

EXTRAIT DU PROCES-VERBAL
DE LA SEANCE DU CONSEIL GENERAL
DU 30 JUIN 2014

M. Pierre-Alain Clément, Syndic, s'exprime en ces termes:

"En séance du 28 mai 2013, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 77 de M. G. Rhally, au nom du groupe démocrate-chrétien/Vert/libéral, et de 43 cosignataires lui demandant la publication sur le site Internet de la Ville de tous les rapports et de toutes les études réalisés, financés ou cofinancés par l'administration communale en vue de la soumission d'un dossier au Conseil général.

Réponse du Conseil communal

Par ce postulat, les signataires souhaitent avoir accès, par le biais du site Internet de la Ville de Fribourg, aux mêmes documents que ceux utilisés par le Conseil communal pour chaque prise de décision. Ils demandent que les membres du Conseil général soient régulièrement informés de la publication de ces documents. Ils estiment également que ces études rappellent ainsi aux membres du Conseil général et à toute la population intéressée le travail fourni par l'administration pour obtenir un développement judicieux et harmonieux de la Ville de Fribourg. Si des intérêts publics ou privés importants s'opposent à une publication, il ne sera renoncé à une publication que si le 'caviardage' et subsidiairement la publication partielle s'avèrent impossibles.

Cette intervention fait notamment suite au débat du 4 mars 2013 relatif à l'octroi d'un crédit d'étude de 250'000 francs pour la révision du PAL, conception directrice, au cours duquel les Conseillers généraux ont demandé de pouvoir disposer régulièrement d'informations sur la révision du PAL et que les études soient rendues publiques dès que possible. Dans sa réponse aux différents intervenants, le Directeur de l'Edilité a relevé que 'le Conseil communal s'engage à mettre en particulier sur le site Internet le plus d'informations et de données possible ... Cette volonté de transparence s'appliquera non seulement à cette révision du PAL mais aussi aux projets fédérateurs...'

1. Devoir d'informer

Les modalités générales du devoir d'informer sont définies à l'article 9 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf, RSF 17.5). L'information doit être donnée rapidement, de manière objective, complète, pertinente et claire (art. 9 al. 1 LInf). Pour le devoir d'informer d'office, il est précisé que l'information est diffusée par des moyens appropriés qui tiennent compte de sa nature et de son importance ainsi que des ressources disponibles. De plus, la diffusion par les médias et la mise à disposition du public par les technologies modernes de communication sont privilégiées (art. 9 al. 2 LInf). Ceci signifie que, dans le choix des moyens de communication, il convient d'avantager les médias et Internet. Enfin, en ce qui concerne la fréquence de l'information d'office, celle-ci doit avoir lieu régulièrement (art. 8 al. 1 let. a LInf). Cependant, l'information peut être limitée en présence d'un intérêt public ou privé prépondérant (art. 10 al. 1 LInf). Il s'agit là d'une limite générale de principe. De plus, il faut tenir compte des données personnelles (art. 11 et 12 LInf).

L'information d'office (art. 8 LInf et 83a LCo) est destinée non seulement à la population de la commune mais aussi à tout public et aux médias. Selon le nouvel article 42a al. 1 RELCo, une information devra être délivrée aussi souvent que nécessaire mais au moins deux fois par an; elle est diffusée en principe au moyen d'un bulletin communal et est envoyée aux médias qui en font la demande. Le choix de cette fréquence minimale se base sur le fait que, dans les communes, il y a au moins deux assemblées par an. Quant au moyen de communication de cette information, le choix du bulletin communal semble être le plus adéquat étant donné que

celui-ci est déjà aujourd'hui largement utilisé. Toutefois, la commune peut informer selon un autre moyen de son choix mais qui doit correspondre aux exigences posées par la LInf, en particulier dans son article 9. En ce qui concerne le contenu de l'information à donner (art. 42a al. 2 RELCo), il porte sur l'ensemble des affaires de la commune, notamment les dossiers de l'assemblée communale ou du conseil général, les intentions et principales décisions du conseil communal, les travaux importants de l'administration communale, les collaborations intercommunales et les établissements communaux.

L'obligation d'avoir un site Internet pour les communes a été instaurée par le biais du nouvel article 42b RELCo. Au cours des dernières années, Internet est devenu un outil précieux, lequel est à même de répondre aux nouvelles exigences de la LInf. Il permet notamment de transmettre une information d'office que les citoyens peuvent directement consulter. Le contenu minimal des sites Internet communaux est défini à l'article 42b al. 2 RELCo. Il s'agit de documents officiels publics qui doivent faire, en principe, déjà l'objet d'une publication de la part des communes.

La liste de l'article 42b al. 2 RELCo prévoit que les sites Internet des communes contiennent notamment:

- a) une information générale sur les principaux organes de la commune et leur composition, ainsi que sur l'administration communale;*
- b) les dates, heures, lieux et ordre du jour des séances de l'organe législatif ainsi que, conformément à l'article 13 al. 2, les procès-verbaux de ces séances;*
- c) le registre des intérêts des membres du conseil communal;*
- d) les règlements de portée générale et les règlements administratifs de la commune;*
- e) le registre et les documents relatifs aux collaborations avec des tiers mentionnés à l'article 84bis LCo;*
- f) les règlements de portée générale et procès-verbaux des assemblées des délégué-e-s des associations de communes – et, le cas échéant, de l'agglomération – dont la commune est membre;*
- g) les documents relatifs aux droits d'initiative et de referendum en matière communale qui sont publiés dans la Feuille officielle, ainsi que les documents analogues des associations de communes dont la commune est membre;*
- h) les bulletins d'information communaux;*
- i) les postes mis au concours.*

Cette liste n'est pas exhaustive et les communes peuvent publier d'autres informations qui leur semblent utiles.

Le devoir d'informer se concrétise également par le fait que les organes publics doivent répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées (art. 8 al. 1 let. b LInf). La demande de renseignements doit être clairement distinguée de la demande d'accès à un document au sens de l'article 31 LInf. Outre le fait qu'elle ne porte pas sur le même objet, elle n'est, contrairement à cette dernière, pas fondée sur un droit du demandeur. En effet, si le droit à l'information de l'article 19 al. 2 Cst. consacre un véritable droit d'accès aux documents officiels, en revanche il n'existe pas un droit à l'obtention de renseignements de la part des organes publics.

L'information doit être donnée rapidement, de manière objective, complète, pertinente et claire (art. 9 al. 1 LInf). Par contre, il y a des limites qui sont données par l'article 10 al. 2 LInf:

'Art. 10 al. 2 LInf

² Les réponses aux demandes de renseignements:

- a) sont fournies dans les limites de ce qui est raisonnablement exigible;*
- b) sont circonscrites aux domaines d'attributions et de compétences de l'organe public;*
- c) ne contiennent pas d'informations exclues du droit d'accès'.*

Pour la lettre c, cela signifie qu'il n'est pas possible d'obtenir de manière informelle par la demande de renseignements ce qui ne peut être octroyé par la demande formelle d'accès. De plus, il faut également tenir compte des autres limites générales qui sont valables pour toute information donnée, à savoir que l'information peut être limitée en présence d'un intérêt public ou privé prépondérant (art. 10 al. 1 LInf) et par rapport à la communication de données personnelles (art. 11 et 12 LInf).

2. Accès aux documents

La LInf instaure le principe selon lequel, toute personne physique ou morale a, dans la mesure prévue par cette loi, le droit d'accéder aux documents officiels détenus par les organes publics (art. 20 al.1 LInf). Sont à considérer comme des documents officiels, tous les documents établis ou reçus par les organes publics qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique tels que rapports, études, procès-verbaux, statistiques, registres, directives, instructions, correspondances, prises de position, préavis ou décisions. Un document non-officiel, par contre, est un document qui n'a pas atteint son stade définitif d'élaboration ou qui est destiné à l'usage personnel (art. 22, art. 29 al. 1 let. a a contrario LInf et art. 2 OAD).

Tous les documents ne sont pas automatiquement ouverts à la population (art. 25ss LInf et art. 7ss OAD). Il y a notamment des exceptions, lorsqu'on est en présence:

- *d'un intérêt public prépondérant qui est reconnu (p.ex. si l'accès au document peut mettre en danger la sûreté de l'Etat ou de l'ordre public);*
- *d'un intérêt privé prépondérant qui est reconnu (par exemple lorsque l'accès peut porter atteinte à la protection des données personnelles);*
- *de documents qui n'ont pas été produits ou reçus à titre principal par un organe public soumis à la LInf;*
- *de procès-verbaux de séances non publiques (voir également art. 103bis LCo);*
- *de réflexions individuelles, d'échanges d'opinions et d'avis de nature politique ou stratégique dans des notes internes servant aux discussions des organes publics;*
- *de documents préparatoires des organes exécutifs, avant la décision;*
- *en outre, le droit d'accès ne peut pas être invoqué à l'égard de documents qui ont été produits ou reçus par les organes publics avant le 1^{er} janvier 2011 (art. 43 LInf).*

L'organe public fait une pesée des intérêts dans chaque cas concret pour déterminer l'existence d'un intérêt public ou privé prépondérant et se voit éventuellement amené à restreindre, différer ou refuser l'accès au document demandé. Pour les autres cas cités ci-dessus (cinq derniers tirets), on est en présence d'exceptions catégoriques au droit d'accès, qui ne supposent ni évaluation du risque, ni pesée des intérêts de la part de l'organe public, mais une 'simple' application du critère posé par la loi.

La LInf cite également des cas dans lesquels l'accès aux documents est garanti (art. 30 LInf). Cette garantie concerne:

- *les budgets et comptes des collectivités publiques et de leurs établissements, ainsi que les comptes des autres institutions étatiques (voir également art. 103bis LCo);*
- *les documents faisant l'objet d'une procédure de consultation externe et, après l'expiration du délai de consultation, les avis exprimés lors d'une telle procédure;*
- *les informations statistiques qui ne sont pas couvertes par le secret statistique, conformément à la législation y relative.*

3. Secret de fonction et des délibérations

Seules les séances des organes communaux législatifs sont publiques (art. 4 al. 1 let. a LInf). A moins que la législation spéciale n'en dispose autrement, les autres séances des organes publics se tiennent à huis clos (art. 5 al. 1 LInf). Ceci signifie que les séances du conseil

communal ou d'une commission communale se déroulent à huis clos. Toutefois, en présence d'un intérêt particulier justifiant la publicité, l'organe peut décider de lever entièrement ou partiellement le huis clos (art. 5 al. 2 LInf).

La LInf a maintenu le secret de fonction de manière explicite en introduisant dans la LCo le nouvel article 83b dont l'alinéa premier a la teneur suivante: 'Les membres du conseil communal et des commissions, les secrétaires de ces organes et les membres du personnel communal sont tenus de ne pas communiquer à des tiers les faits et documents dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui doivent rester secrets en raison de leur nature, des circonstances, d'une prescription ou d'une décision spéciale'.

4. Particularités en matière d'aménagement du territoire

Selon l'art. 36 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), le Conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (al. 1). Le Conseil communal constitue une commission d'aménagement permanente qui l'appuie dans l'élaboration du plan d'aménagement local et l'application de celui-ci (al.2) Quant à l'art. 37 LATeC, il dispose que le conseil communal organise, en collaboration avec la commission d'aménagement, des séances publiques d'information et ouvre la discussion sur les objectifs d'aménagement, le déroulement des études, le contenu des projets et des plans (al. 1). Le Conseil communal veille à ce que le plan d'aménagement local soit accessible à la population (al. 2).

Au vu des dispositions légales qui précèdent, le Conseil communal est tenu de fournir certaines informations. Dans le cadre de la révision générale du PAL, il ne peut toutefois pas le faire à n'importe quel moment. Il est tenu par les phases de procédure prévues par la LATeC.

Mise en œuvre par le Conseil communal

A. D'une manière générale

Soucieux d'une information régulière et précise à l'attention du Conseil général et de la population, le Conseil communal est disposé à publier les rapports et les études réalisées, financées ou cofinancées par l'administration communale en vue de la soumission d'un dossier au Conseil général dans les limites des dispositions légales et réglementaires citées ci-dessus.

B. Révision du PAL et projets fédérateurs

Au stade de la procédure en cours (fin de la phase stratégique), toutes les informations nécessaires ont été publiées sur le site Internet. Six séances d'information pour le public auront lieu dans les quartiers de la ville entre le 14 mai et le 3 juillet 2014.

La suite de la procédure concerne l'élaboration du dossier directeur, du plan d'affectation des zones, du règlement y afférant et du rapport explicatif et de conformité. Ces documents seront présentés à la commission d'aménagement puis adoptés par le Conseil communal en vue de la phase d'examen préalable par les services de l'Etat de Fribourg. Sous peine de violer le secret de fonction (art. 83b LCo), ces documents ne pourront pas être rendus publics car ils sont confidentiels à ce stade. Au surplus, on doit considérer que ces documents n'auront pas atteint leur stade définitif et que, de toute manière, compte tenu de leur nature, il y a un intérêt public prépondérant à ce qu'ils ne soient pas accessibles pendant cette phase.

Le résultat de l'examen préalable permettra de préparer le dossier pour l'enquête publique. Elle sera précédée d'une information au public qui pourra prendre connaissance des documents à ce moment-là, notamment par le biais du site Internet.

Pour les projets fédérateurs, le Conseil suit les recommandations de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) émises en 2012 à propos du choix du site du futur centre sportif à Romont (cf. Newsletter ATPrD 02/2012, p. 5)."