



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

T direct: +41 26 305 59 73

Courriel: annette.zunzerraemy@fr.ch

## Recommandation

émise au titre

de l'art. 33 de la Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)

concernant la demande de médiation introduite

par

MM. \_\_\_\_\_, représentés par l'Etude \_\_\_\_\_

contre

la Commune Val-de-Charmey

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

1. Le 1<sup>er</sup> février 2013, la Commune Val-de-Charmey met à l'enquête publique les plans déposés par \_\_\_\_\_ Holding SA concernant la demande de permis de construire pour la création d'un accès avec un réaménagement du terrain sur la parcelle article \_\_\_\_\_ RF, au lieu-dit « \_\_\_\_\_ ».
2. Le 28 novembre 2013, la Préfecture de la Gruyère délivre le permis de construire respectif.
3. Les travaux liés au permis de construire en cause débutent en 2015. Le permis de construire est à ce moment-là encore valable.
4. Le 30 avril 2015, MM. \_\_\_\_\_ demandent à la Commune Val-de-Charmey par courrier une copie du permis de construire octroyé ainsi que l'autorisation du canton afin de s'assurer que les travaux entrepris sont conformes au permis délivré.

5. Le 6 mai 2015, M. \_\_\_\_\_ demande par courrier à la Commune Val-de-Charmey de formuler par écrit les motifs du refus d'accès aux documents demandés communiqué le même jour par téléphone.
6. Le 29 mai 2015, les requérants demandent par courrier à la Commune Val-de-Charmey de répondre à leurs différentes lettres, dans les dix jours qui suivent.
7. Le 15 juin 2015, la Commune Val-de-Charmey répond aux divers courriers des requérants. La Commune les informe que M. \_\_\_\_\_, propriétaire de l'art. \_\_\_\_ RF, est absent. Par conséquent, la Commune décide d'attendre le retour du propriétaire de la parcelle avant de se déterminer.
8. Le 30 juin 2015, les requérants adressent un recours à la Préposée à la transparence suite au courrier du 15 juin 2015 de la Commune Val-de-Charmey.
9. Le 2 juillet 2015, la Préposée à la transparence informe les requérants que l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données n'est pas une instance de recours pour le droit d'accès. La Préposée à la transparence peut, par contre, devenir active en tant que médiatrice. Ayant pris contact avec la Commune qui lui a confirmé devoir consulter le propriétaire à son retour et envoyer sa détermination dans les meilleurs délais, la Préposée les prie d'attendre cette détermination et leur propose de lui adresser une demande en médiation en cas de refus d'accès de la part de la Commune.
10. Le 15 juillet 2015, la Commune refuse l'accès aux documents demandés étant donné qu'il pourrait porter atteinte à l'intérêt privé de la société \_\_\_\_\_ Holding SA. Elle signale toutefois qu'elle reverrait sa position relative à la demande si la société \_\_\_\_\_ Holding SA donnait l'autorisation de l'accès aux documents demandés.
11. Le 12 août 2015, les requérants, représentés par l'Etude \_\_\_\_\_ adressent une demande en médiation à la Préposée cantonale à la transparence, l'organe public ayant refusé leur demande d'accès.
12. Le 19 août 2015, la Commune consulte le tiers concerné sur demande de la Préposée à la transparence. La société \_\_\_\_\_ Holding SA confirme à la Commune qu'elle fait valoir un intérêt privé prépondérant et s'oppose à ce que l'accès aux documents soit accordé.
13. La séance de médiation, qui a lieu le 25 août 2015 et à laquelle participent outre les requérants, représentés par Me \_\_\_\_\_, M. \_\_\_\_\_ de la commune Val-de-Charmey, et Mme Annette Zunzer Raemy, Préposée cantonale à la transparence, ne conduit pas à un accord de médiation et a donc comme conséquence la présente recommandation.

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

### **A. Médiation et recommandation selon l'art. 33 LInf**

1. En vertu de l'art. 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. Le permis de construire et les plans mis à l'enquête sont considérés 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, art. 29 al. 1 let. a a contrario LInf et art. 2 al. 1 de l'Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD).
2. Etant donné qu'il s'agit de documents qui concernent le domaine environnemental, il doit être analysé si 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), entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> juin 2014, s'applique. Le droit d'accès prévue dans la Convention d'Aarhus va plus loin que celui qui est prévu de manière générale par la LInf.
3. La Convention d'Aarhus définit dans son art. 3 que l'expression « information(s) sur l'environnement » désigne toute information disponible portant sur « l'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels... » et « des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et les activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont ou risquent d'avoir, des incidences sur des éléments de l'environnement... ».
4. La construction en question doit être considérée, selon des spécialistes cités dans les documents, comme un ouvrage important qu'il y a lieu de réaliser avec beaucoup d'attention. Plusieurs conditions sont émises dans le cadre du permis de construire afin

de maîtriser les risques d'une telle construction dans un secteur de danger de glissement de terrain. Néanmoins, la construction se limite à la création d'un accès avec un réaménagement du terrain de la parcelle concernée et n'a pas nécessité une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Les documents relatifs à la création de l'accès avec un réaménagement du terrain sur la parcelle article \_\_\_\_ RF dans la Commune Val-de-Charney ne tombent donc pas dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus, mais dans celui de la LInf.

5. Les requérants soulignent dans leurs différents courriers être directement concernés par les travaux, étant propriétaires des parcelles voisines. S'agissant d'une zone à risque de dangers naturels, ils aimeraient consulter les documents cités dans un souci de préserver leurs propriétés respectives. Ce souhait est compréhensible, mais l'analyse actuelle ne peut pas tenir compte spécifiquement de leur situation de voisins. La question est analysée sous l'angle général du principe de la transparence.
6. La demande en médiation mentionne que les documents, dont la consultation est requise, ont déjà été dévoilés dans leur intégralité lors de la procédure de mise à l'enquête, de sorte que leur contenu est publiquement connu et qu'aucun secret ne peut valablement être protégé à cet égard. La consultation du permis de construire et des plans par la Préposée à la transparence a, par contre, montré que la plupart des documents faisant partie du permis de construire a été produite ou reçue par des organes publics après la phase de la mise à l'enquête. Ils ne se sont donc pas trouvés dans le dossier mis à l'enquête par la Commune du 1<sup>er</sup> au 15 février 2013.
7. L'argument de la Commune que la consultation des documents demandés avait été possible durant la mise à l'enquête n'est donc pas non plus fondé pour la plupart des documents. Même si c'était le cas, ceci n'exclurait pas d'office un éventuel accès aux documents à un moment ultérieur.
8. Dans sa détermination, la Commune cite l'art. 30 al. 1 let.b LInf qui dit que l'accès aux « documents qui font l'objet d'une procédure de consultation externe et, après l'expiration du délai de consultation, les avis exprimés lors d'une telle procédure » est garanti et en déduit qu'après le délai de consultation, seuls les avis exprimés lors de la procédure peuvent être consultés. Cette interprétation est erronée. D'une part, l'article de loi cité ne vise pas la mise à l'enquête de documents régis par la Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), mais les procédures de consultation externe pour des projets importants, notamment législatifs (cf. Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents, p.20). D'autre part, l'objectif de cet article est de donner une garantie d'accès à certains documents et non pas d'exclure l'accès à d'autres.
9. L'accès à un document officiel est restreint, différé ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des art. 26 à 28 LInf l'exige ou si le document en question fait partie des cas particuliers cités dans l'art. 29 LInf.
10. Dans le cas d'espèce, la Commune Val-de-Charney a refusé l'accès aux documents demandés en estimant qu'il pourrait porter atteinte à l'intérêt privé de la société \_\_\_\_ Holding SA sans se prononcer plus en détail sur cette atteinte.

11. Selon l'art. 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.
12. Dans les documents en question, il n'y a par contre pas de passage dont l'accès pourrait porter atteinte à l'intérêt privé de la société \_\_\_\_ Holding SA. Il s'agit d'informations d'ordre technique et administratif. Sans détail supplémentaire de la part du tiers consulté ou de la Commune, l'accès aux documents demandés ne peut pas être refusé en application de l'art. 27 LInf. Etant donné que le nom de la société concernée a déjà été rendu public lors de la mise à l'enquête, le caviardage n'est pas nécessaire.
13. Deux documents contiennent par contre le nom de l'ancienne propriétaire de la parcelle en question. Etant donné que cette personne n'a pas été consultée et qu'une atteinte à la protection des données personnelles ne peut pas être exclue, il est recommandé de caviarder son nom dans le permis de construire datant du 28 novembre 2013 et dans la lettre de la Commune de Charmey du 20 février 2013 au Service des constructions et de l'aménagement.
14. Le droit à l'information est un droit fondamental inscrit dans la Constitution et matérialisé dans la législation sur l'information du public. C'est une des clés du fonctionnement démocratique. Dès lors, le public a un intérêt à avoir accès aux informations concernant les décisions de son administration communale et cantonale. Ceci d'autant plus quand il s'agit d'un projet de construction dans une zone à risques, comme c'est le cas dans la situation présente. Le droit d'accès aux documents demandés doit donc être reconnu, tout en respectant le caviardage mentionné sous pt.13.

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

1. L'accès au permis de construire pour la création d'un accès avec un réaménagement du terrain sur la parcelle article \_\_\_\_ RF de la Commune Val-de-Charmey ainsi qu'aux plans y relatifs est accordé, tout en respectant le caviardage mentionné sous pt.13.
2. La Commune 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. La Commune scanne les documents caviardés, les imprime et donne accès uniquement à la version papier.
3. La Commune Val-de-Charmey rend une décision selon l'art. 33 al. 3 LInf .
4. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Préfet (art. 34 al. 1 LInf).
5. La présente recommandation peut être publiée (art. 41 al. 2 let.e LInf). 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 :

- MM. \_\_\_\_\_, Etude \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_
- la Commune Val-de-Charney, Rue du Centre 24, 1637 Charney
- la société \_\_\_\_ Holding SA, \_\_\_\_\_

Fribourg, le 24 septembre 2015

Annette Zunzer Raemy

Préposée cantonale à la transparence