

Ordonnance sur l'accès aux documents (OAD)

du 14.12.2010 (version entrée en vigueur le 01.07.2019)

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg

Vu la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf), notamment sa section 3;

Sur la proposition de la Chancellerie d'Etat,

Arrête:

1 Objet et champ d'application

Art. 1 En général

¹ La présente ordonnance comprend les dispositions d'exécution de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) relatives au droit d'accès.

² Elle s'applique à l'ensemble des organes soumis à la LInf; toutefois, les articles 16 al. 2, 19 et 21 ne s'appliquent qu'au Conseil d'Etat et à son administration, y compris les établissements personnalisés.

^{2bis} Elle s'applique aussi aux personnes privées désignées à l'article 20 al. 1^{bis} LInf; ces personnes sont, dans les limites fixées par cette disposition, considérées comme des «organes publics» au sens de la présente ordonnance.

³ Les compétences réglementaires particulières attribuées au Grand Conseil, au Tribunal cantonal et aux communes par les articles 23 al. 4, 35 al. 1, 37 al. 1 et 39 al. 4 LInf sont réservées.

Art. 1a Documents manifestement publics

¹ Ne sont pas considérées comme des demandes d'accès au sens de la LInf les demandes qui concernent des documents ayant déjà été diffusés officiellement auprès du public, à condition que leur divulgation ne présente à l'évidence aucun risque d'atteinte à des intérêts publics ou privés.

² L'accès à ces documents peut être accordé par tout organe qui les détient. Les règles relatives à la compétence pour traiter la demande et à la procédure d'accès ne sont pas applicables.

Art. 1b Documents archivés

¹ Lorsqu'une demande d'accès concerne des documents versés aux archives historiques et qui ne sont plus au bénéfice d'un délai de protection, l'exercice de l'accès et la perception des émoluments sont régis par le règlement sur l'archivage.

2 Principe et limites du droit d'accès**Art. 2** Notion de «document officiel» (art. 22 al. 1 et 3 LInf)

¹ Sous réserve des alinéas 2 et 3, sont des documents officiels tous les documents établis ou reçus par les organes publics et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique, tels que rapports, études, procès-verbaux, statistiques, registres, directives, instructions, correspondances, prises de position, préavis, décisions ainsi que, de manière générale, les différentes pièces composant un dossier.

^{1bis} Avec les mêmes réserves, les informations sur l'environnement définies à l'article 22 al. 4 LInf sont assimilées à des documents officiels.

² Un document a atteint son stade définitif d'élaboration lorsque:

- a) l'organe public dont il émane l'a signé ou approuvé;
- b) son auteur-e l'a définitivement remis au ou à la destinataire notamment à titre d'information ou pour que celui-ci ou celle-ci prenne position ou une décision.

³ Un document est destiné à l'usage personnel lorsqu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique mais est utilisé exclusivement par son auteur-e comme moyen auxiliaire (notes de travail ou copies annotées).

Art. 3 Exercice de l'accès (art. 23 LInf)

¹ Lorsque l'accès est accordé, l'auteur-e de la demande peut choisir le mode d'exercice qui lui convient, à moins que cette préférence ne soit déraisonnable; l'organe public privilégie dans la mesure du possible l'envoi par courrier électronique du document ou de l'adresse Internet à laquelle il peut être téléchargé.

² Lorsqu'une copie d'un document soumis au droit d'auteur est fournie, l'organe public rend la personne qui a demandé l'accès attentive aux restrictions d'utilisation prévues par la législation y relative.

³ La consultation sur place d'un document a lieu dans les locaux de l'organe public, durant les heures d'ouverture ordinaires des bureaux.

Art. 4 Gratuité et émoluments (art. 24 LInf) – Principes

¹ L'exercice de l'accès et les différentes phases de la procédure d'accès sont gratuits, sous réserve des règles qui suivent.

² L'organe compétent pour traiter la demande peut percevoir un émolument dans les cas suivants:

- a) lorsque le travail qu'il a effectué pour le traitement initial de la demande (assistance à l'auteur-e de la demande, recherche du document, consultation des tiers concernés, détermination) et/ou pour permettre l'exercice de l'accès (caviardage du document, confection d'une copie électronique, fourniture d'explications complémentaires) dépasse les deux heures, pour le temps de travail qui excède cette durée;
- b) lorsqu'il délivre une copie du document, pour la confection de la copie papier, la remise d'imprimés ou de supports d'information électroniques et l'envoi postal du document.

³ Les phases de médiation, de décision et de recours restent gratuites dans tous les cas, à l'exception du recours devant le Tribunal cantonal (art. 24 al. 1, 2^e phr., LInf).

Art. 5 Gratuité et émoluments (art. 24 LInf) – Tarif

¹ Le tarif des émoluments qui peuvent être perçus en vertu de l'article 4 al. 2 est le suivant:

- a) 50 centimes par page A4 pour la remise de copies papier, y compris le temps passé à leur confection;
- b) 60 francs de l'heure pour le temps de travail qui excède les deux heures;
- c) frais effectifs pour la confection de copies papier spéciales, pour la remise d'imprimés ou de supports d'information électronique ainsi que pour l'envoi postal du document.

Art. 6 Gratuité et émoluments (art. 24 LInf) – Modalités particulières

¹ L'organe public qui envisage de percevoir un émolument informe dès que possible l'auteur-e de la demande du montant prévisible de celui-ci.

² Il renonce à percevoir un émolument lorsque le montant est inférieur à 30 francs ou lorsque l'accès est entièrement refusé.

³ Les frais liés aux besoins particuliers des personnes handicapées ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'émolument.

⁴ Les exceptions à la gratuité ne s'appliquent pas aux médias (art. 24 al. 2, 2^e phr., LInf).

Art. 7 Accès différé ou restreint (art. 25 al. 1 LInf)

¹ L'organe public détermine si l'accès doit être différé ou restreint plutôt que refusé en se fondant sur le principe de proportionnalité.

² Lorsqu'une limitation revêt un caractère temporaire, l'accès est différé; l'organe public veille à ce qu'il soit accordé quand l'obstacle à la communication est levé.

³ Lorsqu'une limitation ne concerne qu'une partie des informations contenues dans le document, les passages concernés sont caviardés de manière à ce qu'ils ne puissent pas être reconstitués et que les occultations soient clairement reconnaissables.

Art. 8 Demande soulevant des difficultés particulières ou nécessitant une charge de travail disproportionnée

¹ Une demande soulève des difficultés particulières au sens des articles 9 al. 3, 13 al. 2 let. a, 19 al. 3 et 21 al. 3 de la présente ordonnance lorsque:

- a) elle porte sur un grand nombre de documents, concerne des documents particulièrement volumineux ou nécessite la consultation d'un grand nombre de personnes;
- b) le ou les documents demandés paraissent spécialement difficiles à identifier ou ont déjà été versés aux archives historiques;
- c) l'évaluation des risques ou la balance des intérêts en présence apparaissent comme particulièrement délicates; ou que
- d) le travail nécessité par le traitement initial de la demande et l'octroi de l'accès dépassera selon toute vraisemblance les deux heures.

² La charge de travail permettant de donner suite à une demande est manifestement disproportionnée au sens de l'article 26 al. 2 let. b LInf lorsque l'organe public n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont il dispose ordinairement, de traiter la demande dans les délais fixés sans négliger gravement l'accomplissement de ses autres tâches.

3 Déroulement de la procédure d'accès (art. 36 al. 2 LInf)**Art. 9** Identification du document et assistance (art. 31 et 32 al. 1, 1^{re} phr. LInf)

¹ Dans la mesure du possible, la personne qui demande l'accès fournit les indications permettant l'identification du document recherché, telles que le titre du document, sa date, ses auteur-e-s ou une référence ou, à défaut, une période déterminée ou le domaine visé.

² L'organe public renseigne les personnes intéressées sur les documents accessibles et les assiste dans l'identification du document recherché.

³ L'auteur-e de la demande peut être invité-e à fournir des indications complémentaires sur le document recherché; l'organe public peut en outre exiger la confirmation écrite d'une demande adressée par oral lorsque celle-ci soulève des difficultés particulières.

Art. 10 Traitement initial de la demande – Consultation des tiers concernés (art. 32 al. 2, 2^e phr., LInf)

¹ Lorsque la demande semble comporter un risque d'atteinte à des intérêts publics ou privés, les tiers concernés sont consultés, qu'il s'agisse d'autres organes publics ou de personnes privées.

² Un bref délai est imparti aux tiers concernés pour faire valoir leur point de vue.

³ Au terme de la consultation, l'organe public octroie l'accès ou rend sa détermination.

Art. 11 Traitement initial de la demande – Exceptions au principe de la consultation

¹ L'organe public qui prévoit de refuser entièrement l'accès peut renoncer à la consultation dans les situations suivantes:

- a) l'accès est complètement exclu de par la loi, notamment dans les cas visés à l'article 29 LInf;
- b) la pesée entre l'intérêt du public à l'information et l'intérêt des personnes concernées à la protection de leurs données personnelles penche manifestement dans le sens d'un refus de l'accès, et la consultation entraînerait en outre un travail administratif disproportionné;
- c) la demande est, conformément à l'article 26 al. 2 LInf, considérée soit comme clairement abusive, soit comme susceptible d'engendrer une charge de travail manifestement disproportionnée au sens de l'article 8 al. 2.

² La consultation n'est pas non plus nécessaire:

- a) pour octroyer un accès complet, restreint ou différé au document lorsque la pesée d'intérêts est si nettement favorable à la divulgation prévue qu'il n'y a pas lieu d'envisager raisonnablement des intérêts publics ou privés propres à entraîner un autre résultat;
- b) pour octroyer l'accès aux données personnelles contenues dans le document lorsque ces données sont présumées publiques en vertu de l'article 12 LInf, ou lorsque les personnes concernées ont consenti à leur divulgation ou que ce consentement peut être présumé.

Art. 12 Traitement initial de la demande – Détermination de l'organe public (art. 32 al. 3 LInf)

¹ La détermination est adressée:

- a) à la personne qui a demandé l'accès, lorsque l'organe envisage de différer, restreindre ou refuser ce dernier;
- b) à la personne qui a fait valoir un intérêt privé durant la consultation, lorsque l'organe public envisage d'accorder l'accès malgré son opposition.

² La détermination est sommairement motivée et indique la possibilité de la requête en médiation, ainsi que les délais y relatifs (art. 14 al. 1 et 1^{bis}); elle ne constitue pas une décision au sens du code de procédure et de juridiction administrative.

³ Lorsque la détermination ne leur est pas destinée, les personnes mentionnées à l'alinéa 1 sont avisées de son existence sous une forme appropriée.

Art. 13 Traitement initial de la demande – Délais ordinaires (art. 32 al. 1 et 36 al. 1 LInf)

¹ L'organe public traite la demande aussi vite que possible; il s'efforce en outre de répondre aux demandes formulées par les médias en tenant compte des délais rédactionnels.

² Il dispose d'un délai maximal de trente jours à compter de la date de réception de la demande pour octroyer l'accès ou se déterminer; ce délai peut au besoin être prolongé:

- a) de trente jours, lorsque la demande soulève des difficultés particulières;
- b) du temps nécessaire à la consultation des tiers concernés.

³ La personne qui a demandé l'accès est informée de toute prolongation du délai; elle peut, si l'organe public ne répond pas dans les délais prévus, déposer une requête en médiation comme si l'accès avait été refusé.

Art. 13a Traitement initial de la demande – Délais raccourcis (art. 36 al. 1^{bis} LInf)

¹ La personne qui demande accès à des informations sur l'environnement peut exiger le respect des délais raccourcis fixés à l'article 36al. 1^{bis} LInf; elle est présumée y avoir renoncé si elle n'a pas déposé une requête dans ce sens lors du dépôt de sa demande.

² Lorsque les délais sont raccourcis, l'organe public rend sa détermination le plus rapidement possible, mais au plus tard dans les vingt jours qui suivent le dépôt de la demande.

³ L'organe public veille à concilier les impératifs de célérité avec la protection des intérêts légitimes des tiers.

Art. 14 Médiation (art. 33 al. 1 et 2 et 36 LInf)

¹ La requête en médiation est adressée par écrit au préposé ou à la préposée à la transparence dans les trente jours qui suivent la réception de la détermination; en l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée.

^{1bis} Lorsque la demande concerne des informations sur l'environnement et que les délais sont raccourcis, la requête en médiation doit être déposée dans les cinq jours après réception de la détermination.

² Le ou la préposé-e à la transparence conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord.

³ Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire.

⁴ Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas dans les vingt jours qui suivent le dépôt de la requête, le ou la préposé-e adresse sa recommandation aux parties dans les dix jours qui suivent ou, dans les cas de l'article 33a LInf, transmet le dossier à la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données; la procédure de médiation peut toutefois être prolongée avec l'accord de la personne qui demande l'accès.

Art. 14a Obligation de collaborer à la médiation

¹ Le ou la préposé-e à la transparence informe l'organe public concerné de la demande en médiation et lui impartit un délai raisonnable:

- a) pour compléter si nécessaire la motivation de sa détermination;
- b) pour lui transmettre les documents requis.

² Les parties sont tenues:

- a) de faire en sorte que le délai dans lequel doit se dérouler la médiation soit respecté;
- b) de transmettre les documents demandés par le ou la préposé-e et de collaborer à la recherche d'un accord;
- c) de prendre part à la médiation.

³ L'organe public est représenté dans la phase de médiation par une personne dotée des pouvoirs de représentation nécessaires.

⁴ Lorsque les parties refusent de prêter le concours nécessaire à l'aboutissement d'un accord ou qu'elles retardent abusivement la médiation, le ou la préposé-e peut constater qu'elle n'a pas abouti.

Art. 15 Décision (art. 33 al. 3, 33a et 36 LInf)

¹ L'organe public rend sa décision dès que possible, mais au plus tard dans les trente jours qui suivent la réception de la recommandation. Pour les demandes relatives à des informations sur l'environnement, l'article 36 al. 1^{bis} LInf est réservé.

² Le prononcé de la décision est régi dans tous les cas par le code de procédure et de juridiction administrative, sous réserve des règles spéciales prévues par la LInf:

- a) l'organe public peut renoncer à la motivation lorsqu'il se rallie à la recommandation;
- b) l'identité des tiers qui sont parties à la procédure peut au besoin être occultée;
- c) il n'est pas perçu de frais de procédure.

³ L'alinéa 2 let. b et c est également applicable aux décisions que doit rendre la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données.

4 Mise en œuvre du droit d'accès**Art. 16** Systèmes de classement (art. 38 al. 1 LInf) et mesures d'information sur le droit d'accès

¹ Les organes publics documentent leurs systèmes de classement des dossiers et documents et les adaptent aux exigences du droit d'accès.

² La Chancellerie d'Etat veille à ce que soient diffusés sur Internet:

- a) une documentation générale sur le droit d'accès aux documents ainsi que des formulaires facilitant les demandes d'accès;
- b) dans la mesure du possible, d'autres informations susceptibles de faciliter la recherche de documents officiels.

Art. 17 Compétence pour traiter les demandes d'accès (art. 37 al. 1 LInf)
– Compétence générale

¹ Les demandes d'accès sont traitées par l'organe cantonal ou communal qui a produit le document.

² Lorsque le document n'a pas été produit par un organe soumis à la LInf, la demande est traitée par l'organe cantonal ou communal qui l'a reçu à titre principal. Lorsque le document n'a été ni produit ni reçu à titre principal par un organe soumis à la LInf, la demande est traitée par l'organe qui le détient (art. 37 al. 1^{bis} LInf).

³ La demande est traitée d'entente entre les organes concernés ou par l'organe principalement en charge du dossier lorsque:

- a) un document a été produit par plusieurs organes soumis à la LInf ou a été reçu à titre principal par plusieurs d'entre eux; ou que
- b) la demande porte sur plusieurs documents établis par différents organes mais qui concernent le même dossier.

⁴ Lorsque la demande d'accès concerne des informations sur l'environnement détenues par une personne privée visée à l'article 20 al. 1^{bis} LInf, les règles du présent article et celles de l'article 18 s'appliquent par analogie. Toutefois, si les informations sont également détenues par un organe public, celui-ci peut traiter directement la demande.

Art. 18 Compétence pour traiter les demandes d'accès (art. 37 al. 1 LInf)
– Vérification de la compétence et transfert des demandes

¹ L'organe public vérifie au préalable s'il détient le document demandé et s'il est compétent pour répondre à la demande, sans préjudice de son devoir d'assistance (art. 9 al. 2).

² S'il détient le document, il traite la demande ou, après en avoir informé son auteur-e, la transfère automatiquement à l'organe cantonal ou communal compétent.

³ S'il ne détient pas le document, il renseigne la personne qui a demandé l'accès sur l'identité de l'organe auquel elle peut s'adresser, dans la mesure où il en a connaissance.

Art. 19 Compétence pour traiter les demandes d'accès (art. 37 al. 1 LInf)
– Compétence au sein de l'administration cantonale

¹ Les demandes d'accès adressées au Conseil d'Etat et à l'administration cantonale sont traitées en principe à l'échelon de l'unité administrative ou, le cas échéant, de la commission concernée.

² Toutefois:

- a) lorsque le document relève d'un dossier qu'une unité subordonnée (au sens de la législation sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration) ou une commission traite non pas en son nom propre, mais pour le compte de sa Direction, la demande est traitée par cette dernière;
- b) lorsque le document relève du domaine de l'enseignement ou de la formation, la demande est traitée conformément aux directives adoptées par les Directions concernées;
- c) lorsque le document relève des affaires du Conseil d'Etat, la demande est traitée par la Direction en charge du dossier ou, à défaut, par la Chancellerie; cette dernière requiert au besoin l'avis du Conseil.

³ Les Directions peuvent en outre en tout temps décider de traiter elles-mêmes une demande qui relève d'une unité subordonnée, lorsque cette demande soulève des difficultés particulières.

Art. 20 Compétence pour traiter les demandes d'accès (art. 37 al. 1 LInf)
– Compétence à l'échelon communal

¹ Pour les communes, la compétence de traiter une demande d'accès est régie par leur propre réglementation ou, à défaut, par la réglementation d'exécution de la loi sur les communes.

Art. 21 Correspondant-e-s des Directions en matière de transparence

¹ Les responsables de l'information des Directions et de la Chancellerie exercent, pour celles-ci, la fonction de correspondant ou correspondante en matière de transparence.

² Les correspondants et correspondantes concourent à l'application de la législation sur le droit d'accès, notamment en:

- a) conseillant les unités administratives et autres organismes dépendant de leur Direction;
- b) promouvant, avec la collaboration du Service du personnel et d'organisation, l'information et la formation des collaborateurs et collaboratrices de leur Direction;
- c) participant à l'élaboration de la documentation et des informations à diffuser sur Internet en vertu de l'article 16 al. 2.

³ Les unités administratives et les commissions informent le correspondant ou la correspondante de leur Direction de toute demande d'accès qui soulève des difficultés particulières.

Art. 22 Information du ou de la préposé-e à la transparence

¹ Les organes publics recensent chaque année, à l'intention du ou de la préposé-e à la transparence, le nombre de demandes d'accès qui leur ont été adressées, les suites données à ces demandes (accès autorisé, différé, restreint ou refusé) et les montants perçus à titre d'émolument; au besoin, le ou la préposé-e précise les modalités de ce recensement.

² Les organes publics communiquent en outre leurs déterminations et décisions en matière de droit d'accès au ou à la préposé-e à la transparence ou à l'organe communal compétent, conformément à l'article 38 al. 2 LInf.

5. Dispositions finales

Art. 23 Modification du droit existant

¹ Les actes suivants sont modifiés selon les dispositions figurant dans l'annexe ¹⁾, qui fait partie intégrante de la présente ordonnance:

1. l'ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir) (RSF 122.0.12);
2. l'ordonnance du 9 juillet 2002 désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (RSF 122.0.13);
3. le règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL) (RSF 122.0.21);
4. le règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC) (RSF 122.0.61);
5. les directives du Tribunal cantonal du 25 septembre 2000 sur le préarchivage des dossiers judiciaires et leur versement aux Archives (RSF 131.0.421);
6. l'arrêté du 22 décembre 1987 concernant la gestion de l'informatique dans l'administration cantonale, l'enseignement et les établissements de l'Etat (RSF 122.96.11);
7. le règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (RSD) (RSF 17.15);
8. le Statut du 14 décembre 1996 des corporations ecclésiastiques catholiques du canton de Fribourg (Statut ecclésiastique catholique) (RSF 191.0.11);
9. l'ordonnance du 24 septembre 2002 concernant la procédure à suivre en matière d'interruption non punissable de grossesse (RSF 821.0.14).

Art. 24 Entrée en vigueur

¹ La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

¹⁾ Annexe modificatrice non reproduite dans le RSF.

Tableau des modifications – Par date d'adoption

Adoption	Élément touché	Type de modification	Entrée en vigueur	Source (ROF depuis 2002)
14.12.2010	Acte	acte de base	01.01.2011	2010_144
21.11.2017	Art. 1	modifié	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 1a	introduit	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 2	modifié	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 8	modifié	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 11	modifié	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 12	modifié	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 13	modifié	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 13a	introduit	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 14	modifié	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 14a	introduit	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 15	modifié	01.01.2018	2017_094
21.11.2017	Art. 17	modifié	01.01.2018	2017_094
04.06.2019	Art. 1b	introduit	01.07.2019	2019_043
04.06.2019	Art. 8 al. 1, b)	modifié	01.07.2019	2019_043

Tableau des modifications – Par article

Élément touché	Type de modification	Adoption	Entrée en vigueur	Source (ROF depuis 2002)
Acte	acte de base	14.12.2010	01.01.2011	2010_144
Art. 1	modifié	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 1a	introduit	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 1b	introduit	04.06.2019	01.07.2019	2019_043
Art. 2	modifié	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 8	modifié	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 8 al. 1, b)	modifié	04.06.2019	01.07.2019	2019_043
Art. 11	modifié	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 12	modifié	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 13	modifié	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 13a	introduit	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 14	modifié	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 14a	introduit	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 15	modifié	21.11.2017	01.01.2018	2017_094
Art. 17	modifié	21.11.2017	01.01.2018	2017_094