



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-179

T direct : +41 26 305 59 73

Courriel : martine.stoffel@fr.ch

Recommandation du 11 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

la commune de Neyruz

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

1. Par courrier du 8 septembre 2024, _____ (ci-après : le requérant) a demandé à la commune de Neyruz (ci-après : la commune) l'accès aux documents suivants concernant :
 - > « Les plans et toute la documentation fournis par le Service des ponts et chaussées (SPC) examinés dans le cadre de votre décision d'adoption du 3 juillet 2024, en particulier les documents concernant le respect de l'OPB.
 - > Les éléments et les documents d'argumentation écrits qui vous ont permis de prendre cette décision.

- > *Le procès-verbal de la séance du 3 juillet 2024 concernant l'objet ci-dessus.*
 - > *La correspondance échangée avec le SPC depuis le 1^{er} mai 2019 concernant le projet ci-dessus, en particulier en lien avec la parcelle _____ et adjacentes en ce qui concerne la mise en séparatif, la construction du mur de soutènement RC, et de la paroi anti-bruit. »*
2. Par courriel du 19 octobre 2024, le requérant a remercié la commune d'avoir répondu favorablement à sa demande. Il a indiqué renoncer à « recevoir le procès-verbal de la séance du Conseil communal du 3 juillet 2024 concernant la paroi anti-bruit / Séquence _____ en lien avec ma parcelle _____, de même que les éléments décisionnels étroitement liés à cette séance ». Il a réitéré sa demande d'accès à « la correspondance échangée avec le SPC depuis le 1^{er} mai 2019 concernant le projet ci-dessus, en particulier en lien avec la parcelle _____ et adjacentes en ce qui concerne la mise en séparatif, la construction du mur de soutènement RC, et de la paroi anti-bruit » et saisi la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données (la préposée) d'une requête en médiation (art. 33 al. 1 de la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents, ci-après :LInf ; RSF 17.5).
 3. Par courriel du 21 octobre 2024, la commune a indiqué qu'elle allait traiter la demande du requérant. La préposée a proposé la suspension de la procédure de médiation en attendant la réponse de la commune, ce que les parties ont accepté.
 4. Par courrier du 14 novembre 2024, la commune a répondu au requérant que « vous ayant déjà transmis tous les documents formels relatifs à ces objets dans notre précédent courrier du 8 octobre dernier, nous ne pouvons satisfaire à votre dernière demande ». Elle a transmis une nouvelle fois le projet de convention pour la mise en séparatif, le courrier informatif de la mise à l'enquête du projet de mise en séparatif du secteur du requérant, l'invitation aux riverains à la soirée d'information du 15 juin 2022, le courriel du géomètre ainsi que son rapport d'implantation du mur, et le courriel relatif au procès-verbal de la séance de conciliation du 20 septembre 2022. Elle a ajouté qu'elle n'a plus aucun autre document à transmettre au requérant concernant ce dossier.
 5. Par courriel du 18 novembre 2024, le requérant a indiqué que s'il réitère sa demande à « toute la correspondance échangée avec le SPC, c'est parce que les documents que vous avez annexés à votre courrier du 14 novembre ne correspondent plus à la réalité depuis que le SPC a manifestement décidé, en interne, de supprimer la paroi antibruit mise à l'enquête en 2016. Le dossier en mains communales, à savoir la mise en séparatif, est de fait modifié car les conduites ne peuvent plus passer, en profondeur et sans doute en orientation, où elles étaient prévues selon les plans succincts remis en 2022, puisque le mur antibruit était inclu dans le projet à ce moment-là, mais ne l'est manifestement plus aujourd'hui. Avant de pouvoir signer la convention communale, dont j'ai déjà dit accepter le principe, j'ai donc besoin de plans de détail au 100^e actualisés, et de la correspondance qui a dû être échangée avec le SPC à propos des changements de projet(s). Le SPC estime aujourd'hui « vraisemblable » une mise à l'enquête complémentaire. Or cette prise de position doit obligatoirement entraîner un échange de correspondance avec la commune, à laquelle je dois pouvoir avoir accès. Il y a deux maîtres d'œuvres :
1. le SPC pour a) la paroi antibruit qui a manifestement disparu du projet, mais pas l'obligation d'assurer une protection antibruit des riverains selon l'OPB b) le mur de soutènement de la RC plus « léger » si la paroi antibruit n'est pas construite c) la procédure

d'expropriation pour laquelle je n'ai pas reçu de plans de situation précis et de calendrier de réalisation coordonné des travaux, comme annoncé.

2. La commune de Neyruz pour la mise en séparatif. Je n'ai d'ailleurs jamais reçu de plans détaillés au 100^e de l'implantation des conduites et des chambres sur mon terrain à bâtir, alors que la très forte majorité de la surface touchée par ce projet est située sur mon terrain privé. (...) Je vous demande donc, de me fournir la correspondance échangée avec le SPC depuis mai 2022 à propos des changements des trois projets. Si cette correspondance, selon vos dires, est inexistante, je vous demande de me fournir les plans de détail réactualisés de la partie qui concerne la commune, à savoir la mise en séparatif, ainsi que le calendrier de coordination des travaux des deux (trois) chantiers discutés avec le SPC. Merci également de me confirmer qu'il y aura une mise à l'enquête de tous les travaux modifiés sur ma parcelle. »

6. Par courrier du 22 novembre 2024, la commune a répondu qu'« aucune correspondance formelle n'a été échangée entre le Service des Ponts et Chaussée et la Commune à propos des changements des trois projets, outre les documents transmis précédemment. A ce jour, seuls des plans de travail, utiles pour l'appel d'offre de l'assainissement des canalisations ont été réalisés. A toutes fins utiles, vous trouverez ci-joint, un extrait relatif à votre parcelle ». Elle a en outre amené des précisions concernant le dossier, entre autres que le SPC, en sa qualité de maître d'ouvrage, publiera prochainement la décision d'assainissement du bruit. Il s'agit d'une procédure propre au canton.
7. Par courriel du 28 novembre 2024, le requérant a indiqué que le plan transmis « ne comprend aucune échelle, les numéros de parcelle ne sont pas inscrits, de même que la limite de propriété (privé-canton) (...) ». Il a demandé à recevoir un plan complet, à l'échelle du 400^e au moins, avec la mise en séparatif, l'emplacement exact du mur de soutènement RC, l'emplacement de la surface exacte d'expropriation demandé et la présence ou non d'une protection contre le bruit. Il a ajouté d'autres éléments. Il a indiqué que « depuis mai 2022, aucune correspondance formelle n'a été échangée entre le SPC et la commune à propos des trois projets, outre les documents déjà fournis. Vous jouez sur les mots, car, au vu de l'importance du projet et des nombreuses modifications apportées depuis 2022 en lien avec l'OPB, de nombreuses séances de chantier, réunissant la commune, le SPC et les techniciens et ingénieurs mandatés, ont eu lieu. Je demande donc que les PV de ces séances, qui concernent directement ou indirectement les travaux envisagés sur ma propriété ou en limite de propriété, me soient fournis, caviardés en cas de nécessité liée, par exemple, au secret des affaires ».
8. Par courriel du 29 novembre 2024, la préposée a indiqué qu'en lien avec la demande d'accès selon la LInf et la requête en médiation, il n'y a pas eu explicitement de médiation écrite. Elle va devoir considérer que la médiation a échoué et rendre une recommandation (art. 33 al. 2 LInf), sauf si le requérant demande jusqu'au 6 décembre 2024 qu'une procédure de médiation formelle ait encore lieu.
9. Par courriel du 29 novembre 2024, le requérant a demandé qu'une procédure de médiation ait lieu.
10. Par courriel du 29 novembre 2024, la préposée a informé les parties qu'elle va réaliser la médiation par écrit. Elle a donné la possibilité à la commune de se déterminer jusqu'au 11 décembre 2024.

11. Par courriel du 3 décembre 2024, la commune a répondu qu'elle ne dispose « *d'aucune autre pièce en notre possession relative aux points litigieux évoqués par _____ en dehors de celles déjà transmises. En conséquence, nous attendons vos recommandations.*»
12. Par courriel du même jour, le requérant a répondu en indiquant que « *le Conseil communal n'est pas disposé à me fournir des plans actualisés en lien avec les modifications opérées par le SPC et avec la convention qu'elle entend me faire signer, et sur laquelle je suis d'accord quant au principe.*»
13. Par courriel du 4 décembre 2024, la préposée a constaté l'échec de la médiation. Elle formule dès lors, la présente recommandation.

II. La préposée considère ce qui suit :

A. Considérants formels

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

19. Les documents sollicités sont des documents en lien avec un projet de construction. 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

20. La commune a transmis le 8 octobre, le 14 et le 26 novembre 2024 les documents suivants au requérant : le projet de convention pour la mise en séparatif, le courrier informatif de la mise à l'enquête du projet de mise en séparatif du secteur du requérant, l'invitation aux riverains à la

soirée d'information du 15 juin 2022, le courriel du géomètre ainsi que son rapport d'implantation du mur relatif à sa demande, le courriel relatif au procès-verbal de la séance de conciliation du 20 septembre 2022, un courrier du 31 juillet 2024 au requérant et un plan.

c) *Documents non existants*

21. Dans ses déterminations, la commune indique qu'elle n'a pas d'autres documents à transmettre concernant ce dossier.
22. 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, si l'administration indique que les documents demandés n'existent pas, et si le requérant met en doute ces dires, la préposée doit tenter d'éclaircir la question de savoir si les documents existent ou pas.¹
23. Dans le cas présent, la commune a expliqué par déterminations du 14 et 26 novembre, et du 3 décembre 2024 que les documents demandés ont tous déjà été transmis, et que d'autres documents n'existent pas. Elle n'a pas transmis de documents à la préposée (art. 41 al. 3 LInf) autres que ceux déjà transmis par le requérant. La préposée a invité les parties à s'exprimer durant la médiation : la commune a confirmé ses dires. Les parties ont maintenu leurs positions.
24. 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 la commune concernant le fait que les documents sollicités n'existent pas, autres que ceux que la commune a déjà transmis.
25. Dès lors, la préposée recommande à la commune de confirmer par décision au requérant ne pas disposer d'autres documents que ceux qui ont déjà été transmis.

d) *Accès par une personne aux données la concernant*

26. 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 protection des données (ci-après : 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).
27. 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.² 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*

¹ 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 5 décembre 2024, consid. 27 ss.

² Arrêt du TC FR 601 2018 76 du 13 septembre 2018 consid. 4.2.

aussi, indirectement, au sujet du propriétaire dudit bien, qu'il soit nommément cité dans l'expertise ou non.»³

28. 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.
29. 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 à 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).
30. En l'absence de ces indications, cette recommandation se fonde sur la LInf.

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

31. La commune de Neyruz confirme, par décision, ne pas disposer d'autres documents que ceux qui ont déjà été transmis.
32. La commune de Neyruz est dès lors invitée à rendre une décision selon l'article 33 alinéa 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).
33. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
34. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à :
 - > _____ ;
 - > La commune de Neyruz, Route de Romont 4, 1740 Neyruz.

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

³ Arrêt du TC FR 601 2018 76 du 13 septembre 2018 consid. 4.2.1.