



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 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/al 2024-Trans-113/115

T direct : +41 26 305 59 73

Courriel : martine.stoffel@fr.ch

## Recommandation du 29 août 2024

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

concernant les requêtes en médiation entre

---

\_\_\_\_\_, et la Commune d'Estavayer

et

\_\_\_\_\_ et la Commune d'Estavayer

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

1. Par courrier du 14 juin 2024, \_\_\_\_\_  
(ci-après : les requérants), ont demandé à la Commune d'Estavayer (ci-après : la Commune)  
l'accès au nombre d'indemnités versées au cours de la législature actuelle et au montant total  
des indemnités versées pour la même période. Ils ont en outre précisé qu'ils ne demandaient  
pas accès à des données personnelles.

2. Par courriel du 27 juin 2024, la Commune a refusé de donner accès aux documents demandés aux requérants.
3. Le 19 juillet 2024, \_\_\_\_\_, 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).
4. Par courriel du 22 juillet 2024, la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données (ci-après : la préposée) l'a invité avec la Commune à une séance de médiation.
5. En parallèle, par courriel du 20 juin 2024, \_\_\_\_\_ (le requérant) a demandé accès aux documents qui contiennent le ou les extraits de compte de la Commune en lien avec les indemnités de départ – montant global. Si le montant global ne devait pas ressortir clairement des extraits de compte, il a demandé accès aux documents qui permettent d'obtenir cette information.
6. Par courrier du 27 juin 2024, la Commune a refusé d'octroyer l'accès aux documents demandés.
7. Par courriel du 1<sup>er</sup> juillet 2024, le requérant a réitéré sa demande, en précisant qu'il se satisferait du montant global.
8. Par courriel du 9 juillet 2024, la Commune a réitéré son refus.
9. Par courriel du 23 juillet 2024, le requérant a saisi la préposée d'une requête en médiation (art. 33 al. 1 LInf).
10. Les deux demandes d'accès portant sur des documents similaires, liés à la même thématique, ont conduit la préposée à joindre les procédures. Elle en a informé requérants par courriels séparés du 25 juillet 2024. Par ce même courriel, elle a également invité le deuxième requérant à se joindre à la séance de médiation, ce qu'il a accepté.
11. Par courriel du 7 août 2024, la Commune s'est déterminée. Elle a entre autres indiqué que les indemnités versées sont incluses dans les salaires du personnel administratif. De plus, elle a relevé qu'en l'espèce, *« seul un nombre très restreint de personnes sont concernées par le versement d'indemnités. Au vu des divers articles parus dans la presse et de la position de Conseiller général d'un des requérant, la divulgation du nombre d'indemnités de départ, ainsi que leur montant global entraînerait immédiatement un lien direct avec les personnes concernées, permettant par ce fait de les identifier personnellement (raison pour laquelle nous avons fait le parallèle avec les salaires, si les grilles salariales sont effectivement accessibles au public, ce n'est pas le cas des détails des salaires de chaque employé) »*. Elle a fait valoir des intérêts privés prépondérants des personnes concernées pour s'opposer à l'accès. Le même jour, elle a transmis les documents demandés à la préposée.
12. Par courriel du 8 août 2024, le deuxième requérant s'est déterminé. Il a indiqué que seul le montant global des indemnités fait partie de sa demande d'accès.
13. La séance de médiation a eu lieu le 23 août 2024, en présence de \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_ (représentants du \_\_\_\_\_), de \_\_\_\_\_, et de \_\_\_\_\_, et de \_\_\_\_\_ (représentants de la Commune).
14. Les premiers requérants ont précisé la demande en indiquant qu'elle porte sur le montant global des indemnités versées depuis le début de la législature. Le deuxième requérant a quant à lui indiqué que sa demande porte sur le montant global des indemnités versées pour 2023.

15. La médiation ayant échoué, la préposée formule, dès lors, la présente recommandation.

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

### **A. Considérants formels**

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

21. Les décomptes du crédit communal sont à considérer comme des documents officiels. Il s'agit de documents définitifs produits ou reçus à titre principal par un organe public et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (art. 22 LInf et art. 2 al. 1 OAD). Ce sont dès lors des documents officiels au sens de la LInf.
22. Toute personne physique ou morale a le droit d'accéder à des documents officiels détenus par les organes publics (art. 20 al. 1 LInf). Le droit à l'information est un droit fondamental. «Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.» (art. 19 al. 2 2ème phrase de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2005, Cst.-FR ; RSF 10.1). Le terme « toute personne » a pour signification qu'aucune restriction de l'accès ne peut être fondée sur la nationalité, le domicile, l'âge ou la profession.<sup>1</sup> Le droit d'accès ne dépend d'aucun intérêt particulier et le demandeur/la demandeuse n'a en principe pas à motiver sa demande.<sup>2</sup> Partant, la situation personnelle des requérants et leur intérêt n'a pas d'influence sur leur droit d'accès.

---

<sup>1</sup> Message n° 90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), du 26 août 2008, p. 15..

<sup>2</sup> VOLLERY Luc, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009 p. 353 ss., pp. 384, 386-387.

b) *Intérêt privé prépondérant*

23. L'article 25 alinéa 1 LInf prévoit que 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.
24. L'article 27 alinéa 1 LInf précise qu'un intérêt privé prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut porter atteinte à la protection des données personnelles, à moins qu'une disposition légale ne prévoie la diffusion des données concernées auprès du public (let. a), que la personne concernée n'ait consenti à la communication de ses données au public ou que les circonstances ne permettent de présumer ce consentement (let. b) ou que l'intérêt public à l'information ne l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée (let. c).
25. La Commune a relevé dans sa détermination du 7 août 2024 que « *seul un nombre très restreint de personnes sont concernées par le versement d'indemnités. Au vu des divers articles parus dans la presse et de la position de Conseiller général d'un des requérant, la divulgation du nombre d'indemnités de départ, ainsi que leur montant global entrainerait immédiatement un lien direct avec les personnes concernées, permettant par ce fait de les identifier personnellement (raison pour laquelle nous avons fait le parallèle avec les salaires, si les grilles salariales sont effectivement accessibles au public, ce n'est pas le cas des détails des salaires de chaque employé)* ». Elle a fait valoir des intérêts privés prépondérants des personnes concernées pour s'opposer à l'accès.
26. Dans le cas précis, les requérants sollicitent les montant globaux des indemnités de départ, pour 2023, et depuis le début de la législature. Ces informations ne contiennent pas de données personnelles, puisqu'il s'agit justement d'un montant global.
27. La préposée est d'avis qu'un intérêt privé prépondérant ne peut pas être établi en l'espèce, puisque l'extrait demandé ne contient pas de données personnelles. Il ne suffit pas, pour s'opposer à la transmission du montant global, que des tiers puissent faire des déductions sur une éventuelle répartition de ce montant.
28. Refuser l'accès à ce type d'informations comptables reviendrait à systématiquement empêcher le public de connaître le montant global des indemnités versées. Or, la préposée est d'avis qu'il existe un intérêt public à connaître ce type de montants, en tout cas sous leur forme globale.
29. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs expressément reconnu cet intérêt public à l'accès à de tels documents dans le cadre d'une demande d'accès à deux conventions de départ spécifiques concernant des cadres de l'administration fédérales. Ces conventions contenaient des données purement financières et organisationnelles (montant des indemnités octroyées aux personnes intéressées lors de leur départ, date de la fin des rapports de travail, moment de la libération des obligations contractuelles, règlement des heures supplémentaires et vacances, remise des outils de travail et du certificat de travail), qui ne requièrent aucune protection accrue, contrairement aux données sensibles, et doivent être rendues accessibles.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Arrêt du TAF A-3609/2010 du 17 février 2011, c. 5.4/ Arrêt du Tribunal fédéral 136 II 399 du 19 mai 2010.



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

30. La Commune octroie l'accès au montant global des indemnités versées en 2023, et depuis le début de la législature, conformément aux modalités prévues par la LInf.
31. La Commune 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).
32. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
33. La recommandation est notifiée par courrier recommandé :
  - > \_\_\_\_\_ ;
  - > \_\_\_\_\_ ;
  - > à la Commune d'Estavayer, Rue de l'Hôtel-de-Ville 11, CP 623, 1470 Estavayer-le-Lac.

Martine Stoffel

Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données