la LInf.
2. Le Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg 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. Elle scanne les documents caviardés, les imprime et donne accès uniquement à la version papier.
3. Le Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg rend une décision selon l'article 33 al. 3 LInf en précisant que l'accès ne sera donné qu'une fois la décision exécutoire. La décision est notifiée également aux tiers concernés.
4. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (art. 34 al. 1 LInf) tant par le requérant que par les tiers concernés.
5. La présente recommandation peut être publiée (art. 41 al. 2 let.e LInf). Toutefois, 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 :
 - Etude _____
 - Agglomération de Fribourg, M. _____, Boulevard de Pérolles 2, 1700 Fribourg
 - _____
 - _____

Fribourg, le 3 mai 2018

Annette Zunzer Raemy
Préposée cantonale à la transparence