



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01
www.fr.ch/tc

601 2017 124

Arrêt du 24 août 2017

1^{er} Cour administrative

Composition

Présidente: Marianne Jungo
Juges: Anne-Sophie Peyraud,
Christian Pfammatter
Greffière: Stéphanie Morel

Parties

A. _____, recourant,

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, autorité intimée,

**L'ETABLISSEMENT CANTONAL D'ASSURANCE DES
BÂTIMENTS, intimé,** représenté par Me Cécile Bonmarin et Me
Alexis Overney, avocats

Objet

Droits politiques – Liberté de vote – Entreprises publiques

Recours du 29 mai 2017 contre la décision du 21 mai 2017

considérant en fait

A. Par arrêt du 19 mai 2017 (arrêt TC FR 601 2017 111/112), le Tribunal cantonal a déclaré irrecevable le recours de A._____, président du Parti socialiste fribourgeois, visant les actes préparatoires effectués avant la votation cantonale concernant le référendum contre la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (ECALEX), motif pris que le recourant n'était pas au bénéfice d'un intérêt actuel, la majorité des votants s'étant déjà prononcé sur le scrutin au moment du dépôt du mémoire.

B. Le 21 mai 2017, 52.95% des citoyens du canton de Fribourg ont accepté le projet de loi ECALEX.

C. Agissant le 22 mai 2017, A._____ a interjeté recours au Tribunal cantonal contre la votation précitée et a conclu, sous suite de frais, d'une part, au constat de l'illicéité des actes matériels violant gravement la garantie de libre formation de l'opinion en matière de droits politiques et, d'autre part, à l'annulation du résultat du scrutin. Le recourant a également requis que l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ci-après: ECAB) soit condamné à réparer les défauts d'informations en publiant les montants investis durant sa campagne.

A l'appui de ses conclusions, A._____ reproche essentiellement au Conseil d'Etat, à l'ECAB et à ses organes statutaires d'avoir fourni avant la votation des informations disproportionnées, non transparentes, subjectives et partiales.

D. Invitée à se déterminer, l'autorité intimée a formulé ses observations le 3 juillet 2017 et a conclu, sous suite de frais, au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

Dans sa prise de position du 4 juillet 2017, l'ECAB a pris des conclusions similaires.

en droit

1. a) Formé contre une votation cantonale, le recours est recevable en vertu des art. 150 al. 1 et 152 de la loi cantonale du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1). Déposé dans le délai et les formes prescrits selon les dispositions du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), applicable par le renvoi de l'art. 151 LEDP, l'autorité de céans peut entrer en matière sur le recours.

b) 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).

2. a) Aux termes de l'art. 34 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101), les droits politiques sont garantis (al. 1). La garantie des droits politiques

protège la libre formation de l'opinion des citoyens et citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (al. 2).

L'art. 34 al. 2 Cst. codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral établie sous l'empire de l'ancienne Constitution et introduit ce que l'on appelle la liberté de vote. Celle-ci confère plusieurs droits, dont notamment celui des citoyens de pouvoir élaborer et exprimer leur volonté en dehors de toute contrainte ou influence inadmissible. Cette disposition protège ainsi la libre formation de l'opinion des électeurs et garantit la loyauté du débat nécessaire au processus démocratique ainsi que la légitimité des décisions prises en démocratie directe (cf. ATF 140 I 338 / JdT 2015 p. 24 consid. 5 et les références citées).

b) Dans le cadre d'une campagne, la jurisprudence et la doctrine déduisent de la liberté de vote une obligation, une faculté et une interdiction pour l'Etat. Ce dernier est obligé d'informer, il lui est loisible de prendre position, mais il lui est interdit de fausser le résultat de la votation (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat, 2013, p. 308).

aa) La liberté de vote oblige en effet l'autorité à fournir au corps électoral le matériel de vote et les rapports explicatifs précédant le scrutin. Le citoyen doit avoir en sa possession toutes les informations dont il a besoin pour voter et élire en connaissance de cause (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 308). La doctrine voit dans la liberté de l'art. 34 al. 2 Cst. la garantie d'un droit à l'information active et complète sur tous les objets politiques (MAHON, L'information par les autorités *in* RDS 118/199 II, p. 199, 232). La validité du scrutin suppose la libre formation de la volonté du citoyen, laquelle implique que chaque électeur puisse se déterminer dans le cadre d'un processus d'élaboration de l'opinion publique comportant une discussion et une confrontation des points de vue les plus libres et les plus ouverts possibles (ATF 121 I 252 consid. 2; MAHON, p. 199, 235).

bb) La liberté de vote confère également à l'Etat la possibilité d'aller plus loin et d'assumer un rôle plus actif dans la campagne référendaire (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 309). Sur le principe en effet, les autorités sont autorisées à participer au débat, mais avec des limites précises que la pratique a définies. L'art. 34 al. 2 Cst. leur impose notamment de fournir une information correcte et mesurée en prévision d'une votation (ATF 140 I 338 / JdT 2015 p. 24 consid. 5 et les références citées). Elles sont par exemple invitées à donner des explications officielles sur les objets soumis au vote et habilitées à faire des recommandations, en proposant d'accepter ou de refuser un projet (ZEN-RUFFINEN, Droit constitutionnel suisse, 2001, p. 356; ATF 121 I 252 consid. 2; cf. TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, p. 231; cf. ATF 138 I 61 / JdT 2012 I 171 consid. 6.2). Il incombera également à l'Etat d'intervenir dans la campagne dans le cas où il faudrait rectifier des affirmations fausses ou fallacieuses, susceptibles d'entraver la formation correcte de la volonté populaire (ZEN-RUFFINEN, p. 356; cf. MAHON, p. 199, 233 s.; cf. ATF 116 la 471 consid. 6a).

cc) Enfin, il est interdit aux autorités étatiques d'exercer une influence illicite sur le résultat du scrutin (cf. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 311; cf. ZEN-RUFFINEN, p. 349). Les instances étatiques doivent en ce sens agir avec réserve, ce qui exclut des ingérences excessives et disproportionnées, propres à entraver, voire à bloquer la formation de l'opinion à la manière d'une véritable propagande (ATF 140 I 338 / JdT 2015 p. 24 consid. 5 et les références citées).

c) Ces dernières années, la pratique a tendance à juger la régularité de l'intervention des autorités étatiques à l'aune de trois principes: l'objectivité, la transparence et la proportionnalité

(AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 309; arrêt TF 1C_412/2007 du 18 juillet 2008 consid. 6; cf. MAHON, p. 199, 235; cf. ATF 140 I 338 / JdT 2015 p. 24 consid. 5). Autrement dit, l'autorité doit, sans être tenue à la neutralité, se borner à une information objective, transparente et loyale, ce qui interdit toute assertion fallacieuse sur le but et la portée du projet ou toute dépense engagée irrégulièrement (ZEN-RUFFINEN, p. 356 s; cf. MAHON, p. 199, 238 ; cf. ATF 121 I 252 consid. 2; cf. ATF 138 I 61 / JdT 2012 I 171 consid. 6.2). En particulier, son intervention est contraire au droit de vote lorsqu'elle s'accomplit de façon occulte ou que les fonds dépensés pour elle sont disproportionnés (ATF 121 I 252 consid. 2). Selon AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, il va résulter de cette nouvelle approche une marge de manœuvre plus large pour l'autorité, et il ne sera ainsi pas exclu de tolérer des campagnes officielles par voie d'affiches ou d'annonces publicitaires, des messages « tout ménage », des tables rondes ou des argumentaires officiels, sur papier ou sur le web, pour soutenir ou combattre une proposition donnée (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 309 et p. 311).

Le principe d'*objectivité* se trouve en lien avec le devoir d'information et commande en particulier à l'Etat de fournir les renseignements utiles et de manière complète afin de permettre aux électeurs d'avoir toute la connaissance nécessaire pour pouvoir se former et exprimer librement une opinion. Le postulat de l'objectivité est ainsi violé lorsque des éléments importants sont omis ou lorsque les arguments des adversaires sont reproduits avec des erreurs (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 308; cf. ATF 138 I 61 / JdT 2012 I 171 consid. 6.2). Il faut que les explications données par l'autorité fournissent une image complète du projet avec ses avantages et ses inconvénients (ATF 138 I 61 / JdT 2012 I 171 consid. 6.2). Le deuxième principe dit de la *transparence* interdit de façon générale une intervention occulte de l'Etat dans le processus de formation de la volonté. La connaissance de l'origine de l'information est essentielle dans ce contexte. Demeure notamment interdite la propagande indirecte, financée par des fonds publics et accordée à un comité d'action privé dans lequel l'autorité n'est pas représentée (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 310; cf. ATF 132 I 104). Le dernier principe de la *proportionnalité* commande enfin que l'intervention de l'Etat dans la campagne référendaire n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire, ne cède pas à la facilité de la propagande et observe la retenue qui s'impose (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 310). En particulier, les moyens tant matériels que financiers engagés dans la campagne doivent être mesurés.

L'autorité attente au droit de vote si elle s'écarte de ses devoirs d'objectivité, de transparence et de proportionnalité (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 311). L'influence doit être considérée comme illicite lorsque l'électeur, assailli d'informations, est empêché d'appréhender les véritables enjeux du vote et n'est pas ou n'est plus en mesure de former et d'exprimer librement son choix lors de la votation.

d) En cas d'irrégularité, le pouvoir judiciaire peut aussi bien intervenir avant et après la votation (TORNAY, p. 282 s.). Dans une éventuelle procédure en amont, il vérifiera la validité des actes matériels préparatoires et prendra cas échéant les mesures qui s'imposent pour rétablir l'équilibre dans le débat. L'autorité de céans se réfère ici à son arrêt du 19 mai 2017 s'agissant des actes préalables à la votation du 21 mai 2017 (arrêt TC FR 601 2017 111/112).

Un recours introduit après la votation, comme celui en l'espèce, est également envisageable et a pour but d'examiner si ces mêmes actes préparatoires, dont il aurait été question dans une éventuelle procédure initiale, ont réellement empêché les citoyens de se forger et d'exprimer leur opinion de manière objective et réfléchie.

La jurisprudence admet de manière restrictive l'annulation de la votation et la tenue d'un nouveau scrutin, dans le sens où les interventions des autorités doivent être illicites, particulièrement graves et avoir surtout concrètement influencé la décision prise par le peuple (cf. ZEN-RUFFINEN, p. 361; cf. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 313). Celui qui entend contester le scrutin doit ainsi rendre vraisemblable que les ingérences étatiques ont eu un impact décisif sur le résultat donné (ZEN-RUFFINEN, p. 361; cf. ATF 138 I 61/ JdT 2012 I 171 consid. 4.7.2 et 4.7.3; cf. ATF 132 I 104 consid. 3.3). En définitive, le fait que les interventions durant la campagne aient été massives ne suffit pas; le recourant doit encore amener la preuve que les diverses ingérences étatiques ont déséquilibré le débat de façon concrète et biaisé l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens.

3. Avant d'examiner plus avant la licéité des interventions effectuées dans le cadre de la votation contestée du 21 mai 2017, il convient de définir les rôles et les droits des différents acteurs d'une campagne référendaire. La conclusion d'un scrutin n'est en effet pas seulement influencée par l'attitude des autorités, mais aussi par celle des particuliers, des partis et des groupements divers (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 312).

a) Alors que l'Etat et les autorités doivent respecter les préceptes énumérés dans le considérant précédant, la doctrine et la jurisprudence instaurent un droit quasi-absolu de participer au débat pour les privés, en vertu de la liberté d'opinion et d'expression (ou de la presse) (cf. MAHON, p. 199, 239; cf. ATF 140 I 338 / JdT 2015 p. 24 consid. 5.3 et les références citées). Ces interventions ne sont pas contraires à l'art. 34 al. 2 Cst., même si cela implique parfois inévitablement la diffusion d'informations unilatérales ou fausses (cf. MAHON, p. 199, 239). Il n'en résulte qu'exceptionnellement un devoir de rectification des autorités ou une annulation du scrutin, lorsque les citoyens ont été gravement induits en erreur sur un point central de la votation (cf. ATF 140 I 338 / JdT 2015 p. 24 consid. 5.3 et les références citées; cf. TORNAY, p. 275).

Dans le même ordre d'idées, les déclarations et informations privées des membres d'une autorité et des fonctionnaires sont en principe assimilées aux interventions des particuliers. Sous réserve des limites inhérentes au principe de la collégialité ou à une obligation de fidélité ou de diligence, ces déclarations bénéficient donc de la liberté d'expression (cf. MAHON, p. 199, 239; cf. ZEN-RUFFINEN, p. 357). Les membres d'une autorité sont dès lors autorisés à prendre position dans la campagne référendaire à titre individuel, à rédiger des articles de presse ou à participer à des émissions en mentionnant leur nom et leur position pour conférer un poids particulier à leur engagement politique (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 310; cf. ATF 130 I 290 / JdT 2006 I p. 384 consid. 3.3). Il faut toutefois, pour cela, que le caractère privé de l'action soit reconnaissable comme tel, ce qui n'exclut pas la désignation de la qualité officielle de la personne considérée. L'intervention n'est en revanche pas admise avec la même liberté lorsque la personne concernée lui donne l'aura d'une déclaration officielle (cf. MAHON, p. 199, 239; cf. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 310; cf. ATF 130 I 290 / JdT 2006 I 384 consid. 3.3).

Les mêmes règles s'appliquent aux opérations d'un comité de soutien privé, de sorte que sauf cas exceptionnel, leurs interventions sont libres (cf. ATF 116 la 466 consid. 4d et les références citées), et ce même si le groupement compte parmi ses membres des figures emblématiques de la politique. Cette pratique est en effet habituelle et admise, pour autant que le citoyen puisse se rendre compte que l'intervention du représentant politique est purement personnelle.

b) Entre les collectivités publiques soumises à une obligation de réserve et les particuliers qui peuvent en principe librement faire part de leurs arguments en vertu de la liberté d'opinion et d'expression se trouvent encore d'autres protagonistes, tels les entreprises publiques ou semi-

privées. Selon la doctrine, force est d'admettre que ces entités peuvent également être actrices d'une campagne référendaire (TORNAY, p. 274). D'après le Tribunal fédéral, les entreprises directement ou indirectement soumises à l'influence décisive d'une collectivité publique – indépendamment de leur organisation et de leur forme juridique – sont en principe tenues à un devoir de neutralité politique. Une prise de position est admissible lorsqu'une entreprise est particulièrement concernée par la votation, notamment en rapport avec sa mission légale ou statutaire, et qu'elle est touchée dans ses intérêts économiques comme pourrait l'être une entreprise privée. En pareil cas, l'entreprise peut en principe avoir recours aux moyens d'information habituellement utilisés dans les campagnes politiques; elle doit toutefois s'imposer une certaine retenue, à l'instar d'une autorité étatique. Elle doit défendre ses intérêts avec objectivité et impartialité, sans user de moyens proscrits ou répréhensibles. Cela implique aussi que l'entreprise n'engage pas de deniers publics (par exemple les ressources provenant de monopoles juridiques ou factuels, ou de tarifs imposés) de manière disproportionnée. La retenue à observer s'apprécie de la même façon que celle attendue des communes lorsqu'elles sont touchées de manière particulière et, par conséquent, exceptionnellement autorisées à intervenir (ATF 140 I 338 / JdT 2015 I 24 consid. 5.2 et les références citées).

Une entreprise publique doit ainsi se soumettre aux mêmes règles que l'Etat dans les campagnes préalables aux votations et respecter dès lors les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité (cf. ATF 140 I 338 / JdT 2015 I 24 consid. 7 et les références citées).

c) En l'occurrence, l'ECAB assume une tâche étatique dans le cadre de l'assurance obligatoire des bâtiments et agit ainsi en qualité d'organe indirect de l'administration publique, c'est-à-dire à titre d'autorité. Particulièrement concernée par le scrutin du 21 mai 2017, l'intimé était en droit d'intervenir dans le débat, dans les limites précitées.

4. a) Dans le cas en particulier, il convient d'examiner les différentes interventions critiquées à la lumière des droits et obligations attribués aux acteurs d'une campagne de votation et, cas échéant, de déterminer si la liberté de vote de l'art. 34 al. 2 Cst. a été respectée dans le cadre du scrutin du 21 mai 2017.

Dans son mémoire, le recourant invoque essentiellement les ingérences suivantes :

aa) Courriels du Conseil d'Etat du 10 et 12 mai 2017

Adressés au personnel de l'Etat et respectivement à l'ensemble des pompiers du canton par le Conseil d'Etat pour le premier, et par Maurice Ropraz en sa qualité de Président du Conseil d'Etat et président du conseil d'administration de l'ECAB pour le second, force est de considérer que ces deux courriels émanaient de l'Etat et devaient ainsi respecter la limite de retenue incombant aux autorités.

En l'occurrence, comme expressément précisé dans les communications litigieuses, le Conseil d'Etat a estimé que les précédentes interventions des opposants – notamment les courriels du 3 novembre 2016 et du 4 mai 2017 de la fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg (ci-après: FEDE) et du syndicat des Services publics (ci-après: SSP) adressés aux collaborateurs de l'Etat – contenaient des propos inexacts susceptibles de faire perdre de vue au citoyen le véritable enjeu des votations. Les ingérences du Conseil d'Etat ne visaient dès lors qu'à rectifier les arguments du comité référendaire, respectivement de la FEDE et

du SSP, notamment en lien avec le statut du personnel de l'hôpital cantonal fribourgeois et un prétendu démantèlement du service public.

Conformément à la doctrine et à la jurisprudence précités, l'Etat a précisément cette faculté, voire l'obligation de s'immiscer dans le débat lorsque cela a pour but de rétablir l'équilibre et la vérité en vue de la votation. En particulier, il est tenu de réagir en cas d'affirmations tendancieuses, voire inexactes (cf. consid. 2bb).

Compte tenu de ce qui précède, l'Instance de céans considère que ces franchises et brèves interventions du 10 et 12 mai 2017 étaient conformes aux principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

bb) Publicités dans la presse écrite, pose de panneaux publicitaires

S'il est vrai que la votation a donné lieu à bon nombre de publications dans la presse écrite, par le biais de publicités et de courriers de lecteurs, le recourant ne différencie pas, à tort, l'origine des interventions qu'il critique.

La plupart des annonces invoquées sont le fait de particuliers (courriers de lecteurs notamment) ou du comité de soutien OUI-ECALEX (publicités dans la presse écrite), acteurs bénéficiant du droit d'intervenir librement dans une campagne référendaire, sauf cas exceptionnels où ils auraient faussé le débat sur un point essentiel, ce que le recourant ne prétend pas (cf. consid. 3a). Dans le cas d'espèce, l'intéressé reproche plutôt à l'ECAB d'être à l'origine de ces interventions. Or, vu le contenu des publicités et leurs présentations, aucune confusion de la part du citoyen n'était possible. Le groupement OUI-ECALEX avait adopté un graphisme différencié de celui de l'entreprise intimée. Les publicités critiquées se présentaient toujours sous la même forme, avec un design de couleur bleu, un logo et un slogan propres au comité. Certaines d'entre elles contenaient même la liste nominative des membres du groupement. Le citoyen était ainsi facilement en mesure d'identifier l'intervenant et ne pouvait raisonnablement pas attribuer les annonces considérées à une autorité. Contrairement aux affirmations du recourant, le fait que le comité de soutien comptait parmi ses membres des personnages politiques ne donnait en aucun cas aux publicités une aura officielle (cf. consid. 3a). Ainsi, la présence une fois ou l'autre d'Erwin Jutzet, et de Maurice Ropraz, co-présidents du groupement, ne changeait rien à l'aspect privé des publicités.

Les annonces du comité de soutien et les courriers de lecteurs ne prêtent ainsi pas le flanc à la critique. L'autorité de céans souligne dans ce contexte également que le comité référendaire a lui aussi utilisé et bénéficié de canaux médiatiques similaires.

S'agissant des annonces publicitaires exclusivement imputables à l'ECAB, elles ont été diffusées à neuf reprises au total, réparties entre les journaux « La Liberté », le « Freiburger Nachrichten » et « La Gruyère ». En plus de respecter le devoir de transparence en veillant à utiliser le sigle et les couleurs rouge et noire de l'ECAB, ces interventions étaient mesurées et conformes au principe de la proportionnalité (cf. consid. 3b). Deux types d'annonces ont été utilisés par l'entreprise intimée. La première se présentait sous la forme de questions-réponses à trois collaborateurs particuliers de l'entreprise intimée. Dans ces interventions, hormis la mention « // [l'ECAB] vous encourage à voter oui le 21 mai 2017 », les enjeux du projet de loi n'étaient en soi pas discutés, exception faite de la brève mention d'ECALEX dans le dernier question-réponse de l'un des collaborateurs. Ces publicités présentaient en soi davantage le fonctionnement de l'ECAB que la loi soumise au vote.

Le second type d'annonce émanait du Conseil d'administration de l'ECAB et s'intitulait « *Stop aux contre-vérités des référendaires* ». On renvoie dès lors à sujet à ce qui a été évoqué concernant le devoir de rectification de l'Etat en lien avec son devoir d'objectivité, lequel vaut également pour les entreprises publiques particulièrement concernées par une votation (cf. consid. 4aa).

Enfin, pour ce qui est des panneaux publicitaires placardés sur le bâtiment de l'intimé, force est d'admettre qu'ils ne présentaient pas un caractère si exceptionnel qu'ils seraient susceptibles de remettre en cause une votation cantonale dans son ensemble. Le panneau publicitaire apposé sur la fenêtre du bâtiment de l'intimé ne mentionnait notamment que « *Le 21 mai OUI à l'ECAB* ». L'origine de l'intervenant était donc limpide. Pour ce qui du principe de la proportionnalité, bien que la dimension des publicités en cause soit critiquable, le dossier ne rend pas vraisemblable que la bâche et l'affiche, parmi les autres interventions, auraient réellement influencé la votation. A relever dans ce contexte que le comité référendaire a lui aussi placardé deux affiches en gare de Fribourg et de Guin.

De manière générale, force est d'admettre à ce stade que le recourant critique de manière théorique le fait pour une entreprise publique de promouvoir sa cause par le biais de publicités, mais perd de vue le but de la protection des droits politiques. Il ne fait qu'alléguer des faits, sans pour autant prouver les impacts concrets de ces publicités prétendument massives. Il n'établit pas que l'opinion du citoyen ait réellement été influencée de manière illicite par le biais de ces interventions. Il omet également de faire état des propres actions du comité référendaire, dont il faisait partie. Si, certes, ce groupement peut agir librement dans une campagne et n'est pas limité par un devoir de retenue, c'est avant tout l'égalité des armes et l'équilibre dans la campagne que cherchent à défendre les droits politiques. En l'occurrence, il ressort du dossier qu'en lisant la presse quotidienne, le citoyen tombait aussi bien sur une publicité de l'ECAB que sur une annonce du comité référendaire ECALEX-NON. La représentation était ainsi assurée.

cc) Flyers, tout-ménage

A nouveau, force est de constater que le tout-ménage a été envoyé par le comité de soutien OUI-ECALEX, identifiable grâce à la typographie utilisée. En outre, cette communication était signée par le groupement précité, de sorte qu'aucun doute ne pouvait subsister quant à son origine. Il est dès lors renvoyé à ce qui précède concernant l'intervention de groupements de particuliers et brièvement rappelé que le comité référendaire a lui aussi envoyé un tout-ménage à l'ensemble des citoyens fribourgeois (cf. consid. 3a).

Concernant le flyer annexé à la facture de l'ECAB 2017, force est de relever que cette communication énumère de manière succincte les différents avantages du projet, en respectant aussi bien le principe d'objectivité de l'information que celui de la transparence. Si cette communication de l'ECAB peut cas échéant paraître discutabile sur le plan des droits politiques, l'autorité de céans considère que ce flyer n'a pas, à lui seul, influencé de manière déterminante la formation de la volonté du citoyen, qui a d'ailleurs également reçu un flyer du comité référendaire, bien plus volumineux et revendicateur que celui litigieux en l'espèce.

dd) Activité du directeur de l'ECAB sur les réseaux sociaux

Les interventions du directeur de l'ECAB ne sortent pas non plus des limites admissibles. S'il est vrai et établi que ce dernier a été actif sur le réseau social Facebook, force est d'admettre que les opinions communiquées avaient indiscutablement un caractère privé. Il y a lieu de relever que

l'intéressé ne mentionnait par exemple que rarement sa qualité officielle (cf. consid. 3a). Le directeur en cause n'a fait que partager des articles ou des publicités, comme pouvait le faire tout citoyen susceptible de donner son point de vue. Les opinions litigieuses étaient diffusées par le biais d'un profil Facebook privé, doté d'une photo personnelle démontrant clairement au premier coup d'œil que l'intervention n'émanait pas de l'Etat. Les avis exprimés étaient exempts de caractère officiel, par la façon dont les commentaires étaient rédigés, pour la plupart du reste accompagnés d'émoticônes. Tout citoyen adepte de Facebook était facilement en mesure de comprendre que l'avis exprimé par le directeur était personnel.

Le recours ne peut dès lors pas être admis sur ce point, les interventions critiquées étant conformes aux droits fondamentaux des particuliers en matière de liberté d'opinion et d'expression (cf. consid. 3a).

A relever au surplus que le comité référendaire ECALEX-NON était également actif sur le réseau social précité, de sorte que les citoyens recevaient aussi bien les arguments des uns que des autres par ce biais.

ee) Moyens investis

S'agissant enfin de la conclusion du recourant tendant à la publication des moyens financiers investis par l'intimé durant la campagne, elle doit être rejetée. Contrairement à ce que soutient l'intéressé, le principe de la transparence ne lui est d'aucun secours. Ce dernier tend à préserver la connaissance de l'origine des interventions, mais ne donne pas le droit absolu d'obtenir la publication des montants investis. Dans le cas en l'espèce, il n'a jamais été occulté que l'entreprise publique intimée ait investi des fonds dans le débat. L'origine des interventions étaient du reste toujours clairement identifiable.

Sous l'angle de la proportionnalité, comme démontré, il n'est pas rendu vraisemblable que les interventions de l'ECAB ont été à tel point massives qu'elles auraient faussé le résultat de la votation. En ce sens, les actions de l'entreprise intimée ne peuvent pas être qualifiées de disproportionnées, et cas échéant donner lieu à la publication des fonds utilisés.

b) Au vu de ce qui précède, force est de conclure que le recourant ne distingue pas suffisamment les différents acteurs de la campagne de votation en cause et, cas échéant, les libertés d'intervention conférées à chacun des protagonistes. Il perd de vue que l'Etat et les entreprises publiques sont – sur le principe – autorisés à intervenir dans le cadre d'une votation, avec pour seule limite un devoir de réserve circonscrit par les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité.

Pour les motifs qui précèdent, l'autorité de céans est d'avis que la campagne ECALEX a été menée de manière équilibrée et a permis aussi bien aux partisans qu'aux opposants du projet de se faire représenter et de se faire entendre. Chaque citoyen a pu prendre facilement connaissance des enjeux du vote, sous tous ses aspects. Le recourant ne parvient pas, non seulement à prouver l'illicéité des actions qu'il critique – du reste contrebalancées par les démarches semblables des référendaires – mais il ne rend en outre pas vraisemblable que les prétendues ingérences aient concrètement eu un impact décisif sur le résultat de la votation du 21 mai 2017.

Dans ces conditions, force est d'admettre que les votants ont pu former et exprimer fidèlement leur opinion. Admettre le contraire reviendrait à remettre en cause la capacité des citoyens à

comprendre la confrontation d'arguments, pourtant inhérente à chaque scrutin en démocratie directe.

5. Pour toutes ces considérations, le recours du 29 mai 2017 doit être rejeté et les résultats de la votation cantonale du 21 mai 2017 confirmés.

Conformément à l'art. 129 CPJA, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure, dès lors que le présent recours était principalement destiné à satisfaire l'intérêt public au déroulement conforme des votations. Enfin, à teneur de l'art. 139 CPJA, l'ECAB n'a pas droit à une indemnité de partie.

la Cour arrête:

- I. Le recours est rejeté.
Partant, les résultats de la votation du 21 mai 2017 sont validés.
- II. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- IV. Communication.

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

Fribourg, le 24 août 2017/smo

Présidente

Greffière