



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**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 2021-Trans-79/90  
T direct : +26 305 59 73  
Courriel : martine.stoffel@fr.ch**

## **Recommandation**

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

**concernant les 2 requêtes en médiation entre**

\_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_

**et**

**la commune de Belfaux**

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

1. Les 25 et 27 janvier 2021, \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_ (les requérants) ont déposé des demandes d'accès auprès de la commune de Belfaux (la commune) à divers documents relatifs au projet d'éoliennes, conformément à la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5). 3 autres demandes d'accès, puis requêtes en médiation pour les mêmes documents auprès de la commune ont en plus été déposées par d'autres personnes, qui ont participé à la séance de médiation, puis par la suite indiqué ne pas souhaiter poursuivre les démarches. La préposée cantonale à la transparence (la préposée) a par conséquent clos les dossiers concernant ces 3 requêtes en médiation.

2. Les 27 février 2021 et 3 mars 2021, en l'absence de détermination de la part de la commune, les requérants ont déposé 2 requêtes en médiation (article 33 al. 1 LInf) auprès de la préposée.
3. Le 4 mars 2021, la commune a rendu une détermination, dans laquelle elle a indiqué :  
*« - Le plan d'Aménagement Local (PAL) de Belfaux, actuellement en phase finale d'approbation auprès du Canton de Fribourg, ne comporte pas de zone prévue pour la construction d'éoliennes. Ce type de zone ne figure qu'au Plan Directeur Cantonal (PDCant).  
- Le Conseil communal ne dispose d'aucun document spécifique relatif aux projets de zones industrielles éoliennes sur le territoire communal, ni de formulaires d'inscription à Swissgrid.  
- Le Conseil communal ne s'est pour l'heure pas positionné sur l'acceptation ou non de l'implantation d'un tel projet sur son territoire.  
- L'intégralité des extraits de procès-verbaux concernant ce sujet vous est transmis en annexe. »*

Cette détermination était accompagnée d'un document qui contenait les extraits des procès-verbaux des 12 séances du Conseil communal concernant la thématique des éoliennes (9 février 2021, 3 novembre 2020, 22 septembre 2020, 25 août 2020, 16 juin 2020, 31 mars 2020, 9 mars 2020, 17 septembre 2019, 10 septembre 2019, 27 août 2019, 30 avril 2019, 27 novembre 2018).

4. Une séance de médiation a eu lieu le 1<sup>er</sup> avril 2021 avec les requérants dont 2 représentés par un tiers, \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_ (représentants de la commune).
5. La procédure de médiation a abouti à un accord partiel, que les parties ont convenu de mettre en ligne sur le site Internet de la commune. Cet accord a la teneur suivante :  
*« La commune de Belfaux se détermine jusqu'au 31 mai 2021 si elle octroie l'accès aux 26 documents suivants, cas échéant sous une forme caviardée (intérêts privés) :*
  1. Courriel à la commune de Belfaux, 9 janvier 2020 ;
  2. Courrier de la commune de La Sonnaz à la commune de Belfaux, 21 août 2019 ;
  3. Invitation à participer à un projet de recherche, Université de Berne, reçu le 5 mars 2020 ;
  4. Courriel Université de Berne à la commune de Belfaux avec annexe « Enquête sur les processus d'autorisation de tous les grands projets éoliens en Suisse » du 4 avril 2020 ;
  5. L'installation de turbines industrielles dans votre village, Les collines de La Sonnaz, Paysage Libre, sans date ;
  6. Courriel Greenwatt à la commune de Belfaux, 20 août 2020 ;
  7. Courriel Greenwatt aux communes de Belfaux, Misery-Courtion, La Sonnaz, Courtepin du 25 avril 2019 ;
  8. Courriel Université de Berne à la commune de Belfaux, 15 avril 2020 avec courriels commune de Belfaux à l'Université de Berne du 15 avril 2020, de l'Université de Berne à la commune de Belfaux du 9 avril 2020 et de la commune de Belfaux à l'Université de Berne du 8 avril 2020 ;

9. Courriel commune de Belfaux à l'Université de Berne, 8 avril 2020 ;
10. Courriel Greenwatt aux communes de La Sonnaz, Belfaux, Courtepin, Misery-Courtion, 27 août 2019 avec courriel de la commune de La Sonnaz à Greenwatt du 27 août 2019 ;
11. Document Service de l'énergie SdE du canton de Fribourg « Evaluation du potentiel éolien Canton de Fribourg », septembre 2014 ;
12. Courriel Greenwatt à diverses communes dont Noréaz, Belfaux, Ponthaux, 14 mars 2017 ;
13. Courriel du Service d'énergie SdE aux communes de Belfaux et Chenens entre autres, 22 avril 2016 ;
14. Courriel Chambre de commerce et d'industrie Fribourg à la commune de Belfaux avec programme du débat contradictoire, 18 novembre 2015 ;
15. Courriel Chambre de commerce et d'industrie Fribourg à la commune de Belfaux avec programme du débat contradictoire, 22 octobre 2015 ;
16. Consultation des communes sur la Conception énergie éoliennes de la Confédération, DAEC aux communes, 16 décembre 2015 ;
17. Courriel Greenwatt entre autres aux communes d'Autafond, Corminboeuf, Belfaux, Noréaz, 9 juillet 2015 ;
18. Courriel Greenwatt entre autres aux communes d'Autafond, Chésopelloz, Noréaz, Corminboeuf, Belfaux, 30 mars 2015 avec en annexe courriel Greenwatt du 5 novembre 2014 ;
19. Prise de position de l'Association des Communes Fribourgeoises au Service des constructions et de l'aménagement, 29 janvier 2016 ;
20. Courriel Greenwatt à la commune de Belfaux, 17 septembre 2020 ;
21. Courriel Greenwatt aux communes de Misery-Courtion, Courtepin, Belfaux, Billens-Hennens, Ursy, Siviriez, Le Flon, Villorsonnens, Sorens, Le Châtelard, Grangettes, Vuisternens, Romont, Sâles avec Tout-ménage de Groupe E du 19 février 2021 ;
22. Courriel de Greenwatt aux communes de Belfaux, Courtepin, Misery-Courtion du 21 novembre 2018 avec en annexe 2 courriels du 20 novembre 2018 (Greenwatt à Courtepin et Courtepin à Greenwatt) et mercredi 14 novembre 2018 (1 courriel de Greenwatt et 1 courriel à Greenwatt) ;
23. Exemple d'intention de collaboration concernant la réalisation et l'exploitation d'un parc éolien sur le territoire de la commune de Courtepin, sans date ;
24. Courriel Greenwatt à des communes du 5 juin 2020 ;
25. Courriel de Greenwatt aux communes de Misery-Courtion, Belfaux, Courtepin du 14 novembre 2018 ;
26. Guide de planification des parcs éoliens, les collines de La Sonnaz, sans date.

*La commune de Belfaux recherche d'éventuels autres documents couverts par la demande d'accès, dans le courrier sortant depuis 2012 et se détermine sur leur accès jusqu'au 31 mai 2021.*

*Les requérants informent la préposée s'ils maintiennent leur requête en médiation jusqu'au 14 juin 2021 (...).*

6. Par courriel du 15 juin 2021, la commune a informé la préposée que « le Conseil communal de Belfaux, lors de sa séance du 08.06.2021, a décidé de ne pas transmettre

*d'autres documents aux requérants que ceux transmis en début du mois de mars 2021. Dès lors, les 26 documents mentionnés dans l'accord de médiation du 01.04.2021 ne seront pas transmis ».*

7. La commune a finalement décidé de ne pas octroyer l'accès aux documents mentionnés dans l'accord, et n'a pas recherché de documents additionnels. Les 16 juin 2021 et 1<sup>er</sup> juillet 2021, les requérants, dont 2 représentés par un tiers, ont indiqué maintenir leur requête en médiation.
8. La médiation ayant échoué, la préposée formule la recommandation qui suit.

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

### **A. Considérants formels**

9. 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).
10. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
11. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).
12. Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
13. 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 officiels*

14. Les demandes d'accès des requérants portent sur les documents en lien avec le projet d'éoliennes sur le territoire de la commune. Les requérants ont également demandé accès aux extraits des procès-verbaux des séances du Conseil communal en lien avec les éoliennes.
15. 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 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).

16. L'accès aux documents doit par conséquent être accordé en principe (art. 20 al. 1 LInf).

*b) Extraits des procès-verbaux des séances du Conseil communal*

17. Les requérants ont demandé accès aux extraits des procès-verbaux des séances du Conseil communal sur la question des éoliennes.

18. La législation fribourgeoise considère que les procès-verbaux des séances non publiques ne sont pas accessibles (art. 29 al. 1 let. b LInf), pour garantir le secret des délibérations<sup>1</sup>. Cette conclusion vaut même dans le domaine d'application de la Convention d'Aarhus, à savoir dans le cas où la divulgation d'informations aurait des incidences défavorables sur le secret des délibérations des autorités publiques. La Convention réserve le droit des Etats de refuser l'accès à des informations sur l'environnement s'il arrête dans la législation interne le secret de délibération des autorités publiques (art. 4 al. 4 let. a de la Convention d'Aarhus). C'est le cas ici.

19. La législation cantonale donne à l'organe public la possibilité d'octroyer l'accès aux extraits de procès-verbaux de séances des conseils communaux, mais ne les y oblige pas (art. 29 al. 1 let. b LInf, art. 83b al. 2 et art. 103bis al. 2 de la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes LCo ; RSF 140.1). En l'occurrence, le Conseil communal a décidé d'octroyer l'accès à 12 extraits des procès-verbaux de ses séances, malgré le fait qu'il n'y aurait pas été obligé (art. 103 al. 2 let. a LCo) (voir considérant 3).

*c) Documents relatés dans l'accord*

20. Pendant la séance de médiation du 1<sup>er</sup> avril 2021 (considéranants 4 et 5), une trentaine de documents auxquels les requérants souhaitaient avoir accès ont été identifiés. La commune a indiqué ne pas avoir retrouvé d'autres documents que ceux mentionnés dans l'accord, mais s'est engagée à en rechercher dans son courrier sortant depuis 2012 et, cas échéant, à les transmettre aux requérants, conformément à la procédure prévue par la LInf.

21. Le 15 juin 2021, la commune a indiqué ne pas souhaiter transmettre plus de documents, sans fournir de motivation pour son refus (considérant 6). La commune n'a pas invoqué d'intérêt public prépondérant pour motiver ce refus.

22. Selon la LInf, les documents sont publics (art. 20 al. 1 LInf). Sur la base des informations à disposition de la préposée, des intérêts publics prépondérants pour ne pas octroyer l'accès à la trentaine de documents listés dans l'accord ne semblent pas exister dans le cas

---

<sup>1</sup> VOLLERY LUC, *La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents*, RFJ 2009 p. 375 ; Message N°90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), p. 28-29.

concret. La préposée recommande à la commune d'y octroyer l'accès, conformément à la procédure prévue par la LInf et sous réserve d'éventuels intérêts privés prépondérants.

d) *Documents non encore identifiés*

23. La commune n'a pas non plus entrepris de démarche pour déterminer si d'autres documents existent. Elle ne se prononce pas sur des résultats de recherche de documents.
24. Selon les requérants, en plus des documents dont l'existence est établie dans l'accord de médiation, d'autres documents doivent probablement subsister encore, par exemple dans les dossiers qui contiennent le courrier émis par la commune, puisque les documents listés dans l'accord de médiation sont principalement ceux que la commune a reçus.
25. La préposée considère qu'il est peu probable qu'aucun document émanant de la commune existe, et que les seuls documents sont la trentaine de documents listés dans l'accord de médiation, sans réponse écrite de la part de la commune. Il semble plausible que d'autres documents émis par la commune subsistent, tels que des notes, courriers ou courriels à l'attention de Greenwatt, par exemple pour réagir aux différents courriers et courriels qui lui ont été envoyés. Soit la commune, soit Greenwatt ont probablement dû conserver ces échanges. La commune ne fournit d'ailleurs aucune explication qui permettrait de savoir pourquoi il en serait différent.
26. Il n'est guère vraisemblable que seule cette trentaine de documents existe auprès de la commune de Belfaux au sujet des éoliennes. En effet, la commune de Vuisternens-devant-Romont a fait face à des demandes d'accès similaires concernant des éoliennes. Après plusieurs recherches, elle a transmis environ une centaine de documents aux requérants<sup>2</sup>.
27. La préposée recommande à la commune de rechercher, par exemple dans les dossiers qui contiennent les courriers et courriels envoyés par la commune, les documents encore manquants depuis 2012, et de les transmettre aux requérants, conformément à la procédure prévue par la LInf et sous réserve d'éventuels intérêts privés prépondérants.

e) *Obligation de récupération*

28. 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 débarrassés ou les a perdus »<sup>3</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 Wiederbeschaffungspflicht zu bejahen. Dasselbe gelte auch insoweit, als Dokumente in der Obhut einer Behörde verloren gingen*<sup>4</sup> ». Cela découle du devoir d'assistance de

---

<sup>2</sup> Recommandation de la préposée du 29 avril 2021, annexes I-IV.

<sup>3</sup> Recommandations de la préposée du 29 avril 2021, c. 28-31 et du 28 mai 2021, c. 31-32; arrêt du TF 1C\_394/2016 du 27 septembre 2017, c. 2.4.2.

<sup>4</sup> Arrêt du TF 1C\_394/2016 du 27 septembre 2017, c. 2.4.2.

l'organe public envers les requérants pour identifier et transmettre les documents sollicités (art. 32 al. 1 LInf).

29. Dans l'hypothèse où des documents devaient être récupérés, la préposée recommande à la commune de prendre contact avec Greenwatt, avec les communes qui disposent de documents la concernant ou encore avec d'anciens élus pour déterminer où les documents pourraient se trouver. Dans le cas où la commune parvenait à récupérer des documents, la préposée lui recommande de les transmettre aux requérants, conformément à la procédure prévue par la LInf.

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

30. La commune transmet les documents listés dans l'accord de médiation, conformément à la procédure prévue par la LInf et sous réserve d'éventuels intérêts privés prépondérants (considérants 5, 20-22).
31. La commune recherche dans les dossiers qui contiennent les courriers et documents qu'elle a émis depuis 2012, les autres documents en lien avec les éoliennes, puis les transmet aux requérants, conformément à la procédure prévue par la LInf (considérants 5, 23-27). La commune entreprend tout ce qui est en son pouvoir pour rechercher les éventuels documents introuvables, puis les transmet aux requérants, conformément à la procédure prévue par la LInf (considérants 28-29).
32. La commune rend une décision, comme prévu à l'article 33 al. 3 LInf.
33. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Préfecture de la Sarine (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).
34. 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.
35. La recommandation est notifiée :
- aux requérants, à savoir à \_\_\_\_\_, par l'intermédiaire de \_\_\_\_\_, et à \_\_\_\_\_.
  - à la commune de Belfaux, C.P. 134, Rte de Lossy 7, 1782 Belfaux (en recommandé)

Fribourg, le 12 juillet 2021

Martine Stoffel  
Préposée cantonale à la transparence