



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-167

### Pour quelle transparence ?

---

Auteur-e-s :	Raetzo Tina / Ingold François
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	25.06.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	25.06.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	13.11.2024

---

#### I. Question

Fribourg a introduit le droit d'accès aux documents en 2009 avec la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5). Selon cette loi, toute personne physique ou morale peut solliciter, auprès des autorités, l'accès à un document officiel émis par un organe public (art. 20 al. 1). Ainsi, en 2009, les autorités désiraient « *renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de transparence* » (rapport d'activité 2023, ATPrDM, p. 10).

C'est au nom de cette loi que l'ONG Greenpeace a demandé l'accès au contrat signé entre Micarna SA et le canton concernant la vente d'une parcelle sur le site d'Agrico à Saint-Aubin. L'accès à ce document a été refusé. Motif invoqué : des intérêts privés. Greenpeace a donc sollicité la préposée cantonale à la transparence. La question principale était de savoir si le contrat est un document officiel assujéti à la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5).

Pour différents motifs expliqués dans sa recommandation du 18 mars 2024, la préposée est d'avis que les documents dont l'accès est demandé sont des documents officiels au sens de l'article 22 LInf. En effet, elle ajoute que : « *un document est officiel dès lors qu'il se rapporte à l'organisation, au fonctionnement ou aux activités des administrations et services publics, quand bien même l'activité a pour objet la gestion d'un bien appartenant au patrimoine financier ou fiscal de l'Etat. Il importe que le public soit en mesure de contrôler que les actifs publics soient utilisés conformément aux décisions prises démocratiquement.* » (recommandation du 18 mars 2024, p. 5).

Rappelons également que la transaction et le contrat ont été établis dans le cadre d'un décret validé par le Grand Conseil en décembre 2020 sous différentes conditions de vente. Celles-ci devraient donc pouvoir être vérifiées par le public.

La volonté du Conseil d'Etat de tenir secret ce contrat, contre l'avis de la préposée à la transparence, nous interpelle. Séparation des pouvoirs oblige, nous ne demandons pas au Conseil d'Etat de commenter une affaire actuellement portée devant le Tribunal cantonal. Nous cherchons plutôt à comprendre l'estime que le Conseil d'Etat porte au principe de transparence en posant les questions suivantes :

1. Quelle importance donne le Conseil d'Etat à la transparence, comme présentée à l'article 1 de la LInf ?
2. Le Conseil d'Etat considère-t-il comme prioritaire que le public, donc les contribuables, « *soient en mesure de contrôler que les actifs publics soient utilisés conformément aux décisions prises démocratiquement* » ?
3. Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il l'existence d'une préposée à la transparence si ses préavis ne sont pas suivis ?

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Le 11 décembre 2023, Greenpeace Suisse (ci-après également « Greenpeace ») a formé auprès de l'Etat de Fribourg une demande visant à obtenir les documents suivants :

- a) « *Dossier complet concernant le Plan d'équipement de détail PED général du site AgriCo, commune de St. Aubin (Dossier de construction 2021-6-00971-0)* » ;
- b) « *Contrat entre le Canton de Fribourg et Micarna SA et documents annexes concernant la vente d'une parcelle sur le Site Agrico, commune de St. Aubin (date de la vente 5 octobre 2023, selon informations Micarna / [www.atv-saint-aubin.ch](http://www.atv-saint-aubin.ch))* ».

Une telle demande est notamment encadrée par la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5) et l'ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD ; RSF 17.54).

Dans un premier temps, l'Etat a remis les documents mentionnés sous lettre a mais a refusé l'octroi des documents demandés sous lettre b.

S'en est suivi une procédure de médiation par-devant la Préposée à la transparence et à la protection des données (ci-après également la « Préposée »). Cette procédure n'ayant pas débouché sur un accord, la Préposée a rendu une recommandation, conformément à l'art. 33 al. 2 LInf.

Aux termes de l'art. 33 al. 3 LInf, lorsqu'une recommandation a été émise, l'organe public rend d'office une décision ; s'il se rallie à la recommandation, le renvoi à cette dernière peut faire office de motivation.

En l'occurrence, la recommandation rendue par la Proposée est favorable à la remise des documents requis. Cependant, de l'avis de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF), compétente en l'espèce, des motifs juridiques plaidant contre l'octroi de l'accès aux documents requis prévalaient.

Premièrement, la DEEF a estimé que les documents requis ne constituaient pas des documents officiels au sens de la législation précitée dans la mesure où ils ne concernent pas l'exécution d'une tâche publique.

Deuxièmement, l'art. 25 al. 1 LInf prévoit notamment que l'accès à un document officiel est différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant l'exige. En l'occurrence, la DEEF est estimée que de tels intérêts prévalaient. Toutefois, dans la mesure où un recours a été formé auprès du Tribunal cantonal contre la décision rendue par la DEEF, le Conseil d'Etat ne souhaite pas entrer dans les détails.

1. *Quelle importance donne le Conseil d'Etat à la transparence, comme présentée à l'article 1 de la LInf ?*

Le Conseil d'Etat considère que la LInf est un instrument essentiel permettant la transparence de l'activité de l'Etat. Il entend par conséquent la mettre en œuvre de manière rigoureuse.

Une application stricte de la loi implique également le respect des droits des personnes touchées par la divulgation d'information. Le Conseil d'Etat entend par conséquent respecter pleinement les droits de toute personne intéressée dans la mise en œuvre du droit à l'information.

2. *Le Conseil d'Etat considère-t-il comme prioritaire que le public, donc les contribuables, « soient en mesure de contrôler que les actifs publics soient utilisés conformément aux décisions prises démocratiquement » ?*

Le Conseil d'Etat considère que l'information de la population concernant les actifs de l'Etat, et de manière plus générales ses finances, est primordiale. A ce titre, les comptes de l'Etat de Fribourg sont publiés chaque année sur le site Internet de l'Etat et tout un chacun est en mesure de consulter la valeur des actifs de l'Etat.

Dans le cas particulier, il convient de rappeler que la transaction réalisée avec Micarna SA a fait l'objet d'un décret du Grand Conseil qui a approuvé le montant de la transaction.

3. *Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il l'existence d'une préposée à la transparence si ses préavis ne sont pas suivis ?*

Le principe même d'un préavis est qu'il ne lie pas l'autorité compétente pour rendre une décision. Il permet toutefois de connaître la position d'un organe étatique en général plus spécialisé. En l'occurrence, l'art. 33 al. 2 LInf prévoit que, lorsque la médiation n'aboutit pas, le ou la préposé-e établit à l'intention des parties une recommandation écrite. Cette recommandation n'est toutefois pas contraignante et ne lie pas l'autorité. Ainsi, l'autorité compétente peut s'écarter de la recommandation.

Toutefois, dans un tel cas, une décision formelle et motivée doit être rendue par l'autorité compétente, laquelle peut faire l'objet d'un recours (art. 33 al. 3 et 34 al. 1 LInf). La DEEF a en l'espèce estimé qu'il se justifiait de s'écarter de la recommandation pour les raisons susmentionnées et a rendu une décision dans ce sens. Comme déjà indiqué, cette décision a fait l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dont la procédure est encore pendante.

De manière générale, la recommandation de la Préposée à la transparence et à la protection des données n'intervient que si la procédure de médiation a échoué et que si l'autorité n'a pas donné suite à la demande d'accès. A titre d'exemple, comme cela ressort du rapport d'activité 2023 de l'ATPrDM, 21 demandes de médiation ont été déposées auprès de cette dernière, dont 5 ont abouti à une recommandation, alors que 85 demandes d'accès aux documents ont été annoncées par les autorités organes à l'ATPrDM,. Il y a donc lieu de constater que les organes publics concernés donnent suite à la majorité des demandes d'accès et que pour les cas où une médiation a été requise, la majorité aboutit à un accord.

En outre, les tâches de la Préposée à la transparence et à la protection des données sont nombreuses et ne se limitent pas à la rédaction des recommandations en cas d'échec d'une médiation (art. 41 LInf). Dès lors, son existence ne saurait être remise en cause par le fait, que dans un cas précis et donné, une autorité cantonale n'a pas suivi la recommandation.