

Michael Montavon/Luc Vollery,
Service de législation de l'Etat de Fribourg*

Adaptation des législations cantonales sur la transpa- rence à la Convention d'Aarhus – L'exemple de Fribourg

Résumé ———> 485 / Riassunto ———> 485

Adaptation des législations cantonales sur la transparence à la Convention d'Aarhus – L'exemple de Fribourg

461	I.	Introduction
462	II.	Coordination entre la Convention d'Aarhus et le droit cantonal
462	1.	Généralités
463	2.	Le système de l'art. 10g al. 4 LPE
465	III.	L'adaptation de la législation fribourgeoise à la Convention d'Aarhus
465	1.	Travaux préparatoires et principes généraux de l'adaptation
466	2.	Adaptation du champ d'application de la loi
466	2.1.	Généralités
468	2.2.	Personnes privées chargées de l'exé- cution de tâches de droit public
469	2.3.	Autres personnes privées
469	2.4.	Conséquences procédurales
470	3.	Adaptation des limites du droit d'accès
470	3.1.	Principe de l'interprétation conforme à la Convention
473	3.2.	Documents antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi
475	3.3.	Documents d'une procédure close
476	3.4.	Documents reçus uniquement en copie
477	3.5.	Données personnelles des personnes morales
478	4.	Adaptation des délais de réponse
480	IV.	Autres pièges et chausse-trappes
480	1.	Nécessité d'une procédure de réexamen extrajudiciaire des demandes d'accès
483	2.	Possibilité de percevoir un émolument
484	V.	Conclusions
486		Bibliographie

Résumé

En 2009, DEP publiait plusieurs études sur la compatibilité entre les législations fédérale et cantonales sur la transparence et la Convention d'Aarhus. Entretemps, la Convention est entrée en vigueur pour la Suisse, la Confédération a adapté sa législation aux exigences d'Aarhus et le canton de Fribourg en a fait de même. Le présent article expose les problèmes rencontrés lors de l'adaptation du droit fribourgeois et met en évidence les différences entre les solutions fédérales et fribourgeoises, tout en procédant à de nombreuses comparaisons intercantionales.

I. Introduction

En 2009, le canton de Fribourg a été le dernier canton romand et le quatorzième en Suisse à adopter une législation sur la transparence. Sa loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), complétée notamment par une ordonnance sur l'accès aux documents (OAD)¹, était marquée par la volonté de reprendre largement le modèle de la loi fédérale sur la transparence (LTrans)² pour tout ce qui concernait le droit d'accès³.

Aussi, lorsque la Confédération a simultanément ratifié la Convention d'Aarhus⁴ et adapté sa législation à cette dernière⁵, le canton de Fribourg a décidé de suivre son modèle et de réviser sa propre législation sur le droit d'accès. Il est alors devenu le premier canton à procéder à une telle révision⁶. Mais le résultat présente cette fois plusieurs différences relativement importantes par rapport aux solutions retenues sur le plan fédéral.

Dès lors, huit ans après l'étude consacrée dans cette même revue par le Prof. ALEXANDRE FLÜCKIGER à la compatibilité entre les législations des différents cantons et la Convention d'Aarhus⁷, il paraissait intéressant de faire le point sur l'adaptation concrète d'une loi cantonale aux exigences de la Convention, de mettre en évidence les différences entre les solutions fédérales et fribourgeoises et de procéder à quelques comparaisons intercantionales. Les travaux menés à Fribourg pourraient en effet servir de base de réflexion aux autres cantons qui envisagent une adaptation de leur législation. Et peut-être l'un ou l'autre praticien y trouvera-t-il aussi des renseignements sur les particularités de la Convention.

Après quelques développements sur la coordination entre la Convention d'Aarhus et le droit cantonal en général (pt II), le présent article se concentre

-
- 1 Loi sur l'information et l'accès aux documents du 9 septembre 2009 (LInf; RSF 17.5) et ordonnance sur l'accès aux documents du 14 décembre 2010 (OAD; RSF 17.54).
 - 2 Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (Loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3).
 - 3 Il suffit pour s'en convaincre de se référer au *Message LInf*, BGC 2009, p. 929 ss, qui renvoie à de multiples reprises au modèle fédéral.
 - 4 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).
 - 5 Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la convention d'Aarhus et de son amendement, du 27 septembre 2013, RO 2014 p. 1021 ss.
 - 6 Loi du 5 octobre 2016 modifiant la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'Aarhus), ROF 2016_125. Dans les autres cantons, il semble que le Valais va vérifier la compatibilité de sa législation avec la Convention d'Aarhus (FANTI, RVJ 2016, p. 400) et que Lucerne, qui fait partie des cantons ne disposant pas d'une loi sur le droit d'accès, va examiner la question dans le contexte d'une révision de sa loi d'application sur la protection de l'environnement.
 - 7 FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 749 ss.

sur l'adaptation de la législation fribourgeoise à la Convention: il donne à titre préliminaire quelques précisions sur les travaux d'adaptation (pt III.1), puis il traite successivement les questions liées au champ d'application de la loi (pt III.2), aux limites du droit d'accès (pt III.3) ainsi qu'aux délais de réponse (pt III.4). Il aborde également deux sujets qui n'ont pas requis d'adaptation de la législation fribourgeoise, mais qui pourraient mériter un examen attentif de la part d'autres cantons: la nécessité de mettre en place une procédure de réexamen extrajudiciaire des demandes d'accès (pt IV.1) et la possibilité de percevoir des émoluments pour l'exercice du droit d'accès (pt IV.2).

II. Coordination entre la Convention d'Aarhus et le droit cantonal

1. Généralités

Lorsque la Confédération a décidé de ratifier la Convention d'Aarhus, elle a procédé à un examen de compatibilité entre la Convention et le droit suisse. Elle est arrivée à la conclusion que les problèmes concernaient presque exclusivement le domaine du droit d'accès aux documents environnementaux, régi par l'art. 4 de la Convention, mais que ces problèmes étaient minimes⁸:

– Sur le plan fédéral, la LTrans pose le principe du droit d'accès pour l'ensemble des documents détenus par les organes publics, et non pas seulement pour les documents environnementaux. Or ses dispositions satisfont dans une très large mesure aux exigences de la Convention.

– Sur les plans cantonal et communal, qui sont également soumis aux exigences de la Convention, la situation est à peine plus délicate: la majorité des cantons connaissent déjà le droit d'accès aux documents⁹ et leurs lois assurent des garanties globalement assez similaires à celles de la LTrans; quant aux cantons qui n'ont pas encore consacré le principe de transparence, ils devront dorénavant garantir la publicité de leurs données sur l'environnement.

La Confédération a quand même dû se résoudre à traiter les quelques problèmes de compatibilité découverts. *Pour le droit fédéral*, ils l'ont été essentiellement par une modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁰; sa portée est restreinte aux informations sur l'environnement, mais couvre en fait une large palette de domaines puisque la notion d'informations sur l'environnement doit être

⁸ *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4044 s.

⁹ L'évolution dans les cantons est la suivante (ordre chronologique, adoption de la loi): en 1993, loi BE (LIn, RSB 107.1); en 1996, loi AR (IG, bGS 133.1); en 2001, lois SO (InfoDG, BGS 114.1) et GE (LIPAD, RSG A 2 08); en 2002, lois VD (LInfo, RSV 170.21) et JU (LInf, abrogée en 2012); en 2006, lois NE (LTAE, abrogée en 2012), AG (IDAG, SAR 150.700) et UR (OeG, RB 2.2711); en 2007, lois ZH (IDG, LS 170.4) et SZ (ÖDSG, SRSZ 140.410); en 2008, loi VS (LIPDA, RS/VS 170.2); en 2009, loi FR (LInf, RSF 17.5); en 2010, loi BS (IDG, SG 153.260); en 2011, lois BL (IDG, SGS 162) et TI (LIT, RL 1.6.3.1); en 2012, JU et NE ont remplacé leurs lois de 2002 et 2006 par une convention (CPDT-JUNE, RSJU 170.41 ou RSN 150.30); en 2014, lois ZG (Öffentlichkeitsgesetz, BGS 158.1) et SG (OeffG, sGS 140.2); en 2016, loi GR (Öffentlichkeitsgesetz, BR 171.000). Les lois en question peuvent être consultées de manière groupée sur le site «www.LexFind.ch» ou sur le site «www.oeffentlichkeitsgesetz.ch» (ce dernier n'est cependant pas toujours à jour).

¹⁰ RS 814.01. La modification a été introduite par l'art. 2 ch. 1 de l'arrêté fédéral du 27.09.2013 cité supra note 5; deux autres lois ont également été modifiées par cet arrêté, mais de manière secondaire.

comprise dans le sens large que lui donne la Convention d'Aarhus¹¹. Pour le droit cantonal, une solution souple a été retenue: la Confédération a laissé aux cantons le soin de régler eux-mêmes la question (art. 10g al. 4, 1^{re} phr., LPE), tout en édictant quand même à leur intention une disposition transitoire destinée à pallier les lacunes du droit cantonal: l'art. 10g al. 4, 2^e phr., LPE.

2. Le système de l'art. 10g al. 4 LPE

Conformément à l'art. 10g al. 4 LPE, «le droit cantonal régit les demandes d'accès adressées aux autorités cantonales. Si les cantons n'ont pas encore édicté de dispositions sur l'accès aux documents, la présente loi et la LTrans sont applicables par analogie». Lors des travaux préparatoires, cette disposition n'a guère suscité de réactions de la part des cantons. Les résultats de la consultation montrent en effet que le projet a reçu un accueil globalement favorable de leur part¹². Quelques voix isolées ont certes dénoncé une «atteinte inadmissible à la souveraineté des cantons» et le fait que la Confédération s'arrogeait des compétences qu'elle n'a pas, mais ces critiques étaient plus le fait d'un parti politique et d'organisations économiques que des cantons eux-mêmes¹³. Il faut dire qu'en raison de son caractère succinct et de son apparente modestie, l'art. 10g al. 4 LPE n'avait à première vue pas de quoi effaroucher particulièrement ces derniers. Mais le diable se cache souvent dans les détails.

Tout d'abord, l'art. 10g al. 4 LPE semble plus être une norme à caractère transitoire qu'un moyen de régler définitivement la situation dans les cantons dont la législation ne satisfait pas aux exigences de la Convention d'Aarhus. A sa lecture, il apparaît en effet assez clairement que c'est la première phrase qui contient la règle principale, laquelle est d'ailleurs conforme aux principes généraux en matière de mise en œuvre du droit international¹⁴. La deuxième phrase, en faisant usage de la locution «pas encore» («noch keine», «non ancora»), indique pour sa part de manière assez évidente que le recours au droit fédéral n'est qu'une béquille provisoire. Le Message du Conseil fédéral confirme d'ailleurs que «l'al. 4 oblige les cantons à réglementer le droit d'accès aux informations sur l'environnement au niveau cantonal» et que l'application par analogie du droit fédéral ne concerne que «les cantons qui n'auront pas pu édicter les réglementations nécessaires ou procéder aux adaptations requises de dispositions existantes d'ici à la ratification de la convention par le Conseil fédéral»¹⁵.

Ensuite, l'application analogique du droit fédéral concerne non seulement les cantons dépourvus de législation sur la transparence, mais aussi ceux qui connaissent déjà le principe du droit d'accès dans une version qui n'est pas

11 Cf. la définition très large donnée à l'art. 2 § 3 de la Convention. La Confédération a donc élargi la portée des dispositions de la LPE relatives aux informations environnementales en coordonnant cette notion avec celle de la Convention (cf. art. 7 al. 8 et 10g al. 1 LPE, ainsi que *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4043 s.).

12 Rapport sur les résultats de la procédure de consultation de mars 2012, (https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1860/Evaluation_consultation_Aarhus_fr.pdf), p. 5.

13 Parmi les cantons, seul TG a relevé que la Confédération n'aurait pas la compétence de prescrire aux cantons ce qu'ils doivent faire en rapport avec le principe de transparence (Rapport précité, p. 14).

14 Cf. l'art. 7 de la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC; RS 138.1), en vertu duquel les cantons sont tenus de procéder eux-mêmes et dans les délais appropriés aux adaptations qu'implique la mise en œuvre du droit international dans leurs domaines de compétence.

15 *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4055.

entièrement conforme à la Convention d'Aarhus¹⁶. Or, dans ces cantons, la question du *droit applicable* pourrait s'avérer épineuse dans certains cas. A titre d'exemples, les lois des Grisons et d'Uri excluent les communes de leur champ d'application¹⁷; la loi du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures subordonne l'accès aux documents à l'existence d'un intérêt légitime du demandeur¹⁸, tandis que celle du canton de Soleure autorise l'organe public à exiger la démonstration d'un tel intérêt pour les demandes occasionnant un effort particulier¹⁹; dans les cantons des Grisons, ainsi qu'à Uri, Zoug et Schwytz, le droit d'accès ne s'applique pas aux documents ayant été produits avant son entrée en vigueur²⁰; la possibilité d'un réexamen extrajudiciaire de la demande d'accès lorsque celle-ci a été refusée n'est pas non plus systématiquement prévue²¹. Dans ces circonstances, quelles dispositions les cantons concernés devront-ils appliquer ? Un peu de la loi cantonale, un peu de la LPE, un peu de la LTrans, voire un peu de la Convention d'Aarhus? L'exercice consistant à coordonner et à articuler les différentes lois en la matière risque de réserver certaines surprises.

Enfin, la manière de pratiquer l'application analogique du droit fédéral a nécessité des explications complémentaires relativement importantes dans le Message du Conseil fédéral. Ce dernier a classé les dispositions de la LTrans selon trois catégories²²: certaines ne sont pas applicables aux cantons (règles sur la médiation, art. 13–14; règles sur les émoluments, art. 17; règles sur le ou la préposé-e à la transparence, art. 18–20); d'autres doivent être appliquées par analogie uniquement (règles sur le champ d'application à raison de la personne, art. 2; réserve des dispositions spéciales, art. 4; règles sur les limites du droit d'accès, art. 7–9; règles sur la demande d'accès, art. 10; règles sur la décision en matière de droit d'accès et les voies de recours, art. 15–16); tandis que le solde peut être appliqué tel quel (but et objet de la loi, art. 1; champ d'application à raison de la matière, art. 3; notion de «documents officiels», art. 5; principe de transparence, art. 6; droit d'être entendu, art. 11; prise de position de l'autorité, art. 12). Ces explications n'ont cependant pas force de loi; elles peuvent s'avérer problématiques sous l'angle de la prévisibilité et de la sécurité du droit tant du côté des administrés que des administrations.

L'art. 10g al. 4 LPE est le résultat d'un compromis entre, d'un côté, la volonté d'implémenter la Convention d'Aarhus à tous les échelons de la Suisse et, de l'autre côté, le souci de ménager le plus possible l'autonomie des cantons. Le résultat final ne paraît cependant pas entièrement satisfaisant. Car, d'une part, les cantons sont semble-t-il partis de l'idée que l'aspect «transitoire» de l'art. 10g al. 4 LPE était fait pour durer. D'autre part, la mise en œuvre de ce droit transitoire ne paraît pas des plus simple. En plus d'avoir à jongler avec plusieurs textes de lois cantonaux et / ou fédéraux, les autorités cantonales qui seront chargées de traiter une demande d'accès à une information sur l'environnement pourront difficilement se passer de consulter la Convention d'Aarhus si elles veulent parvenir à un résul-

16 *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4055, qui parle expressément d'édicter les réglementations nécessaires ou de procéder aux adaptations requises de dispositions existantes.

17 GR, art. 2 Öffentlichkeitsgesetz; UR, art. 2 al. 1 OeG.

18 AR, art. 9 IG. Sur l'incompatibilité de cette règle avec la Convention, cf. FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 760 s.

19 SO, § 12 al. 2 InfoDG. Sur l'incompatibilité de cette règle avec la Convention, cf. FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 761.

20 Cf. *infra* pt III.3.2.

21 Cf. *infra* pt IV.1.

22 *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4055 s.

tat conforme au texte conventionnel. Dans ces conditions, on peut se demander si la solution la plus efficace n'aurait pas été de considérer, à l'instar de la doctrine quasi unanime²³, que le droit d'accès aux informations sur l'environnement, ainsi que toutes ses modalités de mise en œuvre, sont d'application directe et s'imposent d'eux-mêmes aux cantons dont la législation n'est pas entièrement conforme au texte conventionnel²⁴.

III. L'adaptation de la législation fribourgeoise à la Convention d'Aarhus

1. Travaux préparatoires et principes généraux de l'adaptation

Quelque mois avant l'entrée en vigueur, pour la Suisse, de la Convention d'Aarhus, la Confédération rappelait aux cantons qu'ils devaient garantir aux citoyens un droit d'accès à l'information sur l'environnement qui soit conforme à l'esprit de la Convention²⁵. La Chancellerie d'Etat a donc chargé un groupe de travail, présidé par la Préposée cantonale à la transparence, d'analyser la situation. L'approche a alors été différente de celle de la Confédération. Cette dernière, on l'a vu, a traité les incompatibilités entre la Convention et le droit fédéral par une modification de la LPE, limitée aux informations environnementales au sens large²⁶. Mais Fribourg, contrairement à d'autres cantons, n'a pas de loi d'exécution de la LPE. La discussion s'est donc directement concentrée sur la législation relative au droit d'accès, ce qui a permis d'aborder le problème dans une perspective un peu plus large.

Trois solutions ont ainsi été analysées: 1°) renoncer à toute adaptation; 2°) édicter des règles spéciales pour les documents environnementaux uniquement, sur le modèle de ce qu'a fait la Confédération mais en les insérant directement dans la LInf²⁷; 3°) profiter de l'occasion pour adapter globalement la LInf aux exigences de la Convention d'Aarhus, sans faire de distinction entre documents environnementaux et autres documents.

La première solution, qui consiste en fait à appliquer le système prévu par l'art. 10g al. 4, 2^e phr., LPE, a été très vite écartée, en raison du caractère transitoire de cette disposition mais aussi dans un souci de transparence et de prévisibilité du droit. Il s'agissait en outre de simplifier un peu la vie des organes d'application, en leur évitant de devoir jongler avec plusieurs bases légales de rangs différents (Convention d'Aarhus, LPE, LTrans et LInf, ainsi que leurs ordonnances d'exécution) en cas de demande d'accès²⁸.

23 Pour une vue d'ensemble, voir l'exposé figurant dans l'ATAF 2016/9 (A-4186-2015), cons. 7.5.2.1. Le Tribunal administratif fédéral a malgré tout laissé ouverte la question de savoir si la Convention d'Aarhus était d'application directe ou non (cons. 7.5.5). Pour une critique de l'arrêt sur ce point: FANTI, RVJ 2016, p. 403 s.

24 FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 786.

25 Lettre-circulaire du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) du 25.02.2014.

26 *Supra* pt II.1. Il ne semble pas qu'elle ait songé un seul instant à adapter directement la LTrans; en tout cas, on n'en trouve aucune trace dans les travaux préparatoires.

27 L'avant-projet mis en consultation en 2015 présentait une variante entièrement limitée au domaine de l'environnement, sous la forme d'un nouvel article de la LInf dans lequel étaient groupées toutes les particularités liées aux documents environnementaux. Cette variante a été écartée au terme de la consultation.

28 *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2650.

La loi modificatrice a finalement combiné les deux autres solutions étudiées. Elle a prévu dans certains cas des adaptations générales, valables pour tous les domaines. Et dans d'autres situations, elle a prévu des adaptations limitées au domaine de l'environnement. Le choix s'est fait en fonction des critères suivants:

- étendre les exigences de la Convention d'Aarhus à tous les documents, qu'ils concernent ou non l'environnement, partout où cela paraît possible et raisonnable au regard des expériences faites lors des premières années d'application de la loi;
- limiter la portée de l'adaptation aux «informations sur l'environnement» au sens de la Convention²⁹ lorsque le problème relève trop spécifiquement du domaine de l'environnement ou que les solutions ne se prêtent pas à une généralisation.

Les travaux d'adaptation ont également tenu compte d'autres éléments³⁰. Par exemple, ils visaient aussi à anticiper, pour autant que faire se peut, une possible adhésion de la Suisse à la Convention de Tromsø³¹, laquelle reconnaît un droit général d'accès aux documents détenus par les autorités publiques. Ils avaient aussi pour but d'améliorer la situation du droit d'accès dans le canton de Fribourg en rejoignant le standard des autres cantons en matière de transparence³².

Si l'élaboration et l'adoption de la LInf ont suscité naguère des réactions parfois vives³³, son adaptation à la Convention d'Aarhus est passée devant le Grand Conseil dans une relative indifférence³⁴. Elle sera en principe complétée par une modification de l'ordonnance sur le droit d'accès, qui devrait intervenir dans le courant de l'année 2017.

2. Adaptation du champ d'application de la loi

2.1. Généralités

En devenant partie à la Convention d'Aarhus, la Suisse s'est engagée à assurer un accès de principe aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques au sens strict (art. 2 § 2 let. a), les entités habilitées par l'Etat à agir pour son compte en vertu du droit interne (let. b) et les entités que l'Etat contrôle et qui sont actives dans le domaine de l'environnement (let. c). Le champ d'application personnel de la Convention d'Aarhus est formulé volontairement de façon à couvrir un champ aussi large que possible; il tient compte en particulier de la tendance actuelle en faveur de solutions privatisées dans le domaine des services publics afin de ne pas soustraire ces activités du domaine de l'information du public³⁵.

29 Pour clarifier cette notion à l'échelon cantonal, l'art. 22 al. 4 LInf a repris le système de l'art. 7 al. 8 LPE, complété pour ce qui concerne l'énergie avec la formule utilisée à l'art. 10g al. 1 LPE (cf. *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2655).

30 *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2648 ss.

31 Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, du 18 juin 2009, STCE n° 205.

32 La LInf, comme la LTrans d'ailleurs, a sur certains points été jugée plus restrictive que la moyenne des autres lois cantonales; cf. à ce sujet VOLLERY, RFJ 2009, p. 432 et la note 368.

33 Sur l'historique des travaux de la LInf et les réactions des médias, cf. VOLLERY, RFJ 2009, p. 363 ss et 367.

34 L'examen du projet par le Grand Conseil fribourgeois n'a amené des changements de fond qu'aux art. 2 et 20 al. 1^{bis} LInf. Cf. BGC 2016, p. 2035 s. (renvoi en commission), 2671 ss (propositions de la commission parlementaire) et 2544 ss (débat en plenum), et *infra* pt III.2.2 et III.2.3.

35 THURNHERR, p. 103.

En droit fédéral, les personnes de droit privé extérieures à l'administration fédérale sont soumises à la LTrans uniquement dans la mesure où elles disposent d'une compétence décisionnelle ou réglementaire (art. 2 al. 1 let. b LTrans)³⁶. Cette limitation n'ayant pas d'égal dans la Convention d'Aarhus, elle a donc été repensée. Conformément à l'art. 10g al. 3 LPE, «le droit de consulter les documents s'applique aussi aux documents émanant des corporations de droit public et des particuliers chargés d'accomplir des tâches d'exécution sans bénéficier de la compétence de décision [...]». La notion de tâche d'exécution renvoie à l'art. 43 LPE, selon lequel les autorités exécutives sont autorisées à déléguer l'accomplissement de diverses tâches d'exécution dans le domaine de l'environnement à des collectivités de droit public ou à des particuliers³⁷. C'est le seul changement opéré par la Confédération qui concerne le champ d'application personnel de la loi.

La notion de tâches d'exécution (de la loi) correspond aux différentes fonctions ou tâches qui sont habituellement du ressort des autorités publiques telles que définies par le droit interne³⁸. L'art. 10g al. 3 LPE équivaut dès lors à la let. b de l'art. 2 § 2 de la Convention. Le Conseil fédéral ne dit pas autre chose. Dans son Message, il ne mentionne que les deux premières catégories d'organes publics indiqués dans la Convention d'Aarhus, mais évite toute référence à l'art. 2 § 2 let. c de la Convention³⁹.

En lisant parallèlement les let. b et c de l'art. 2 § 2 de la Convention d'Aarhus, on constate que le contenu de ces deux dispositions est toutefois loin d'être identique. Alors qu'il doit y avoir une base légale à l'exercice de fonctions au titre de la let. b, la let. c recouvre une grande diversité de situations qui peuvent être uniquement contractuelles. Selon un arrêt de la CJUE, cette dernière disposition regroupe toutes entités qui exercent des fonctions dans le domaine de l'environnement et qui se trouvent sous le contrôle d'un organe visé à l'art. 2 § 2 let. a ou b⁴⁰. La forme de ce contrôle importe peu⁴¹. Il suffit, selon la Cour, qu'un organe public au sens de l'art. 2 § 2 let. a ou b de la Convention soit en mesure d'influencer de manière décisive l'action de l'entité concernée⁴².

La notion de contrôle n'est pas inconnue en droit suisse. On la retrouve notamment à l'art. 963 al. 2 CO, en vertu duquel une entreprise est réputée contrôler une autre entreprise: a) si elle dispose directement ou indirectement de la majorité des voix au sein de l'organe suprême; b) si elle dispose directement ou indirectement

36 Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 16 juin 2016 A-971/2015, cons. 7.2.1. Initialement, l'avant-projet du Conseil fédéral prévoyait de soumettre à la loi les personnes privées lorsqu'elles sont chargées d'accomplir «une tâche publique de la Confédération». Lors de la consultation, le manque de clarté de cette notion a été critiqué par les milieux économiques qui soulignaient la difficulté de distinguer en pratique entre l'accomplissement d'une tâche publique et les autres activités soumises à la concurrence. Ils réclamaient l'introduction d'une formulation plus restrictive (STAMM-PFISTER *in* BSK DSG/BGÖ 2014, Art. 2 N. 16).

37 Anticipant un renvoi à l'art. 43 LPE pour cette catégorie de personnes: THURNHERR, p. 237.

38 Selon le rapport explicatif qui accompagnait l'avant-projet de loi sur la transparence de l'administration mis en consultation en 2000, la notion de tâche publique implique le transfert de tâches d'exécution et de tâches législatives de la Confédération (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/oeffentlichkeitsprinzip/vn-ber-f.pdf>, p. 22).

39 Cf. *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4055.

40 CJUE, arrêt C-279/12 du 19.12.2013, cons. 57 ss.

41 Selon la CJUE, il peut s'agir d'un pouvoir d'injonction à l'égard des entités concernées, notamment par l'exercice de droits d'actionnaire, du pouvoir de nommer ou de révoquer les membres des organes de direction ou la majorité de ceux-ci, ou encore du pouvoir de priver, en tout ou en partie, lesdites entités de financement dans une mesure qui compromette leur existence (arrêt C-279/12 précité, cons. 69).

42 CJUE, arrêt C-279/12 précité, cons. 68.

tement du droit de désigner ou de révoquer la majorité des membres de l'organe supérieur de direction ou d'administration; ou c) si elle peut exercer une influence dominante en vertu des statuts, de l'acte de fondation, d'un contrat ou d'instruments analogues. Il est curieux que la Confédération n'ait pas tenu compte de l'art. 2 § 2 let. c de la Convention. L'adjonction d'une disposition du type de l'art. 963 al. 2 CO dans la loi d'adaptation à la Convention d'Aarhus paraissait nécessaire pour boucler la boucle s'agissant du champ d'application personnel de la Convention.

2.2. Personnes privées chargées de l'exécution de tâches de droit public

Dans le canton de Fribourg, l'art. 2 let. b LInf mentionne le double critère de l'accomplissement d'une tâche de droit public et de la compétence décisionnelle / réglementaire comme motifs d'assujettissement des personnes privées extérieures à l'administration; les entités qui satisfont à cette double condition sont considérées comme des organes publics à part entière au sens de la LInf⁴³.

Non seulement le critère de la compétence décisionnelle / réglementaire n'est pas compatible avec la Convention d'Aarhus⁴⁴, mais une étude interne des différentes législations cantonales en matière de transparence a révélé qu'il n'avait été repris par aucun des seize autres cantons appliquant le principe du droit d'accès aux personnes privées chargées de l'accomplissement de tâches publiques⁴⁵. La loi fribourgeoise était donc plus restrictive que le standard des lois cantonales dans ce domaine. C'est pourquoi le projet du Conseil d'Etat proposait d'abroger entièrement cette limitation sans distinction par rapport au domaine de l'information concerné⁴⁶.

Lors de la discussion du projet au Parlement, les députés ont exigé de réintroduire cette limitation dans les domaines qui ne font pas partie du champ d'application de la Convention d'Aarhus. Craignant que la modification proposée ne puisse porter atteinte aux intérêts économiques de plusieurs sociétés fribourgeoises d'envergure⁴⁷, ils se sont ralliés à une proposition d'amendement allant dans le sens d'une modification de la LInf qualifiée de «light, sans exagération, qui répond aux exigences de la Convention d'Aarhus»⁴⁸.

Au lieu d'une modification de l'art. 2 let. b LInf, le champ d'application de la loi a donc finalement été étendu par l'introduction d'une nouvelle let. c, en vertu de laquelle elle s'applique aussi aux personnes privées et aux organes d'institutions privées «qui accomplissent des tâches de droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions»; ces entités sont elles aussi considérées comme des organes publics à part entière au sens de la LInf.

43 A noter cependant que leur soumission à la LInf n'est pas globale; elle ne vaut que dans le cadre des activités qu'elles déploient en étant investies de la puissance publique (*Message LInf*, BGC 2009, p. 938).

44 VOLLERY, RFJ 2009, p. 393 note 175.

45 C'est le cas de GE, art. 3 al. 2 LIPAD; NE et JU, art. 2 let. d CPDT-JUNE; TI, art. 2 let. e LIT; VD, art. 1 let. f LInfo; VS, art. 3 al. 1 let. d LIPDA; BE, art. 2 al. 2 let. c LIn; BL, § 3 al. 1 let. c IDG; BS, § 3 al. 1 let. c IDG; GR, art. 2 al. 2 let. c Öffentlichkeitsgesetz; SG, art. 1 al. 3 OeffG; SO, § 3 al. 1 let. c InfoDG; SZ, § 4 let. a ÖDSG; UR, art. 2 al. 2 let. b OeG; ZG, § 2 al. 2 let. c Öffentlichkeitsgesetz et ZH, § 3 let. c IDG.

46 *Message Aarhus_FR*, BGC 2016 p. 2651.

47 Voir l'intervention du député Michel Losey (BGC 2016 p. 2036).

48 BGC 2016, p. 2545.

Cette disposition voulue par le législateur fribourgeois correspond au bout du compte largement à l'art. 10g al. 3 LPE adopté par la Confédération.

2.3. Autres personnes privées

En plus des organes privés qui accomplissent des tâches de droit public, la Convention d'Aarhus soumet au droit d'accès également les organismes privés assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe de la collectivité publique (art. 2 § 2 let. c de la Convention).

Initialement, le projet du Conseil d'Etat prévoyait l'introduction dans la LInf d'un nouvel art. 21 al. 1^{bis} prévu sous la forme suivante: «Le droit d'accès s'applique également aux informations sur l'environnement qui sont en la possession d'une personne privée dans laquelle l'Etat ou les communes détiennent une participation majoritaire ou sur laquelle ils exercent une influence prépondérante et qui sont en relation avec des activités d'intérêt public exercées par cette personne dans le domaine de l'environnement».

Cette disposition tenait non seulement compte des développements relatifs à la notion de contrôle discutée plus haut⁴⁹, mais elle était aussi très largement inspirée de la législation des cantons de GE, NE, JU, VS et TI qui ont formé dans ce domaine ce qu'on pourrait appeler un « front latin » se détachant nettement des autres cantons suisse. Dans ces cantons, le champ d'application personnel des lois en matière de transparence a en effet été étendu à des entités privées qui se trouvent d'une manière ou d'une autre sous l'influence prépondérante des collectivités publiques, sans qu'elles accomplissent forcément des tâches de droit public⁵⁰.

Le Parlement fribourgeois n'a pas voulu de la proposition du Conseil d'Etat. Craignant qu'elle aille au-delà des exigences strictes de la Convention d'Aarhus, il a préféré à la place reprendre telle quelle la formulation de l'art. 2 § 2 let. c de la Convention⁵¹.

2.4. Conséquences procédurales

Selon la LTrans et la LInf, l'organe saisi d'une demande d'accès doit pouvoir rendre une décision qui clôt la procédure d'accès (art. 15 al. 1 LTrans et art. 33 al. 3 LInf). Le cas échéant, cette décision peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs (art. 16 LTrans et art. 34 LInf). Sous cet angle, l'extension du droit d'accès à des entités privées qui ne sont précisément pas dotées de la compétence de rendre des décisions était problématique⁵².

A l'échelon fédéral, la Confédération a résolu le problème en indiquant à l'art. 10g al. 3 LPE que la décision en matière de droit d'accès est rendue par l'auto-

49 *Supra* pt III. 2.1. Elle pouvait en outre s'appuyer dans une large mesure sur un Rapport du Conseil d'Etat fribourgeois concernant la gouvernance d'entreprise publique («public corporate governance») du 16 août 2011 qui portait sur la question de savoir si et comment l'Etat peut influencer les décisions des entités dans lesquelles il possède des participations financières ou des intérêts propres (BGC 2011, p. 2107 ss).

50 La formulation exacte varie toutefois d'un canton à l'autre. Voir VS, art. 3 al. 1 let. c LIPDA; GE, art. 3 al. 2 LIPAD; NE et JU, art. 2 let. d et e CPDT-JUNE; TI, art. 2 al. 1 let. e LIT.

51 BGC 2016, p. 2545 et 2548.

52 Sur cette question, cf. THURNHERR, p. 267 et 268.

rité d'exécution compétente, c'est-à-dire, selon le Message du Conseil fédéral, par l'autorité qui a conclu avec le tiers le contrat de délégation des tâches⁵³.

Cette solution n'était cependant pas transposable à l'échelle des cantons. Certaines personnes privées qui exercent des tâches de droit public ou des activités d'intérêt public au niveau cantonal peuvent en effet être contrôlées par plusieurs organes publics, dont certains se situent parfois dans des cantons différents. Il aurait donc fallu mettre en place une procédure de coordination qui aurait alourdi toute la procédure.

A la place, le législateur fribourgeois a choisi de confier le soin de trancher ce type de demandes d'accès à la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données, qui s'est vue dotée pour l'occasion d'une compétence décisionnelle spéciale limitée à ce seul domaine (art. 33a LInf). La procédure d'accès reste néanmoins pour l'essentiel identique.

L'auteur d'une demande d'accès fait sa demande directement auprès de l'entité concernée. Celle-ci applique les mêmes règles que les organes publics; en particulier, elle doit se déterminer sur la demande d'accès (art. 32 al. 3 LInf) et peut participer à la procédure de médiation devant le ou la préposé-e à la transparence (art. 33 al. 1 LInf)⁵⁴. Si la médiation est demandée et qu'elle n'aboutit pas, la recommandation du ou de la préposée et la décision sur la demande d'accès sont cependant dans ce cas remplacées par la décision de la Commission⁵⁵.

La procédure devant la Commission est contentieuse. En tant qu'autorité administrative, cette dernière applique et respecte les règles et les garanties de procédure qui figurent dans le code de procédure et de juridiction administrative⁵⁶. L'organe privé sollicité par la demande d'accès jouit de tous les droits propres aux parties; il peut recourir contre la décision que la Commission prononce à son encontre (34 al. 3 LInf).

3. Adaptation des limites du droit d'accès

3.1. Principe de l'interprétation conforme à la Convention

L'art. 4 § 3 et 4 de la Convention d'Aarhus prévoit un certain nombre d'exceptions au droit d'accès, qui se recoupent dans une certaine mesure avec les exceptions figurant dans la LTrans, dans la LInf et dans les autres lois cantonales. Mais dans une certaine mesure seulement. Les premières études sur la compatibilité entre la Convention d'Aarhus et les législations fédérale et cantonales sur la transparence ont recensé trois catégories d'exceptions: celles qui sont entièrement incompatibles avec la Convention et ne peuvent donc pas être appliquées aux documents environnementaux; celles qui concordent avec la Convention et ne nécessitent pas de précision; et celles qui sont compatibles avec la Convention sous réserve d'une interprétation conforme à cette dernière⁵⁷.

53 *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4055. Le droit fédéral ne se prononce pas sur la question de savoir si la personne privée dispose alors d'un droit de recours contre la décision de l'autorité d'exécution.

54 *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2654.

55 *Idem*, BGC 2016, p. 2655.

56 Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

57 SIDLER/BALLY, DEP 2009, p. 735 ss; FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 770 ss.

L'obligation d'interpréter le droit interne de manière conforme au droit international est généralement déduite de l'art. 5 al. 3 et 4 Cst. féd. et s'étend non seulement au droit fédéral, mais également au droit cantonal et communal⁵⁸. Elle s'applique dès lors aussi bien aux relations entre la Convention d'Aarhus et la LTrans qu'aux relations entre la Convention et les législations cantonales sur la transparence, y compris la LInf.

A l'échelon fédéral, cette obligation a été rappelée en relation avec plusieurs exceptions lors des travaux préparatoires relatifs à la ratification de la Convention d'Aarhus⁵⁹, mais on n'en trouve aucune trace dans la LPE. A Fribourg, la situation a été évaluée différemment. Les organes de mise en œuvre qui doivent répondre à une requête relative à des documents environnementaux ne peuvent pas échapper à l'interprétation conforme. Leur rappeler ce principe dans la loi a dès lors semblé non seulement utile, mais nécessaire. L'art. 25 al. 4 LInf précise donc désormais que, «lorsque la demande d'accès concerne des informations sur l'environnement, les exceptions au droit d'accès prévues par la présente loi et par la législation spéciale doivent être interprétées conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus». L'importance de cette exigence est double.

Premièrement, chaque fois qu'un organe de mise en œuvre souhaite limiter le droit d'accès à un document environnemental, il doit *interpréter l'exception qu'il invoque en la confrontant aux exceptions de la Convention*. Cela concerne formellement l'ensemble des exceptions au droit d'accès, qu'elles résultent directement de la LInf ou de lois spéciales; et cela s'applique naturellement aussi aux exceptions complémentaires qui sont susceptibles, d'après la LInf, d'être invoquées dans un cas particulier par les organes publics⁶⁰. Lors des travaux préparatoires, plusieurs situations nécessitant une interprétation conforme ont été relevées⁶¹. Ainsi:

– l'exclusion des activités économiques exercées en situation de concurrence du champ d'application de la LInf (art. 3 al. 1 LInf) et la réserve des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (art. 28 let. a LInf) doivent être interprétées conformément à l'art. 4 § 4 let. d de la Convention relatif aux secrets commerciaux et industriels, lequel ne permet en aucun cas de refuser la divulgation d'informations sur les émissions⁶²;

58 La relation entre droit international et droit interne – Rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010, FF 2010 p. 2067 ss, 2108.

59 Le *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4027 ss, fait référence à plusieurs reprises à une «interprétation dans le sens de la convention» ou à une «interprétation compatible avec la convention», cf. p. 4044, 4059 et 4060. Dans le même sens, ATAF 2016/9 cons. 7.5.4.

60 Comme c'est le cas dans bon nombre d'autres lois cantonales, la liste des exceptions au droit d'accès prévues par la LInf n'est pas exhaustive (la phrase introductive de l'art. 26 al. 1 LInf comprend un «notamment»). Elle permet donc aux organes publics de faire valoir d'autres intérêts que ceux qui y sont mentionnés. En revanche, la liste de la Convention d'Aarhus est exhaustive. Pour être compatible avec la Convention, une exception complémentaire devra donc pouvoir être rattachée à l'un des cas prévus par celle-ci (VOLLERY, RFJ 2009, p. 401).

61 Cf. *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2652 s.

62 Comme le précise expressément l'art. 4 § 4 let. d, 2° phr., de la Convention; cf. à ce sujet FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 776 s.

– l’invocation de l’entrave notable à l’exécution de décisions (art. 26 al. 1 let. d LInf) doit être limitée à l’exécution des mesures prises pour protéger l’environnement au sens de l’art. 4 § 4 let. h de la Convention⁶³;

– l’exception tirée de l’atteinte à la position de négociation (art. 26 al. 1 let. e LInf) est à examiner en tant que communication interne des autorités au sens de l’art. 4 § 3 let. c de la Convention⁶⁴;

– enfin, la charge de travail disproportionnée (art. 26 al. 2 let. b LInf) est à interpréter comme ne visant que les demandes manifestement abusives ou formulées en termes trop généraux citées à l’art. 4 § 3 let. b de la Convention⁶⁵.

Deuxièmement, les organes de mise en œuvre se voient ainsi rappeler la nécessité d’interpréter les limites du droit d’accès de manière «restrictive», comme l’impose expressément l’art. 4 § 4, dernière phrase, de la Convention: «Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive, compte tenu de l’intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l’environnement». Cette nécessité d’une interprétation restrictive revêt également une grande importance:

– Tout d’abord, il semble que la Convention, en renvoyant à «l’intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public», impose dans tous les cas une pondération des intérêts en présence et exclut ainsi la possibilité de faire valoir des exceptions «fixes»⁶⁶ au droit d’accès⁶⁷. Cela devrait avoir pour conséquence que les règles catégoriques de la LInf concernant les activités économiques exercées en situation de concurrence (art. 3 al. 1), les procès-verbaux des séances non publiques (art. 29 al. 1 let. b) ou certains aspects des notes internes (art. 29 al. 1 let. c⁶⁸) perdent leur caractère «fixe» dès lors que la demande d’accès porte sur un document environnemental⁶⁹.

63 Pour le droit fédéral, cf. *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4060, à propos de l’art. 7 al. 1 let. b LTrans.

64 Pour le droit fédéral, cf. *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4058, à propos de l’art. 8 al. 4 LTrans.

65 Cf. ég. FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 772 s. et VOLLERY, RFJ 2009, p. 402 et la note 225.

66 Par exceptions «fixes», on entend celles qui sont formulées de manière catégorique dans la loi et enlèvent de ce fait à l’autorité une bonne partie de son pouvoir d’appréciation, cf. VOLLERY, RFJ 2009, p. 391.

67 Dans ce sens EPINEY / FASNACHT / PIRKER / REITEMEYER, N. 29 p. 20. Le Guide Aarhus, p. 85 et 90 [73 et 78] n’est pas catégorique à ce sujet; il constate que la portée du renvoi n’est pas claire. Mais l’Union européenne en a expressément déduit dans sa directive d’application (Directive 2003/4/CE concernant l’accès du public à l’information en matière d’environnement, art. 4 § 2, avant-dernier paragraphe) que, «dans chaque cas particulier, l’intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l’intérêt servi par le refus de divulguer» (cf. également CJUE, arrêt C-266/09 du 16.12.2010, cons. 57-59 et arrêt C-204/09 du 14.12.2012, cons. 64).

68 L’exception de l’art. 29 al. 1 let. c LInf ne concerne pas les notes internes dans leur intégralité, mais uniquement «les réflexions individuelles, échanges de vues et avis de nature politique exprimés dans les notes internes servant aux discussions des organes publics».

69 Cf. *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2649. Ces exceptions devront alors être analysées à l’aune des dispositions de la Convention relatives aux secrets commerciaux et industriels (art. 4 § 4 let. d), au secret des délibérations des autorités publiques (art. 4 § 4 let. a) et aux communications internes (art. 4 § 3 let. b), «compte tenu de l’intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public».

– Par ailleurs, la référence aux émissions dans l'environnement⁷⁰ montre clairement que la Convention «accorde un rang de priorité élevé à la divulgation d'informations sur les émissions»⁷¹, notamment lorsque celles-ci tombent dans le domaine public⁷².

3.2. Documents antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi

Jusqu'en 2016, la loi fribourgeoise excluait du droit d'accès les documents qui avaient été produits ou reçus par les organes publics avant son entrée en vigueur (droit transitoire de l'ancien art. 43 LInf). Cette solution était reprise directement de la loi fédérale (art. 23 LTrans)⁷³. On la retrouve aussi aux Grisons ainsi qu'à Uri, Zoug et Schwytz⁷⁴.

L'incompatibilité de cette règle avec la Convention d'Aarhus est généralement admise⁷⁵, y compris par la Confédération⁷⁶. Fidèle au système choisi, celle-ci a donc paralysé les effets de l'art. 23 LTrans pour tout ce qui concerne les informations sur l'environnement; c'est l'art. 10g al. 2, 2^e phr., LPE qui règle la question⁷⁷. L'art. 23 LTrans reste en revanche applicable pour tous les documents qui n'entrent pas dans la catégorie des «informations sur l'environnement», malgré les critiques émises au sujet de cette exception par la doctrine⁷⁸.

Il n'est pas certain que la solution du droit fédéral résistera encore longtemps à la pression du droit international⁷⁹. Quoi qu'il en soit, le canton de Fribourg a, de son côté, purement et simplement abrogé l'ancien art. 43 LInf. Il a de ce fait étendu à l'ensemble des documents la solution imposée par la Convention d'Aarhus pour les seules informations environnementales, avec pour objectif de rejoindre la grande majorité des législations des autres cantons⁸⁰, ainsi d'ailleurs que le standard international⁸¹.

Sur le plan formel, aurait-il été préférable de manifester expressément dans la loi le fait que celle-ci s'appliquait désormais aussi aux documents antérieurs à

70 Le *Guide Aarhus*, p. 88 [76], renvoie directement, pour la définition des «émissions dans l'environnement», à celle donnée par l'art. 2 ch. 5 de la Directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution: «Aux fins de la présente directive, on entend par: [...] 5) 'émission': le rejet direct ou indirect, à partir de sources ponctuelles ou diffuses de l'installation, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol».

71 *Guide Aarhus*, p. 90 [79].

72 *Guide Aarhus*, p. 88 [76]. La Directive européenne 2003/4/CE précitée est encore plus ferme à ce sujet: selon son art. 4 § 2, avant-dernier paragraphe, la présence d'informations sur les émissions paralyse complètement plusieurs exceptions au droit d'accès. La Convention n'est aussi catégorique qu'à l'égard de l'exception relative aux secrets commerciaux et industriels (art. 4 § 4 let. d de la Convention).

73 Sur l'historique de l'art. 23 LTrans, cf. FÜZESSÉRY MINELLI in BGÖ-Handkommentar 2008, Art. 23 N. 1 s. et STEIGER in BSK DSG/BGÖ 2014, Art. 23 N. 1 ss.

74 GR, art. 16 Öffentlichkeitsgesetz; UR, art. 11 OeG; ZG, § 18 al. 1 Öffentlichkeitsgesetz; SZ, § 39 ÖDSG.

75 Cf. SIDLER/BALLY, DEP 2009, p. 735; FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 770; VOLLERY, RFJ 2009, p. 413.

76 *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4045 et 4055.

77 Il fait toutefois une exception pour les informations relatives aux installations nucléaires.

78 FÜZESSÉRY MINELLI in BGÖ-Handkommentar 2008, Art. 23 N. 8; STEIGER in BSK DSG/BGÖ 2014, Art. 23 N. 4.

79 Selon FLÜCKIGER/JUNOD, Jusletter 2017, N. 83 s., l'art. 23 LTrans devrait être revu pour respecter le droit d'accès fondé sur l'art. 10 CEDH, tel qu'il est interprété désormais par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

80 *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2656.

81 FÜZESSÉRY MINELLI in BGÖ-Handkommentar 2008, Art. 23 N. 5 et 7. La Convention de Tromsø ne limite d'ailleurs pas non plus l'accès à l'égard des documents antérieurs à son entrée en vigueur.

son entrée en vigueur, à l'image de la solution retenue au Tessin⁸² ? On pourrait le croire à la lecture du raisonnement effectué par le Préposé valaisan à la protection des données et à la transparence. Ce dernier estime en effet que la loi valaisanne, dans la mesure où elle ne contient aucune disposition transitoire relative aux documents antérieurs à son entrée en vigueur, ne s'applique tout simplement pas à ces documents; selon lui, à défaut d'effet rétroactif spécifiquement prévu, c'est le principe de la non-rétroactivité des lois qui prévaut⁸³. Ce point de vue ne peut toutefois pas être partagé. Dans la mesure où elles posent de manière générale le principe de l'accès aux documents officiels sans lui fixer de limite temporelle et sans le doter d'un régime transitoire, les lois sur la transparence couvrent globalement l'ensemble des documents des autorités, y compris ceux qui sont antérieurs à leur entrée en vigueur. Cela devrait valoir aussi pour la loi valaisanne. Sur le plan littéral, sa définition de la notion de «document officiel», qui se réfère à «toutes les informations détenues par une autorité»⁸⁴, ne laisse pas planer de doute à ce sujet; et les travaux préparatoires ne permettent pas d'infirmer cette conclusion⁸⁵. Quant à l'invocation du principe de la non-rétroactivité, même si elle est fréquente dans ce contexte⁸⁶, elle n'est pas pertinente: on se situe tout au plus dans une situation de non-rétroactivité improprement dite⁸⁷, qui nécessite certes quelques précautions⁸⁸ mais qui est tout à fait admissible⁸⁹. Lors de l'adoption de la LTrans, le Conseil fédéral a d'ailleurs clairement affirmé que, si la loi ne précisait rien, cela signifiait qu'elle s'appliquait aux documents antérieurs à son entrée en vigueur⁹⁰. Et il en va de même aussi bien pour les autres lois cantonales dénuées de dispositions transitoires⁹¹ que

82 TI, art. 27 LTI. Sur le plan fédéral, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats souhaitait aussi à l'origine que le problème soit réglé expressément, dans un sens ou dans l'autre, cf. l'intervention en plenum de Erika Forster-Vanini, BO CE 2003 p. 1143.

83 FANTI, RVJ 2016, p. 401 et 424.

84 VS, art. 3 al. 2 LIPDA. On retrouve cette notion de «détention» dans les différentes lois sur la transparence, cf. p. ex. art. 5 al. 1 let. b LTrans ou art. 20 al. 1 LInf.

85 Ils n'abordent pas du tout le problème de la «rétroactivité» de la loi, ni dans un sens ni dans l'autre (le Message du 20.02.2008, les travaux des commissions parlementaires et les débats en Grand Conseil de juin et d'octobre 2008 n'y font aucune allusion, cf. les documents publiés sur le site du Parlement valaisan, <https://parlement.vs.ch/sites/parlement/FR/1/document/10>).

86 En 2009, elle a notamment constitué l'argument principal lors des débats du Grand Conseil fribourgeois relatifs à la LInf, cf. VOLLERY, RFJ 2009, p. 412.

87 Cf. sur cette notion DUBEY/ZUFFEREY, N. 378 ss. Avec le droit d'accès aux documents, on est bel et bien dans une situation de fait durable (la détention de documents par les organes publics) qui a pris naissance avant l'entrée en vigueur de la loi et qui se prolonge au-delà de celle-ci. La loi n'attache donc pas des effets à des faits antérieurs à son entrée en vigueur, mais à des situations qui se prolongent au-delà de cette dernière. D'ailleurs, selon les législations sur l'archivage, les documents détenus par les organes publics deviendront de toute manière publics après leur dépôt aux archives et l'écoulement des délais de conservation.

88 Cf. DUBEY/ZUFFEREY, N. 380. Dans le contexte du droit d'accès, on peut relever un aspect qui mérite d'être pris en considération: avant l'entrée en vigueur du droit d'accès, les auteurs de documents rédigeaient ces derniers en partant de l'idée qu'ils resteraient confidentiels (c'est d'ailleurs l'un des éléments qui a motivé, sur le plan fédéral, l'adoption de l'art. 23 LTrans, cf. FÜZESSÉRY MINELLI in BGÖ-Handkommentar 2008, Art. 23 N. 3); il importe dès lors de tenir compte de cet élément dans le traitement des demandes relatives à d'anciens documents. Pour Fribourg, cela signifie notamment que l'application de l'art. 12 al. 1 LInf, selon lequel la communication de données personnelles relatives aux membres d'organes publics agissant dans l'exercice de leurs fonctions est facilitée, devra être tempérée dans certaines de ces situations (comme le prévoit d'ailleurs implicitement l'art. 12 al. 3 LInf).

89 DUBEY/ZUFFEREY, N. 379.

90 Cf., lors des débats au parlement, les interventions de la Conseillère fédérale Ruth Metzler et de Erika Forster-Vanini, BO CE 2003 p. 1143, ainsi que les interventions de Gerhard Pfister et Ursula Wyss, BO CN 2003 p. 1265 s.; FÜZESSÉRY MINELLI in BGÖ-Handkommentar 2008, Art. 23 N. 1.

91 FÜZESSÉRY MINELLI in BGÖ-Handkommentar 2008, Art. 23 N. 6 s.

pour la Convention d'Aarhus⁹², qui n'en est pas non plus pourvue. Dès lors, sur le plan fribourgeois, il n'y avait pas vraiment de raison de mentionner expressément dans la LInf qu'elle s'appliquait désormais aussi aux documents antérieurs à son entrée en vigueur.

3.3. Documents d'une procédure close

L'art. 3 al. 1 let. a LTrans soustrait du droit d'accès les documents relatifs à des procédures civiles, pénales, d'entraide judiciaire et administrative internationale, de règlement international des différends, juridictionnelles de droit public (y compris administratives) et d'arbitrage, au motif que la consultation de ces documents est globalement régie par les lois de procédure⁹³. Dans sa teneur originelle, l'art. 21 al. 1 let. a LInf reprenait cette même solution, en prévoyant que «la consultation des documents relatifs à des procédures civiles, pénales, de juridiction administrative et d'arbitrage» était régie exclusivement par la législation spéciale⁹⁴. Dans un cas comme dans l'autre, les travaux préparatoires affirment que la règle vaut aussi bien pour les procédures en cours que pour les procédures closes⁹⁵.

Cependant, le Tribunal administratif fédéral s'est penché récemment sur l'interprétation de l'art. 3 al. 1 let. a LTrans et sur sa compatibilité avec la Convention d'Aarhus. Dans un arrêt de janvier 2016, il étudie soigneusement la question controversée de la portée exacte qu'il faut attribuer à l'art. 3 al. 1 let. a LTrans, mais renonce à y apporter sa propre réponse⁹⁶. En revanche, sur le problème de la compatibilité avec la Convention d'Aarhus, il parvient à la conclusion qu'une demande d'accès aux documents d'une procédure close ne peut pas, lorsqu'elle est fondée sur la Convention, être écartée sur la base de l'art. 3 LTrans: l'art. 4 § 4 let. c de la Convention ne permet de rejeter une demande d'accès que si la divulgation des informations requises aurait des incidences défavorables sur «la bonne marche de la justice, la possibilité pour tout personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire»; or ces aspects, en particulier les risques d'atteinte aux exigences du procès équitable et d'entrave à des mesures d'instruction, ne constituent plus une menace après la fin de la procédure⁹⁷.

La Confédération n'a pas pu envisager une adaptation de sa législation sur ce point: l'arrêt du Tribunal administratif fédéral est postérieur à la modification de la LPE de 2013. Mais ce qui vaut pour l'art. 3 al. 1 let. a LTrans vaut pour l'art. 21 al. 1 let. a LInf. Dès lors, même si l'art. 21 al. 1 let. a LInf s'applique essentiellement à des activités judiciaires – lesquelles n'entrent en principe pas dans le champ d'application de la Convention⁹⁸ –, il soulève des problèmes de compatibilité avec cette

92 THURNHERR, p. 111; FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 770; *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4055. Le Préposé valaisan lui-même semble d'ailleurs disposé à accepter le fait que la Convention d'Aarhus s'applique aussi aux documents antérieurs à son entrée en vigueur dans la mesure où elle ne contient aucune limite temporelle, cf. FANTI, RVJ 2016, p. 401 note 45.

93 *Message LTrans*, FF 2003, p. 1832 et 1850.

94 On retrouve une solution semblable à SG (art. 2 al. 1 OeffG) et à ZG (§ 4 al. 1 Öffentlichkeitsgesetz).

95 *Message LTrans*, FF 2003, p. 1832; *Message LInf*, BGC 2009, p. 943.

96 ATAF 2016/9, cons. 6.3, 6.4 et 7 à 7.4.

97 ATAF 2016/9, cons. 7.5.3.2 et 7.6. Bien qu'il ne soit pas cité par le Tribunal administratif fédéral, le *Guide Aarhus*, p. 87 [75], va clairement dans le même sens lorsqu'il affirme que l'expression «bonne marche» revient à dire qu'une procédure judiciaire susceptible d'être compromise doit être en cours.

98 Cf. art. 2 § 2, dernière phrase, de la Convention.

dernière. Par ailleurs, la doctrine a fortement critiqué l'application de l'art. 3 al. 1 let. a LTrans aux procédures closes⁹⁹. Et à l'échelon cantonal, Berne, Jura, Neuchâtel, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, le Tessin et le Valais n'appliquent cette restriction du droit d'accès qu'aux procédures en cours¹⁰⁰. Le législateur fribourgeois a donc décidé de se rallier globalement à la solution de ces cantons: la formule de l'art. 21 al. 1 let. a LInf a été adaptée et la règle ne concerne plus désormais que les procédures «pendantes»¹⁰¹, indépendamment de la question de savoir si les documents relatifs à ces procédures sont ou non des documents environnementaux.

On relèvera enfin que, contrairement aux cantons de Berne, du Jura, de Neuchâtel ou du Tessin¹⁰², la LInf n'a pas exclu du droit d'accès les procédures administratives de première instance. Son art. 21 al. 1 let. b soumet certes aux règles du code de procédure et de juridiction administrative la consultation du dossier d'une telle procédure, mais uniquement «par les parties» et «durant la procédure». La LInf reste donc applicable durant la procédure à la consultation des documents du dossier par d'autres personnes que les parties¹⁰³, et peut en outre à nouveau être invoquée par ces dernières après la procédure. Il n'y avait dès lors pas de raison de modifier l'art. 21 al. 1 let. b LInf dans le contexte de l'adaptation à la Convention d'Aarhus.

3.4. Documents reçus uniquement en copie

L'ancien art. 29 al. 1 let. a LInf excluait du droit d'accès «les documents qui n'ont pas été produits ou reçus à titre principal par un organe soumis à la présente loi». Les motifs invoqués à l'époque à l'appui de cette exception tiennent à l'idée selon laquelle un organe ne peut exercer une responsabilité à l'égard de documents dont il n'est ni le producteur ni le destinataire principal¹⁰⁴.

Cette règle constituait une particularité fribourgeoise, dont la non-conformité avec la Convention d'Aarhus avait été relevée avant même son adoption¹⁰⁵. La nécessité de l'abandonner dans le contexte de l'adaptation à la Convention n'a donc pas été une surprise. Comme pour les documents des procédures closes et les documents antérieurs à la loi, et pour les mêmes raisons, l'abandon ne s'est pas limité au seul domaine de l'environnement: la disposition a été entièrement abrogée.

Cet abandon ne nécessiterait pas de développement supplémentaire s'il ne soulevait un problème de procédure. L'art. 37 al. 1 LInf attribue la compétence pour traiter une demande d'accès non pas à tout organe qui le détient, mais à l'organe qui

99 Cf. SCHWEIZER / WIDMER in BGÖ-Handkommentar 2008, Art. 3 N. 12; STAMM-PFISTER in BSK DSG/BGÖ 2014, Art. 3 N. 5; ainsi que les autres auteurs et avis cités dans l'ATAF 2016/9, cons. 6.3.

100 Cf. BE, art. 27 al. 3 LIn; JU et NE, art. 69 al. 2 CPDT-JUNE; TI, art. 3 al. 1 LTI; VS, art. 12 al. 2 LIPDA; BS, § 2 al. 2 IDG; BL, § 2 al. 2 IDG.

101 Cf. ég. à ce sujet *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2649 et 2654.

102 BE, art. 27 al. 3 LIn; JU et NE, art. 69 al. 2 CPDT-JUNE; TI, art. 3 al. 1 LIT.

103 Cf. *Message LInf*, BGC 2009, p. 943. Cette solution a à nouveau été reprise du droit fédéral (cf. art. 3 al. 1 let. b LTrans et *Message LTrans*, FF 2003, p. 1832). Elle trouve en fait son fondement dans les mêmes raisons qui font que les lois fédérale et fribourgeoise sur la protection des données n'excluent pas de leur champ d'application les procédures administratives de première instance: du moment qu'une grande partie des activités administratives sont susceptibles d'aboutir à une décision, il serait trop facile pour les organes publics d'échapper aux obligations qui leur incombent en affirmant qu'ils se trouvent en pleine procédure (cf. *Message LPD* du 23 mars 1988 [88.032], FF 1988 II p. 488 ss, 451); ce d'autant plus que, en procédure administrative, il n'y a souvent pas de délimitation stricte du moment où la procédure débute.

104 *Message LInf*, BGC 2009, p. 947; cf. ég. VOLLERY, RFJ 2009, p. 414.

105 FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 771, qui se référerait au projet de loi fribourgeois; cf. VOLLERY, RFJ 2009, p. 415.

a produit le document ou qui l'a reçu à titre principal de la part de tiers non soumis à la loi. Cette règle se calque une fois encore sur le modèle de la loi fédérale¹⁰⁶, repris par plusieurs autres cantons¹⁰⁷. Cela signifie qu'un organe qui a reçu un document uniquement en copie n'est pas compétent pour traiter une demande d'accès et doit transférer la requête au producteur du document ou au destinataire principal¹⁰⁸. Mais lorsque ni le producteur, ni aucun destinataire principal du document n'est soumis à la loi, il faut bien admettre la compétence de l'organe détenteur¹⁰⁹. Le législateur fribourgeois a estimé nécessaire de le préciser en ajoutant un nouvel alinéa à l'art. 37 LInf¹¹⁰. Une telle précision ne figure en revanche pas dans le droit fédéral¹¹¹.

3.5. Données personnelles des personnes morales

Au niveau fédéral et dans le canton de Fribourg, la protection de la sphère privée et des données personnelles est garantie constitutionnellement (art. 13 Cst. et art. 12 de la Constitution fribourgeoise¹¹²). A la différence du droit communautaire, les lois qui concrétisent ce principe ont la particularité de protéger également les données personnelles des personnes morales (art. 2 al. 1 et 3 let. b des lois fédérale et cantonale sur la protection des données¹¹³). Dans le domaine du droit d'accès aux informations, la protection des données des personnes physiques et morales peut donc constituer un motif de restriction à la consultation de certains documents (art. 7 al. 2 et 9 LTrans, et art. 27 al. 1 LInf). La Convention d'Aarhus reconnaît, pour sa part, la protection des données des personnes physiques comme motif de restriction au droit d'accès (art. 4 § 4 let. f), mais pas celle des personnes morales¹¹⁴.

Bien que le Conseil fédéral ait relevé la distinction faite par la Convention d'Aarhus, la Confédération a quand même maintenu le principe de la protection des données des personnes morales, mais sous une forme apparemment allégée. Elle relève que, même si la LPD protège les données personnelles des personnes morales en Suisse, la consultation des documents en question n'est pas systématiquement refusée, mais uniquement si les intérêts de la personne morale concernée sont considérés comme prépondérants¹¹⁵.

106 Art. 10 al. 1 LTrans. Sur l'historique de cette disposition et les raisons qui l'ont motivée, cf. HÄNNER in BGÖ-Handkommentar 2008, Art. 10 N. 1 ss: il s'agissait essentiellement d'éliminer des compétences croisées sources d'insécurité juridique.

107 Cf. notamment VS, art. 49 al. 1 et 2 LIPDA; TI, art. 13 al. 1 LTI; GR, art. 10 al. 1 Öffentlichkeitsgesetz; UR, art. 8 al. 2 OeG; ZG, § 13 al. 1 Öffentlichkeitsgesetz; JU et NE, art. 75 CPDT-JUNE.

108 HÄNNER in BGÖ-Handkommentar 2008, Art. 10 N. 21; BHEND/SCHNEIDER in BSK DSG/BGÖ 2014, Art. 10 N. 28. 109 Tel sera le cas lorsque la copie du document aura été reçue uniquement à titre d'information.

110 Art. 37 al. 1^{bis} LInf: «Si le document n'a été ni produit ni reçu à titre principal par un organe soumis à la présente loi, la demande est traitée par l'organe qui le détient». Cf. *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2656.

111 La lacune, si lacune il y a, existait déjà lors de l'adoption de la LTrans en 2008, cf. VOLLERY, RFJ 2009, p. 414 s. note 291.

112 Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, Cst. FR, RSF 10.1.

113 Loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD; RS 235.1) et loi fribourgeoise sur la protection des données du 25 novembre 1994 (LPrD; RSF 17.1).

114 FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 777 et THURNHERR, p. 252.

115 *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4059 s. Les explications du Conseil fédéral paraissent ici discutables. Premièrement, la protection des données des personnes morales ne peut tout simplement pas constituer en tant que telle une restriction au droit d'accès à des informations sur l'environnement dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus. Secondement, la protection des données personnelles – qu'elles se rapportent aux personnes physiques ou morales – ne constitue jamais un motif absolu de restriction au droit d'accès qui impliquerait de refuser systématiquement tout accès aux documents concernés.

Pour sa part, le législateur fribourgeois a poursuivi dans sa volonté d'une adaptation la plus fidèle possible à la Convention d'Aarhus. A l'art. 27 al. 3 LInf, il a expressément indiqué que l'exception tirée de la protection des données ne peut pas être invoquée afin de défendre les données personnelles des personnes morales dans le cadre de demandes d'accès à des informations sur l'environnement. Cela ne signifie pas pour autant que les personnes morales se retrouveront toutes nues s'agissant des documents environnementaux qu'elles détiennent; elles ne pourront certes pas se prévaloir de la protection de leurs données personnelles au sens strict, mais elles auront toujours la faculté d'invoquer d'autres motifs d'exceptions, notamment la protection des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication¹¹⁶.

A noter que la protection des données des personnes morales pourrait bien prochainement disparaître au niveau fédéral dans le cadre de la révision en cours de la LPD¹¹⁷. En cas d'acceptation, le droit d'accès à des documents contenant des informations concernant des personnes morales ne pourra plus être restreint pour des motifs de protection des données, mais uniquement si l'accès risque de révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (art. 7 al. 1 let. g LTrans) ou s'il existe un risque d'atteinte à la personnalité (art. 7 al. 2 LTrans)¹¹⁸. En outre, un arrêt récent de la Cour européenne des Droits de l'Homme¹¹⁹ pourrait conduire à hisser le droit d'accès au même niveau que les autres droits fondamentaux, lui conférant un poids et une portée qu'il n'avait pas jusque-ici¹²⁰. Il en résulterait qu'au moment de procéder à la pesée des intérêts en présence, les autorités seraient tenues d'accorder un poids plus important au principe du droit d'accès que ça n'était le cas jusqu'à présent¹²¹.

4. Adaptation des délais de réponse

La Convention d'Aarhus pose certaines exigences procédurales en matière de droit d'accès aux documents environnementaux. Parmi ces exigences, la question des délais occupe une place importante: les organes de mise en œuvre disposent d'un mois depuis le dépôt de la demande pour mettre les informations demandées à disposition (art. 4 § 2 de la Convention) ou pour notifier le rejet de la demande à son auteur (art. 4 § 7 de la Convention), ce délai pouvant être porté au maximum à deux mois lorsque le volume ou la complexité des informations demandées justifie la prorogation.

Sur le plan fédéral, la loi sur la transparence octroie aux autorités vingt jours pour prendre position (art. 12 al. 1 LTrans), le délai pouvant être prolongé

116 Cf. Art. 4 § 4 let. d de la Convention d'Aarhus. En réponse à certaines inquiétudes soulevées durant la consultation, la protection des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication a même été expressément réservée à l'art. 27 al. 3 LInf (*Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2655).

117 Deuxième révision de la LPD, <https://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00628/00784/index.html?lang=fr>.

118 Selon l'Office fédéral de la justice, qui propose de renoncer à la protection des données des personnes morales, cette règle a peu de portée pratique et sa suppression ne devrait pas avoir de conséquences négatives, vu notamment la protection conférée par d'autres lois dans des secteurs particuliers (protection de la personnalité, concurrence déloyale, droit d'auteur et les règles sur les secrets professionnels, d'affaires et de fabrication); cf. Rapport explicatif du 21.12.2016, <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/datenschutzstaerkung/vn-ber-f.pdf>, p. 38 s.

119 Cour Eur. D. H. [GC], *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, n° 18030/11, 8 novembre 2016.

120 FLÜCKIGER / JUNOD, Jusletter 2017, N. 50.

121 FLÜCKIGER / JUNOD, Jusletter 2017, N. 94.

dans certaines situations (art. 12 al. 2 et art. 10 al. 4 let. c LTrans). Les exigences de la LTrans ont été considérées comme plus strictes que celles de la Convention, et donc conformes à celle-ci¹²², malgré le fait que certaines possibilités de prolongation aient été contestées par la doctrine¹²³.

Sur le plan fribourgeois, la loi prévoit des délais «adaptés à la nature de l'affaire, ne dépassant en principe pas trente jours» (art. 36 al. 1 let. a LInf)¹²⁴. En soi, cette règle n'est pas contraire à la Convention. Mais elle a quand même été complétée par un alinéa relatif aux délais applicables aux demandes concernant des informations sur l'environnement¹²⁵. Il s'agissait en effet de tenir compte non pas tant du fait que la LInf prévoit des délais plus longs que les délais fédéraux (trente au lieu de vingt jours) que des particularités de la procédure d'accès:

– Lorsqu'une demande doit être rejetée, la procédure, à Fribourg comme à la Confédération et dans de nombreux cantons, passe d'abord par une phase initiale et une phase de médiation avant d'aboutir, cas échéant, à une décision de rejet et à un éventuel recours¹²⁶. La phase initiale a ceci de particulier qu'elle se termine soit par l'octroi de l'accès, soit par le prononcé d'une détermination, mais jamais par une décision négative; la décision formelle de rejet n'intervient qu'après la médiation.

– Or il faut admettre que le rejet d'une demande d'accès au sens de la Convention résulte non pas de la simple détermination de l'organe public rendue au terme de la phase initiale, mais de la décision formelle qui intervient après la médiation et qui ouvre la voie à un recours¹²⁷. En effet, lorsqu'elle pose ses exigences en matière de délais, la Convention se réfère expressément à un rejet sujet à recours¹²⁸. En outre, le texte de l'art. 9 § 1 de la Convention, qui traite des voies de droit en matière de droit d'accès, établit une distinction expresse entre, d'une part, le recours (art. 9 § 1, 1^{re} phr.) et, d'autre part, la procédure préalable de réexamen ou d'examen par une instance non judiciaire (art. 9 § 1, 2^e phr.)¹²⁹. Si l'on compare ces exigences avec la procédure prévue dans la loi fribourgeoise, on constate ceci: lorsqu'une demande d'accès est rejetée, le cumul entre la phase de médiation et la décision formelle qui lui succède (art. 33 LInf) peut faire office de procédure de réexamen ou d'examen par une instance non judiciaire au sens de l'art. 9 de la Convention¹³⁰; mais il paraît plus difficile d'admettre que la requête d'une décision formelle de première instance puisse jouer le rôle d'un véritable «recours» au sens de cette disposition. Surtout

122 *Message Aarhus*, FF 2012, p. 4057. Dans le même sens SIDLER / BALLY, DEP 2009, p. 735.

123 Cf. FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 762 s., pour lequel la LTrans pose un problème lorsque la demande porte sur des documents officiels contenant des données personnelles et que le délai est prolongé de la durée nécessaire à la consultation des tiers concernés (art. 12 al. 2, 2^e phr., LTrans).

124 Cette disposition est complétée par l'art. 13 OAD, qui prévoit des possibilités de prolongation des délais assez identiques à celles du droit fédéral.

125 Dans ces cas, selon l'art. 36 al. 1^{bis} LInf, la décision qui clôt la procédure d'accès doit être rendue dans un délai de soixante jours lorsque le demandeur l'exige. Cf. *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2649 et 2653.

126 Cf. art. 31 ss LInf et art. 9 ss OAD.

127 VOLLERY, RFJ 2009, p. 429 note 352.

128 Art. 4 § 7, 2^e phr., de la Convention: «... Dans la notification du rejet, l'autorité publique expose les motifs de ce rejet et informe l'auteur de la demande *du recours dont il dispose en vertu de l'art. 9*. Le rejet de la demande est notifié aussitôt que possible ...».

129 L'art. 9 § 1 de la Convention exige, dans les cas où le recours est ouvert devant une instance judiciaire, que la demande puisse faire au préalable l'objet d'un réexamen par une autorité publique ou d'un examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire. Cf. à ce sujet *infra* pt IV.1

130 FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 783.

si l'on tient compte de la prolongation des délais qu'entraînerait cette solution et de l'importance déterminante que revêt le critère de la rapidité dans le domaine du droit d'accès.

– Dès lors, il fallait éviter que la Convention ne soit régulièrement violée dans des procédures qui s'allongent avec la multiplication des délais applicables aux divers intervenants et leur prolongation¹³¹.

– La portée de l'art. 36 al. 1^{bis} LInf est cependant limitée au domaine environnemental et a en outre un caractère facultatif. La pratique montre en effet qu'il serait peu judicieux, si l'on veut pouvoir régler à l'échelon de la médiation la plupart des cas, de généraliser et d'imposer strictement les exigences de la Convention d'Aarhus relatifs aux délais¹³². Ce n'est donc que si l'auteur de la demande l'exige que le raccourcissement des délais sera pris en compte.

IV. Autres pièges et chausse-trappes

Les développements qui précèdent sont concentrés sur les problèmes de compatibilité répertoriés à Fribourg. Dans la mesure où la LInf n'est, sur bien des points, pas très différente des textes existant dans d'autres cantons, certains d'entre eux devraient être confrontés à des difficultés similaires. Mais d'autres questions, qui ne concernent pas directement la loi fribourgeoise, peuvent se poser, comme celles relatives au droit d'obtenir l'information sous la forme demandée ou une copie des documents¹³³. L'étude de 2009 précitée sur les relations entre les législations cantonales sur la transparence et la Convention d'Aarhus aborde déjà ces différents points¹³⁴ et il n'est pas question de refaire ici cet examen. Néanmoins, il semble intéressant d'évoquer rapidement deux de ces questions particulières.

1. Nécessité d'une procédure de réexamen extrajudiciaire des demandes d'accès

Dans ses dispositions sur l'accès à la justice, la Convention d'Aarhus prévoit que les décisions en matière de droit d'accès doivent pouvoir être portées soit devant une autorité judiciaire, soit devant un autre organe indépendant et impartial prévu par la loi (art. 9 § 1, 1^{re} phr.). Si une Partie a choisi la voie judiciaire, la Convention exige en outre qu'elle intègre à la procédure d'accès la possibilité d'un réexamen préalable extrajudiciaire de la demande d'accès au moyen d'une procédure rapide et gratuite ou peu onéreuse (art. 9 § 1, 2^e phr.).

Selon le texte conventionnel, cette étape préalable peut avoir lieu ou bien sous la forme d'un *examen par un organe tiers indépendant et impartial* ou bien sous

131 *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2649: «Au bout du compte, si tout le monde épuise tous les délais prévus par l'OAD, on aboutit au mieux à une décision rendue au bout de 150 jours, soit deux fois et demi le délai maximal prévu par la Convention».

132 Ce d'autant plus que la Convention de Tromsø ne prévoit pas ces exigences, cf. *Message Aarhus_FR*, BGC 2016, p. 2653.

133 Cf. art. 4 § 1, phr. intr. et let. a, de la Convention. Sur le plan fribourgeois, les art. 23 al. 1 LInf et 3 al. 1 OAD proposent un système qui correspond bien aux exigences de la Convention. Ce n'est pas le cas dans tous les cantons, cf. l'analyse de FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 764 ss (pt. 2.3.3.2 et 2.3.4.2).

134 FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 749 ss.

la forme d'un *réexamen par une autorité publique*. Dans ce deuxième cas, le Guide Aarhus précise qu'il peut s'agir soit d'une procédure de réclamation / opposition par laquelle l'autorité concernée procède elle-même au réexamen de la demande, soit d'un recours hiérarchique auprès de l'autorité supérieure¹³⁵. Pour satisfaire aux dispositions de la Convention, il importe que cette procédure soit expressément *établie par la loi*.

Si l'on procède à un rapide parcours des législations fédérale et cantonales existantes, on s'aperçoit que cette exigence est d'ores et déjà remplie dans la plupart des situations, mais que certaines d'entre elles peuvent quand même poser problème:

– La solution de l'examen par un organe indépendant et impartial, assez lourde à mettre en œuvre car elle nécessite la désignation d'une instance spéciale dotée d'une compétence décisionnelle, existe actuellement dans trois cantons: Neuchâtel et Jura¹³⁶, ainsi que le Tessin¹³⁷. On retrouve désormais également cette solution à Fribourg, mais uniquement pour les demandes déposées auprès des tiers privés soumis à la loi et n'ayant pas la compétence de rendre eux-mêmes des décisions¹³⁸.

– La solution du réexamen par la même autorité est pratiquée par la Confédération et la majorité des cantons: l'organe saisi d'une demande d'accès commence par rendre une *détermination (Stellungnahme)* qui est brièvement motivée; en cas de désaccord, celle-ci est suivie d'une *décision* circonstanciée (*Verfügung/Entscheid*) attaquable devant les tribunaux. Au niveau fédéral et dans les cantons de Genève, du Valais, d'Argovie, de Schwyz, de Soleure et de Fribourg¹³⁹, la procédure intègre encore une phase de «médiation-recommandation» qui s'interpose entre la détermination et la décision finale en matière d'accès. Dans les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Saint-Gall, la détermination, si elle est contestée, est directement suivie de la décision finale sans phase de médiation préalable¹⁴⁰. La Convention d'Aarhus n'imposant pas la médiation, les deux solutions pourraient en soi être conformes au texte conventionnel. Toutefois, dans les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Saint-Gall, on peut se demander si le système en place correspond bien à une procédure de réclamation ou d'opposition: la prise de la décision fait-elle vraiment office de réexamen, ou se limite-t-elle à formaliser la détermination préalable de manière à ce que le demandeur puisse faire recours¹⁴¹ ?

135 *Guide Aarhus*, p. 192 [164]. Cf. également à ce sujet FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 783 et THURNHERR, p. 268 ss.

136 Recours auprès de la commission de la protection des données et de la transparence, cf. art. 42 CPDT-JUNE applicable de par le renvoi de l'art. 78.

137 Recours auprès de la Commission cantonale de la protection des données, cf. art. 20 LIT; ce recours est en outre précédé d'une procédure de réexamen par la même autorité (art. 19 al. 1 LIT) et, si la personne concernée le souhaite, par une procédure de médiation préalable devant une Commission de médiation (art. 17 s. LIT).

138 Cf. art. 33a Llnf et *supra* pt III.2.4.

139 Confédération: art. 13 LTrans; GE, art. 30 LIPAD; VS, art. 53 LIPDA; TI, art. 17 LIT; AG, § 37 IDAG; SZ, § 34 ÖDSG; SO, § 36 InfoDG; FR, art. 33 Llnf.

140 BL, § 31 IDG; BS, § 33 IDG; SG, art. 16 et 17 OeffG.

141 Dans cette dernière hypothèse, il faudrait encore vérifier si l'examen extrajudiciaire n'est pas réalisé ultérieurement par le biais d'une autre solution (p. ex., recours hiérarchique préalable).

– Dans les cantons de Berne, de Zurich, de Zoug et des Grisons, c’est le système ordinaire de la décision sujette à recours qui prévaut¹⁴², et les règles de procédure administrative de ces cantons prévoient en principe le recours hiérarchique préalable qui satisfait aux exigences de la Convention d’Aarhus¹⁴³. Cette solution, pour être entièrement conforme à la Convention, implique cependant que les décisions des organes les plus hauts placés (Conseil d’Etat, départements, chancellerie d’Etat ...) soient elles aussi susceptibles d’un réexamen extrajudiciaire, ce qui n’est pas toujours le cas.

– Enfin, la loi vaudoise constitue un cas spécial. Selon l’art. 21 al. 1 LInfo, le demandeur éconduit peut s’adresser selon son désir soit auprès du Préposé cantonal à la protection des données et à l’information, qui peut trancher l’affaire à titre préalable, soit directement auprès du Tribunal cantonal. Ce système intéressant, qui laisse au demandeur le libre choix entre un examen par une autorité indépendante et impartiale ou un recours direct au Tribunal, satisferait pleinement à la Convention d’Aarhus s’il ne prévoyait pas certaines exceptions. La loi vaudoise ne prévoit par exemple aucune voie de droit contre les décisions du Conseil d’Etat, lequel statue *définitivement* sur les demandes concernant ses activités¹⁴⁴. Les décisions des autorités communales en matière d’accès sont pour leur part uniquement susceptibles d’un recours devant le Tribunal cantonal, sans possibilité d’un réexamen préalable¹⁴⁵. La loi vaudoise ne paraît par conséquent pas entièrement conforme à la Convention d’Aarhus sur ce point.

Reste alors le problème des cantons qui ne connaissent pas encore le droit d’accès. Conformément à l’art. 10g al. 4 LPE, ils doivent appliquer par analogie la procédure préalable prévue par la LTrans. Cette procédure se déroule cependant en quatre étapes: détermination, médiation, recommandation et décision. Or, comme l’admet expressément le Conseil fédéral¹⁴⁶, seules deux de ces étapes, la première et la dernière, sont susceptibles d’être appliquées à l’échelon cantonal, puisque la phase «médiation-recommandation» nécessite forcément l’institution par le droit cantonal d’un organe de médiation. Le principe de l’application «par analogie» permet-il alors vraiment de «sauter» deux étapes d’une procédure qui en comporte quatre, sur la base des seules explications du Conseil fédéral? Car, une fois que l’organe cantonal aura rendu sa prise de position en vertu de l’art. 12 LTrans, la situation se présentera en pratique ainsi: ce sera cette prise de position, et non la recommandation de l’organe de médiation prévue à l’art. 14 LTrans, qui déclenchera la possibilité de requérir un réexamen et une décision formelle au sens de l’art. 15 LTrans. Pour le demandeur, la nuance est de taille: il se verra refuser aussi bien la tentative de médiation que le réexamen de son cas par l’organe de médiation, alors même que la loi qui est supposée s’appliquer par analogie les prévoit. Par ailleurs, on retrou-

142 BE, art. 35 LIn; ZH, § 27 IDG; ZG, § 15 al. 2 Öffentlichkeitsgesetz; GR, art. 12 al. 2 Öffentlichkeitsgesetz.

143 BE, loi sur la procédure et la juridiction administrative (RSB 155.21), art. 62 ss; ZH, Verwaltungsrechtspflege-gesetz (LS 175.2), § 19b; ZG, Verwaltungsrechtspflegegesetz (BGS 162.1), art. 40 ss s’agissant des décisions des organes cantonaux, et Gemeindegesetz (BGS 171.1), art. 17 s’agissant des décisions des organes commu-naux; GR, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (BR 370.100), art. 28.

144 VD, art. 22 LInfo.

145 VD, art. 26 LInfo et art. 92 al. 1 de la loi sur la procédure administrative (RSV 173.36).

146 Cf. les explications relatives au classement en trois catégories des dispositions de la LTrans, *supra* pt II.2.

ve ici la même question que celle soulevée ci-dessus en relation avec les lois de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Saint-Gall: dans la LTrans, le véritable réexamen de la détermination se fait plutôt à l'échelon de la «médiation-recommandation» qu'à celui de la décision; si on supprime cette phase, le système est-il suffisant pour parler de réexamen? Face au flou général que l'application par analogie du droit fédéral fait peser sur la question des voies de droit, il est permis de se demander si ce système satisfait vraiment à l'exigence que pose la Convention d'Aarhus d'avoir des procédures *établies par la loi*.

2. Possibilité de percevoir un émolument

Le droit d'accès n'aurait aucun sens s'il était inabordable. La Convention d'Aarhus n'interdit pas la possibilité de percevoir un émolument en échange de l'accès aux documents demandés, mais elle pose deux conditions à cette perception (art. 4 § 8): le montant de l'émolument doit être raisonnable, et il doit être prévisible. La nécessité de conserver aux émoluments un caractère raisonnable n'est pas liée spécifiquement en droit suisse au domaine du droit d'accès à des informations sur l'environnement¹⁴⁷ et ne soulève pas de remarque particulière.

Plus intéressante est en revanche la question de la prévisibilité de l'émolument qui peut être demandé. Pour que le droit d'accès puisse être effectivement exercé sans risque d'arbitraire et d'abus, il importe en effet que les pratiques dans ce domaine soient clairement définies. C'est pourquoi la Convention d'Aarhus prescrit que le montant des émoluments doit nécessairement reposer sur *un barème* (lequel doit alors forcément être préétabli), et ce barème doit dans chaque cas concret être porté à la connaissance de l'auteur de la demande avant que puisse être exigé le paiement d'un quelconque émolument. Ces exigences sont respectées, par exemple, à Fribourg¹⁴⁸ et à la Confédération¹⁴⁹.

En revanche, dans les cantons qui ne connaissent pas le droit d'accès et qui vont appliquer le droit fédéral à titre supplétif en se fondant sur l'art. 10g al. 4 LPE, la situation risque d'être plus délicate. Selon le classement en trois catégories des dispositions de la LTrans opéré par le Conseil fédéral¹⁵⁰, l'art. 17 LTrans relatif aux émoluments fait en effet partie des dispositions qui ne s'appliquent pas aux cantons, lesquels doivent édicter leurs propres réglementations en la matière. Or, vu les exigences élevées de la Convention d'Aarhus en matière de transparence et de prévisibilité des émoluments, une application par analogie des autres dispositions cantonales en matière d'émoluments, sans avoir préalablement établi le caractère onéreux du droit d'accès, paraît discutable. Cela pourrait signifier que, à défaut d'une base légale propre, les cantons concernés devront renoncer à tout émolument. S'ils veulent quand même en percevoir un, ils devront à tout le moins respecter

147 Voir à ce sujet notamment: DEDEYAN / GOTSCHEV, in BSK DSG/BGÖ 2014, art. 17 no 14 ss et VOLLERY, RFJ 2009, p. 389.

148 Cf. les dispositions générales sur les émoluments des art. 24 al. 1 LInf et 5 et 6 OAD, ainsi que l'obligation d'information préalable sur les coûts prévisibles de la demande prévue à l'art. 6 al. 1 OAD.

149 Cf. les dispositions générales sur les émoluments des art. 17 LTrans et 14–16 OTrans, ainsi que l'obligation d'information préalable sur les coûts prévisibles de la demande prévue à l'art. 16 al. 2 OTrans. D'autres cantons prévoient cette même obligation d'information préalable, mais parfois de manière insuffisante, cf. FLÜCKIGER, DEP 2009, p. 780.

150 Cf. *supra* pt II.2.

l'obligation d'informer préalablement l'auteur d'une demande d'accès de son coût prévisible.

V. Conclusions

En 1992, la Déclaration de Rio relevait expressément dans son «Principe 10» l'importance de l'information environnementale pour le citoyen¹⁵¹. Selon l'ancien secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, la Convention d'Aarhus en constitue «la concrétisation de loin la plus remarquable»¹⁵².

Conscient de cette importance, le canton de Fribourg a adapté sa législation aux exigences de la Convention aussi bien dans l'intérêt du public que de ses organes de mise en œuvre. L'exercice était clairement justifié de notre point de vue: d'une part, parce qu'il nous semblait imposé par l'art. 10g al. 4, 1^{re} phr., LPE; et, d'autre part, parce qu'on ne peut pas proclamer la transparence à tous vents tout en maintenant sciemment des textes juridiques ambigus. Désormais, non seulement la LInf doit être considérée comme globalement compatible avec la Convention d'Aarhus, mais encore toute personne qui souhaite faire valoir ses droits est d'emblée informée de l'existence de la Convention et de ses particularités. Et les organes publics disposent des renseignements nécessaires pour mettre en œuvre le droit d'accès aux informations environnementales. Il serait dès lors souhaitable que d'autres cantons se lancent dans un exercice semblable. Cela ne peut qu'être bénéfique, aussi bien pour le domaine de l'information environnementale que pour le droit d'accès en général.

La révision de la LInf a en effet également eu un autre impact majeur. Comme certaines des exigences de la Convention ont été généralisées à l'ensemble des documents officiels, la situation du droit d'accès dans le canton de Fribourg en est améliorée et bon nombre des reproches qui ont été faits à la LInf lors de son adoption¹⁵³ sont devenus caducs. Ce qui est particulièrement bienvenu si l'on songe que la Constitution fribourgeoise accorde au droit d'accès le statut de droit fondamental¹⁵⁴.

Cela étant, il ne faut pas non plus se leurrer. L'adaptation n'a pas résolu tous les problèmes et la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus ne sera pas toujours facile, notamment en raison du fait qu'il a fallu maintenir une distinction entre droit d'accès aux documents ordinaires et droit d'accès aux informations environnementales. Dès lors, la frontière entre les documents ordinaires et les informations environnementales sera parfois difficile à tracer, le détour par la Convention sera nécessaire dans bien des cas et le principe de l'interprétation conforme réservera certainement des surprises.

151 Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (<http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>), Principe 10: «... Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, ... ». L'importance de ce droit est rappelée et soulignée dans la Résolution 66/288 - L'avenir que nous voulons - adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 27 juillet 2012, lors de la Conférence Rio + 20 (<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>).

152 Avant-propos de la 1^{re} édition (2000) du Guide Aarhus, cité lors des débats devant le Grand Conseil fribourgeois par la conseillère d'Etat Marie Garnier, BGC 2016, p. 2545.

153 Cf. *supra* pt III.1 et la note 32.

154 Cf. art. 19 al. 2 Cst. FR et, sur le statut de droit fondamental attribué au droit d'accès, VOLLERY, RFJ 2009, p. 380 s.

Enfin, le chapitre des adaptations du droit d'accès aux exigences internationales n'est probablement pas clos. La portée que la Cour européenne des Droits de l'Homme attribue à l'art. 10 CEDH évolue et peut engendrer des besoins nouveaux¹⁵⁵, tout comme la possible ratification par la Suisse de la Convention de Tromsø.

Zusammenfassung

URP veröffentlichte 2009 mehrere Studien zur Kompatibilität zwischen den eidgenössischen und kantonalen Öffentlichkeitsgesetzgebungen und der Aarhus-Konvention. Mittlerweile ist die Konvention für die Schweiz in Kraft getreten, und sowohl die Eidgenossenschaft als auch der Kanton Freiburg haben ihre Gesetzgebungen an die entsprechenden Anforderungen angepasst. Der vorliegende Artikel stellt die Probleme dar, die bei der Anpassung der freiburgischen Gesetzgebung aufgetreten sind, weist auf die Unterschiede zwischen den Lösungen beim Bund und denjenigen im Kanton Freiburg hin und zieht zudem zahlreiche interkantonale Vergleiche.

Riassunto

Nel 2009 DAP ha pubblicato diversi studi sulla compatibilità tra le norme pubbliche federali e cantonali concernenti la trasparenza e la Convenzione di Aarhus. Nel frattempo la Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera, per cui sia la Confederazione che il Canton Friburgo hanno adeguato le proprie disposizioni alle nuove esigenze. L'articolo presente illustra le problematiche che si sono presentate nel corso dell'adattamento del diritto friborghese e discute le diverse soluzioni adottate al livello nazionale e da parte del Canton Friburgo, corredandole di numerosi confronti intercantionali.

155 Cf. les conclusions de FLÜCKIGER/JUNOD, Jusletter 2017, N. 120.

Bibliographie

Principaux auteur-e-s cités

Auteur in BGÖ-Handkommentar 2008: BRUNNER/MADER (éd.), Öffentlichkeitsgesetz – Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Stämpflis Handkommentar, Berne 2008

Auteur in BSK DSG/BGÖ 2014: MAURER-LAMBROU/BLECHTA (éd.), Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3^e éd., Bâle 2014

DUBEY/ZUFFEREY: JACQUES DUBEY/JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Droit administratif général, Bâle 2014

EPINEY/FASNACHT/PIRKER/REITEMEYER: ASTRID EPINEY/TOBIAS FASNACHT/BENEDIKT PIRKER/STEFAN REITEMEYER, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, Zurich/Bâle/Genève 2014

FANTI, RVJ 2016: SÉBASTIEN FANTI, La notion de document officiel en droit fédéral, ainsi qu'en droit valaisan in RVJ 2016 393

FLÜCKIGER, DEP 2009: ALEXANDRE FLÜCKIGER, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale in DEP 2009 749

FLÜCKIGER/JUNOD, Jusletter 2017: ALEXANDRE FLÜCKIGER/VALÉRIE JUNOD, La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'Etat fondée sur l'article 10 CEDH in Jusletter 27.02.2017

SIDLER/BALLY, DEP 2009: SALOME SIDLER/JÜRIG BALLY, La ratification projetée par la Suisse: impact et enjeux de la Convention d'Aarhus pour le droit fédéral in DEP 2009 725

THURNHERR: DANIELA THURNHERR, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen: Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Thèse Zurich 2003

VOLLERY, RFJ 2009: LUC VOLLERY, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents in RFJ 2009 353

Rapports, messages et divers:

BGC: Bulletin officiel des séances du Grand Conseil fribourgeois; disponible au format PDF depuis l'année 2007 sur Internet, à l'adresse «<http://www.fr.ch/gc/fr/pub/bgc.htm>»; pour les travaux relatifs à l'adoption de la LInf en 2009, voir le BGC de novembre 2009; pour les travaux relatifs à l'adaptation de la LInf à la Convention d'Aarhus, voir le BGC d'octobre 2016

Guide Aarhus: United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2nd edition, 2014 (https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html). NB: la version française de la 2^e édition n'est pour l'instant pas disponible; les références sont données à la 2^e édition anglaise et, entre crochets, à la version française de la 1^{re} édition 2000 (<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>)

Message Aarhus, FF 2012: Message du Conseil fédéral portant approbation de la convention d'Aarhus et de son application ainsi que de son amendement, du 28 mars 2012 (12.044), FF 2012 p. 4027

Message Aarhus_FR, BGC 2016: Message 2015-CE-127 du Conseil d'Etat du canton de Fribourg accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'Aarhus), du 6 juin 2016, BGC 2016 p. 2647 (version allemande p. 2657)

Message LInf, BGC 2009: Message du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 26 août 2008 accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents), BGC 2009 p. 929 (version allemande p. 961)

Message LTrans, FF 2003: Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration, du 12 février 2003 (03.013), FF 2003 p. 1807