

5.3.4 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass in der Gemeindeversammlung die einzelnen Reglemente "nicht zur Beratung gestellt" wurden. Dieser Einwand ist schon deshalb haltlos, weil er in der Gemeindeversammlung hätte erhoben werden müssen. Im Übrigen wussten die Stimmberechtigten, welche Reglemente von der Gemeinde Gurmels zu übernehmen waren und hätten infolgedessen dem Gemeinderat Fragen stellen können.

5.3.5 Hinsichtlich des Reglementes betreffend die Erhebung einer Steuer auf Vorstellungen und Vergnügungsanlässe ist nicht ersichtlich, was der Beschwerdeführer mit seinem Einwand zu seinen Gunsten ableiten will, umso weniger er in der Gemeindeversammlung weder einen Vorbehalt anbrachte noch sich sonst wie zu diesem Reglement äusserte. Das Reglement ist Bestandteil der Fusionsvereinbarung und wurde genehmigt. Von einer irreführenden Information kann nicht die Rede sei, auch wenn der Gemeindeammann von Gurmels in der Informationssitzung vom 9. September 2004 erklärte, bei Veranstaltungen von "ortsansässigen Vereinen" werde keine Billetsteuer verlangt.

5.3.6 Auf die Einwände des Beschwerdeführers hinsichtlich des Abfallreglementes ist nicht weiter einzutreten. Vorläufig bleibt das Abfallreglement der Gemeinde Cordast weiterhin in Kraft. Die neue Gemeinde verfügt über eine Frist von zwei Jahren, um eine Vereinheitlichung vorzunehmen. Ob das aktuelle System der Gemeinde Cordast übernommen wird, wie die Behörden heute vorgeben, wird die neue Gemeinde zu gegebener Zeit zu entscheiden haben (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. f GG und Art. 3 ARGG).

5.3.7 Den Beschwerdeführer stört schliesslich das Verhalten einer Gemeinderätin, die nichts über die Herkunft der angeblich von der Gemeinde Gurmels jährlich erwirtschafteten grossen Gewinne ausgesagt hätte. Inwieweit dieses Stillschweigen auf den Ausgang der Abstimmung einen Einfluss hatte, legte der Beschwerdeführer indes nicht dar. Auf seinen Einwand ist somit nicht weiter einzutreten.

32. III^e Cour administrative du Tribunal administratif Arrêt du 29 décembre 2004 (3A 03 133)

Accès aux documents officiels.

Art. 63 CPJA; art. 16 Cst. féd.; art. 19 al. 2 nouvelle Cst. cant. – Refus d'accès à des données d'une procédure close. La jurisprudence reconnaît le droit de consulter un dossier de manière indépendante, hors procédure, à celui qui rend vraisemblable un intérêt digne de protection. Ce droit ressortit aussi, s'agissant d'un dossier contenant des données personnelles, des législations cantonales sur la protection des données. Le droit d'accès aux données personnelles porte sur les données touchant la personne considérée.

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Art. 63 VRG; Art. 16 BV, Art. 19 Abs. 2 neue KV – Verweigerung des Zugangs zu Akten eines abgeschlossenen Verfahrens. Nach der Rechtsprechung besteht ein Anspruch auf Akteneinsicht nicht nur während eines hängigen Verfahrens, sondern unabhängig davon auch ausserhalb eines Verfahrens. Im letzteren Fall muss der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen können. Dieses Akteneinsichtsrecht, soweit es sich auf Personendaten bezieht, kann ebenfalls aus den kantonalen Gesetzen über den Datenschutz abgeleitet werden. Es besteht nur hinsichtlich der Akten, die den Gesuchsteller selbst betreffen.

Résumé des faits

A. Par courrier du 20 juillet 2000, X. a sollicité l'autorisation d'exploiter, au titre de responsable, une entreprise de sécurité dans le canton de Fribourg. L'autorisation lui a été refusée au motif, selon ses dires, qu'il était alors au bénéfice d'un permis de séjour B pour étudiant.

X. a poursuivi, parallèlement à ses études, son travail d'agent de sécurité qu'il exerçait depuis plusieurs années, activité soumise au concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité (modifiée par convention le 3 juillet 2003, ci-après le concordat romand; RSF 559.6).

Le 23 janvier 2003, l'entreprise vaudoise de sécurité pour laquelle il travaillait s'étant vu retirer l'autorisation d'exploitation pour cause

de cessation d'activité, X. a dû remettre sa carte de légitimation d'agent de sécurité. Peu de temps après, le 26 juin 2003, la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après: la Direction) a rappelé à l'exploitante du Bar-Dancing Y. que l'autorisation d'engager X. en qualité de personnel de surveillance de son établissement, délivrée le 31 janvier 2002 par le Service de la police du commerce (ci-après: le Service), avait expiré le 31 janvier 2003.

B. Par courrier du 14 août 2003, X. a demandé au Service copie du dispositif de la décision octroyant une autorisation d'exploiter une entreprise de sécurité à Y. et communication des noms des personnes ayant statué dans la procédure de préavis. Jugeant cette décision choquante en comparaison de son cas personnel, il a dit vouloir en demander la révision au sens de l'art. 105 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

C. Tout en reconnaissant avoir accordé une autorisation d'exploiter à Y. au terme d'une procédure menée en parfaite conformité avec le concordat romand, le Service a refusé de donner suite à la requête de X. par décision du 25 août 2003. Se fondant sur l'art. 11 de la loi sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1), il a estimé le dossier de cette affaire clos et nié l'existence d'un intérêt public ou privé à la divulgation des informations qu'il contient.

D. Agissant le 19 septembre 2003, X. a contesté devant le Tribunal administratif la décision du 25 août 2003, en demandant principalement son annulation et, subsidiairement, la réformation de la décision octroyant une autorisation à Y.

A l'appui de ses conclusions, il expose la chronologie des événements ayant amené le Service à lui refuser, d'une part, une autorisation d'exploiter une entreprise de sécurité et, d'autre part, d'exercer les fonctions de surveillant dans un établissement public. En substance, il se plaint de ce que ces refus sont motivés par l'état de son dossier de police alors que Y. a obtenu une patente malgré les affaires auxquelles il a été lié. Il soutient que les griefs retenus à son égard – menaces et usage disproportionné de la force – sont inhérents à son activité d'agent de sécurité et n'ont jamais débouché sur une condamnation. Il soupçonne une connivence entre le chef du Service, les gendarmes de la Police cantonale chargés de vérifier si les personnes soumises au concordat romand sont autorisées et Y. Pour étayer l'inégalité de traitement dont il se prévaut, il dit avoir besoin du dispo-

sitif de la décision Y., déniait à celui-ci tout intérêt à garder confidentielle cette information. Il pense agir ensuite par la voie de la révision.

E. Dans ses observations du 26 novembre 2003, le Service insiste sur les nombreuses procédures pénales dont a fait et fait encore l'objet le recourant, produisant à cet effet une lettre du juge d'instruction datée du 26 juin 2003. Il relève aussi les différentes violations des dispositions du concordat sur les entreprises de sécurité pour conclure au rejet du recours.

Pour le surplus, le Service maintient sa position et considère que le recourant ne justifie d'aucun intérêt à la communication primant sur celui de Y. à ce que ces informations ne soient pas divulguées. Il s'étonne par ailleurs de ce que le recourant requiert la production d'une décision dont il connaît déjà la teneur. Il remarque que, de toute manière, n'étant pas partie à la procédure, le recourant ne pourra agir par la voie de la révision de l'art. 105 CPJA. S'il souhaite néanmoins contester la manière dont l'autorité compétente a traité un dossier maintenant clos, il doit agir par la voie de la plainte au sens de l'art. 112 CPJA.

F. Invité le 1er décembre 2003 par le Juge délégué à l'instruction de la cause à se déterminer sur le maintien de son recours, le recourant a répondu par l'affirmative le 30 décembre 2003. Il revient sur les procédures pénales en cours à son égard en minimisant leur importance. Il rappelle que, dans la procédure actuelle, il ne demande que la communication d'une décision qui doit lui servir de preuve dans une procédure de révision. A ce propos, il écarte la voie de l'art. 112 CPJA, au motif qu'il trouve inapproprié de se plaindre à une autorité supérieure forcément complice dans l'attribution d'une autorisation d'exploiter une entreprise de sécurité. De toute manière selon lui, le Service devait transmettre la cause à l'autorité compétente s'il estimait que l'objet n'était pas de son ressort, en application de l'art. 16 CPJA. Il défend son intérêt à connaître le dispositif de la décision Y., l'estimant nécessaire à l'engagement d'une procédure ultérieure. Finalement, il explique qu'étant responsable de famille, il doit pourvoir aux besoins de cette dernière et qu'au vu de l'expérience acquise dans le domaine de la sécurité, il lui serait plus facile de trouver un emploi dans ce secteur.

Extrait des considérants

1. a) A teneur de l'art. 3 al. 2 let. a de l'arrêté cantonal d'exécution du concordat romand (RSF 559.61), le Service est compétent pour délivrer les autorisations régies par le concordat. Il prend en outre toutes les décisions et les mesures qui ne sont pas attribuées par ledit arrêté d'exécution à une autre autorité (al. 3).

Aux termes de l'art. 118 CPJA, le recours auprès d'une autorité supérieure n'est recevable qu'après épuisement des voies préalables de réclamation ou de recours. La Direction est compétente pour se saisir des recours interjetés contre les décisions rendues par le Service (art. 116 al. 1 CPJA). Cependant, lorsqu'une autorité qui, si elle était saisie d'un recours, ne statuerait pas définitivement, a prescrit à une autorité inférieure de prendre une décision déterminée ou lui a donné des instructions sur le contenu d'une décision, le recours doit être interjeté auprès de l'autorité de recours immédiatement supérieure (art. 119 al. 1 CPJA).

En l'occurrence, le Service a rendu la décision entreprise sur instruction expresse de la Direction. Les conditions d'application de l'art. 119 al. 1 CPJA sont donc réunies. Par conséquent le présent recours ressortit à la compétence du Tribunal administratif.

b) En règle générale, le Tribunal administratif, en vertu de l'art. 77 CPJA, ne peut revoir l'opportunité de la décision attaquée. Cependant, lorsque – comme en l'espèce – les conditions de l'art. 119 al. 1 CPJA sont satisfaites, l'autorité de recours immédiatement supérieure jouit du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure non saisie (art. 119 al. 2 CPJA).

Par conséquent, la Cour de céans dispose dans le cas particulier de la pleine cognition.

2. a) A teneur de l'art. 81 CPJA, le mémoire de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, les conclusions du recourant et ses motifs. Le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont été l'objet de la procédure antérieure. Il peut en revanche faire valoir des faits et moyens de preuve qui n'ont pas été invoqués dans cette procédure.

Le 25 août 2003, le Service a rejeté la requête du recourant tendant à pouvoir prendre connaissance du dispositif de la décision autorisant Y. à exploiter une entreprise de sécurité. Par conséquent, les conclu-

sions du recourant s'écartant de cette question, en particulier celle visant une modification de l'autorisation délivrée au concerné, sont irrecevables.

b) Ainsi, la seule question à examiner est celle de savoir si c'est à juste titre que le Service a refusé au recourant l'accès à la décision par laquelle il a délivré une autorisation d'exploiter une entreprise de sécurité dans le canton de Fribourg à Y.

c) Pour le surplus, les autres conditions prescrites aux art. 79 ss CPJA étant remplies, le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

3. a) L'art. 63 CPJA consacre le droit de consulter le dossier d'une partie qui fait l'objet d'une procédure. En l'occurrence, le recourant demande la consultation du dossier d'une cause à laquelle il n'était pas partie. Par conséquent, il ne peut invoquer la disposition précitée à l'appui de sa requête.

b) La jurisprudence reconnaît le droit de consulter un dossier de manière indépendante à celui qui rend vraisemblable un intérêt digne de protection (ATF 125 I 257 cons. 3 b; ATF 126 I 7 cons. 2 b). Ce droit ressortit aussi, s'agissant d'un dossier contenant des données personnelles, de la loi sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1), pour autant que la personne privée qui le demande justifie d'un intérêt à la communication primant celui de la personne concernée à ce que les données ne soient communiquées (art. 10 LPrD). Ce n'est donc qu'exceptionnellement qu'un tiers peut avoir accès au dossier d'une autre personne. Il doit alors démontrer un intérêt digne de protection très particulier, indispensable pour lui permettre de défendre ses droits (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, p. 148). Une fois cet intérêt établi, l'autorité doit encore le comparer à celui de la personne concernée par le dossier puis évaluer leur importance respective. La communication pouvant être partielle, le principe de la proportionnalité dicte à l'autorité de permettre l'accès aux pièces dont la consultation ne compromet pas les intérêts en cause (ATF 126 I 7 cons. 3 b).

c) En l'espèce, le recourant ne peut justifier d'aucun intérêt digne de protection à la communication du dispositif d'une décision qu'il connaît déjà.

En effet, d'une manière générale, celui qui ne peut se prévaloir d'une atteinte concrète consécutive à une décision n'a pas la qualité

pour l'entreprendre. Ce n'est pas son rôle que de se préoccuper de sauvegarder l'intérêt public à une juste application du droit. Cela reviendrait à usurper une fonction qui appartient aux organes de l'Etat (A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, Berne 1984, vol. 2 p. 899). L'action populaire n'est pas admise en droit suisse.

Cela étant, il est vrai que celui qui veut se plaindre d'une inégalité de traitement ne pourra en pratique motiver son recours qu'après avoir eu connaissance des autres dossiers (ATF 121 I 225 cons. 2 c; JdT 1997 I 383). Il faut toutefois qu'une procédure de recours soit encore possible. En l'espèce, le recourant ne dispose plus de voie de droit ordinaire pour remettre en question le refus d'exploiter une entreprise de sécurité faute d'avoir interjeté en temps utile un recours contre les décisions le concernant. Dès lors, il ne lui reste plus que la voie de la reconsidération, moyen auxiliaire qu'il peut adresser en tout temps à l'autorité compétente.

d) Pour le reste, ainsi que le relève l'autorité intimée, la personne qui veut se plaindre de la gestion d'un service administratif peut saisir l'autorité supérieure (art. 112 CPJA). Il n'appartient pas, en revanche, au service visé de transmettre une requête au motif qu'elle peut éventuellement constituer une plainte. L'art. 16 CPJA ne vise en effet pas cette hypothèse mais traite de l'examen par l'autorité de sa compétence et de la procédure à suivre en cas de doute sur la question.

4. Le recourant ne peut non plus tirer un quelconque droit de la liberté constitutionnelle à l'information (art. 16 Cst. féd., RS 101). En effet, si l'administration doit parfois, en vertu de lois spéciales, informer les administrés de ses activités, le Tribunal fédéral a expressément affirmé dans plusieurs arrêts qu'il n'y avait pas de droit subjectif général des particuliers à ce sujet (ATF 113 Ia 1 cons. 4 c; ATF 125 II 473 cons. 4 a). Le droit de s'informer est limité aux sources généralement accessibles et disponibles (ATF 105 Ia 181 cons. 2 a). Cette conception rejoint celle de la Cour européenne des droits de l'homme qui limite aussi lors de l'application de l'art. 10 de la Convention (CEDH; RS 0.101) la portée de la liberté d'information aux sources accessibles (P. MAHON, *L'information par les autorités*, RDS 1999 II p. 199 ss, 285, avec la jurisprudence européenne citée, p. 273).

5. En résumé et pour conclure, le recourant ne dispose pas, en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence, d'un droit à consulter le dossier d'un tiers à qui une autorisation telle que celle qu'il revendique a été accordée. La règle qui prévaut pour l'instant dans la gestion

des activités administratives est celle de la non-publicité. Certes, la nouvelle Constitution cantonale prévoit un accès facilité aux documents officiels (art. 19 al. 2 Cst. cant.). Cela ne signifie pas encore que ce droit est absolu. Il appartiendra au législateur, voire au juge, de préciser l'étendue de ce droit, notamment à l'aune du droit à la protection des données et du secret de fonction.

6. Mal fondé, le recours doit être rejeté. Partant, la décision de l'autorité intimée est confirmée.

Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

33. III^e Cour administrative du Tribunal administratif Arrêt du 27 avril 2005 (3A 05 38)

Circulation routière.

Art. 16d al. 1 let. c, art. 17 al. 3, art. 16c al. 2 let d LCR; art. 31 OAC – Retrait de sécurité du permis de conduire pour inaptitude caractérielle, suite à une expertise. Dès lors que la fixation du délai d'attente se fonde, en partie du moins, sur la faute commise par le conducteur et ses antécédents, la question de la lex mitior peut se poser.

Strassenverkehr.

Art. 16d Abs. 1 lit. c, Art. 17 Abs. 3, Art. 16c Abs. 2 lit. d SVG, Art. 16 VZV – Nach Durchführung einer Expertise angeordneter Sicherungszug des Führerausweises wegen charakterlicher Ungeeignetheit. Wenn bei der Bemessung der Sperrfrist das Verschulden und der automobilistische Leumund des Fahrzeuglenkers jedenfalls teilweise berücksichtigt werden, kann sich die Frage der Anwendung der lex mitior stellen.

Extrait des considérants

2. a) Selon l'art. 14 al. 1 de la loi sur la circulation routière (LCR; RSF 741.01), le permis de conduire est délivré si l'examen officiel a démontré que le candidat connaît les règles de la circulation et qu'il est capable de conduire avec sûreté les véhicules de la catégorie cor-