

FR_GERICHTE 601 2025 38 vom 13. August 2025

FR Kantonsgericht, 2025-08-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2025_38

FR: FR_GERICHTE 601 2025 38 du 13 août 2025

IT: FR_GERICHTE 601 2025 38 del 13 agosto 2025

Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten

Erwägungen

E. 1

Le recours a été déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative [CPJA; RSF 150.1], et art. 114 al. 1 let. f CPJA en relation avec l'art. 34 al. 1 de la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents [LInf; RSF 17.5]). La recourante a été intégrée dans la procédure devant la DIME; elle a reçu notification de la décision, est atteinte par dite décision et a indéniablement un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée en ce qui la concerne (art. 76 CPJA). En revanche, dans la mesure où la recourante conclut à ce que l'accès aux prises de positions de toutes les entreprises exploitantes de matériaux soit restreint par le caviardage de toutes les données relatives à des secrets d'affaires et à ce que les références à toutes les entreprises exploitantes de matériaux figurant dans des prises de position déjà accessibles soient caviardées, on ne voit pas qu'elle puisse faire valoir un quelconque intérêt digne de protection et, dans cette mesure, le recours n'est par conséquent pas recevable. Sous cette réserve, le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

E. 2

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

E. 3

Dans un grief de nature formelle qu'il convient de traiter en premier lieu, la recourante dénonce une violation de son droit d'être entendue. Elle invoque que la procédure prévue par la loi n'a pas été respectée par l'autorité intimée. Elle a ainsi été indûment écartée de la procédure de traitement initial de la demande d'accès et de la tentative de médiation.

E. 3.1

Le droit d'être entendu consacré par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de

s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). Ce droit constitue une garantie de procédure minimale, directement invocable par le justiciable en l'absence de dispositions de procédure pertinente. Or, en l'espèce, les art. 31 ss LInf et 9 ss de l'ordonnance cantonale du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD; RSF 17.54) prévoient une procédure plus détaillée que les garanties minimales de procédure déduites du droit fédéral et de la jurisprudence en la matière. Le grief de la recourante sera donc analysé sous l'angle des dispositions cantonales de procédure, qu'il convient de présenter.

E. 3.2

Les art. 31 ss LInf divisent la procédure d'accès aux documents en trois périodes: le traitement initial de la demande (art. 32 LInf), la procédure de médiation (art. 33 al. 1 LInf) et la Tribunal cantonal TC Page 5 de 10 procédure de décision à la suite de l'échec de la médiation (art. 33 al. 2 et 3 et 33a LInf). La LInf ne fixe que les principes généraux de la procédure. L'art. 36 al. 2 LInf charge en effet le Conseil d'État de préciser par voie d'ordonnance le déroulement de la procédure, ce qu'il a fait aux art. 9 ss OAD. Durant le traitement initial de la demande, lorsque l'accès risque de porter atteinte à un intérêt public ou privé, il est suspendu jusqu'au terme de la procédure; les tiers concernés sont en principe consultés et, s'ils font valoir un intérêt privé, peuvent s'opposer à l'accès (art. 32 al. 2 LInf). L'art. 11 OAD énonce les exceptions au principe de la consultation et précise les conditions auxquelles l'organe public saisi d'une demande d'accès peut renoncer à consulter les tiers concernés. Selon l'art. 11 al. 2 let. a OAD, la consultation n'est pas nécessaire pour octroyer un accès complet, restreint ou différé au document lorsque la pesée d'intérêts est si nettement favorable à la divulgation prévue qu'il n'y a pas lieu d'envisager raisonnablement des intérêts publics ou privés propres à entraîner un autre résultat.

E. 3.3

Contrairement à ce que soutient la recourante, la LInf et l'OAD ne prévoient pas la consultation systématique des tiers concernés. L'art. 32 al. 2 LInf mentionne en effet que le tiers concerné est en principe consulté. Le Conseil d'État pouvait donc définir, dans le cadre de la délégation législative octroyée, les hypothèses dans lesquelles la consultation n'a pas lieu, ce qu'il a fait en adoptant l'art. 11 OAD. Dans les cas de figure énoncés par cette disposition, le tiers concerné n'a pas le droit à s'opposer à la transmission du document. Cette règle consacre la volonté du législateur d'accorder l'accès aux documents au terme d'une procédure la plus rapide et la moins formaliste possible (voir art. 31 al. 2 et 36 al. 1 let. a LInf). Se pose donc la question de savoir si c'est à juste titre que l'autorité intimée a renoncé à consulter la recourante en application de l'art. 11 al. 2 let. a OAD. Cette règle est en effet la seule qui entre en ligne de compte dans le cas d'espèce. Dit en d'autres termes, pour statuer sur la régularité de la procédure, la Cour doit examiner si le droit d'accès aux documents requis par l'intimé était manifeste. Or, cette question est indissociable du fond de l'affaire.

E. 4.1

Selon l'art. 19 al. 2 Cst./FR, le droit à l'information est garanti. Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

E. 4.2

Entrée en vigueur le 1er janvier 2011, la LInf introduit dans le canton de Fribourg le droit d'accès aux documents officiels, avec pour objectif principal de renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de la transparence. Les relations entre le public et l'administration sont gouvernées par la reconnaissance d'un intérêt public à l'information, s'étendant à tous les documents officiels détenus par les organes publics cantonaux et communaux (VOLLERY, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, in RFJ 2009 353, p. 357). Cette reconnaissance se traduit par l'ancrage à l'art. 20 al. 1 LInf d'un droit subjectif au bénéfice de toute personne physique ou morale à accéder, dans le cadre posé par la loi et sans devoir faire valoir un intérêt particulier, aux documents officiels détenus par les organes publics. Selon l'art. 22 LInf, constituent des documents officiels les informations enregistrées sur un support quelconque et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (al. 1). Ne sont pas des documents officiels les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration ou sont destinés à l'usage personnel (al. 3). Aux termes de l'art. 2 OAD, sous réserve des al. 2 et 3, sont des documents officiels tous les documents établis ou reçus par les organes publics et qui Tribunal cantonal TC Page 6 de 10 concernent l'accomplissement d'une tâche publique, tels que rapports, études, procès-verbaux, statistiques, registres, directives, instructions, correspondances, prises de position, préavis, décisions ainsi que, de manière générale, les différentes pièces composant un dossier (al. 1). Un document a atteint son stade définitif d'élaboration lorsque l'organe public dont il émane l'a signé ou approuvé (al. 2 let. a) ou lorsque son auteur-e l'a définitivement remis au ou à la destinataire notamment à titre d'information ou pour que celui-ci ou celle-ci prenne position ou une décision (al. 2 let. b). Un document est destiné à l'usage personnel lorsqu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique mais est utilisé exclusivement par son auteur-e comme moyen auxiliaire (notes de travail ou copies annotées) (al. 3). Le Message du Conseil d'État no 90 du 26 août 2008 (BGC 2009 929; ci-après: Message LInf) mentionne que les documents transmis par des personnes privées à l'administration et qui sont nécessaires à l'exercice des compétences de celle-ci sont des documents concernant l'accomplissement d'une tâche publique (Message LInf p. 944). Dans ce contexte, il faut partir de l'idée que la quasi-totalité des documents, quel que soit leur support, qui se trouvent en main des organes publics constituent des documents officiels (VOLLERY, p. 385).

E. 4.3.1

Conformément à l'art. 25 al. 1 LInf, l'accès à un document officiel peut être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des art. 26 à 28 LInf s'y oppose. Un intérêt privé prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut porter atteinte à la protection des données personnelles, à moins que une disposition légale ne prévoie la diffusion des données concernées auprès du public, la personne concernée n'ait consenti à la communication de ses données au public ou que les circonstances ne permettent de présumer ce consentement, ou que l'intérêt du public à l'information ne l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée (art. 27 al. 1 LInf). Un intérêt privé prépondérant existe en outre lorsque l'accès, s'il était accordé, révélerait des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication, constituerait une violation du droit d'auteur, ou divulguerait des informations fournies librement par un tiers à un organe public qui en a garanti le secret (art. 28 al. 1 LInf). Le refus complet de l'accès ne pourra par conséquent être prononcé que si d'autres formes de restrictions ne sont pas envisageables: accès restreint ou partiel, après suppression ou caviardage des passages qui ne peuvent être divulgués; ou accès différé dans le temps (Message LInf p. 945).

E. 4.3.2

Les art. 29 et 30 LInf quant à eux contiennent un régime dérogatoire pour des cas particuliers, pour lesquels l'accès est d'emblée exclu ou, au contraire, garanti. Ces cas particuliers ont pour point commun d'être résolus par une règle fixe. Pour eux, le législateur a effectué lui-même la pondération des intérêts en présence et il a tranché la question de manière définitive et complète. L'organe saisi d'une demande n'a donc pas à se soucier de la proportionnalité de la restriction, déjà prise en considération par le législateur. Il n'a pas non plus à vérifier s'il existe exceptionnellement un intérêt supérieur justifiant la diffusion ou, pour les cas d'accès garanti, un intérêt s'opposant exceptionnellement à cette diffusion (VOLLERY, p. 409). Comme exprimé clairement par son texte, l'art. 30 al. 1 let. b LInf "garantit" l'accès aux documents qui font l'objet d'une procédure de consultation externe et, après l'expiration du délai de consultation, aux avis exprimés lors d'une telle procédure. Il se différencie ainsi clairement de l'accès général régi par l'art. 25 LInf qui comporte un certain nombre de cautèles. L'accès garanti est par ailleurs expressément réservé à l'art. 25 al. 2 LInf. Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 L'art. 30 LInf s'inspire certes de la solution retenue dans la législation fédérale sur la procédure de consultation. Elle renforce la publicité prévue à l'échelon réglementaire pour le dossier de consultation en l'étendant aux avis exprimés lors de la consultation. Cette règle trouve son fondement dans le fait que la procédure de consultation constitue la seule étape véritablement publique du processus d'élaboration des projets importants, notamment législatifs. Elle ne s'applique donc qu'aux consultations externes (Message LInf, p. 948). Cela étant, contrairement à ce que laisse entendre la recourante, le fait que la réglementation fédérale, qui contient également un régime dérogatoire d'accès garanti pour les avis exprimés dans des procédures de consultation, limite de façon générale celui-ci aux consultations relatives aux actes législatifs (art. 3 al. 1 et art. 9 de la loi du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation [LCo, RS 172.061]), par opposition aux autres documents officiels dont la consultation peut être restreinte notamment pour protéger des données personnelles (art. 9 al. 1 de la loi 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration [LTrans, RS 152.3]), ne liait pas le législateur cantonal fribourgeois. Celui-ci était ainsi légitimé à instaurer un régime dérogatoire indépendamment des options prises par le législateur fédéral et à garantir l'accès à toutes les procédures de consultation externe, et pas uniquement aux procédures relatives à des actes législatifs.

E. 5.1

En l'espèce, la détermination d'un particulier transmise à la DIME dans le cadre d'une procédure de consultation portant sur l'actualisation d'un plan sectoriel liée à la modification du plan directeur cantonal constitue indubitablement un document officiel au sens de l'art. 22 al. 1 LInf. Ce document a en effet été reçu par la direction précitée dans le cadre de l'exercice d'une tâche publique de sa compétence, à savoir l'aménagement du territoire. De plus, l'art. 2 al. 1 OAD désigne expressément les prises de position reçues par un organe public dans l'accomplissement d'une tâche publique comme étant des documents officiels. Le Message LInf va dans le même sens (voir consid. 4.2). Ce constat suffit à admettre l'application de la LInf en la présente cause sans qu'il soit nécessaire d'établir encore si la procédure de consultation a eu lieu dans le cadre de l'élaboration d'un acte législatif ou dans le cadre d'un plan au sens de l'aménagement du territoire, puisqu'il s'agit dans les deux cas de l'accomplissement d'une tâche publique. Par conséquent, la distinction qu'opère la recourante dans son mémoire est sans pertinence pour qualifier sa détermination de

document officiel. En outre, si le PSEM 2024 n'a pas atteint encore son stade définitif d'élaboration, force est de souligner que ce n'est pas lui qui est objet de la demande d'accès, mais les déterminations reçues dans le cadre de la procédure de consultation. Or, à l'évidence, la détermination envoyée par la recourante est un document qui a atteint son stade définitif d'élaboration au sens de l'art. 2 al. 2 let. b OAD.

E. 5.2

En ce qui concerne l'application de l'art. 30 al. 1 let. b LInf, il ressort de la page 948 du Message LInf que la notion de procédure de consultation externe ne doit pas se comprendre que sous l'angle d'une procédure de consultation législative, mais qu'elle se rapporte à toutes les procédures de consultation adressées au public par un organe public, comme le montre l'utilisation du mot notamment. En outre, dans le cas d'espèce, l'autorité intimée a reçu 687 avis dont un grand nombre provenant de particuliers. La procédure de consultation était donc bien externe et publique. Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 L'autorité intimée était ainsi tenue d'accorder l'accès à la détermination de la recourante sans égard à d'éventuels secrets d'affaires, puisque la loi exclut dans un tel cas toute pesée des intérêts. En outre, la Cour ne peut que faire sien l'avis de la Préposée selon lequel les participants à une procédure de consultation publique savent nécessairement que leur avis sera librement accessible. Il sera au surplus rappelé que, conformément à l'art. 17 de la loi cantonale du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs et de la Feuille officielle (LPAL; RSF 124.1), nul n'est censé ignorer un acte législatif si sa publication a eu lieu conformément à la présente loi ou à la législation spéciale, ce qui est le cas de la LInf. La recourante ne peut donc s'en prendre qu'à elle-même si elle a inséré des secrets d'affaires dans un document pouvant être, en vertu de l'art. 30 al. 1 let. b LInf, librement accessible à tout-un-chacun à l'expiration du délai de consultation publique. Elle ne peut dès lors pas faire valoir postérieurement au dépôt de sa détermination sa méconnaissance du cadre juridique et invoquer ses secrets d'affaires pour faire échec à l'application de la loi. On ne perçoit pas non plus quel danger l'accès garanti par la loi ferait peser sur la participation des entreprises à une procédure de consultation en matière de planification territoriale. Par nature, les entreprises sont libres de décider si elles participent à une telle procédure et de quelle manière elles y participent. Rien ne les oblige donc à dévoiler leurs secrets d'affaires lorsqu'elles se déterminent sur un projet en consultation. Enfin, la recourante ne peut tirer aucun argument du fait qu'une personne a obtenu l'anonymisation de ses coordonnées personnelles figurant dans sa détermination pour sa sécurité et celle de sa famille. De tels intérêts ne peuvent être comparés à ceux invoqués par la recourante qui n'était, comme dit, aucunement tenue de mentionner des informations qui tiendraient de ses secrets d'affaires. En outre, le caviardage portait uniquement sur le nom et l'adresse de cette personne et ne constituait pas un refus d'accès pur et simple ou le caviardage de passages de sa détermination, contrairement à ce que requiert la recourante. De plus, l'intimé y a consenti. Les circonstances concernant cette personne se distinguent ainsi nettement de la situation de la recourante, de sorte qu'elle ne peut pas se prévaloir d'une inégalité de traitement. Cela étant, on peut se demander si la personne en question était en droit de prétendre au caviardage qu'elle a obtenu, au regard de la garantie à l'accès aménagée à l'art. 30 LInf qui ne souffre a priori pas d'exception. Partant, la recourante ne peut cas échéant pas non plus se prévaloir d'égalité dans l'illégalité pour obtenir le caviardage de certains passages de sa détermination – qu'elle ne précise au demeurant aucunement.

E. 5.3

Au vu de ce qui précède, l'intimé avait un droit à consulter intégralement la détermination de la recourante. Le législateur ayant en effet abstraitement opéré une pesée des intérêts en faveur de la transparence, aucun intérêt privé, à tout le moins de ceux invoqués par la recourante, ne pouvait aboutir à une solution différente. La DIME pouvait donc valablement renoncer à consulter la recourante, conformément à l'art. 11 al. 2 let. a OAD. Le fait que l'autorité intimée lui a accordé ultérieurement la possibilité de se déterminer n'y change rien, dans la mesure où elle aurait également pu, de manière conforme au droit, s'abstenir de solliciter la recourante durant l'ensemble de la procédure devant elle. Il s'ensuit le rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, et la confirmation de la décision attaquée.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10

E. 6

Vu le sort du recours, il n'y a pas lieu de demander à l'intimé de se déterminer sur le recours, conformément à l'art. 58 let. a CPJA.

E. 7

Contrairement à la procédure de première instance, la procédure de recours n'est pas gratuite, même si aucune avance de frais ne peut être perçue par le Tribunal cantonal (art. 24 al. 1 2e phrase LInf). Les frais de procédure, arrêtés à CHF 1'000.-, seront donc mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 131 al. 1 CPJA). Pour le même motif, il n'y a pas lieu de lui accorder une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA a contrario). (dispositif en page suivante) Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Partant, la décision de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement du 5 février 2025 est confirmée. II. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 1'000.-, sont mis à la charge de A. _____ SA. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 13 août 2025/pta La Présidente Le Greffier

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.