Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2026-GC-189

Accès libre et intégral, sans aucune restriction, aux dossiers de demandes de permis de construire durant le délai de mise à l'enquête publique ?

Auteure :	**Defferrard Francine**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**24.07.2026**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**24.07.2026**
Réponse du Conseil d'Etat :	**27.10.2026**

I. Question

A la mi-juillet 2026, le canton de Fribourg a informé les milieux concernés que les dossiers de permis de construire seront prochainement consultables, dès la fin septembre 2026, durant la période de mise à l'enquête publique, sur le site Internet de l'Etat (www.fr.ch). Durant une courte période transitoire, cette consultation en ligne viendra compléter la consultation des dossiers papier auprès des communes. Il est précisé que « *les dossiers seront accessibles sur le site Internet à tout un chacun, sans obligation d'enregistrement sous quelque forme que ce soit, pendant la période de mise à l'enquête publique* ». Il appartient à la commune de renseigner les dates de publication via l'application FRIAC, en saisissant, comme actuellement, les dates de début et de fin dans les menus relatifs à l'enquête publique ou à l'avis aux voisins.

Le 8 février 2017, le Grand Conseil a adopté, sur proposition de la commission parlementaire, l'article 135a alinéa 5 LATeC qui prévoit que : « *Les citoyens et citoyennes ont la possibilité d'accéder à distance aux dossiers électroniques d'enquête publique* ». Cette disposition légale, entrée en vigueur le 1er juillet 2017, a fait l'objet d'un débat au sein du Grand Conseil. A cette occasion[1], les questions du type de documents accessibles ou non et des règles de confidentialité de documents ont été soulevées. Le représentant du gouvernement a indiqué en substance qu'il pensait « *que vous mettez le doigt sur un vrai problème. La question ensuite est quelle est la meilleure manière de résoudre ce problème ? On ne fait rien, comme votre amendement le propose, c'est-à-dire on ne donne pas de droits supplémentaires ou, au contraire, comme l'a fait la commission unanime, on introduit une disposition générale qui va nous forcer, au niveau droit inférieur, à nous poser un certain nombre de questions sur la manière d'appliquer ces choses-là* ». Préalablement, le représentant du gouvernement avait indiqué que « *Nous fixons ici des principes. Nous préciserons, à des niveaux juridiques inférieurs, comment ceux-ci seront ensuite mis en œuvre dans le détail.*

[1] BGC du 8 février 2017, pp. 24 et 25.

Le principe doit toujours être la simplification, l'accélération, la transparence et l'accès pour les citoyennes et citoyens ».

Le dossier de demande de permis de construire peut contenir des données relevant de secrets, par exemple du secret de production industrielle, ou toucher des constructions sensibles (banques, prisons, etc.). Les plans sont des œuvres protégées par la loi sur le droit d'auteur (ci-après : LDA). Il est interdit de les copier ou de les utiliser sans l'accord des mandataires (architecte, ingénieur civil, en technique du bâtiment, en circulation et de l'environnement, géologue, etc.). Techniquement, l'IA (comme les outils de reconnaissance optique de caractères ou les IA génératives) permet d'extraire et de copier rapidement des données. Le libre accès, sans procédure d'authentification, permet à des acteurs divers d'accéder, voire de disposer, de données qui tombent non seulement sous le coup de la LDA, mais également sous le coup de la législation sur la protection des données ou d'autres législations consacrant le secret des informations. Ce libre accès pourrait permettre à :

> des moteurs de recherches génériques ou spécialisés d'accéder à des données en vue d'une réutilisation hors de tout cadre légal ;
> des robots informatiques (web crawlers) de récupérer des données afin d'alimenter des modèles d'apprentissage d'IA génératives ;
> des courtiers de données (data broker) de monétiser des données librement accessibles à « *tout un chacun* ».

Ni la LATeC actuelle, ni le ReLATeC actuel, ni celui en vigueur dès le 1er novembre 2026, ne prévoient des modalités de mise en œuvre de l'article 135a alinéa 5 LATeC. Lors des débats, le Rapporteur[2] a indiqué que « *Là, on a clairement dit qu'il faut mettre quelque part un outil à disposition permettant un contrôle de qui a accès, mais ça, c'est aussi facile parce que vous pouvez vous inscrire et un mot de passe vous est remis. Il y a une possibilité de contrôle de qui aurait accès. On n'a pas voulu régler ces détails dans la loi parce qu'il faut encore y réfléchir mais la technique le permet. C'est pour cette raison qu'on a tout simplement fixé le principe de base dans la loi, comme pour d'autres articles* ».

A notre connaissance, dans les cantons voisins, il n'y a pas de libre accès tel que prévu par le canton de Fribourg. Les cantons du Valais et de Genève par exemple prévoient une procédure d'authentification pour consulter les dossiers.

Les questions suivantes se posent légitimement :

1. L'accès tel que prévu par le canton signifie-t-il que toute personne pourra consulter l'entier des dossiers de demandes de permis de construire directement sur le site de l'Etat de Fribourg sans avoir à créer de compte, à fournir d'adresse e-mail ou à s'identifier de quelque manière que ce soit ?
2. L'article 135a alinéa 5 LATeC est-il une base légale suffisante pour l'accès sur le site Internet à tout un chacun à l'entier du dossier d'une demande de permis de construire, sans obligation d'enregistrement sous quelque forme que ce soit, pendant la période de mise à l'enquête publique ?
3. Ce libre accès est-il conforme à la législation cantonale (LPrD) et fédérale (LPD) en matière de protection des données et à la législation sur les droits d'auteurs (LDA) ?

---

[2] BGC du 8 février 2017, p. 23.

4. Certains documents pourront-ils être exclus de ce libre accès ? Si oui, lesquels ?
5. Le canton de Fribourg ne devrait-il pas prévoir a minima une procédure d'authentification pour consulter les dossiers, par exemple via une SwissID ou un enregistrement, pour ensuite libérer l'accès au dossier ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'accès aux dossiers de mise à l'enquête publique constitue un élément central de la procédure de permis de construire. Il permet aux personnes concernées de prendre connaissance des projets envisagés et, le cas échéant, de faire valoir leurs droits dans le cadre de la procédure. Dans le contexte de la numérisation des prestations de l'Etat et de la mise à disposition en ligne des dossiers d'enquête publique, la présente question invite à examiner les conditions dans lesquelles cet accès doit être organisé ainsi que les garanties permettant de préserver les intérêts publics et privés dignes de protection. Ainsi, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions.

1. *L'accès tel que prévu par le canton signifie-t-il que toute personne pourra consulter l'entier des dossiers de demandes de permis de construire directement sur le site de l'Etat de Fribourg sans avoir à créer de compte, à fournir d'adresse e-mail ou à s'identifier de quelque manière que ce soit ?*

La mise à l'enquête publique vise à assurer l'information des personnes susceptibles d'être touchées par un projet de construction et à leur permettre de faire valoir leurs intérêts dans le cadre de la procédure, notamment par le dépôt d'une opposition. L'enquête publique s'inscrit dans le cadre du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101). Une restriction de l'accès aux dossiers mis à l'enquête publique irait à l'encontre de cet objectif et compliquerait l'exercice des droits prévus par la législation. À l'heure actuelle, toute personne morale ou juridique (p. ex. les associations) peut consulter les dossiers auprès du bureau communal, sans restriction particulière et sans obligation de créer un compte, de fournir une adresse e-mail ou de s'inscrire, que ce soit préalablement ou directement sur place.

L'accès aux dossiers publiés en ligne doit respecter le même principe d'accessibilité et permettre à toute personne intéressée de consulter les documents pertinents sans devoir préalablement s'identifier, créer un compte ou fournir de données personnelles. Toutefois, afin de prévenir l'accès aux dossiers par des robots informatiques, des moteurs de recherche, des courtiers en données (« data brokers ») ou tout autre système automatisé, il est prévu que toute demande de consultation d'un dossier soit précédée d'un test de sécurité informatique automatisé (de type CAPTCHA), permettant de distinguer une utilisation humaine d'un robot. Cette solution technique est couramment utilisée pour limiter les accès automatisés, lutter contre le spam, empêcher la création automatisée de faux comptes et sécuriser les formulaires et services accessibles en ligne.

En outre, les éléments sensibles d'un dossier qui ne sont actuellement pas accessibles dans le cadre de la consultation des dossiers sous forme papier ne seront pas davantage rendus accessibles lors de leur mise à disposition en ligne. (cf. réponse à la question n° 4 ci-dessous).

2. *L'article 135a alinéa 5 LATeC est-il une base légale suffisante pour l'accès sur le site Internet à tout un chacun à l'entier du dossier d'une demande de permis de construire, sans obligation d'enregistrement sous quelque forme que ce soit, pendant la période de mise à l'enquête publique ?*

L'art. 135a al. 5 LATeC constitue une base légale suffisante pour permettre l'accès à distance aux dossiers électroniques d'enquête publique. À ce stade de la procédure, toute personne intéressée doit pouvoir prendre connaissance du dossier mis à l'enquête, sans qu'il soit nécessaire qu'elle soit préalablement reconnue comme partie à la procédure. Ceci concrétise le droit d'être entendu des personnes concernées par un projet de construction en leur donnant la possibilité de consulter le dossier et de former opposition dans le délai légal.

Une restriction de cet accès ou l'impossibilité d'obtenir les pièces nécessaires à l'examen du dossier serait susceptible de limiter l'exercice de ces droits. La mise à disposition en ligne ne crée dès lors pas un nouveau droit d'accès, mais constitue une modalité moderne et efficace permettant d'exercer les droits déjà garantis dans le cadre de l'enquête publique.

3. *Ce libre accès est-il conforme à la législation cantonale (LPrD) et fédérale (LPD) en matière de protection des données et à la législation sur les droits d'auteurs (LDA) ?*

Il convient de relever que l'accès au dossier assure le droit d'être entendu des personnes susceptibles d'être touchées par un projet. Actuellement, dans le cadre des dossiers papier, les personnes intéressées peuvent déjà consulter l'ensemble des pièces composant un dossier auprès de l'autorité et en obtenir des copies afin de pouvoir les examiner durant le délai d'enquête. L'art. 63 du code de procédure et de juridiction administrative fribourgeois (CPJA, RSF 150.1) prévoit également le droit de consulter le dossier et d'en obtenir des copies, moyennant émolument. La mise à disposition des documents sous forme numérique ne crée ainsi pas un droit nouveau, mais constitue une modalité d'accès supplémentaire. Le traitement des données étant prévu par la loi, il n'est pas illicite et est donc conforme sous l'angle de la protection des données (art. 33 de la loi sur la protection des données).

La question du droit d'auteur doit être distinguée de celle de l'accès au dossier. Une éventuelle atteinte aux droits d'auteur ne résulterait pas de la simple consultation des plans dans le cadre de l'enquête publique, mais d'une utilisation, d'une reproduction ou d'une exploitation non autorisée de ceux-ci. Un arrêt récent du Tribunal fédéral le confirme (TF 1C_230/2025 du 27 octobre 2025). Cette problématique relève du droit privé et ne saurait, à elle seule, justifier une restriction de l'accès aux pièces nécessaires à l'exercice du droit d'opposition. Il est d'ailleurs prévu qu'une mention concernant les questions de droit d'auteur soit faite sur la page internet ou la plateforme sur laquelle les dossiers seront publiés.

4. *Certains documents pourront-ils être exclus de ce libre accès ? Si oui, lesquels ?*

Actuellement, lors de la mise à l'enquête publique portant sur un bâtiment comportant des éléments sensibles (par exemple la construction d'une banque ou d'une ligne de production), certains éléments peuvent être discutés en amont entre l'autorité et le ou la requérant-e, respectivement le ou la mandataire. Avec l'accord ensuite de la commune, du Service des constructions et de l'aménagement et de la préfecture, certains éléments peuvent ne pas figurer dans le dossier de demande de permis de construire. Ils ne sont dès lors pas consultables dans le cadre de l'enquête publique. La mise à disposition du dossier sur le site Internet ne modifiera pas cette pratique : les

documents relatifs à ce genre de projets spécifiques et qui ne font actuellement pas partie du dossier mis à l'enquête ne seront pas davantage accessibles via la consultation en ligne.

5. *Le canton de Fribourg ne devrait-il pas prévoir a minima une procédure d'authentification pour consulter les dossiers, par exemple via une SwissID ou un enregistrement, pour ensuite libérer l'accès au dossier ?*

Il n'est pas prévu de demander une inscription ou une authentification pour accéder aux dossiers durant la phase de l'enquête publique. L'accès aux dossiers est garanti par la loi et doit demeurer possible sans entrave. La dématérialisation des dossiers et leur mise à disposition sur une plateforme internet doivent garantir les mêmes possibilités d'accès qu'actuellement, tout en constituant une modalité de consultation moderne et efficace. Le Conseil d'Etat estime que le dispositif retenu assure un équilibre adéquat entre les exigences de publicité de la procédure, le droit d'être entendu des personnes concernées et les intérêts privés dignes de protection. Il n'est dès lors pas prévu de modifier fondamentalement l'approche actuellement retenue pour la mise en œuvre sur le site Internet de l'Etat.