



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-319/321/348

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 3 requêtes en médiation entre

_____ **représentée par** _____ **(avocat),** _____ **et** _____

et

la commune de Belfaux

I. La préposée cantonale à la transparence constate :

1. Les 1^{er} et 2 octobre 2021, _____ (A.), _____ (B.) et _____ (C.) (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).
2. A., par courrier daté du 1^{er} octobre 2021, a demandé l'accès à toute la correspondance écrite échangée entre la commune et Ennova SA et à toute convention ou lettre d'intention conclue avec cette entreprise, entre 2010 et 2017. B. et C., par courriers

séparés datés des 1^{er} et 2 octobre 2021, ont demandé l'accès « à 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 ». Ils ont 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 demande de C. était adressée à la commune d'Autafond, désormais fusionnée avec la commune de Belfaux depuis le 1^{er} janvier 2016.

3. Il s'agit là de nouvelles demandes d'accès à des documents en lien avec le parc éolien auprès de la commune. Elles sont très similaires aux demandes d'accès qui ont abouti à une première procédure devant la préposée à la transparence (la préposée) en 2021 dans la commune. Suite à la recommandation de la préposée du 12 juillet 2021¹, la commune avait décidé de ne pas donner accès aux documents sollicités, mais les requérants n'avaient pas recouru contre cette décision de refus. Les demandes d'accès dont il s'agit ici sont formulées par d'autres personnes. La présente recommandation suit la recommandation déjà établie en date du 12 juillet 2021.
4. Par courriels séparés du 3 novembre 2021, la commune a informé B. et C. qu'elle prolongeait le délai de traitement initial de la demande de 30 jours au sens de l'article 13 de l'ordonnance cantonale du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD ; RSF 17.54).
5. Par courriers séparés du 1^{er} décembre 2021 adressés aux requérants, la commune s'est déterminée sur les demandes d'accès et a refusé l'accès aux documents, sans fournir de motivation pour son refus.
6. Les 2, 3 et 29 décembre 2021, les requérants ont déposé 3 requêtes en médiation (article 33 al. 1 LInf) auprès de la préposée.
7. Dans sa requête en médiation du 3 décembre 2021, B. a relevé qu'à son sens, la prolongation du délai au sens de l'article 13 OAD « n'était pas correcte, étant donné qu'aucun document n'a été fourni » (considérant 4).
8. Dans le cadre de la première procédure, un accord partiel entre les parties a porté sur une liste des documents en lien avec les éoliennes en possession de la commune. Cet accord, daté du 1^{er} avril 2021, avait 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 ;

¹ Recommandation de la préposée cantonale à la transparence du 12 juillet 2021 – Accès à des documents en lien avec des éoliennes.

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 (...) ».

9. La commune a ensuite indiqué ne pas octroyer l'accès aux documents mentionnés dans l'accord et n'a pas recherché de documents additionnels. Les requérants ont informé la préposée qu'ils maintenaient leur requête en médiation, conformément à ce qui figurait dans l'accord. La médiation ayant échoué, la préposée a rendu sa recommandation le 12 juillet 2021. Le 10 août 2021, la commune a décidé de ne pas suivre la recommandation de la préposée et de ne plus transmettre de documents.
10. Vu le caractère similaire des demandes en cause avec celles déjà déposées en janvier 2021, et vu la recommandation de la préposée du 12 juillet 2021, la préposée a informé les requérants et la commune qu'elle allait réunir les requêtes en médiations et tenir la médiation par écrit, sauf s'ils souhaitaient tous la tenue d'une séance de médiation.
11. B. et C. ont souhaité la tenue d'une séance de médiation, arguant que leurs demandes contenaient des documents nouveaux par rapport aux demandes adressées précédemment à la commune, à savoir aussi des documents relatifs à la commune d'Autafond, fusionnée avec la commune de Belfaux. La commune a souhaité que la procédure de médiation ait lieu par écrit. A. a accepté la tenue de la médiation par écrit.
12. La commune a relevé dans un courriel du 14 décembre 2021 que *« nous n'avons jamais affirmé que le délai supplémentaire était demandé pour la recherche des documents, mais bien pour permettre à la commune de se déterminer, conformément à ce que la loi nous autorise. En effet, nous souhaitions attendre la rencontre de coordination intercommunale sur le dossier éolien du 16 novembre pour nous positionner en tant que commune de Belfaux par rapport à la demande de documents ».*
13. Invitées à se déterminer par écrit d'ici le 10 janvier 2022, respectivement le 12 janvier 2022, les parties ne sont pas parvenues à un accord.
14. La médiation ayant échoué, la préposée formule la recommandation qui suit.

II. La préposée considère ce qui suit :

A. Considérants formels

15. 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 OAD). En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 OAD).

16. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
17. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).
18. Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
19. 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

20. Les demandes d'accès des requérants portent sur les documents en lien avec le projet d'éoliennes sur le territoire de la commune.
21. 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).
22. L'accès aux documents doit par conséquent être accordé en principe (art. 20 al. 1 LInf).

b) Documents relatés dans l'accord du 1^{er} avril 2021

23. Pendant la séance de médiation du 1^{er} avril 2021 dans la première procédure concernant des documents détenus par la commune² (considérants 8), une trentaine de documents auxquels les requérants souhaitaient avoir accès avaient été identifiés. La commune avait indiqué ne pas avoir retrouvé d'autres documents que ceux mentionnés dans l'accord, mais s'était 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.
24. Les demandes d'accès dans le cadre des procédures qui mènent à cette recommandation couvrent les documents mentionnés dans l'accord de médiation du 1^{er} avril 2021.

² Recommandation de la préposée cantonale à la transparence du 12 juillet 2021 – Accès à des documents en lien avec des éoliennes.

25. Le 1^{er} décembre 2021, la commune s'est déterminée contre l'octroi de l'accès aux documents faisant l'objet des demandes d'accès, sans fournir de motivation pour son refus (considérant 5), en particulier sans invoquer un intérêt public prépondérant.
 26. Selon la LInf, les documents sont publics (art. 20 al. 1 LInf). Sur la base des informations à disposition de la préposée et au vu des documents en question, on ne voit pas quels intérêts publics prépondérants pour ne pas octroyer l'accès à la trentaine de documents listés dans l'accord pourraient exister. Ces documents concernent des échanges avec Greenwatt ou d'autres entités concernées par les parcs éoliens. Aucun intérêt public ne semble s'opposer à ce que les documents soient transmis. 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.
- c) Documents non encore identifiés*
27. Les requérants ont fait valoir dans la première procédure l'existence d'autres documents. S'agissant d'éventuels autres documents non encore identifiés que la commune s'était engagée dans la première procédure à rechercher, la commune ne se prononce pas. Il paraît assez plausible que d'autres documents existent. D'autres documents que ceux relatés dans l'accord de médiation du 1^{er} avril 2021 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.
 28. 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 ou Ennova par exemple pour réagir aux différents courriers et courriels qui lui ont été envoyés. D'ailleurs, les travaux pour établir une liste de tous les documents transmis dans le cadre de demandes d'accès en lien avec le parc éolien semblent le confirmer. Soit la commune, soit Greenwatt ou Ennova par exemple ont probablement dû conserver ces échanges.
 29. 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 requérants³.
 30. La préposée recommande à la commune de rechercher, par exemple dans les dossiers qui contiennent les courriers et courriels détenus par la commune, les documents encore manquants depuis 2010, et de les transmettre aux requérants, conformément à la procédure prévue par la LInf et sous réserve d'éventuels intérêts privés prépondérants.
 31. S'ajoutent à ces documents les documents pour la commune d'Autafond qui a fusionné avec Belfaux. Les mêmes principes que pour les documents qui concernent la commune

³ Recommandation de la préposée du 29 avril 2021, annexes I-IV – Accès à des documents en lien avec des éoliennes.

de Belfaux s'appliquent pour les documents qui concernent Autafond et qui sont maintenant détenus par Belfaux.

d) *Obligation de récupération*

32. 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 »⁴. 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* »⁵. 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).
33. Dans la mesure où la commune ne devait plus posséder tous les documents, la préposée lui recommande de prendre contact avec Greenwatt, Ennova, Groupe E, le Service de l'énergie, 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 et sous réserve d'éventuels intérêts privés prépondérants.
34. S'ajoutent à ces documents les documents pour la commune d'Autafond qui a fusionné avec Belfaux. Les mêmes principes que pour les documents qui concernent la commune de Belfaux s'appliquent pour les documents qui concernent Autafond et qui sont maintenant détenus par Belfaux.

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

35. La commune transmet les documents listés dans l'accord de médiation du 1^{er} avril 2021, conformément à la procédure prévue par la LInf et sous réserve d'éventuels intérêts privés prépondérants (considérants 8, 23-26).
36. La commune recherche dans les dossiers qui contiennent les courriers et documents dont elle dispose depuis 2010 et qui ont trait au parc éolien, conformément à la procédure prévue par la LInf (considérants 8, 27-31). 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 32-34).
37. Les mêmes principes s'appliquent pour la commune d'Autafond qui a fusionné avec Belfaux et pour les documents que la commune de Belfaux détient maintenant (considérants 31, 34).

⁴ 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.

⁵ Arrêt du TF 1C_394/2016 du 27 septembre 2017, c. 2.4.2.

38. 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).
39. 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).
40. 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.
41. La recommandation est notifiée par courrier recommandé :
 - aux requérants, à savoir
 - _____, par l'intermédiaire de _____ (avocat)
 - _____
 - _____
 - à la commune de Belfaux, Route de Lossy 7, Case postale 134, 1782 Belfaux

Fribourg, le 21 janvier 2022

Martine Stoffel
Préposée cantonale à la transparence