



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

601 2020 115

Arrêt du 8 octobre 2021

1^{er} Cour administrative

Composition

Présidente : Marianne Jungo
Juges : Anne-Sophie Peyraud
Christian Pfammatter
Greffier-stagiaire : Gauthier Estoppey

Parties

A. _____, recourant

contre

**ETABLISSEMENT CANTONAL D'ASSURANCE DES BÂTIMENTS
ECAB, autorité intimée**

Objet

Loi sur l'information et l'accès aux documents

Recours du 19 juin 2020 contre la décision du 20 mai 2020

attendu

que, les 19 novembre 2018, 13 août 2019 et 3 octobre 2019, A. _____ a déposé des requêtes en médiation devant l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) suite à des demandes d'accès à des documents adressées à l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments ECAB. Ces procédures sont closes. En particulier, la médiation du 3 octobre 2019 s'est conclue par une "convention" du 4 novembre 2019 prévoyant que *"les documents auxquels M. A. _____ souhaite avoir accès figurent dans les comptes 63000, 63110, 42200, 47030, ainsi que dans d'autres comptes montrant des subventions à des tiers hors subventions "légales". M. A. _____ va formuler une demande d'accès Linf au détail de ces comptes pour les années 2017-2018"*. Sur cette base, les parties ont invité la Préposée cantonale à la transparence (la Préposée) à procéder au classement du dossier sans rédiger de recommandation;

que, le 27 novembre 2019, A. _____ a déposé, comme convenu, une nouvelle demande d'accès auprès de l'ECAB. Après avoir sollicité en préambule toute une série de renseignements de faits, sa requête principale concernait la communication des éléments du journal qui figurent sous les rubriques / sous-rubriques comptables suivantes:

- 1.1. Les chiffres 6300, 63110, 42200 et 47030;
- 1.2. Les frais d'administration;
- 1.3. Les charges pour la prévention des sinistres;
- 1.4. Les charges du département Prévention et Intervention;
- 2.1. Les budgets 2017 et 2018;
- 2.2. Le détail des provisions spécifiques mentionnées au chiffre 8 des comptes d'exploitation 2017 et 2018 (genres, montants, affectations);
- 2.3. Les décisions du CA de l'ECAB accordant pour 2017 et 2018 au directeur de l'ECAB les montants à sa disposition pour aider des tiers;
- 2.4. La réglementation écrite de l'ECAB qui réglerait cette Cagnotte du directeur;
- 2.5. Une copie du mandat de représentation de MM. B. _____ et C. _____ pour la médiation du 4 novembre 2019;

que, n'obtenant aucune réaction à sa requête d'accès, A. _____ a déposé le 24 janvier 2020 une demande en médiation auprès de la Préposée;

que, le 7 février 2020, celle-ci a enjoint l'ECAB de lui fournir les documents requis et l'a invité à produire une détermination. Le 11 février 2020, l'ECAB lui a fait savoir qu'il renonçait au dépôt d'une détermination et que, compte tenu du bref délai imparti, il renonçait à transmettre les documents requis, ceux-ci pouvant lui être remis à une date ultérieure;

que, le 17 février 2020, la séance de médiation a eu lieu, sans succès;

que, le 21 février 2020, sur invitation de la Préposée, l'ECAB a communiqué une détermination dans laquelle il s'est plaint du caractère abusif de la demande d'accès et du travail disproportionné qu'elle impliquait pour l'organe public;

que, par recommandation du 20 mars 2020, se fondant sur l'art. 33 de la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5) et prenant acte de l'échec de la médiation, la Préposée a constaté tout d'abord que la requête qui portait sur des renseignements de faits n'entraîne pas dans la notion de documents officiels et n'était donc pas recevable. S'agissant de la demande d'accès aux documents proprement dite, elle a estimé que l'organe public devait en principe y donner suite en application des art. 20 ss LInf, à moins que celle-ci s'avère abusive ou implique un travail disproportionné, ce qu'elle ne pouvait pas déterminer n'ayant pas connaissance elle-même, malgré sa demande, du contenu des documents litigieux. Elle a indiqué que si l'ECAB entendait refuser d'octroyer l'accès aux documents demandé (art. 26 al. 2 let. a et b LInf), il devait motiver plus en détail dans sa décision en quoi la demande d'accès était abusive et nécessitait une charge de travail disproportionnée. A défaut d'une telle motivation plus détaillée, la Préposée lui a recommandé d'octroyer l'accès aux dits documents, cas échéant en caviardant les données personnelles qui y figurent. L'ECAB a été invité à rendre une décision sujette à recours sur la demande d'accès;

que, par décision du 20 mai 2020, l'ECAB a déclaré irrecevable la demande du 27 novembre 2019 relative aux renseignements de faits et l'a rejetée, dans la mesure de sa recevabilité, en tant qu'elle concerne l'accès aux documents officiels;

que, dans ses motifs, l'autorité a indiqué que les dispositions de la section 3 LInf ne s'appliquent pas aux requêtes de renseignements, de sorte que, sous cet angle, la demande du 27 novembre 2019 est irrecevable. Par ailleurs, il a été relevé qu'il n'existe pas des décisions du Conseil d'administration accordant au directeur des montants à sa disposition pour aider des tiers. Aucune réglementation relative à la "cagnotte du directeur" n'a été édictée. L'existence d'un tel acte normatif relèverait de l'imaginaire du requérant. Il a été souligné également qu'il n'appartient pas à l'organe public de communiquer une copie du mandat de représentation pour la séance de médiation du 4 novembre 2019 dès lors que ce document concerne une procédure administrative dirigée par la Préposée et que l'ECAB n'est pas compétent pour le transmettre;

que, sur le fond, l'ECAB a estimé que les documents dont l'accès est requis ne tombent pas dans le champ d'application de l'art. 30 al. 1 let. a LInf, aux termes duquel "l'accès aux budgets et comptes des institutions étatiques est garanti" dès lors que le requérant demande en réalité à consulter la comptabilité dans sa globalité, soit à une variété bien plus large de documents. Il est donc possible de limiter l'accès en application des règles générales des art. 25 ss LInf, notamment lorsque la demande est abusive, lorsqu'elle implique une charge de travail disproportionnée ou lorsque des intérêts privés ou publics prépondérants s'y opposent;

qu'en l'occurrence, l'autorité a retenu que la requête était abusive dans la mesure où les comptes d'exploitation de l'ECAB sont déjà publiés sur son site internet. Les informations relatives à sa comptabilité sont donc accessibles à tous et l'ECAB affirme avoir rempli son devoir à ce sujet de sorte que toutes les requêtes allant au-delà dépassent les buts de la loi. De plus, lors de précédentes procédures, le requérant a été renseigné sur bon nombre de questions relatives à la comptabilité et aux comptes. L'intéressé ne semble toutefois pas s'en satisfaire et requiert constamment de nouveaux documents. Ce faisant, il détourne le but de la LInf pour satisfaire une quête personnelle de justice;

que l'ECAB fait valoir, par ailleurs, une charge de travail disproportionnée. Il relève que la demande d'accès porte sur un grand nombre de documents dont le volume est conséquent. Les éléments du journal des "Charges du Département Prévention et Intervention" pour 2017 représentent 246 pages et env. 1'400 lignes comptables (pour 2018: 237 pages et env. 3'800 lignes). De même, les éléments du journal des "frais d'administration" pour 2017 correspondent à 88 pages et env. 1'350 lignes (pour 2018: 86 pages et envi. 1'300 lignes). Au vu du nombre de documents concernés et de leur volume, la demande est manifestement disproportionnée. Elle est également formulée en des termes trop généraux. Quant au processus de caviardage, il serait trop important du moment qu'il suppose d'apprécier chaque écriture mentionnée ci-dessus. Le centre de compétence "affaire juridiques", composé de 1.5 EPT, ne pourrait accomplir cette tâche sans négliger ses autres activités;

qu'enfin, l'ECAB explique que les documents officiels demandés contiennent de nombreuses données personnelles. Ainsi, les charges du Département prévention et intervention contiennent des subventions octroyées à des privés alors que les charges "frais d'administration" comportent les salaires des employés. L'intérêt au secret des personnes concernées l'emporte sur celui du requérant. Au demeurant, la transmission de l'ensemble des éléments du journal caviardé n'apporterait que peu d'informations supplémentaires par rapport à celles déjà disponibles;

qu'agissant le 19 juin 2020, A. _____ a contesté auprès du Tribunal cantonal la décision du 20 mai 2020 en concluant à la nullité de celle-ci en raison de l'incompétence de la Direction de l'ECAB et au renvoi de la cause au Conseil d'administration pour décision dans le sens des considérants. Subsidiairement, il demande l'annulation de la décision attaquée, sous suite de frais et dépens, et l'accès aux documents et renseignements requis;

qu'à l'appui de sa conclusion principale de nullité, le recourant relève que la direction de l'ECAB ne disposait pas d'une procuration de la part du Conseil d'administration pour rendre la décision attaquée. Elle n'avait d'ailleurs pas non plus, pour le même motif, la compétence de représenter le Conseil d'administration en procédure de médiation;

que l'intéressé se plaint ensuite d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. Il estime que l'autorité n'a pas tenu compte de tous les faits tels que mentionnés dans la requête du 27 novembre 2019. Il rappelle à cet égard que l'ECAB n'a pas contesté ses allégations selon lesquelles un montant de CHF 10.8 mio d'aides à des tiers a été accordé, hors subventions légales, en 2017, ni l'existence de la Cagnotte du directeur. Il relève que l'autorité n'a jamais nié le caractère illégal de ces aides;

que, du point de vue comptable, le recourant précise qu'en demandant un accès au journal, il entendait l'accès à une mention dans le compte sous le format suivant (exemple): *le 1^{er} février 2020, aide de CHF X . - accordée à l'association Y (cf. pièce comptable n° Z);*

qu'en matière de procédure, le recourant se plaint d'une violation par l'ECAB de toutes les règles posées par la LInf et l'ordonnance cantonale du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD; RSF 17.54) s'agissant du comportement attendu par un organe public face à une requête LInf. Il rappelle que cette autorité a refusé de répondre à ses requêtes, avant médiation. Ses silences violent les dispositions de l'art. 32 al. 3 LInf sur la bonne foi de l'organe. Pour le recourant, en cours de médiation, l'ECAB a aussi violé ses obligations procédurales dès lors qu'aucune explication ou document n'a été donné avant et pendant la séance. Le recourant reprend par ailleurs son grief selon lequel les représentants de l'ECAB ont comparu aux séances de médiation sans disposer d'une procuration ou d'un mandant du Conseil d'administration;

que le recourant conteste, par ailleurs, l'irrecevabilité de ses demandes de renseignements de faits. Il rappelle que l'organe public doit assister la personne qui demande l'accès, notamment en l'aidant dans l'identification du document recherché et en donnant des explications complémentaires sur le contenu du document. En l'espèce, il n'a pas sollicité des renseignements de faits, tels que l'art. 38 Olnf les évoque, sur l'activité ordinaire de l'ECAB, mais pour cadrer et identifier les documents demandés au vu des explications lacunaires obtenues lors de la première séance de médiation. Il en va ainsi des termes "marketing", "sponsoring", "relations externes" utilisés par l'ECAB le 24 juillet 2019, des dénominations des rubriques comptables 42200 et 47030 et de leur place dans la comptabilité, des rubriques comptables précédant les rubriques 6300 et 63110 et de l'endroit où figure la rubrique "frais marketing et relations publiques" évoquée dans la réponse du Conseil d'administration de l'ECAB du 24 juillet 2019. Il en est de même des questions sur l'objet du chiffre 8 du compte d'exploitation sous "attribution/dissolution, provisions spécifiques". En réalité, les explications demandées concernaient des éléments contenus dans les comptes, publics. Le recourant répète que, par ce biais, comme aussi par le biais du journal, il entendait obtenir des informations comptables sur l'exemple du format indiqué précédemment. En d'autres termes, selon lui, l'art. 38 Olnf n'est pas applicable à ces questions qui relèvent uniquement des règles sur l'accès à des documents;

que le recourant infère des considérants de la décision attaquée sur l'absence de décision du Conseil d'administration habilitant le directeur à accorder des aides à des tiers comme aussi de l'absence de directive sur la Cagnotte du directeur qu'aucune disposition légale ne prévoit une aide à des tiers non propriétaires par l'ECAB. Il prétend que le directeur peut ainsi disposer à sa guise et sans aucune règle d'aides disséminées dans des postes des comptes et du budget;

que, matériellement, le recourant estime avoir un droit à un accès complet à la comptabilité de l'organe public sur la base de l'art. 30 al. 1 let. a Llnf, qui reprend mot pour mot la règle constitutionnelle de l'art. 84 al. 1 Cst. FR. Sauf protection ordinaire des données personnelles (par exemple lorsqu'est en cause le détail des frais du personnel), la notion de comptes contenue dans ces dispositions implique un accès complet à leur composante essentielle, la comptabilité. Le législateur n'a pas voulu restreindre l'accès aux seuls comptes publiés sur internet. Le recourant estime avoir ainsi un droit fondé sur l'art. 84 al. 1 Cst. FR à pouvoir consulter la comptabilité;

que, de toute manière, ses requêtes ne sauraient être considérées comme étant abusives ou devant causer un travail de recherche disproportionné à l'ECAB;

qu'à cet égard, il conteste fermement que les requêtes successives qu'il a déposées dénotent un abus de sa part. Elles font suite aux informations lacunaires distillées à chaque fois par l'organe public. En réalité, le but qu'il a poursuivi depuis le début est resté le même et ce sont les réponses incomplètes de l'ECAB qui ont justifié les requêtes complémentaires. Refaisant l'historique de ses démarches et des réponses évasives de l'organe public, le recourant estime qu'en lui reprochant de déposer une requête abusive, l'ECAB viole gravement l'art. 26 al. 2 let. a Llnf et l'art. 8 al. 2 Llnf concernant la bonne foi;

que, dans ses observations du 13 août 2020, après un bref récapitulatif des requêtes en médiation qu'elle a traitées en lien avec cette affaire, la Préposée a renvoyé à sa recommandation du 20 mars 2020;

que, le 17 août 2020, l'ECAB s'est déterminé sur le recours dont il conclut au rejet. Il estime que la décision attaquée est conforme à la recommandation du 20 mars 2020. L'autorité intimée estime

avoir pris en considération les faits déterminants de la cause. En particulier, il constate que, de manière générale, le recourant assimile le silence d'une autorité à l'acquiescement de celle-ci sur ses propos, alors même que les explications et contestations avancées par l'autorité sont ignorées pour faire place à des allégations déformant la vérité. En particulier, le recourant allègue que, l'ECAB n'ayant pas contesté le "montant de 10.8 millions de francs d'aide à des tiers, hors subvention[s] légales", ce fait doit être considéré comme admis. Or, l'ECAB souligne qu'il a fourni des explications au recourant suite à son incompréhension sur ce montant, mais que ces explications ont été ignorées. De même, l'autorité conteste avoir admis le caractère illégal des aides dont le recourant demande le détail. L'expression figurant dans le texte de la convention du 4 novembre 2019 de *subventions à des tiers hors subventions "légales"* ne signifie pas que celles-ci seraient illégales, mais servait à distinguer les aides visées par le recourant de celles qui sont expressément organisées par la loi dans le domaine de la protection contre les incendies. C'est pour ce motif d'ailleurs que le mot "légales" a été mis entre guillemets;

que l'intimé conteste toute violation de la procédure et écarte les critiques formelles du recourant. Il souligne que l'ECAB était valablement représenté lors de la séance de médiation du 17 février 2020;

que, sur le fond, l'ECAB estime que les documents demandés ne tombent pas dans le champ d'application de l'accès garanti prévu à l'art. 30 al. 1 let. a LInf. A son avis, la notion de *comptes* figurant dans cette disposition doit être distinguée de celle des *écritures comptables* qui concernent les opérations consistant à enregistrer un flux financier dans le journal et qui ne sont pas concernées par le droit d'accès garanti;

que l'ECAB persiste à considérer que les requêtes du recourant présentent un caractère abusif et répétitif. De plus, toutes les informations utiles lui ont déjà été transmises. Quant à la convention de médiation, l'autorité estime qu'elle ne contient aucun engagement de sa part de fournir des documents. Dans la mesure où le recourant avait souhaité modifier sa requête pour demander l'accès à d'autres documents et qu'il devait pour cela déposer une nouvelle requête d'accès, l'ECAB a accepté de signer une convention afin d'éviter à la Préposée de rédiger une recommandation "sans intérêt matériel". Ce texte ne l'engageait à rien et se bornait à mentionner que le recourant allait déposer une nouvelle requête d'accès;

que, s'agissant de la charge de travail disproportionnée, l'autorité intimée estime que, si l'on s'en tient aux exigences formulées dans la demande d'accès, celles-ci concernaient non seulement les "aides à des tiers hors subventions légales, mais également toutes les subventions qui avaient bénéficié du montant mentionné de CHF 10.8 mio, soit également les subventions dites "légales". Si l'on s'en tient aux documents demandés dans la requête du 27 novembre 2019, on doit admettre que la charge de travail pour l'organe était disproportionnée;

qu'enfin, en ce qui concerne les intérêts privés prépondérants, l'ECAB relève que, si la consultation des documents requis était accordée, il lui appartiendrait non seulement d'aborder chaque bénéficiaire des aides, mais également et surtout de procéder à une pesée individualisée des intérêts;

que, le 24 août 2020, le recourant a déposé des contre-observations spontanées. Il se plaint à nouveau du fait que, dans les requêtes qui ont amené aux médiations, seul le directeur de l'ECAB a répondu, le Conseil d'administration n'a jamais pris position. Il évoque l'existence d'une procédure pénale pour diffamation en lien avec la présente affaire et conteste fermement être un querulant. Le recourant maintient que jamais l'ECAB n'a contesté le montant de CHF 10.8 mio d'aides données

en 2017 à des privés hors subventions légales. Il rappelle que si, contre toute attente, ce montant concernait aussi des subventions légales prévues par les art. 39 et 40 LECAB, il a requis qu'on lui indique sous quelles rubriques et sous-rubriques comptables figuraient ces montants. Il demandait une copie de ces rubriques. Rien n'a été donné. Procédant par déduction et se basant sur la réponse du Conseil d'Etat à une question parlementaire (question Kolly/Genoud) concernant la campagne en vue de la votation ECALEX, le recourant estime qu'*"il se pourrait que ce mystère des 10.8 mio évoqué pour 2017, année de la campagne, soit résolu par des montants ayant servi au marketing (direct ou indirect) de la nouvelle loi [..]. Seul l'accès aux documents comptables y relatifs permettra d'y voir plus clair, d'où la question du recourant, notamment, sur l'endroit des comptes où sont ventilés les montants marketing, relations publiques et sponsoring"*. Pour le surplus, le recourant estime que le caractère illégal des aides aux tiers dont il parle n'a jamais été mis en question dans les procédures antérieures. Il revient sur les violations de procédure pour affirmer une fois encore que la direction a pris la place du Conseil d'administration, sans mandat. Faisant l'exégèse des normes du code des obligations, il estime que le journal fait partie des comptes et que, par conséquent, il dispose d'un droit d'accès garanti, l'art. 84 al. 1 Cst. FR permettant à l'administré qui le désire de voir le détail des comptes. Le recourant maintient que sa requête d'accès n'avait rien d'abusif. Jamais l'ECAB n'a invoqué un tel caractère au cours des procédures antérieures de demande d'accès et de médiation, cette critique n'apparaît que dans la détermination adressée à la Préposée après la séance de médiation du 17 février 2020. Le recourant conteste tout autant l'existence d'une charge de travail disproportionnée. Du moment que seuls les documents relatifs aux aides données à des tiers hors subventions légales sont requis, le travail demandé pour répondre à la demande d'accès n'est pas énorme. Il souligne que, bien évidemment, les documents relatifs aux subventions légales ne sont pas requis. Il n'y a donc pas besoin de produire tous les documents du journal concernant les "charges du département prévention et intervention" ou concernant les "frais d'administration". S'agissant du montant de CHF 10.8 mio, il aurait suffi, si cela concernait des subventions légales, de dire sous quelles rubriques celui-ci avait été ventilé. Enfin, s'agissant des intérêts privés prépondérants, le recourant estime que cette question ne pose aucun problème d'organisation justifiant de lui refuser l'accès. D'ailleurs, il est d'avis que la législation sur les subventions de l'Etat ne limite pas la consultation des données liées à ces aides. Les administrés ne peuvent pas requérir des subventions et y prétendre tout en refusant que leur nom et les montants soient dévoilés. Au demeurant, ce ne sont pas des données sensibles;

que le recourant est encore intervenu le 24 août 2020 suite à la communication des observations de la Préposée, pour souligner qu'il y a bien eu accord à l'issue de la procédure de médiation du 4 novembre 2019;

que, le 14 juin 2021, le Juge délégué a invité l'ECAB à lui communiquer les documents suivants:

1. *Le détail des rubriques/sous-rubriques chiffres 6300, 63110, 42200 et 47030 des comptes 2017 et 2018. Le degré de précision exigé est celui de l'écriture individuelle de chaque montant pris en considération, de sorte qu'il conviendra, cas échéant, de communiquer les écritures individuelles qui ont été consolidées dans les rubriques indiquées ci-dessus.*
2. *Les comptes "marketing" (avec le même degré de précision) pour les années 2017 et 2018, pour autant qu'ils ne soient pas déjà intégrés dans les rubriques indiquées sous chiffre 1.*
3. *Le détail des provisions spécifiques mentionnées au chiffre 8 des comptes d'exploitation 2017 et 2018.*
4. *Les budgets 2017 et 2018.*

Dans la mesure où l'intérêt du recourant ne concerne pas les subventions prévues aux art. 39 et 40 LECAB, je vous prie de m'indiquer clairement si, indépendamment de celles-ci, d'autres montants ont été attribués à des tiers (subventions, partenariat, aides, soutien, sponsoring, marketing) qui ne figurent pas sous les rubriques indiquées ci-dessus (ch. 1 et ch. 2).

Les documents requis, non caviardés, ne sont pas destinés à être communiqués au recourant et seront traités confidentiellement;

que, le 11 juin 2021, sur demande du Juge délégué, la Préposée a produit son dossier en soulignant le caractère confidentiel des discussions en cours de médiation;

que, le 16 août 2021, l'ECAB a communiqué les documents requis le 14 juin 2021, se composant d'une quinzaine de pages recto/verso;

que le recourant est intervenu le 30 août 2021 pour obtenir l'accès à ces pièces en invoquant son droit d'être entendu. Il a contesté le caractère confidentiel des documents en soulignant notamment qu'ils concernaient des subventions illégales;

que cette requête a été rejetée le 2 septembre 2021 par le Juge délégué au motif qu'au stade de l'instruction, il ne pouvait lui permettre de consulter les pièces qui font précisément l'objet du litige;

que, le 4 septembre 2021, le recourant a réagi en rappelant qu'il a requis que l'ECAB lui donne accès à tous les documents dispatchés dans la comptabilité et montrant des aides à des tiers privés hors subventions légales;

que, sur demande du Juge délégué, l'ECAB a déposé le 7 septembre 2021 la déclaration d'intégrité requise le 14 juin 2021 en indiquant *confirmer que, en dehors des documents déjà transmis, il n'y a pas d'autres rubriques ou sous-rubriques contenant des montants attribués à des tiers (subventions, partenariat, aides, soutien, sponsoring, marketing)*. L'ECAB a relevé en outre que les documents fournis le 14 juin 2021 ne concernent qu'une petite partie de ceux requis par le recourant qui demandait aussi les éléments du journal pour les frais d'administration, les charges de prévention des sinistres et les charges du département Prévention et Intervention. Il avait d'ailleurs aussi requis à titre subsidiaire l'obtention de la comptabilité générale de l'ECAB pour 2017 et 2018. Or, les éléments du journal pour les charges du département Prévention et Intervention représentent 246 pages pour 2017, respectivement 237 pages pour 2018 et les frais d'administration correspondent à 88 pages pour 2017 et 86 pages pour 2018;

que, le 15 septembre 2021, le Juge délégué a invité le recourant à produire les documents dont il se prévaut pour affirmer qu'un montant de CHF 10.8 mio a été versé hors subventions légales, à savoir les déterminations de l'ECAB des 29 novembre 2018 et 10 décembre 2019 ainsi que sa lettre de confirmation du 12 décembre 2018, documents qu'il avait déclaré produire à première réquisition;

que l'intéressé s'est exécuté le 20 septembre 2021. Il a joint ses remarques sur ce montant et a produit comme fait nouveau le procès-verbal de l'audience tenue le 8 juillet 2020 suite à la plainte pénale pour diffamation du directeur de l'ECAB. Il relève en outre avoir été acquitté par le Juge de police le 6 mai 2021 et que le plaignant n'a pas recouru en appel, malgré une annonce d'appel;

considérant

que, déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. b CPJA en relation avec l'art. 34 al. 1 LInf, l'ECAB étant un établissement de droit public autonome doté de la personnalité juridique (art. 5 al. 1 de la loi cantonale du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels; LECAB; RSF 732.1.1) Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière;

que, selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA);

qu'à titre préalable, il convient d'emblée de constater que l'accès à la comptabilité requis par le recourant ne tombe pas dans le champ d'application de l'art. 30 al. 1 let. a LInf, qui prévoit que l'accès est garanti aux budgets et comptes des collectivités publiques et de leurs établissements ainsi qu'aux comptes des autres institutions étatiques. Cette disposition, qui met en oeuvre l'art. 84 al. 1 Cst. FR, ne concerne que les comptes consolidés et en aucun cas les écritures comptables individuelles passées au journal. A défaut, il faudrait admettre que les détails des salaires et de toutes les prestations financières de l'Etat qui tombent sous le coup de la protection des données de leurs bénéficiaires devraient être divulgués sans restriction aucune, ce que le recourant lui-même admet comme étant inacceptable. Le fait que les règles du code des obligations sur la comptabilité concernent aussi bien les comptes consolidés et bilans que les écritures comptables individuelles est donc sans pertinence dans ce contexte;

que, cela étant, ainsi que le Préposée l'a constaté à juste titre, les comptes détaillés auxquels le recourant demande l'accès constituent des documents officiels au sens de l'art. 22 LInf. Leur accès peut ainsi être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant l'exige (art. 25 al. 1 LInf);

qu'en l'occurrence, l'autorité intimée a refusé de donner suite à la requête du recourant au motif que la demande est abusive en raison de son caractère répétitif et systématique (art. 26 al. 2 let. a LInf), qu'elle implique pour l'organe un travail disproportionné (art. 26 al. 2 let. b LInf) et qu'elle s'oppose aux intérêts privés prépondérants en matière de protection des données des bénéficiaires des versements mentionnés dans les comptes litigieux;

qu'avant d'examiner les conditions d'accès, il importe de définir avec précision les documents dont le recourant entend obtenir la communication. Ainsi que ce dernier l'a toujours déclaré et conformément à ce qu'il a répété à plusieurs reprises dans la présente procédure, seuls les documents relatifs aux aides données à des tiers hors subventions prévues par les art. 39 et 40 LECAB l'intéressent. Les documents relatifs aux subventions qui entrent dans le champ d'application de ces normes ne sont pas requis. Il n'y a donc pas besoin, toujours selon ses dires, de produire tous les documents du journal relatifs aux "charges du département prévention et intervention" ou aux "frais d'administration" qui ne concernent pas son intérêt (mémoire de recours p. 33 ch. 4.3.; déterminations du 24 août 2020 p. 13);

que, tenant compte de ces explications claires du recourant, et afin d'être en mesure de se prononcer sur les documents faisant l'objet du litige, le Juge délégué a enjoint l'ECAB, le 11 juin 2021, de lui transmettre, à titre confidentiel, le détail des rubriques/sous-rubriques des comptes concernant l'attribution de montants à des tiers hors subventions prévues aux art. 39 et 40 LECAB (cf. contenu exact de la lettre dans la partie "fait" ci-dessus). De plus, il a demandé à l'autorité intimée d'indiquer si d'autres montants avaient été attribués à des tiers (subventions, partenariat, aides, soutien, sponsoring, marketing) qui ne figurent pas sous les rubriques mentionnées;

que l'ECAB s'est exécuté le 16 août 2021 en transmettant les documents demandés, qui représentent une quinzaine de pages, sous le format requis par le recourant. Il ne manquait que la déclaration d'intégrité qui a été envoyée le 7 septembre 2021 et qui confirme qu'en dehors des documents transmis, il n'y a pas d'autres rubriques ou sous-rubriques contenant des montants attribués à des tiers (subventions, partenariat, aides, soutien, sponsoring, marketing);

que, sur la base des documents désormais en main de la Cour, il est possible de statuer en toute connaissance de cause sur les griefs du recourant;

qu'en premier lieu, contrairement à ce que prétend l'autorité intimée, la demande d'accès litigieuse n'apparaît pas abusive au sens de l'art. 26 al. 2 let. a LInf. Les quatre demandes d'accès successives des 19 novembre 2018, 13 août 2019, 3 octobre 2019 et 27 novembre 2019 s'expliquent par le fait que le recourant n'a obtenu à chaque fois que très partiellement la réponse à ses requêtes. Il a dû utiliser les informations glanées au fur et à mesure pour préciser l'objet de l'accès requis. La "convention" conclue le 4 novembre 2019 en séance de médiation, et signée par les représentants de l'ECAB, prévoit d'ailleurs expressément que le requérant va déposer une nouvelle requête fondée sur les informations reçues, qui mentionnaient pour la première fois les rubriques exactes concernées par les montants versés hors subventions des art. 39 et 40 LECAB. L'ECAB est dès lors mal venu de reprocher au recourant le dépôt d'une nouvelle demande d'accès qu'il a lui-même cautionnée en signant la convention du 4 novembre 2019. C'est d'ailleurs lui qui a renvoyé le recourant à agir à nouveau en soulignant que sa requête initiale avait été modifiée en cours de procédure et qu'il n'était donc pas possible de régler l'affaire immédiatement. La nouvelle demande s'inscrit clairement dans la démarche suivie depuis le début par le recourant et ne vise pas une fin manifestement étrangère au droit d'accès (cf. VOLLERY, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009 p. 402). C'est donc à tort que l'autorité intimée a estimé être en droit de refuser l'accès requis sous prétexte que la demande était abusive;

que, dans la mesure où, compte tenu précisément des procédures antérieures, l'objet de la nouvelle demande d'accès était limpide, l'autorité intimée savait pertinemment ce que l'intéressé voulait. Elle savait aussi que les documents concernés représentaient une quinzaine de pages recto/verso. Elle ne pouvait donc pas s'arrêter aux formules de précaution prises par le requérant dans ses conclusions pour estimer que la demande d'accès impliquait un travail disproportionné, au sens de l'art. 26 al. 2 let. b LInf. Comme il a été dit, il n'a jamais été dans l'intention du requérant de consulter toutes les écritures concernant les rubriques "charges du département prévention et intervention" ou "frais d'administration". Compte tenu du résultat de l'instruction de la présente cause, le second motif invoqué pour refuser l'accès est également dépourvu de toute pertinence;

que la LInf prévoit que l'organe public peut faire valoir un intérêt privé prépondérant pour différer, restreindre ou refuser l'accès à un document officiel (art. 25 al. 1 LInf). Selon l'art. 27 al. 1 let. b LInf, un intérêt privé prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut porter atteinte à la protection des données personnelles, à moins que la personne concernée n'ait consenti à la communication de ses

données au public ou que les circonstances ne permettent de présumer ce consentement. Or, les noms et prénoms contenus dans un journal comptable sont des données personnelles au sens de l'art. 3 al. 1 let. a de la loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). Dans le cas particulier de montants versés à titre de sponsoring, marketing, partenariat, soutien, il tombe sous le sens que la contrepartie exigée du bénéficiaire est précisément de permettre à l'organe public donateur de se prévaloir de sa prestation. En d'autres termes, au vu des comptes produits, on doit présumer que les intéressés ont donné leur consentement à une divulgation de leur qualité de bénéficiaire du soutien reçu. On ne se situe absolument pas dans le cas de versements destinés à aider des personnes en position de faiblesse, dont on devrait présumer au contraire qu'elles s'opposent à la divulgation de leur identité. On ne peut pas admettre qu'une société de tir, une crèche, un orchestre ou un club de sport, voire un bénéficiaire de prestations des "quatre piliers" de l'économie fribourgeoise, ait jamais voulu imposer son anonymat au donateur. Il résulte de ce qui précède que la communication des quelques données personnelles qui ressortent du libellé des comptes ne remet pas en cause la protection des données personnelles des destinataires des versements dès lors qu'on doit présumer qu'en acceptant la prestation, ceux-ci ont consenti à la divulgation de l'information. Si un versement devait exceptionnellement ne pas recouvrir la situation ordinaire décrite ci-dessus, il est toujours possible pour l'organe public de solliciter formellement l'accord du bénéficiaire et, en cas de refus, de caviarder son nom. L'ECAB est cependant rendu attentif au fait que, cas échéant, il devra pouvoir justifier en détail ce caviardage auprès de la Préposée si l'affaire devait lui être soumise. Au demeurant, sur la base des listes produites, le travail de contrôle concernant un éventuel caviardage est très restreint et ne remet pas en cause ce qui a été dit précédemment concernant la charge qu'implique le traitement de la demande d'accès par l'organe public;

qu'il apparaît ainsi que tous les motifs invoqués par l'ECAB pour rejeter la demande d'accès sont infondés. Partant, il y a lieu d'admettre le recours dans le sens des considérants et d'enjoindre l'autorité intimée à communiquer au recourant les pièces qu'il a produites de manière confidentielle dans le cadre de la présente procédure;

que le montant cumulé des comptes 63'000 "relations publiques" et 63'110 "quatre piliers" s'élève ainsi à CHF 453'831.25 pour 2017 et à CHF 509'970.35 pour 2018;

qu'à l'examen, il ressort que, même s'ils contiennent également certaines prestations de soutien, les autres comptes produits concernent des versements en lien avec l'activité primaire de l'ECAB (comptes 42'200 Prévention sinistres, 42260 Prévention E.N, intégré dans 42'200 dès 2018, 47'030 Agent externe, 80000 Attr./Diss. Rénovation immeubles, 80020 Attr./Diss. Provisions spécifiques, 80090 Attr./Diss. Prévention et Intervention). Pour des raisons de transparence, il y a lieu également de transmettre ces documents au recourant qui les avaient expressément requis;

qu'on est donc loin du montant de CHF 10.8 mio de versements hors art. 39 et 40 LECAB allégué avec tellement d'insistance dans le cadre de la demande d'accès. Le Juge délégué a néanmoins invité le recourant à produire les pièces sur lesquelles il se base pour étayer son affirmation. Or, la consultation des documents qu'il a finalement communiqués le 20 septembre 2021 ne permet en aucun cas de retenir l'existence d'une telle affectation des ressources publiques. En effet, dans sa lettre du 10 décembre 2018, le Conseil d'administration de l'ECAB a indiqué au recourant, qui souhaitait connaître le chiffre exact des aides et subventions de l'ECAB pour 2017, que cette année-là l'ECAB a versé des aides et subventions pour un montant total de CHF 10.8 mio. Il n'est précisé nulle part qu'il s'agirait uniquement des prestations hors art. 39 et 40 LECAB. Au contraire, dans sa

lettre du 29 novembre 2018, le Conseil d'administration avait indiqué au recourant qu'en dehors des aides financières ou subventions qui découlent du règlement en matière de subventionnement proprement dit, le budget alloué aux autres soutiens se situe en principe en-deçà de 1% du produit des primes encaissées. Considérant que, selon le compte résultat 2017, les primes se sont élevées à CHF 55'899'012.18, il est exclu de considérer que l'ECAB aurait pu indiquer au recourant que le montant de CHF 10.8 mio représentait uniquement des versements effectués hors art. 39 et 40 LECAB. Il est évident que ce chiffre représentait l'ensemble des prestations de l'ECAB. Outre le fait que les chiffres de CHF 453'831.25 et CHF 509'970.35 de prestations hors art. 39 et 40 LECAB corroborent l'information du Conseil d'administration du 29 novembre 2018, il faut remarquer que l'organe public a expressément déposé le 7 septembre 2021 une déclaration en justice d'intégrité des documents fournis, de sorte qu'aucun motif ne justifie de remettre en cause le fait que tous les montants concernés par la requête d'accès du recourant ont été remis;

qu'au demeurant, il est totalement farfelu de penser que des versements à des tiers d'un montant de CHF 10.8 mio, représentant 1/5^{ème} des primes encaissées, aient pu être camouflés/ventilés sous les rubriques "frais d'administration" d'un montant total de CHF 3.7 mio et/ou sous la rubrique "subvention et charges pour la prévention et service de défense" d'un montant total de CHF 17.4 mio. Il faut rappeler qu'ailleurs que les comptes de l'ECAB ont été approuvés par l'autorité de surveillance alors même que le financement en vue de la votation ECALEX du 21 mai 2017 avait suscité des critiques au Parlement et même un recours (cf. arrêt TC FR 601 2017 111 du 19 mai 2017). Dans ces circonstances, il est encore plus évident qu'aucun montant de l'importance de celui mentionné par le recourant n'aurait pu passer inaperçu lors de l'approbation des comptes;

qu'enfin, dans la mesure où le Conseil d'administration avait déjà répondu au recourant, l'ECAB n'avait aucune obligation de corriger la fausse interprétation que ce dernier a faite des informations reçues relatives au montant de CHF 10.8 mio. Peu importe dès lors que l'organe public n'ait pas jugé utile de réagir aux confirmations "effarantes" (selon les termes utilisés) mais fausses que le recourant lui a envoyées à plusieurs reprises. L'autorité n'était pas dans une procédure judiciaire très formaliste où il incombe à une partie de contester les allégations de la partie adverse. Elle n'avait donc pas à se préoccuper des déductions manifestement erronées que le recourant pouvait élaborer sur le "mystère des CHF 10.8 mio";

qu'en revanche, on doit clairement constater que le comportement de l'ECAB dans le cadre du traitement de la demande d'accès a été empreint de mauvaise foi. Les relations orageuses entre le recourant et le directeur de l'ECAB ne justifiaient en rien la manière cavalière et inappropriée avec laquelle l'autorité a traité le requérant. Il était parfaitement possible de donner suite à sa requête sans s'émouvoir de ses allégations concernant les CHF 10.8 mio. Les dénégations et les prétextes utilisés pour refuser l'accès aux documents ne pouvaient que laisser croire qu'il y avait quelque chose à cacher. Au lieu de tenter de jouer au chat et à la souris avec le requérant, l'ECAB aurait été mieux inspiré de profiter de la révision de la loi pour créer ou renforcer la base légale des versements effectués hors art. 39 et 40 LECAB. En effet, au-delà des exagérations relatives au montant de CHF 10.8 mio, la demande d'accès était parfaitement conforme au droit;

que la question de savoir si, cas échéant, une nouvelle demande d'accès concernant l'intégralité de la comptabilité 2017/2018 pourrait être refusée en raison de l'abus ou de la charge de travail qu'elle impliquerait peut en l'état demeurer indéterminée;

qu'au vu de l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de se prononcer sur les autres griefs de nature formelle et procédurale invoqués par le recourant. De même, dans la mesure où il ressort de ce qui

précède que tous les documents concernant les versements hors art. 39 et 40 LECAB sont désormais connus et seront communiqués au recourant, il n'est pas nécessaire de déterminer si c'est à juste titre ou non qu'une partie de sa requête a été déclarée irrecevable au motif qu'elle concernait des renseignements de faits;

que l'ECAB qui succombe est exonéré des frais de procédure (art. 133 CPJA);

que le recourant, qui a agi sans l'aide d'un avocat, n'a pas droit à une indemnité de partie pour les frais engagés dans la défense de ses intérêts personnels (art. 137 CPJA);

(dispositif sur la page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours est admis dans le sens des considérants.

Partant, la décision du 20 mai 2020 est annulée. Un délai d'un mois dès l'entrée en force du présent arrêt est imparti à l'ECAB pour transmettre au recourant les pièces confidentielles produites le 16 août 2021, cas échéant, pour certaines écritures, en suivant la procédure décrite dans les considérants.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie.

III. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

Fribourg, le 8 octobre 2021/cpf

La Présidente :

Le Greffier-stagiaire :