

Synthèse des résultats de la consultation

SLeg/LV, 4.04.08

I. EN BREF	2
A. La consultation	2
B. Evaluation globale	3
II. PRINCIPAUX THÈMES AYANT FAIT L'OBJET D'OBSERVATIONS	4
A. Appréciation globale	4
B. Généralités	5
1) Passage au principe de transparence	5
2) Contenu global, structure et densité législative de l'avant-projet	6
3) Champ d'application de l'avant-projet (art. 2 – 3).....	6
4) Conséquences de l'avant-projet	7
5) Divers.....	7
C. Dispositions sur la publicité des séances et le devoir d'informer	8
1) En général	8
2) Publicité des séances (art. 4 – 7).....	8
3) Devoir d'informer (art. 8 – 11)	8
4) Déclaration des intérêts (art. 12 – 13).....	9
5) Rôle des médias en général (art. 16 – 18).....	10
D. Dispositions sur le droit d'accès	10
1) Appréciations générales	10
2) Notion de document officiel (art. 21)	11
3) Limites du droit d'accès en général	11
4) Pas d'accès aux documents reçus en copie (art. 24 al. 1 let. b).....	12
5) Pas d'accès avant la décision (art. 24 al. 1 let. b).....	12
6) Pas d'accès aux documents antérieurs à la loi (art. 48).....	12
7) Notes internes (art. 28 al. 1 let. b).....	12
8) Relations entre droit d'accès et protection des données (art. 26).....	13
9) Catégories particulières de documents.....	13
10) Compétence pour recevoir et/ou traiter les demandes (art. 31 al. 1 et 42 al. 1)	13
11) Systèmes de classement des documents (art. 43 al. 1)	14
12) Gratuité de l'accès (art. 23 et 41 al. 2)	14
13) Procédure d'accès en général (art. 31 ss).....	15
14) Délais (art. 32 al. 1, 35, 36 al. 2, 38 al. 1 et 39 al. 3).....	15
15) Organe de mise en œuvre du droit d'accès (art. 44 – 46).....	16
E. Adaptation de la législation spéciale	17
1) En général	17
2) Modifications de la loi sur le Grand Conseil (LGC).....	17
3) Modifications de la loi sur les communes (LCo)	17

Annexe 1 : Institutions et organisations consultées – Etat des réponses

Annexe 2 : Table des abréviations

I. En bref

A. La consultation

1. La consultation a eu lieu sur la base d'un *avant-projet* préparé à l'origine par une commission, mais *amendé sur plusieurs points par le Conseil d'Etat*.

2. La *période de consultation* prévue courait entre le début décembre 2007 et la fin février 2008. Plus d'un tiers des réponses sont parvenues avec du retard et la dernière d'entre elles a été réceptionnée à la Chancellerie le 1^{er} avril 2008.

3. *La consultation a été très large* ; outre les destinataires habituels, ont notamment reçus les documents bon nombre de représentants du monde des médias, le pouvoir judiciaire, les Eglises reconnues, les communes et les associations qui les représentent, ainsi que d'autres organisations communales (secrétaires et caissiers, autorités communales de surveillance en matière de protection des données).

4. Une liste des *organes qui ont répondu* figure en annexe (avec une table des abréviations utilisées). On peut relever cependant les faits marquants suivants :

5. Le *nombre total de réponses* est de 157. Par catégories, cela donne les résultats suivants :

- Société civile et politique : 6 réponses sur 11 consultés, dont 5 de partis politiques ; l'un d'entre eux, Les Verts, signale qu'il reprend à son compte les remarques d'Impressum Fribourg.
- Administration au sens large : 47 réponses, dont 2 des organes du Grand Conseil et 2 des associations représentant le personnel de l'Etat ; pour le détail, voir ci-dessous n° 6).
- Pouvoir judiciaire : 5 réponses sur 8 consultés ; le Tribunal cantonal unifié au 1.1.2008 a logiquement fourni une seule réponse ; deux commissions de recours et la Conférence des présidents de tribunaux n'ont pas répondu.
- Communes et Eglises : 5 réponses d'organisations communales et intercommunales particulières (sur 9 consultés), 85 réponses de communes (sur 168 communes) et 2 réponses des Eglises reconnues (sur 3 consultées) ; pour plus de détails, voir ci-dessous n° 7).
- Médias : 7 réponses.

6. Pour l'*administration* au sens large, on peut faire les constatations suivantes :

- Organes du Grand Conseil : le Bureau du Grand Conseil (BuGC) et le Secrétariat du Grand Conseil (SGC) étaient consultés en tant qu'organes concernés par la mise en œuvre de la future loi ; le SGC a émis des observations uniquement sur les modifications de la LGC, alors que le Bureau a renoncé à formuler des remarques complémentaires par rapport à celles des partis et des différentes associations.
- Les Directions elles-mêmes ont des réponses à géométrie variable : la DICS et la DSJ n'ont fait que transmettre les observations de ceux de leurs services qui en ont émises ; la DIAF, la DFIN et la DSAS émettent une appréciation générale, complétée pour la DIAF par des remarques particulières ; la DAEC émet des remarques ponctuelles par l'intermédiaire de son secrétaire général ; et la DEE relève la tendance générale au sein de ses service ainsi que quelques remarques particulières formulées par ceux-ci. CHA, qui a organisé la consultation, n'a pas fourni de réponse propre.
- Toutes les unités administratives spécialement consultées (BEF, SLeg, APrD, SPO, AFin, IF, Arch, SCom, Préfets) ont répondu, à l'exception des Archives de l'Etat.
- Les Directions ont communiqué les observations de 28 autres unités administratives (sur 76 entités susceptibles de répondre) ; à quelques importantes exceptions près, les réponses de ces unités sont peu développées et souvent tournées vers leurs préoccupations internes.
- Aucune Direction n'a transmis de réponse de la part de commissions, de corporations de droit public particulières ou d'autres organismes de droit public cantonal (tels que syndicats d'améliorations foncières ou corporations de triages) ni d'organismes de droit privé qui accomplissent des tâches de droit public.
- Les deux associations de personnel consultées (FEDE et Cadres) ont répondu.

7. Pour le domaine des *communes*, quelques précisions également :

- L'ACF a effectué une étude globale de l'avant-projet et a fourni une réponse détaillée, qui revêt un poids tout particulier en raison du soutien que lui apportent un grand nombre de communes.
- En effet, sur les 83 communes qui ont répondu, 55 se sont bornées à indiquer qu'elles se ralliaient entièrement à la prise de position de l'ACF, et 16 de plus s'y rallient avec des compléments, des précisions ou un soutien particulier sur certains points.
- Ce sont donc finalement 12 communes qui ont fourni une réponse propre.
- Sur trois associations de secrétaires et boursiers communaux qui ont été consultées, deux ont répondu de manière circonstanciée (l'association générale, ASCC, et l'association singinoise, VVGS); la prise de position de la VVGS reçoit en outre le soutien exprès de deux communes (St-Silvester, Plaffeien).
- Sur les 4 autorités communales de surveillance en matière de protection des données existantes, 1 seule (Fribourg) a répondu.

8. Le *contenu des réponses* à la consultation fait l'objet d'une compilation en vue de son traitement pour l'établissement du projet définitif; ce contenu est réparti dans deux documents :

- a) un document principal, qui regroupe par thèmes les appréciations globales ainsi que les remarques les plus importantes ou qui concernent un certain nombre de sujets généraux ;
- b) un deuxième document qui regroupe par articles de l'avant-projet les remarques plus ponctuelles ou qui ne concernent pas l'un des thèmes généraux retenus.

B. Evaluation globale

8^{bis}. La vue d'ensemble des réponses à la procédure de consultation correspond plus ou moins aux réactions suscitées ailleurs en Suisse par ce type de projet, avec quelques oppositions supplémentaires aux particularités de l'avant-projet fribourgeois, et *les résultats sont dès lors assez peu surprenants* :

- a) beaucoup de prises de position divergentes (si ce n'est irréductibles) entre, d'un côté, l'administration cantonale et/ou les communes et, de l'autre côté, les représentants des médias, auxquels se joignent souvent, de façon plus modérée, la plupart des partis politiques ;
- b) en ce qui concerne l'introduction du principe de la transparence, peu de fortes oppositions sur le fond mais passablement de réticences sur sa mise en œuvre de la part de l'administration cantonale, avec comme leitmotivs la surcharge de travail potentielle, les complications administratives et les difficultés d'interprétation ;
- c) un rejet global de la part des médias des limites du droit d'accès proposées dans l'avant-projet, avec surtout (mais pas uniquement) la condamnation sans appel de l'exclusion de l'accès avant la prise de décision, considérée comme vidant à elle seule le droit d'accès de sa substance.

9. Les *observations relatives aux dispositions sur le droit d'accès* sont très nombreuses sur trois points (exclusion de l'accès avant la prise de décision, gratuité de l'accès et délais pour répondre aux demandes) mais concernent également d'autres aspects importants :

- a) Pas d'accès avant la décision : cette solution, on l'a vu, est considérée par les médias comme non conforme à la Constitution et comme vidant à elle seule le droit d'accès de sa substance ; mais elle est approuvée par l'administration, certains la jugeant tout simplement indispensable.
- b) Gratuité de l'accès et de la procédure d'accès : le principe de la gratuité a soulevé un tollé assez général (administration, communes et deux partis politiques) sauf auprès d'un parti (PS) et des médias.
- c) Délais pour répondre aux demandes : le raccourcissement des délais par rapport aux règles ordinaires (20 jours au lieu de 30) est également largement contesté par l'administration cantonale et les communes ; les médias en revanche trouvent ce délai de 20 jours trop long pour leurs besoins spécifiques.
- d) Procédure d'accès : plusieurs critiques sur sa lourdeur ou son caractère détaillé, avec quelques demandes visant à supprimer la médiation ou à se contenter d'une procédure décisionnelle ordinaire.
- e) Organe de mise en œuvre : la nécessité d'instituer un tel organe n'est pratiquement pas contestée ; en revanche, le cumul « protection des données – transparence » au sein de la commission suscite des réactions divergentes : soutenue par les uns, elle est qualifiée d'« aberration » par d'autres.

10. Enfin, du côté des **communes**, la situation peut être résumée très brièvement ainsi :

- a) un rejet assez massif de la suppression de toute possibilité de prononcer le huis clos des assemblées communales ;
- b) une certaine réticence vis-à-vis de l'extension du devoir d'informer d'office, mais surtout sur demande, en raison notamment de la charge de travail que cela peut représenter pour des miliciens ;
- c) une opposition assez large aux privilèges accordés aux médias, privilèges qui seraient contraires à l'égalité de traitement ;
- d) l'admission sans problème de l'obligation de signaler leurs intérêts faite aux conseillers communaux ;
- e) une introduction du droit d'accès dans l'ensemble assez bien acceptée (mieux que dans l'administration cantonale), même si c'est avec « une pointe de scepticisme » et un souci certain du respect de la collégialité des conseils communaux.

11. Dans la synthèse figurant ci-dessous, sont résumées les appréciations globales ainsi que les remarques les plus importantes, essentiellement (mais pas exclusivement) celles qui figurent dans la compilation par thèmes. Comme dans toute synthèse, la **simplification indispensable** trahit forcément dans certains cas les nuances émises par les auteurs des remarques.

II. Principaux thèmes ayant fait l'objet d'observations

A. Appréciation globale

12. L'essentiel des observations et appréciations générales sont axées sur l'un ou l'autre des domaines traités dans l'avant-projet, et l'on se référera à ce sujet aux **pt B.1, C.1 et D.1** ci-dessous. Néanmoins, quelques organes consultés émettent des observations globales qu'il est difficile de classer sous ces différents points.

13. De manière générale, l'avant-projet ne plie pas sous le poids des compliments. Mais la **qualité technique des documents mis en consultation et/ou l'importance des travaux effectués** sont quand même relevées par quelques organes (PDC, SLeg, HEF_TS, SG_DSJ-Bry, MP, ECAB, Granges-Paccot), en des termes parfois élogieux : « avant-projet très complet, rapport explicatif remarquablement structuré et documenté » ; « documents clairs, précis et complets » ; « bon équilibre entre apports des nouveaux droits définis par la Cst. et leur mise en œuvre » ; « texte à la hauteur du défi ». En outre, le BEF relève le respect du langage épïcène.

14. En ce qui concerne le **déroulement des travaux**, quelques organes regrettent de manière générale l'intervention du Conseil d'Etat dans les travaux avant la mise en consultation (UDC, Radio Fribourg) et d'autres relèvent qu'il a fallu 7 ans depuis la motion Berset/Rhône pour rédiger un avant-projet (Impressum Fribourg, La Gruyère).

15. Plusieurs organes signalent le **caractère théorique, technique ou juridique de l'avant-projet, ainsi que sa complexité** (SPO, Afin, SLeg_AS, HEF_TS, Le Pâquier) **et l'importance de la marge d'interprétation** qu'il laisse aux organes de mise en œuvre (SAfU, ACF). P. ex., l'Afin parle de dispositions « très théoriques et peu en prise avec la réalité des choses » et la commune du Pâquier relève que « l'avant-projet recèle des nuances juridiques qui échappent parfois aux miliciens ».

16. Il n'y a que *peu d'adhésions globales et de rejets complets* de l'avant-projet. Mais il y en a quand même quelques-unes, dans un sens comme dans l'autre :

- a) Adhèrent ainsi à l'avant-projet globalement, ou l'approuvent, l'acceptent ou émettent un préavis positif : PDC, TC, CEx, ASRF, CSCL, Corminboeuf, Morat, Düdingen, Rossens (qui parle d'un « ensemble de règles raisonnables et supportables »).
- b) En ce qui concerne les communes, l'ACF s'exprime en faveur de l'avant-projet avec quelques réserves et une pointe de scepticisme.
- c) Du côté des médias, le jugement est plus dur : l'avant-projet ne remplit pas le mandat constitutionnel, il prévoit tellement de restrictions que la loi est vidée de sa substance et il constitue même sur certains points un retour en arrière par rapport à la situation actuelle alors que Fribourg, avec ses finances saines et son climat politique serein, jouit d'un cadre idéal pour l'introduction d'une telle loi (Impressum Suisse, Impressum Fribourg, La Liberté ; cf. ég. La Gruyère et RSR-TSR). En bref, selon Impressum Fribourg, on est « passé d'un grand cru espéré à une amère piquette ».
- d) Les avis entièrement négatifs ne sont pas l'apanage des médias ; la commune de Galmiz demande de pas poursuivre les travaux et ne voit pas de nécessité de changer quoi que ce soit dans le domaine de l'information, car il n'y a pas de demande à l'échelon communal.

B. Généralités

1) Passage au principe de transparence

17. Les *réactions* face à l'introduction du principe de transparence *varient d'un extrême à l'autre* :

- a) Certains organes l'approuvent globalement : PDC, PS, Les Verts, DSAS, DIAF, SenOA, Uni, FEDE, CEx, ASCC, VVGS, Tafers, CSCL, ECath, CSP ; les représentants du monde des médias partagent naturellement cette approbation, mais estiment que les restrictions posées dans l'avant-projet vident le principe de sa substance (Impressum Suisse, Impressum Fribourg, La Liberté, La Gruyère).
- b) D'autres ne s'opposent pas au principe, admettent qu'il faut l'accepter et l'intégrer ou en prennent simplement note : DEE, SAMPP, SPoMi, EB, SPO, ACF, Rossens, Gruyères.
- c) Plus mitigés sont p. ex. la DFIN, le SG_DICS, le SFF ou le SCG, Villars-sur-Glâne. On retrouve dans leurs appréciations une approbation de l'idée de transparence, mais une contestation parfois assez radicale de sa mise en œuvre ou même de la nécessité d'une mise en œuvre ; p. ex., le SCG soutient le principe de transparence qu'il estime appliquer déjà dans la pratique, mais considère que l'introduction de règles transforme ses avantages en inconvénients.
- d) Enfin, certains constatent que la situation devient moins confortable pour l'administration (Préfets) ou relèvent avec insistance les difficultés d'application du principe (AFin, SPO) ainsi que le risque d'affecter fortement les activités administratives au détriment de la qualité du traitement de l'information (DEE, Cadres).

18. *Sur le plan communal*, le principe n'est pas remis en cause et même *plutôt bien accepté*, mais on sent dans quelques prises de positions un certain souci par rapport aux principes de collégialité et de confidentialité des délibérations de l'exécutif :

- a) L'ACF se contente d'une « pointe sceptique propre à tout changement », alors que pour d'autres la mise en œuvre de la loi ne devrait pas leur causer de gros problèmes au quotidien (CSCL, Düdingen, St. Silvester, Rossens).
- b) Le souci du principe de collégialité est parfois formulé de manière générale avec dans certains cas une référence au risque de décourager certaines personnes de s'engager (p. ex. CSCL, Ursy ; nb : ce souci est aussi exprimé en relation avec l'accès aux pv des séances des conseils communaux, cf. ci-dessous n° 83).

19. Plusieurs organes parlent des *effet pervers du principe de transparence* :

- a) Sont cités notamment l'ajustement de pratiques administratives protectrices (DFIN), l'influence de la possibilité d'une publication sur l'information contenue dans les documents (AFin, Villars-sur-Glâne), la rédaction différente des documents (SG_DICS) ou la généralisation de la communication orale (DEE, Cadres).

- b) Les médias relèvent sur ce même thème que le but de la loi est d'inciter à la transparence et non à l'auto-censure (Impressum Suisse, Impressum Fribourg).

2) Contenu global, structure et densité législative de l'avant-projet

20. Il y a peu de remarques sur le contenu global de l'avant-projet, mais quand même des *demandes de complètement ou de suppression* :

- a) La réunion en une seule loi de l'information et de la protection des données est demandée par DFIN.
- b) L'introduction de dispositions sur l'information en matière de votations est demandée par PLR et Préfets.
- c) Simultanément, la suppression du chapitre sur le devoir d'informer est implicitement demandée par PLR et Préfets.

21. Deux *remarques relatives à la structure* de l'avant-projet :

- a) L'insertion du chap. 2 relatif au devoir d'informer entre les chap. 1 (dispositions générales) et 3 (droit d'accès) est contestée par PLR et Préfets. Selon eux, ce chap. 2 « complique la bonne compréhension de l'ensemble, inséré qu'il est entre deux chapitres qui traitent chacun du même thème, à savoir celui de l'accès aux documents officiels ».
- b) Une proposition est faite de créer une loi séparée pour la procédure d'accès, dans l'optique de clarifier la situation pour le citoyen (SLeg_AS).

22. Enfin, la *densité législative* de l'avant-projet est parfois critiquée, plusieurs organes relevant qu'il est parfois *très ou trop détaillé* (PDC, Fribourg), ce qui du point de vue des communes leur enlève la possibilité d'une adaptation aux circonstances particulières (Morat). On retrouve cette critique plus particulièrement en relation avec la procédure d'accès, dont la simplification est demandée (cf. ci-dessous n° 68.b).

3) Champ d'application de l'avant-projet (art. 2 – 3)

23. Le champ d'application de l'avant-projet est *largement critiqué en ce qui concerne l'exclusion des Eglises*. Pour le reste, il fait l'objet de quelques remarques demandant à ce que les notions utilisées soient explicitées ; en outre, les autres restrictions apportées au champ d'application par le Conseil d'Etat lors de son examen de l'avant-projet sont contestés par des représentant des médias.

24. Globalement :

- a) Le champ d'application de la future loi est approuvé expressément par le PDC.
- b) Il n'est pas suffisamment explicite pour l'AFin et la notion d'organes de l'Etat et des communes doit être explicitée selon SG_DSJ-BRy.
- c) Le CM demande que sa soumission à la loi soit clarifiée.

25. Eglises :

- a) Leur exclusion du champ d'application de la loi est approuvée par PDC et EER.
- b) Mais elle est largement contestée par PS, PRD, ECath (sous réserve de l'avis des autres Eglises), La Brillaz et les représentants des médias (Impressum Suisse, Impressum Fribourg, RSR-TSR, La Gruyère, La Liberté, Radio Fribourg).
- c) ECath demande (sous réserve de l'avis des autres Eglises) que la réintroduction de la solution de la Commission LInf.

26. Personnes privées :

- a) Le critère de l'art. 2 let. b repris du droit fédéral (personnes privées qui peuvent édicter des règles de droit ou prononcer de décisions CPJA) est contesté par Impressum Fribourg, qui propose de le supprimer.

- b) Demandent en outre de soumettre à la loi les organismes de droit privé dans lesquels les collectivités publiques détiennent une participation majoritaire (Groupe E, TPF, SAIDF) : Impressum_Fribourg, La Gruyère.

27. La *possibilité pour le Conseil d'Etat d'exclure des organes publics* du champ d'application de la loi est contestée par PS et Impressum Fribourg.

4) Conséquences de l'avant-projet

28. La *charge de travail que devrait entraîner la mise en œuvre* de la future loi est appréciée de diverses manières. La conviction dominante est que cette charge est *sous-évaluée dans le rapport explicatif*, mais il y a quand même un certain nombre d'exceptions :

- Certains estiment qu'il ne devrait pas y avoir beaucoup plus de travail pour l'administration (UDC, EB) ou que la mise en œuvre de la loi ne devrait pas leur causer de gros problèmes au quotidien (CSCL, Düringen, St. Silvester) ; une commune parle même d'un « ensemble de règles raisonnables, qui restent supportables pour les conseils communaux et leurs administrations » (Rossens).
- D'autres sont d'avis qu'il devrait certes y avoir un surcroît de travail, mais conviennent que cette augmentation est impossible à évaluer avant quelques années de pratique (Préfets) ou dépend des journalistes (SAfU).
- La majorité des consultés qui se sont exprimés sur le sujet soulignent ou craignent l'accroissement du volume des tâches et/ou les complications résultant de l'avant-projet (DSAS, DIAF, DEE, SG_DICS, SBC, SFF, SCG, ASCC, Fribourg, Galmiz, Autigny, Plaffeien).

29. Conséquence logique de cette crainte d'un accroissement des tâches, plusieurs *demandes concrètes* portant soit sur une *analyse plus approfondie des conséquences financières* (AFin, SeCA, Cadres, Gurmels pour les communes) soit sur des *dotations en personnel* supplémentaire (DSAS, DIAF, SCG).

30. Dans ce contexte, la *nécessité d'une phase d'apprentissage* est relevée à plusieurs reprises, avec des propositions de mesures :

- organisation d'une formation de base et/ou d'un appui durant la phase d'apprentissage, que ce soit pour l'administration cantonale (SPO, AFin, SPoMi) ou spécifiquement pour les communes (ASCC) ;
- analyse d'un financement particulier pour ce programme de formation (SPO, AFin) ;
- entrée en vigueur de la loi à reporter d'un ou deux ans pour pouvoir organiser cette formation (SPO) ;
- mise en place d'un système de personnes de contact analogue à celui existant en matière de protection des données (SPO).

5) Divers

31. Autres remarques d'ordre général :

- Amélioration de l'information et de l'accès aux documents *en matière environnementale* demandée par Les Verts.
- Soulèvent la question de *l'opportunité d'un règlement d'exécution* et d'une adaptation de l'OInf : SG_DSJ-BRy, SAMPP.
- Souhaite l'introduction d'une *réserve générale de la législation spéciale* : SG_DSJ-BRy.

C. Dispositions sur la publicité des séances et le devoir d'informer

1) En général

32. Les dispositions du chapitre 2 sont dans l'ensemble *peu contestées*.

33. Les rares remarques générales émises à leur sujet sont *fortement contrastées* :

- a) Le chapitre en entier n'apporte aucune nouveauté et est de surcroît mal placé dans le texte pour les Préfets.
- b) C'est en revanche ce chapitre qui constitue la principale avancée ou le principal intérêt de l'avant-projet pour les autres intervenants, essentiellement des représentants des médias (SLeg_ag, Impressum Suisse, Impressum Fribourg, La Gruyère).

2) Publicité des séances (art. 4 – 7)

34. Le *caractère public de certaines séances* fait l'objet des remarques suivantes :

- a) La publicité des séances des organes délibératifs de personnes morales de droit public (art. 4 al. 1 let. c) est critiquée par PDC, mais acceptée expressément par DIAF et SFF.
- b) Le TC prend note du fait que la publicité des débats et du prononcé du jugement sera revue dans un projet séparée et approuve la non-publicité des délibérations des autorités judiciaires.
- c) Fribourg conteste la possibilité donnée par l'art. 5 al. 2 aux organes de lever le huis clos de leurs séances.

35. La *notion de huis clos* fait l'objet de diverses critiques, principalement mais pas uniquement de la part des communes :

- a) La notion de huis clos partiel (art. 4 al. 2) est contestée par PDC.
- b) Dans le même sens, la participation de tiers à une séance à huis clos est jugée contraire à la notion-même de huis clos par ACF, St. Ursen, Villars-sur-Glâne, Ursy, Saint-Martin, Marly, qui demandent la suppression de l'art. 7 al. 2.
- c) Le devoir d'informer en cas de huis clos (art. 7 al. 1) est contesté par PLR.
- d) Pour les communes, la soumission au secret de fonction (art. 7 al. 2) en cas de huis clos n'est pas suffisante pour un organe comme le conseil communal (nécessité d'un secret des délibérations) : ACF, St. Ursen, Vuadens, Marly, Gruyères.

3) Devoir d'informer (art. 8 – 11)

36. Le *devoir d'informer* fait l'objet de quelques remarques en relation avec son *étendue*, en général et en ce qui concerne les *réponses à fournir aux demandes de renseignements* :

- a) Certains organes soulèvent le problème de l'étendue et des limites de l'information à fournir : problème général à résoudre en précisant expressément ces limites dans la loi (SG_DSJ-BRy), ou problème qui se pose surtout pour les administrations communales (ASCC, ainsi que quelques remarques émises au sujet de la modification de l'art. 60 LCo, cf. ci-dessous n° 82).
- b) C'est surtout le devoir de répondre aux demandes de renseignements (art. 8 al. 1 let. b) qui soulève des inquiétudes chez quelques intervenants (notamment communaux, cf. ci-dessous n° 82), avec une exception notable puisqu'un organe souhaite en faire un droit du citoyen :
 - La question des limites de l'information à donner se pose de manière aiguë ici. La règle de l'art. 8 al. 1 let. b serait formulée de manière trop absolue et donnerait l'impression d'une priorité de principe de l'information sur les autres prestations que doit fournir l'Etat (SLeg_as). Problème à résoudre en reprenant la formulation de l'OInf – réponses limitées à des renseignements de fait, fournies pour autant que le fonctionnement normal de l'unité le permette – (SLeg_as) ; ou alors en ajoutant dans le texte légal le critère du « raisonnablement exigible » mentionné dans le rapport explicatif (ACF, St. Ursen).
 - Le problème des demandes de renseignements en relation avec des situations individuelles est soulevé par le BEF, qui demande la création d'un « guichet famille ».

- Un service (SPS) estime qu'il est surprenant qu'il n'y ait pas un droit d'obtenir des renseignements qui soit justiciable comme l'est le droit d'accès.

37. Les *modalités générales de l'information* (art. 9) font l'objet de *plusieurs contestations*, de la part des communes pour lesquelles elles constituent une nouveauté mais aussi de la part l'administration cantonale (alors même qu'elles sont pour l'essentiel déjà consacrées dans la LOCEA depuis de nombreuses années, ce que relève expressément le SAgri) :

- a) Relèvent la latitude d'appréciation des termes retenus et estiment de manière générale que les règles sont formulées de manière trop absolue et/ou demandent une autre formulation : SLeg_as, ACF, Morat, St. Ursen, Düdingen, Villeneuve, Gruyères.
- b) En particulier sur les termes de l'art. 9 al. 1 : le critère de la rapidité de l'information est contesté par DIAF, SCom, et Gruyères ; le principe selon lequel l'information doit être donnée de manière complète est contesté par DAEC ; et en ce qui concerne l'exactitude, le PRD demande « qui jugera de la qualité de l'information ».
- c) Soulève la question de la traduction : SLeg_as.

38. Les *dispositions sur la communication de données personnelles* (art. 10 s.) sont approuvées globalement par le PDC et font en outre l'objet de quelques remarques, de nature plutôt ponctuelle (elles sont recensées dans la compilation par articles), notamment :

- a) A l'échelon communal, certains demandent de la part de l'organe de mise en œuvre des directives et des exemples (VVGS, Tafers).
- b) On retrouve cette demande en particulier pour la communication de données personnelles sur internet (VVGS, Tafers ; cf. aussi Fribourg s'agissant du droit de consulter les pv des assemblées communales, ad art. 103^{bis} LCo). L'APrD estime quant à elle qu'une réglementation sur ce qui peut être mis sur internet est nécessaire, alors que l'APrD_Fribourg préférerait une limite de temps pour résoudre le problème.

4) Déclaration des intérêts (art. 12 – 13)

39. De manière générale, les dispositions sur la déclaration des intérêts sont accueillies favorablement, y compris en ce qui concerne leur *extension aux conseillers communaux* :

- a) Cette extension aux conseillers communaux est approuvée expressément par divers organes (PDC, ACF, Impressum Fribourg, La Gruyère) ; mais elle est quand même contestée par deux organes, en raison de sa non-confirmité avec la Constitution (SLeg_ag) ou sous l'angle de la publicité du registre (Fribourg).
- b) La question de savoir s'il est nécessaire d'étendre encore cette obligation aux fonctions exécutives de l'échelon intercommunal est soulevée par SCom.

40. Pour la *tenue des registres communaux*, l'avant-projet prévoyait deux solutions à choix. Se sont prononcés :

- a) en faveur de la tenue par les préfectures : PDC, PLR, DAEC, AFin, Préfets, SCom, HEF_TS, VVGS, APrD_Fribourg, Morat, Rossens, Tafers, Villars-sur-Glâne, Avry, Impressum Suisse et Impressum Fribourg, La Gruyère ; arguments principaux : accessibilité facilitée, anonymat des demandes d'accès, uniformisation, simplification pour les petites communes.
- b) en faveur de la tenue par les communes : ACF et la septantaine de communes qui se sont ralliées à sa position, ainsi que Bulle et St. Ursen ; arguments : simplification, adaptation rapide du registre, autonomie communale.

41. Des *précisions complémentaires* sont demandées sur trois points :

- a) les buts de la déclaration des intérêts, et notamment le lien avec la récusation (SeCA, ASCC) ;
- b) les intérêts à signaler à l'échelon communal (ASCC, Gruyères) ;
- c) la répartition des compétences entre l'organe de surveillance et l'organe qui tient le registre (SCom, ASCC).

5) Rôle des médias en général (art. 16 – 18)

42. Le *statut particulier accordé par l'avant-projet aux médias est approuvé* globalement par quelques organes (PDC, Fribourg, CSP, Impressum Fribourg), avec quelques demandes complémentaires :

- a) Demande de la part de CSP de renforcer l'art. 16 al. 1 (« ... erleichtern den *formlosen und raschen Zugang der Medien zur Information* »).
- b) Demande de la part d'Impressum Fribourg de supprimer la partie de l'art. 18 al. 2 relative au fait que les médias doivent informer la présidence de leur présence et ne pas perturber la séance ; cette demande est toutefois contredite par une remarque de l'APrD_Fribourg qui aimerait au contraire renforcer cet aspect (en exigeant que la présidence informe à son tour les participants).

43. *Ce statut est en revanche contesté* sur la plupart des points importants (art. 16 al. 3 et 18 al. 3, mais aussi art. 23 al. 3 ou 32 al. 1) **par l'ACF et bon nombre de communes** (cf. p. ex. St. Ursen, Gruyères, Villars-sur-Glâne) ; en particulier :

- a) La règle relative à la prise en compte des besoins des médias (art. 16 al. 2) est contestée par Rossens.
- b) La participation des médias à des séances à huis clos (art. 18 al. 3) est contestée par PDC, ACF, CSCL, Düringen, Ursy, Marly, Gruyères qui demandent la suppression de l'art. 18 al. 3 ; à noter que la notion de huis clos partiel (qui concerne surtout les médias) est en outre remise en question de manière générale par le PDC (cf. ci-dessus n° 35.a).
- c) La gratuité de l'information pour les médias prévue à l'art. 16 al. 3 est contestée par l'ACF et St Ursen, alors que Bulle demande une simple d'atténuation (introduction d'un « en principe »).

44. Les *dispositions sur l'accréditation* (art. 17) font l'objet principalement de deux remarques ponctuelles (cf. la compilation par articles) :

- a) demande d'une accréditation par média plutôt que par journaliste (Radio FR) ;
- b) la possibilité d'un retrait de l'accréditation est contestées par le CSP.

D. Dispositions sur le droit d'accès

1) Appréciations générales

45. Les réponses contiennent quelques *appréciations générales* concernant les dispositions sur le droit d'accès, dans l'ensemble *plutôt négatives* même s'il y a des exceptions :

- a) Dans les avis plutôt positifs, on trouve le PDC, qui soutient dans les grandes lignes les principes retenus pour l'exercice du droit d'accès (mais est plus réservé en ce qui concerne les limites posées), ainsi que SG_DSJ-BRy, pour qui les dispositions prévues montrent bien les compromis à faire entre droit d'accès et prise en compte d'autres intérêts privés ou publics.
- b) Un parti politique se demande s'il n'aurait pas été plus simple de reprendre directement les règles de la LTrans plutôt que de les disséquer dans divers articles (PRD).
- c) Les autres appréciations générales sont clairement négatives : trop d'entraves (PS, UDC) ; le CE n'a pas vraiment adhéré au changement de mentalité appelé par le rapport (SLeg_AG) ; législation la plus restrictive de Suisse, renversement du principe du secret purement théorique (Impressum Fribourg, La Gruyère, La Liberté).

2) Notion de document officiel (art. 21)

46. La définition large de la *notion de document officiel* fait l'objet de très peu de remarques, mais certaines d'entre elles montrent que des explications seront encore nécessaires à ce sujet :

- a) La définition retenue est jugée satisfaisante par le PDC.
- b) A l'inverse, elle est considérée comme très difficile à saisir par certains (Fribourg, AFin). Avec des demandes de clarifications secteur par secteur (AFin) ou de précisions dans une approche plus restrictive (S2).
- c) Elle est contestée radicalement par SG_DICS, pour qui un document officiel est un document certifié, représentant le point de vue officiel de l'organe compétent.
- d) Enfin, une commune demande si un avis de taxation est un document officiel (Rossens).

47. *Documents extraits de base de données* (art. 21 al. 2) : la notion de traitement informatique « simple » soit être précisée selon SPO, pour éviter d'augmenter la charge des gestionnaires de logiciels.

48. L'exception relative aux documents *inachevés ou destinés à l'usage personnel* (art. 21 al. 3) est soutenue par ACF et PRD ; mais la notion de note personnelle n'est pas claire pour SAFU.

3) Limites du droit d'accès en général

49. Les *restrictions complémentaires du droit d'accès introduites dans l'avant-projet par le Conseil d'Etat* (pas d'accès aux documents reçus uniquement en copie, pas d'accès aux documents avant la prise de décision, pas d'accès aux documents antérieurs à la loi) suscitent des réactions contrastées :

- a) Elles sont approuvées de manière générale par plusieurs intervenants, pour l'essentiel de l'administration cantonale (PLR, DSAS, AFin, Préfets, SG_DICS).
- b) Elles sont approuvées par certains avec une grosse exception relative à la suppression de l'accès avant la prise de décision (PDC), ou contestées principalement sur cette exception par d'autres organes (SLeg_ag).
- c) Elles sont contestées de manière globale par trois partis politiques ainsi que les représentants des médias (UDC, PS, Les Verts, Impressum Suisse, Impressum Fribourg, La Gruyère, La Liberté).
- d) Il faut en outre constater que ces limites ne suscitent que peu ou pas de réactions de la part des communes et de leurs représentants.

50. Les avis particuliers formulés à l'égard de ces diverses restrictions sont compilés en détail ci-après. Vient s'y joindre le *problème de l'adverbe « notamment » qui introduit la liste des intérêts publics prépondérants* permettant de limiter l'accès (art. 25 phr. intr. ; cf. compilation par articles) et qui est contesté par deux partis politiques ainsi que par les représentants des médias (PS, PDC, Impressum Suisse, Impressum Fribourg, RSR-TSR, La Gruyère, La Liberté).

51. Enfin, on sent chez certains le *besoin d'une réglementation catégorique permettant de savoir ce qui est accessible et ce qui ne l'est pas* sans avoir à se creuser la tête :

- a) Un service concède que les limites sont exprimées en termes clairs, mais va susciter une activité d'interprétation (SPoMi).
- b) Un autre service estime que l'appui de spécialistes sera nécessaire pour la mise en œuvre de ces dispositions purement juridiques (AFin).
- c) Il y a également des demandes visant à obtenir une réglementation détaillée (listes de documents accessibles ou non accessibles) ou la limitation du principe de transparence à des types précis de documents ou d'activités publiques (S2, Fribourg).
- d) Cf. aussi les cas particuliers soulevés, ci-dessous n° 60.

4) Pas d'accès aux documents reçus en copie (art. 24 al. 1 let. b)

52. La *suppression de l'accès pour les documents reçus uniquement en copie* a fait l'objet de rares observations spécifiques :

- a) Indispensable selon SG_DICS, elle est contestée uniquement par les représentants des médias, de façon modérée (Impressum Suisse) ou catégorique (Impressum Fribourg, La Liberté).
- c) Il est nécessaire de préciser la notion « reçus à titre principal » (Préfets).

5) Pas d'accès avant la décision (art. 24 al. 1 let. b)

53. La *paralyse du droit d'accès avant la prise de décision* suscite en revanche de nombreuses interventions radicalement opposées, qui en font *un des nœuds de l'avant-projet* :

- a) Elle est approuvée par un parti politique et par l'administration cantonale (PLR, DSAS, DIAF, AFin, SG_DICS, SAgri).
- b) Elle est contestée principalement pas trois partis politiques et les représentants des médias (PDC, PS, UDC, SLeg_AG, Impressum Suisse, Impressum Fribourg, RSR-TSR, La Gruyère, La Liberté, Radio Fribourg).

54. Plus que le nombre des interventions, c'est leur *virulence* et les *arguments avancés* qui sont significatifs de l'importance du problème :

- a) Ceux qui approuvent la disposition insistent sur l'importance qu'il y a de protéger le processus de formation de l'opinion, alors que les opposants sont d'avis qu'un droit de regard sur les processus en formation constitue justement l'une des bases de la démocratie (Impressum Suisse, Radio FR).
- b) La constitutionnalité de l'art. 24 al. 1 let. b est mise en doute par plusieurs intervenants dont un parti politique (PDC, SLeg_AG, Impressum Suisse et Impressum Fribourg, La Gruyère et La Liberté) ; pour eux cette règle réintroduit à elle seule le principe du secret (Impressum Fribourg, La Liberté, La Gruyère).
- c) Certains parlent même d'un retour en arrière par rapport à la situation actuelle, selon laquelle bon nombre de documents préparatoires sont diffusés d'office (UDC, Impressum Fribourg, Impressum Suisse, La Gruyère, La Liberté, Radio-FR, RSR-TSR) ; en excluant complètement ces documents du droit d'accès, le risque existe en effet que le champ des informations transmises d'office soit réduit spontanément par les organes publics (Impressum Fribourg, La Gruyère).

6) Pas d'accès aux documents antérieurs à la loi (art. 48)

55. La *suppression de l'accès pour les documents antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi* n'échappe pas à *l'opposition entre administration et représentants des médias* :

- a) Elle est soutenue par un parti politique et par l'administration, cantonale mais aussi communale (PDC, DSAS, AFin, SG_DICS, Cadres, ACF, ASCC).
- b) Deux partis politiques sont plus dubitatifs : l'UDC souhaite au moins garantir l'accès pour les documents vieux de moins de 2 ans, et le PLR aimerait connaître les raisons qui motivent cette règle.
- c) Les représentants des médias (Impressum Suisse, Impressum Fribourg, RSR-TSR, La Gruyère, La Liberté, Radio Fribourg) contestent catégoriquement la règle (« il faudra attendre des années avant que cette loi ne soit véritablement utile à la bonne information du public »).

7) Notes internes (art. 28 al. 1 let. b)

56. Qu'ils soient favorables ou défavorables au droit d'accès, bon nombre d'organes qui se prononcent sur la question des notes internes reconnaissent que *la notion est floue ou difficile à interpréter* (SG_DICS, Fribourg, Impressum Suisse, RSR-TSR, Radio Fribourg).

57. Quant à la *solution à retenir*, elle ne fait pas l'unanimité :

- a) Plusieurs organes soutiennent la solution de l'avant-projet (PDC AFin, ACF, St. Ursen).

- b) Les explications relatives au « saucissonnement » prévu par l'avant-projet sont jugées tortueuses par un service, qui estime que de toute manière l'intégralité de ces notes internes devrait être soustraite du droit d'accès (SG_DICS).
- c) Alors que les représentants des médias sont d'avis qu'il faut supprimer toute allusion aux notes internes et laisser les limites ordinaires s'appliquer (Impressum Fribourg, La Liberté).

8) Relations entre droit d'accès et protection des données (art. 26)

58. Quelques *appréciations générales* sont formulées au sujet des relations entre droit d'accès et protection des données :

- a) Estiment que les dispositions de l'avant-projet permettent d'assurer à l'avenir la protection des données et de la personnalité : SenOA, SAMPP, EB, FEDE.
- b) Se demande si des adaptations ponctuelles de la LPrD sont suffisantes : SEnOF.
- c) Est d'avis que l'avant-projet effectue de l'équilibrisme entre les deux principes, qui risque de poser des problèmes aux communes : APrD_Fribourg.

59. Avec deux *propositions concrètes* :

- a) Sont favorable à l'introduction du principe de caviardage prévu par le droit fédéral : DIAF et SAgri, parce qu'ils estiment que la protection des données doit avoir la priorité sur le droit d'accès ; SLeg-ag et SFF, parce que l'avant-projet accorde trop de place à la protection des données.
- b) Souhaite que l'ensemble des dossiers personnels (dossiers des personnes) soient soustraits du droit d'accès : SG_DICS.

9) Catégories particulières de documents

60. Plusieurs organes souhaitent s'assurer de la solution qui sera retenue pour des *catégories particulières de documents*, souci qui rejoint un peu les remarques citées ci-dessus n° 51 :

- a) Les Verts partent de l'idée que les rapports EVALFRI seront accessibles en tant que documents ayant fait l'objet d'une procédure de consultation externe.
- b) Le SEJ part de l'idée que les dossiers ouverts au titre de la protection des enfants ne sont pas accessibles aux personnes non concernées, remarque qui rejoint un peu la proposition citée ci-dessus pt 48b.
- c) Le S2 et le SG_DICS soulèvent la question de l'accès aux épreuves d'examen préparées par les enseignants et des tableaux de notes par classes.

61. Par ailleurs, il y a plusieurs demandes, parfois formulées de manière peu claire, visant à introduire de *nouveaux cas d'accès exclu* :

- a) Rapports de l'IF (IF).
- b) Documents préparatoires des séances non publiques (Uni).
- c) Documents de la Police cantonale (Pol).

10) Compétence pour recevoir et/ou traiter les demandes (art. 31 al. 1 et 42 al. 1)

62. La *compétence pour recevoir et/ou traiter les demandes d'accès* fait l'objet de plusieurs remarques critiques :

- a) Plusieurs organes relèvent les risques d'inégalité de traitement ou la nécessité d'assurer un traitement identique des demandes d'accès au sein de l'Etat (DSAS, SPO) ainsi qu'une application cohérente et homogène des nouvelles dispositions (AFin, VVGS, Tafers).
- b) La création de modèles et directives pour les communes est demandée pour assurer cette homogénéité (VVGS, Tafers).
- c) La compétence du producteur ou destinataire principal pour recevoir et/ou traiter la demande (art. 31 al. 1 et 42 al. 1) est contestée par plusieurs organes, qui demandent :

- la reconnaissance de la compétence du détenteur (SLeg_ag, Impressum Fribourg, La Gruyère) ;
- la centralisation des demandes auprès d'un guichet unique/Chancellerie (PDC, PS) ;
- la création d'une base de données publique permettant de gérer les demandes et les réponses (SPO) ;
argument principal : éviter aux demandeurs d'être ballottés d'un service à l'autre.

11) Systèmes de classement des documents (art. 43 al. 1)

63. La question des *systèmes de classement* fait l'objet d'observations assez *radicalement divergentes* entre demandeurs potentiels et destinataires potentiels des demandes :

- a) Sont favorables à une uniformisation des systèmes de classement, susceptible de rendre service dans d'autres domaines : PLR, Villars-sur-Glâne.
- b) Réclament la mise à disposition du public de répertoires et plans de classement, conformément à ce que prévoyait l'avant-projet de la commission : PDC, PS, Impressum Suisse, Impressum Fribourg, La Gruyère, La Liberté, Radio Fribourg.
- c) Demandent qu'il n'y ait pas d'uniformisation et/ou de publication des systèmes de classement : SG_DICS, SAfU, ACF.
- d) Demandent la suppression de toute contrainte concernant les systèmes de classement, laquelle relève de l'organisation interne de l'organe public : SCom, Cadres.

12) Gratuité de l'accès (art. 23 et 41 al. 2)

64. La *question de la gratuité de l'accès et de la procédure d'accès est celle qui a fait couler le plus d'encre*, avec plus d'une trentaine de prises de position qui lui sont expressément consacrées.

65. La majorité d'entre elles proviennent de l'administration cantonale et des communes, et sont *favorables à la suppression de la gratuité* :

- a) Contestent la gratuité de l'accès, dans le but d'éviter l'abus des demandes et de couvrir au moins en partie le surcroît de travail : PDC, PLR, DIAF, DAEC, SCom, SLeg_AS, Préfets, SG_DSJ-BRy, SFF, Cadres, CEx, ACF, CSCL et de nombreuses communes qui se prononcent expressément sur la question, en plus de celles qui soutiennent la position de l'ACF (Düdingen, Fribourg, Morat. St. Ursen, Villars-sur-Glâne, Avry, Ursy, Riaz, Rossens, Marly, Le Pâquier, Gruyères, Fräschels)
- b) Plusieurs organes parlent toutefois d'un émolument minime ou non dissuasif (SCom, Préfets) ou se réfèrent au système fédéral, qui prévoit l'accès payant avec la possibilité de renoncer à l'émolument dans les cas simples (SLeg_as, SFF).
- c) Contestent la gratuité de la procédure d'accès : SCom, SG_DICS, ACF, CSCL, Fribourg, Rossens, St-Ursen, Gruyères.
- d) Contestent non pas la gratuité de la procédure d'accès, mais la suppression de l'avance de frais dans le cas d'un recours : PLR (quand le recours est manifestement abusif), SLeg_as.

66. Quelques voix quand même pour *soutenir le principe de gratuité*, voir pour l'élargir :

- a) Soutien général de la part du PS ; à noter qu'il ne faut sans doute pas prendre la quasi-absence de remarques sur le sujet de part des représentants des médias pour un manque de soutien.
- b) Un représentant des médias demande quand même que toute exception à la gratuité soit supprimée pour tout le monde, arguant du fait que la facturation des émoluments ne couvrira probablement pas les frais de perception de l'émolument (Impressum Fribourg).

67. Enfin, certains organes se prononcent expressément sur la *situation des médias* (art. 23 al. 3) :

- a) D'accord avec la gratuité de l'accès pour les médias : PDC, PLR.
- b) Opposition catégorique à la gratuité de l'accès pour les médias : Rossens, et il faut sans doute admettre que l'ACF aussi (opposition à l'art. 16 al. 3, cf. ci-dessus n° 43.c, qui devrait logiquement valoir aussi pour l'art. 23 al. 3).

13) Procédure d'accès en général (art. 31 ss)

68. La *procédure d'accès est considérée comme plutôt lourde ou détaillée* par plusieurs intervenants provenant essentiellement de l'administration, même si certains la jugent adéquate :

- a) Un service (EB) estime que ces dispositions ne devraient pas créer des difficultés, alors que le PDC relève le caractère formel des dispositions mais admet leur nécessité pour les cas délicats.
- b) Divers organes trouvent la procédure lourde et/ou la réglementation détaillée et/ou demandent une simplification (SG_DICS, SCom, AFin, SLeg_as), susceptible de passer par :
 - la suppression de la médiation (SCom, APrD_Fribourg) ou au moins son caractère facultatif pour les communes (APrD_Fribourg) ;
 - une procédure décisionnelle ordinaire (SG_DSJ-BRy et Fribourg) ;
 - l'allègement des dispositions et/ou l'édiction d'une loi autonome sur la procédure (SLeg_as) ;
 - la simplification des voies de droit (SLeg_as) ;
 - la suppression de toute procédure décisionnelle ? (Radio FR).

69. Si la suppression de la médiation est demandée par certains, son *élargissement en relation avec la mise en place de la médiation administrative générale* requise par l'art. 119 Cst. est également proposée par d'autres (Verts, SLeg_ag).

70. Enfin, la suppression de toute *exigence de forme pour le dépôt de la demande* fait réagir plusieurs organes de l'administration cantonale et des communes (cf. compilation par articles, ad art. 31) :

- a) L'identification du demandeur est incontournable pour l'ACF et St Ursen, qui demandent une modification du rapport explicatif à ce sujet.
- b) Mais la plupart d'entre eux souhaitent de toute manière au moins une demande écrite (DIAF, SFF, SPS, CSCL, Avry, Düdingen, Morat).
- b) Et certains demandent en outre une motivation sommaire (Villars-sur-Glâne, Ursy).

14) Délais (art. 32 al. 1, 35, 36 al. 2, 38 al. 1 et 39 al. 3)

71. L'avant-projet fixe dans certains cas à l'organe public (art. 35, 36 al. 2) ou au demandeur (art. 38 al. 1) un *délai raccourci de 20 jours* plutôt que le délai ordinaire de 30 jours. Comme la gratuité de l'accès, cette question a suscité *beaucoup d'interventions* avec des *divergences importantes*.

72. Ces délais de 20 jours sont jugés *trop courts par l'administration cantonale et les communes* :

- a) Demandent la généralisation du délai de 30 jours (certains ne se prononcent cependant pas expressément sur tous les aspects) : DIAF, SPS, SCom, SLeg_as, ACF, CSCL et de nombreuses communes (Bulle, Düdingen, St. Ursen, Villars-sur-Glâne, Ursy, Gruyères, Fräschels), avec notamment comme argument le fait que certains conseils communaux ne siègent pas de manière hebdomadaire.
- b) Les communes estiment en outre qu'il faut suspendre les délais pendant les fêtes légales (ACF, CSCL, Villars-sur-Glâne, Gruyères, Rossens, St Ursen, Fräschels).

73. Les délais de 20 jours sont en revanche jugés *trop longs essentiellement par les représentants des médias* :

- a) Demandent un raccourcissement, ou à tout le moins une procédure accélérée pour les médias : SLeg_ag, Impressum Suisse, Impressum Fribourg, RSR-TSR.
- b) A noter à ce sujet que les communes s'opposent à tout régime préférentiel pour les médias (art. 32 al. 2) : ACF, Gruyères, St Ursen.

74. L'ACF et St Ursen demandent par ailleurs qu'un *délai de 30 jours soit fixé à l'autorité de recours* (l'art. 39 al. 3 ne prévoit qu'un « délai approprié à la nature de l'affaire »).

15) Organe de mise en œuvre du droit d'accès (art. 44 – 46)

75. *L'institution d'un organe spécifique* de mise en œuvre et de surveillance du droit d'accès n'est que peu contestée :

- a) Le dispositif de surveillance paraît trop étendu à un intervenant, qui pourrait tout au plus « imaginer une commission ad hoc light » (SG_DSJ-BRy).
- b) Les partis politiques admettent en revanche implicitement la nécessité d'un tel organe, dans la mesure où ils approuvent globalement la solution de l'avant-projet (PDC, PLR) ou demandent la création d'un organe distinct de la protection des données (PS).
- c) L'institution d'un préposé à la transparence est en outre expressément jugée de manière positive, et même dans certains cas considérée comme indispensable, par d'autres intervenants, essentiellement les représentants des médias (DSAS, Impressum Fribourg, La Liberté, RSF-TSR).
- d) Sous l'angle des tâches qui lui sont confiées, quelques remarques :
 - L'extension de ces tâches à la sensibilisation de la population et/ou à la surveillance de l'information d'office est demandée par certains (Impressum Fribourg, La Gruyère).
 - Le cumul « assistance des demandeurs – médiation » est considéré comme un peu gênant par d'autres (SLeg_as, SLeg_ag).

76. Le *cumul « transparence – protection des données »* dans la même autorité (qui, selon l'avant-projet, n'a lieu qu'à l'échelon de la commission, et pas à celui des préposés) est, quant à lui, diversement apprécié :

- a) La solution de l'avant-projet est approuvée expressément par le PDC et le PLR, alors que certains réclament une fusion complète avec un seul organe s'occupant de la protection des données et de la transparence (Fribourg, APrD_Fribourg).
- b) Certains sont un peu dubitatifs en soulevant le problème des conflits d'intérêts possibles (Impressum Suisse, SLeg_ag).
- c) Avis de l'APrD, également un peu mitigé : « La Commission propose de garder la composition actuelle de la Commission, c'est-à-dire de 5 membres pour des raisons d'efficacité. Si cela devait ne pas convenir, elle propose de garder la Commission avec 5 membres pour la protection des données et de prévoir une *seconde composition de la Commission pour l'information* ».
- d) L'idée de la commission de la transparence et de la protection des données est radicalement contestée par le PS, SG_DSJ-BRy, Impressum Fribourg (qui la qualifie d'« aberration »), La Liberté et La Gruyère.
- e) Enfin, certains estiment gênant que la composition de la commission soit réglée dans la LPrD plutôt que dans la LInf (Impressum Fribourg, La Gruyère, SLeg_ag, APrD_Fribourg).

77. La *solution prévue pour les communes* (libre choix entre l'institution d'un organe propre ou la soumission à l'autorité cantonale) a aussi suscité quelques réactions :

- a) La solution de l'avant-projet est approuvée globalement par l'ACF (et donc par les 57 communes qui soutiennent la détermination de celle-ci).
- b) La liberté de choix est en revanche contestée par certains, soit parce qu'elle est susceptible d'entraîner des inégalités de traitement entre communes (Préfets), soit à cause de la charge que constitue pour l'Etat la surveillance des communes non dotées de leur propre organe (AFin).
- c) Remarques particulières sur l'institution de l'organe communal de surveillance :
 - Appareil bien lourd à mettre en place (Préfets).
 - Proposition de désigner le préfet comme organe de médiation pour les communes (VVGS et Tafers).
 - Proposition de pouvoir désigner directement l'organe de protection des données, au moins pour les communes (APrD_Fribourg, Fribourg).
- d) A défaut d'un organe communal, la surveillance exercée par l'Etat devrait être facturée aux communes (AFin).

E. Adaptation de la législation spéciale

1) En général

78. Une seule **appréciation générale** sur l'adaptation de la législation spéciale, celle du PDC pour qui les modifications proposées sont « les conséquences logiques de l'application des nouveaux droits institués par le projet ».

2) Modifications de la loi sur le Grand Conseil (LGC)

79. Outre quelques remarques ponctuelles de moindre importance, les modifications de la LGC suscitent essentiellement des **observations sur les trois points où l'avant-projet propose des nouveautés** :

- a) L'extension du devoir d'informer des commissions parlementaires prévue à l'art. 23 LGC (obligation de signaler toutes les propositions soumises au vote) est saluée par les représentants des médias (Impressum Fribourg, La Gruyère, La Liberté) mais fortement contestée par le PLR et le SGC.
- b) La limitation des cas de huis clos pour les séances du plenum (art. 119 LGC) est contestée de manière générale par le SGC et pour ce qui concerne la levée de l'immunité par le PLR.
- c) Enfin, la possibilité pour les médias relater certains éléments des débats tenus à huis clos avec l'accord de la présidence (art. 120 LGC) est également contestée de manière générale par le SGC et le PLR, notamment parce que c'est donner trop de pouvoir à la présidence (cf. aussi à ce sujet SLeg_as).

3) Modifications de la loi sur les communes (LCo)

80. Les modifications de la LCo soulèvent logiquement l'intérêt des communes (et de leurs représentants) et mettent en évidence les **divergences entre les communes et les médias fribourgeois** ; c'est l'un des deux ou trois thèmes qui suscitent le plus d'observations.

81. La **suppression de la possibilité de prononcer le huis clos des assemblées communales** ou conseils généraux (art. 9bis et 15 LCo) reçoit un **accueil mitigé** :

- a) Les médias fribourgeois s'en félicitent certes, en relevant qu'ils ont été confrontés plusieurs fois à l'exclusion injustifiée d'un journaliste (Impressum Fribourg, La Liberté, La Gruyère).
- b) Mais cette suppression est contestée par un parti politique (PDC) et les communes (ACF, CSCL, Düdingen, Fribourg, Gruyères, Marly, Rossens, St Ursen, Ursy, Villars-sur-Glâne), qui demandent le maintien de la solution actuelle destinée à des situations extraordinaires ou exceptionnelles (ACF, Gruyères, St Ursen, Ursy).
- c) Exemples de situations pouvant justifier un huis clos : « objets délicats du fait de la proximité », « sujets touchant des voisins ou des connaissances » (Villars-sur-Glâne) ; « dossiers délicats de naturalisation » (Fribourg).

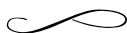
82. L'**introduction à l'art. 60 LCo d'un devoir d'informer du conseil communal** formulé de manière analogue à celui qui est prévu dans la LOCEA pour le Conseil d'Etat (information régulière sur ses intentions, ses décisions et les travaux importants de l'administration) suscite diverses réactions, dont certaines un peu **craintives par rapport à la charge de travail engendrée** :

- a) Cette introduction est saluée par Impressum Fribourg, qui souligne la nécessité d'avoir une formulation détaillée et demande en outre qu'elle soit introduite plus avant dans la liste des tâches du conseil communal.
- b) Elle ne suscite pas de remarque spécifique de la part de l'ACF et de la CSCL (mais l'ACF demande quand même des formulations atténuées strictes pour les art. 8 et 9 AP_LInf auxquels l'art. 60 al. 3 let. j LCo fait implicitement référence, cf. ci-dessus n° 36.b et 37.a).
- c) Elle est critiquée sur un point par l'ASCC et quelques communes (Rossens, Ursy) : la nécessité d'informer sur les « intentions du conseil communal » leur paraît problématique.

- d) Quelques communes souhaitent en outre le maintien de la formulation actuelle (Corminboeuf, Galmiz) ou, constatant qu'un devoir d'informer tel que formulé dans l'avant-projet générerait un travail hors de proportion avec le but recherché, demandent de prévoir que ce devoir puisse être rempli à l'occasion des questions posées en assemblée communale (Granges-Paccot).

83. La *relativisation du secret des procès-verbaux* des séances du conseil communal et des commissions communales (art. 103^{bis} al. 2 LCo), qui correspond pourtant à la solution actuelle, suscite des *réactions très négatives de la part des communes* :

- a) Souhaitent la suppression de la possibilité pour le conseil communal d'autoriser la consultation des pv de ses séances, souvent en relevant l'importance du principe de collégialité pour les conseils communaux : ACF, CSCL, Arconciel, Bulle, Düdingen, Galmiz, Gruyères, Ursy, St Martin, Vuadens.
- b) Cette possibilité est considérée comme contraire au secret des délibérations prévu par l'art. 83^{bis} LCo par Vuadens. Et, de manière générale, l'avis des communes est que la soumission au secret de fonction en cas de huis clos n'est pas suffisante pour un organe comme le conseil communal, pour lequel le secret des délibérations est nécessaire (ACF, St. Ursen, Vuadens, Marly, Gruyères, Arconciel, Riaz, remarques faites à propos de l'art. 7 AP_LInf, cf. ci-dessus n° 35.d).
- c) Souhaitent en outre la suppression de la possibilité d'autoriser la consultation des pv des commissions communales : ACF, CSCL, Fribourg, Düdingen, Arconciel, Gruyères (mais pas Bulle).
- d) Une commune (Marly) accepte en revanche expressément la solution de l'art. 103^{bis} al. 2 LCo.



Annexe 1

Institutions et organisations consultées – Etat des réponses

SLeg / 4.04.08

1) Société civile et politique : 6 réponses

a) Partis politiques (5/7)

Nom	Abréviat.	Date réception
Parti démocrate-chrétien	PDC	3/4.03.08
Parti libéral-radical	PLR	5/10.03.08
Parti socialiste	PS	3.03.08
Union démocratique du Centre	UDC	3.03.08
Verts fribourgeois	Verts	3.03.08

N'ont pas répondu : Parti chrétien social et Mouvement « Ouverture ».

b) Autres (1/4)

Nom	Abréviat.	Date réception
Section fribourgeoise de la Fédération romande des consommateurs	FRC	29.02.08

N'ont pas répondu : Forum du commerce fribourgeois, Fédération fribourgeoise des retraités, Conseil des jeunes.

2) Administration au sens large : 47 réponses

a) Grand Conseil (2 / 2)

Nom	Abréviat.	Date réception
Bureau du Grand Conseil	BuGC	25.03.08
Secrétariat du Grand Conseil	SGC	14.03.08

b) Directions (7 / 7)

Nom	Abréviat.	Date réception
Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport	DICS	29/02.08
Direction de la sécurité et de la justice	DSJ	6.03.08
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts	DIAF	10.03.08
Direction de l'économie et de l'emploi	DEE	28.03.08
Direction de la santé et des affaires sociales	DSAS	4.03.08
Direction des finances	DFIN	10.03.08
Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions	DAEC	29.02.08

N'a pas répondu : la Chancellerie d'Etat (organisatrice de la consultation).

c) Unités administratives spécialement consultées (8 / 9)

Nom	Abréviat.	Date réception
Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille	BEF	15/18.02.08
Service de législation (nb : déterminations de deux collaborateurs du Service)	SLeg (as ou ag)	26/27.02.08

Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données	APrD	29.01.08
Service du personnel et d'organisation	SPO	3.03.08
Administration des finances	AFin	4/5.03.08
Inspection des finances	IF	28/29.02.08
Service des communes	SCom	22/25.02.08
Conférence des préfets	Préfets	15.02.08

N'ont pas répondu : les Archives de l'Etat.

d) Unités administratives ordinaires, par Directions (28)

DICS (10 / 18)

Nom	Abréviat.	Date réception
Secrétariat général	SG-DICS	29.02.08
Service de l'enseignement obligatoire de langue française	SEnOF	29.02.08
Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande	SEnOA	29.02.08
Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré / Conférence des recteurs	S2	29.02.08
Service des affaires universitaires	SAfU	29.02.08
Service archéologique	SAEF	29.02.08
Service des biens culturels	SBC	29.02.08
Service des ressources	SRess	29.02.08
Université	Uni	29.02.08
Haute Ecole fribourgeoise de travail social	HEF-TS	29.02.08

DSJ (8 + 2 / 15)

Nom	Abréviat.	Date réception
Secrétariat général	SG-DSJ-Bry	6.03.08
Police cantonale	Pol	6.03.08
Service des affaires militaires et de la protection de la population	SAMPP	6.03.08
Service de la population et des migrants	SPoMi	6.03.08
Service de la surveillance des fondations et de la prévoyance professionnelle	SSFP	6.03.08
Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments	ECAB	13.02.08
Ministère public	MP	6.03.08
Etablissements de Bellechasse	EB	6.03.08

DIAF (3 + 3 / 11)

Nom	Abréviat.	Date réception
Service de l'agriculture	SAgri	10.03.08
Laboratoire cantonal	LC	10.03.08
Service des forêts et de la faune	SFF	10.03.08

DEE (0 / 10)

NB : la réponse de la DEE relaie quelques remarques formulées par certains services ; la première d'entre elles émane clairement du Service de la statistique (SStat).

DSAS (3 / 13)

Nom	Abréviat.	Date réception
Service de la prévoyance sociale	SPS	4.03.08
Service de l'enfance et de la jeunesse	SEJ	4.03.08
Etablissement cantonal des assurances sociales	ECAS	4.03.08

DFIN (2+3 / 10)

Nom	Abréviat.	Date réception
Service du cadastre et de la géomatique	SCG	10.03.08
Association des conservateurs du registre foncier	RF	10.03.08

DAEC (2 / 6)

Nom	Abréviat.	Date réception
Secrétariat général	SG-DAEC	29.02.08
Service des constructions et de l'aménagement	SeCA	29.02.08

CHA (0 / 1)

—

e) Personnel de l'Etat (2 / 2)

Nom	Abréviat.	Date réception
Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg	FEDE	3/5.03.08
Association des magistrats et cadres supérieurs de l'Etat de Fribourg	Cadres	27.02/3.03.08

3) Pouvoir judiciaire : 5 réponses

Nom	Abréviat.	Date réception
Conseil de la magistrature	CM	12.03.08
Tribunal cantonal (Tribunal cantonal + Tribunal administratif)	TC	29.02/5.03.08
Office des juges d'instruction	OJI	26.02.08
Commission d'expropriation	CEX	27.02.08
Autorité de surveillance du registre foncier	ASRF	12.02.08

N'ont pas répondu : la Conférence des présidents de tribunaux et des juges d'instruction, la Commission de recours en matière de nouvelle mensuration parcellaire, la Commission de recours en matière d'améliorations foncières.

4) Communes et Eglises : 92 réponses

a) Organisations générales + surveillance de la protection des données (5 / 8)

Nom	Abréviat.	Date réception
Comité de l'Association des communes fribourgeoises	ACF	13/14.02.08
Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes	CSCL	29.02/4.03.08
Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg	ASCC	3/4.03.08

Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks	VVGS	18.02.08
Autorité communale de surveillance en matière de protection des données – Fribourg	APrD-Fribourg	28.02.08

N'ont pas répondu : l'Association des secrétaires et des boursiers communaux du Lac et les Autorités communales de surveillance en matière de protection des données de Bulle, Marly et Villars-sur-Glâne.

b) Communes (85 / 168)

b.1. 12 communes ont fourni une réponse propre :

Bulle, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Galmiz, Granges-Paccot, Morat, Rossens, St Ursen, Tafers, Villars-sur-Glâne, Vuadens.

b.2. 16 communes se sont ralliées à la prise de position de l'ACF avec des compléments (parfois importants), précisions ou soutiens particuliers sur certains points :

Arconciel, Autigny, Avry, Fräschels, Gruyères, Gurmels, La Brillaz, Le Pâquier, Marly, Plaffeien, Riaz, St Silvester, St-Martin, Ursy, Villeneuve, Villorsonnens.

b.3. 57 communes se sont ralliées intégralement à la prise de position de l'ACF :

Bösingen, Bossonnens, Botterens, Broc, Châtel-St-Denis, Chatonnaye, Chénens, Chésopelloz, Cheyres, Corserey, Courtepin, Cressier, Crésuz, Cugy, Echarlens, Ependes, Estavayer-le-Lac, Farvagny, Ferpicloz, Font, Givisiez, Gletterens, Granges, Grolley, Hauterive, Jaun, Kerzers, Kleinböisingen, La Folliaz, La Roche, La Sonnaz, Marsens, Mézières, Montagny, Morlon, Muntelier, Murist, Neyruz, Oberschrot, Plasselb, Pont-la-Ville, Rechthalten, Remaufens, Ried bei Kerzers, Romont, Russy, Saint-Aubin, Semsales, Senèdes, Siviriez, Torny, Treyvaux, Villarepos, Villarsel-sur-Marly, Vuisternens-dt-Romont, Vuisternens-en-Ogoz, Wünnewil-Flamatt.

c) Eglises (2/3)

Nom	Abréviat.	Date réception
Corporation ecclésiastique catholique	ECath	3.03.08
Eglise évangélique réformée	EER	6.02.08

N'a pas répondu : la Communauté israéliite.

5) Médias : 7 réponses

a) Organisations générales

Nom	Abréviat.	Date réception
Impressum Suisse		29.02/3.03.08
Impressum Fribourg		5/7.03.08
RSR – TSR		5/6.03.08
Conseil suisse de la presse	CSP	29.02/3.03.08

b) Médias locaux accrédités auprès de CHA

Nom	Abréviat.	Date réception
Radio Fribourg	Radio FR	29.02/3.03.08
La Liberté		4.03.08
La Gruyère		4.03.08

Annexe 2

Table des abréviations

ACF	Comité de l'Association des communes fribourgeoises
AFin	Administration des finances
APrD	Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données
APrD-Fribourg	Autorité communale de surveillance en matière de protection des données – Fribourg
ASCC	Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg
ASRF	Autorité de surveillance du registre foncier
BEF	Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille
Cadres	Association des magistrats et cadres supérieurs de l'Etat de Fribourg
CEx	Commission d'expropriation
CM	Conseil de la magistrature
CSCL	Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes
CSP	Conseil suisse de la presse
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DEE	Direction de l'économie et de l'emploi
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJ	Direction de la sécurité et de la justice
EB	Etablissements de Bellechasse
ECAB	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments
ECAS	Etablissement cantonal des assurances sociales
ECath	Corporation ecclésiastique catholique
EER	Eglise évangélique réformée
FEDE	Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg
FRC	Section fribourgeoise de la Fédération romande des consommateurs
HEF-TS	Haute Ecole fribourgeoise de travail social
IF	Inspection des finances
LC	Laboratoire cantonal
MP	Ministère public
OJI	Office des juges d'instruction
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR	Parti libéral-radical
Pol	Police cantonale
Préfets	Conférence des préfets
PS	Parti socialiste
RF	Association des conservateurs du registre foncier
S2	Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré / Conférence des recteurs
SAEF	Service archéologique
SAFU	Service des affaires universitaires
SAgri	Service de l'agriculture
SAMPP	Service des affaires militaires et de la protection de la population
SBC	Service des biens culturels
SCG	Service du cadastre et de la géomatique
SCom	Service des communes
SeCA	Service des constructions et de l'aménagement
SEJ	Service de l'enfance et de la jeunesse
SEnOA	Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande
SEnOF	Service de l'enseignement obligatoire de langue française
SFF	Service des forêts et de la faune
SGC	Secrétariat du Grand Conseil
SG-DAEC	Secrétariat général DAEC
SG-DICS	Secrétariat général DICS
SG-DSJ-Bry	Secrétariat général DSJ (Benoît Rey)
SLeg-(as ou ag)	Service de législation (nb : déterminations de deux collaborateurs du Service)
SPO	Service du personnel et d'organisation
SPoMi	Service de la population et des migrants
SPS	Service de la prévoyance sociale
SRess	Service des ressources
SSFP	Service de la surveillance des fondations et de la prévoyance professionnelle
TC	Tribunal cantonal (Tribunal cantonal + Tribunal administratif)
UDC	Union démocratique du Centre
Uni	Université
VVGS	Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks