

FR_GERICHTE 601 2025 78 vom 9. April 2026

FR Kantonsgericht, 2026-04-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2025_78

FR: FR_GERICHTE 601 2025 78 du 9 avril 2026

IT: FR_GERICHTE 601 2025 78 del 9 aprile 2026

Erwägungen

E. 28

LInf s'y oppose. Cela signifie que le refus complet de l'accès ne pourra être prononcé que si les autres formes de restrictions ne sont pas envisageables: accès restreint ou partiel, après suppression ou caviardage des passages qui ne peuvent être divulgués, ou accès différé dans le temps (Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 24). 6.2. L'art. 26 LInf fournit une liste exemplative des intérêts publics considérés comme prépondérants par le législateur. Il prévoit, notamment, qu'un intérêt public prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut mettre en danger la sécurité et l'ordre publics (let. a), porter atteinte aux relations extérieures du canton (let. b), entraver notablement le processus décisionnel de l'organe public (let. c), entraver notablement l'exécution de décisions prises par l'organe public (let. d) et compromettre la position de négociation de l'organe public (let. e). L'organe public à qui la demande d'accès est adressée doit se livrer à un "test du préjudice", c'est-à-dire évaluer si, dans le cas d'espèce et à considérer qu'il soit fait droit à la demande, les intérêts publics listés risquent d'être atteints. Ce test n'implique pas une pesée des intérêts, celle-ci ayant été effectuée en amont par le législateur et ancrée dans la loi, en ce sens que les intérêts listés de manière exemplative sont d'emblée considérés comme prépondérants. En revanche, il requiert d'apprécier l'atteinte potentielle aux intérêts listés, de même que le risque de réalisation de celle-ci. Dans la mesure où l'entrave à l'accès doit s'analyser comme une restriction à un droit fondamental, l'autorité se doit d'être restrictive dans son appréciation. Il faut ainsi que l'atteinte revête une importance minimale, dépassant le cadre du simple désagrément, et que le risque qu'elle se réalise soit sérieux (VOLLERY, p. 391 s. et 394; Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 26 et 27; arrêt TC FR 601 2024 72 du 6 novembre 2025 consid. 6.2). Si le risque est confirmé, l'intérêt du public à l'information doit céder le pas à l'intérêt public contraire. Ce mécanisme est similaire à celui prévalant au niveau

Tribunal cantonal TC Page 10 de 19 fédéral et ancré à l'art. 7 de la loi du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3)

(COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in Handkommentar, Öffentlichkeitsgesetz, 2008, art. 7 LTrans n. 4 ss; HÄNER/STEIMEN, in Basler Kommentar, Öffentlichkeitsgesetz, 3e éd. 2014, art. 7 LTrans n. 3 s.). L'ordre et la sécurité publics figurent au rang des intérêts publics prépondérants retenus par le législateur (art. 26 al. 1 let. a LInf; cf. également art. 7 al. 1 let. c LTrans, auquel on peut se référer par analogie). Par ordre et sécurité publics, il faut entendre essentiellement, dans ce contexte, les activités de la police dans un sens large (Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 25; VOLLERY, p. 395 s.). La mise en danger de cet intérêt permet de refuser l'accès à des documents concernant les activités de police, notamment dans le cadre de la lutte contre la criminalité, mais également des plans établis pour les interventions en cas de catastrophe ou d'émeutes, des directives sur les modes d'intervention de la police ou des dispositifs de sécurité. En effet, octroyer l'accès à ces

documents peut, suivant le contexte, les rendre inopérants et exposerait ainsi certaines personnes ou toute la population aux risques susmentionnés (Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 24). Même si la pratique est unanime à considérer que la transmission de certains types de documents est apte à générer un risque suffisant d'atteinte pour justifier son exclusion, il n'en reste pas moins que l'organe public doit examiner dans chaque situation si l'octroi de l'accès au document demandé est véritablement à même de mettre en danger la sécurité publique, la menace concrète s'appréciant au regard des circonstances précises de l'espèce (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, art. 7 LTrans n. 27 s.). La mise en danger doit revêtir une importance minimale, et le risque qu'elle se réalise doit être sérieux (VOLLERY, p. 396). 6.3. L'art. 26 al. 2 let. a LInf prévoit toutefois que l'organe public peut également faire valoir un intérêt public prépondérant en cas de demandes abusives, notamment en raison de leur nombre ou de leur caractère répétitif ou systématique. Cette disposition concrétise, dans le domaine de la transparence, le principe général de l'interdiction de l'abus de droit (arrêt TC FR 601 2024 114 du 3 novembre 2025 consid. 8.1). L'interdiction de l'abus de droit est un principe général de l'ordre juridique suisse (cf. ATF 140 III 491 consid. 4.2.4; 137 V 394 consid. 7.1), développé sur la base des concepts propres du droit civil (art. 2 CC) et étendu par la jurisprudence à l'ensemble des domaines du droit. Il est le corollaire du principe de la bonne foi, consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., qui impose aux organes de l'État comme aux particuliers d'agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (cf. ATF 142 II 206 consid. 2.3; 136 I 254 consid. 5.2; arrêt TF 2C_18/2015 du 23 juillet 2015 consid. 3.5). L'abus de droit consiste notamment à utiliser une institution juridique à des fins étrangères à son but, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protéger soit manifeste. Comme le suggère le libellé de l'art. 2 al. 2 CC, un abus de droit doit, pour être sanctionné, apparaître manifeste. Il en découle que ce grief ne doit être admis qu'avec une grande retenue (cf. ATF 143 III 279 consid. 3.1; 140 III 583 consid. 3.2.4). L'art. 26 let. b LInf prescrit enfin que l'organe public peut également faire valoir un intérêt public prépondérant lorsque la charge de travail permettant de donner suite à la demande est manifestement disproportionnée. L'art. 8 al. 2 OAD précise que cette charge de travail est manifestement disproportionnée au sens de l'art. 26 al. 2 let. b LInf lorsque l'organe public n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont il dispose ordinairement, de traiter la demande dans les délais fixés sans négliger gravement l'accomplissement de ses autres tâches.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 19 6.4. Pour sa part, l'art. 27 al. 1 LInf prévoit qu'un intérêt privé prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut porter atteinte à la protection des données personnelles, à moins qu'une disposition légale ne prévoie la diffusion des données concernées auprès du public (let. a), 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 (let. b) ou que l'intérêt du public à l'information ne l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée (let. c). A teneur de l'art. 28 LInf, un intérêt privé prépondérant existe en outre lorsque l'accès, s'il était accordé, révélerait des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (let. a), constituerait une violation du droit d'auteur (let. b) ou divulguerait des informations fournies librement par un tiers à un organe public qui en a garanti le secret (let. c). A teneur de l'art. 27 al. 2 LInf, les présomptions de l'art. 12 sont applicables. Aux termes de l'art. 12 LInf, l'intérêt prépondérant du public à l'information est présumé lorsque les données personnelles se rapportent à un membre d'un organe public et que l'information porte sur ses fonctions ou ses activités au service de cet organe. Sont notamment visés les renseignements suivants: le

fait même que la personne concernée soit membre de cet organe (let. a), son titre et ses coordonnées professionnelles (al. 1 let. b), la mention de son nom dans un document qu'elle a établi ou à l'élaboration duquel elle a collaboré (al. 1 let. c). Le Conseil d'Etat peut poser d'autres présomptions en faveur de l'intérêt du public à l'information (al. 2). Les présomptions tombent en présence de données sensibles au sens de la loi sur la protection des données ou en présence d'un autre intérêt particulier de la personne concernée (al. 3).

6.5. Si la restriction de l'accès à un document se justifie dans un cas d'espèce, l'organe public demeure tenu au respect du principe de proportionnalité dans la détermination des modalités de l'accès (art. 7 OAD). Il doit dès lors préférer une transmission partielle à un refus total d'accès. De même, s'il est à prévoir que l'écoulement du temps modifiera le risque d'atteinte, l'organe public peut différer l'accès au document demandé. En tout état de cause, il ne saurait refuser la transmission d'un document si une mesure moins incisive telle que le caviardage permet de sauvegarder l'intérêt public protégé. La limite à l'accès partiel se trouve dans l'intégrité du document, en ce sens qu'il doit rester compréhensible pour la personne qui le sollicite (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, art. 7 LTrans n. 8 ss; HÄNER/STEIMEN, art. 7 LTrans n. 9-12).

7. En l'occurrence, à l'aune des dispositions et principes précités, il y a lieu d'examiner les motifs invoqués par le recourant à l'appui d'un refus total d'accès au rapport d'enquête.

7.1. Le recourant fait valoir qu'il existe un intérêt public prépondérant à refuser l'accès, en tant que le bon fonctionnement de la commune, suffisamment ébranlée par la procédure de surveillance, serait (à nouveau) mis en péril par la diffusion du rapport. Il soutient en particulier que, contrairement à ce que retient la Préposée dans sa recommandation, dont la motivation est reprise dans la décision attaquée, un tiers concerné, en tant qu'administré, est également en droit de se prévaloir d'un tel intérêt public prépondérant. A cet égard, il est rappelé que le rapport d'enquête du 28 juin 2024 porte sur des faits survenus entre le 1er juillet 2019 et le 30 août 2022. Quant à l'ordonnance de clôture d'enquête du 26 novembre 2024, elle a mis fin à la procédure. De manière générale, il importe de souligner que l'écoulement du temps a nécessairement modifié le risque d'atteinte lié à la communication du rapport d'enquête. L'on ne discerne en effet pas en quoi la révélation de dysfonctionnements

Tribunal cantonal TC Page 12 de 19 survenus il y a déjà quelques années aurait des répercussions significatives sur la bonne gestion actuelle de l'administration, étant rappelé que le public a déjà largement été informé de la situation par les très nombreux articles de presse sur le sujet. Avec la Préfète, il est en outre relevé, surtout, que rien n'indique que la Commune de B. _____ ait cessé de fonctionner correctement, aussi bien durant l'enquête administrative que par la suite. L'on peut donc en inférer qu'il n'en ira pas autrement si le rapport devait aujourd'hui être divulgué. En réalité, les risques évoqués par le recourant sont vagues, et relèvent, en l'état, de pures spéculations. Cela vaut d'autant plus que, désormais, plus précisément depuis fin 2024, le citoyen qui souhaiterait avoir des informations sur l'affaire et en comprendre les tenants et aboutissants peut consulter l'ordonnance de clôture d'enquête, détaillée et explicite. Le raisonnement du recourant conduirait en effet à refuser systématiquement l'accès à tout document mettant au jour des dysfonctionnements dans les services de l'Etat, respectivement exclurait d'office un droit d'accès aux rapports d'enquête, ce qui n'est pas admissible (cf. arrêt TF 1C_472/2017 du 29 mai 2018 consid. 3.3). Dès lors que le risque d'atteinte à la sécurité et à l'ordre publics n'est démontré ni dans son existence, ni dans son ampleur, le grief est rejeté. Dans ces conditions, la question de savoir si, comme le retient la Préposée (ch. 30-31), puis ensuite la Préfète dans ses observations devant la Cour, le tiers concerné est autorisé à invoquer uniquement ses intérêts privés à l'exclusion

d'intérêts publics, peut souffrir de demeurer indéterminée. 7.2. Le requérant se plaint en outre du fait que l'accès portera atteinte à des intérêts privés prépondérants. De son point de vue, l'intérêt public à l'information voulu par la législation a été garanti par la publication de l'ordonnance de clôture d'enquête du 26 novembre 2024 et du moment que certains faits ressortant du rapport comportent des jugements de valeur ou sont en grande partie faux, exagérés ou même attentatoires à l'honneur, il convient de ne pas donner accès au rapport d'enquête proprement dit. 7.2.1. De jurisprudence constante, il faut rappeler que les désagréments liés à la révélation des faits concernant une personne déterminée ne suffisent pas à eux seuls pour justifier le refus d'accès à un document officiel. Une éventuelle atteinte à la considération sociale liée à de telles révélations apparaît elle aussi insuffisante. L'intérêt public à connaître les conclusions d'un rapport sur le fonctionnement d'une institution publique doit l'emporter sur les intérêts privés des personnes qui peuvent se trouver mises en cause: le principe de la transparence tend particulièrement à mettre à jour des dysfonctionnements de l'administration ainsi que les mesures prises par l'Etat pour y remédier. Le fait que le document puisse contenir des éventuelles inexactitudes ne saurait pas non plus remettre en cause le droit d'accès. Le droit de la personne de rectifier de telles inexactitudes fait l'objet de dispositions distinctes dont l'application n'est pas discutée dans le présent cadre (cf. arrêts TF 1C_472/2017 du 29 mai 2018 consid. 3.3; 1C_388/2022 du 28 avril 2023 consid. 4.6). Un risque abstrait pour les intérêts en jeu ne suffit pas. Il est exigé que la violation qui menace de se produire en raison de la divulgation présente une certaine importance et qu'un risque sérieux qu'elle se produise existe, ce qui est considéré comme étant le cas lorsque, selon le cours normal des choses, le dommage est très probable (cf. arrêt TF 1C_14/2016 du 23 juin 2016 consid. 3.4). 7.2.2. Dans le cas présent, au regard de cette jurisprudence, force est d'admettre qu'un refus complet d'accès au document en cause irait à l'encontre du but de la LInf. Le principe de la transparence préconise en effet l'accessibilité à un rapport d'enquête administrative mettant en lumière certains dysfonctionnements constatés dans la gestion d'une commune ainsi que les mesures prises par l'Etat pour y remédier. En particulier, le fait qu'un droit d'accès puisse avoir des

Tribunal cantonal TC Page 13 de 19 conséquences désagréables pour l'intéressé n'a pas à être pris en considération (cf. arrêt TF 1C_388/2022 du 28 avril 2023 consid. 4.6). Avec la Préfète, il faut en outre constater que le raisonnement de l'intéressé, consistant à soutenir que le public a suffisamment été informé de la situation par le biais de la publication de l'ordonnance de clôture, ne saurait être suivi. Le devoir général d'informer des organes publics recouvre l'information d'office, ou information active (art. 8 al. 1 let. a), mais aussi les réponses aux demandes de renseignements (art. 8 al. 1 let. b) qui font partie de l'information passive (Message LInf, n. 1.3.3.2). Le devoir d'informer figurant aux art. 8 ss LInf, lequel incombe à l'organe public, doit être différencié du droit d'accès réglementé aux art. 20 ss LInf. Admettre au demeurant le point de vue du requérant reviendrait à vider de sa substance le principe même de transparence vis-à-vis des rapports d'enquête, nécessairement suivi d'une ordonnance de clôture. Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle le rapport est demandé uniquement à des fins électorales et polémiques ne saurait justifier non plus le refus total d'accès, tant il est vrai qu'il n'appartient pas à l'autorité d'apprécier l'usage des documents que veulent en faire les personnes qui demandent leur accès, étant rappelé que la requête n'a pas à être motivée (cf. arrêt TC FR 601 2020 182 du

avril 2021; art. 31 al. 2 LInf). Cela étant, force est de relever que les élections communales ont d'ores et déjà eu lieu à ce jour. De plus, le fait que certaines actions, potentiellement irrégulières, de l'administration ou de ses agents (publics ou privés) puissent ainsi être découvertes ou révélées à la suite de la transmission d'informations ne saurait être qualifié d'attitude chicanière; c'est au contraire le but même poursuivi par ces principes. De même, du moment que la demande n'est ni répétitive ni systématique, le grief d'abus de droit invoqué par le recourant doit être rejeté. La demande ne saurait être considérée comme abusive ou chicanière au sens de l'art. 26 al. 2 let. a LInf (cf. arrêt TC FR 601 2024 114 du 3 novembre 2025 consid. 8.2). 7.3. Il s'ensuit qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne justifie le refus intégral de la transmission du rapport d'enquête. 8. Comme l'ont retenu la Préposée ainsi que l'autorité intimée, le caviardage du document permet de protéger les intérêts prépondérants qui doivent l'être, tout en préservant le principe de la transparence, par une juste application du principe de la proportionnalité. 8.1. En l'état, l'autorité intimée a proposé de caviarder du rapport d'enquête l'ensemble des données qui portent atteinte à la protection des données personnelles de tiers, à savoir les noms ou éléments permettant d'identifier le personnel administratif sans responsabilité, la liste des éléments de preuve figurant en regard de nombreux paragraphes du rapport d'enquête ainsi que les citations directes, tirées des procès-verbaux, de propos tenus par une personne déterminée lors d'une séance non publique (notamment les séances du conseil communal et les auditions conduites par l'enquêteur). La Préfète a en outre considéré que certaines informations collectées par l'enquêteur sortaient du champ de l'enquête administrative et devaient également être occultées. Il convient de relever, à ce stade, que la Cour n'entend pas réexaminer ce que la Préfète, sur recommandation de la Préposée, a admis de caviarder, ce qui irait de toute manière à l'encontre des intérêts bien compris du recourant qui pourrait se voir confronté à une *reformatio in pejus* (cf. ég. art. 96 al. 1 CPJA a contrario).

Tribunal cantonal TC Page 14 de 19 8.2. A ce propos, il faut relever que, dans son recours, le recourant renvoie au caviardage qu'il a proposé dans sa prise de position du 13 janvier 2025, sans même prendre la peine de vérifier ce qui reste litigieux à ses yeux, compte tenu des options prises à cet égard par la Préfète dans sa décision du 6 mai 2025, comme les preuves, l'identité de certaines personnes ainsi que les citations directes tenues par une personne déterminée. Se recourent en outre les passages suivants du rapport d'enquête: par exemple n. 39, p. 29; partiellement n. 42 et 43, p. 31; n. 47, p. 33; n. 64, p. 4; partiellement n. 67, p. 43; n. 81, p. 51; n. 76, p. 49; partiellement n. 85 et 86, p. 55; partiellement n. 108, p. 71; partiellement n. 109 p. 72; partiellement n. 112, p. 74-75; partiellement n. 116, p. 77; partiellement n. 118 p. 77-78; n. 119 p. 78-79; n. 123, p. 80; partiellement n. 126, p. 81-82-83; partiellement n. 139, p. 89; partiellement n. 140, p. 90; partiellement n. 152, p. 99; partiellement n. 167 p. 108-109; partiellement n. 179, p. 115; partiellement n. 208, p. 126; n. 210, p. 126; n. 214, p. 127; n. 213, p. 134; partiellement n. 119, p. 188; partiellement n. 133, p. 196; partiellement n. 135, p. 196; partiellement n. 147, p. 202. Les demandes formulées par le recourant qui ont d'ores et déjà été occultées par la Préfète sont dès lors manifestement sans objet, étant souligné que cette façon de faire s'avère quelque peu problématique au regard du devoir des parties de collaborer (cf. art. 47 ss CPJA). 8.3. Reste à déterminer si, comme le soutient le recourant, d'autres passages devraient encore être caviardés en application du principe de la proportionnalité. Le recourant estime que tel devrait être le cas, puisque selon lui, le rapport comporte des jugements de valeur ou contient des faits qui sont en grande partie faux, exagérés ou même attentatoires à l'honneur. 8.3.1. De manière plus générale, il y a lieu de relever, avec l'autorité intimée, qu'il n'est pas

question ici de créer une voie de droit pour contester le rapport d'enquête et que la question de savoir s'il devrait pouvoir l'être, pour permettre aux personnes concernées de le rectifier, sort de l'objet du présent litige (cf. TC FR 601 2020 20 du 16 juillet 2020 consid. 1.4). Dans ces conditions, le recourant n'est, sur le principe, pas en droit, via le caviardage, d'expurger du rapport d'enquête l'ensemble des éléments avec lesquels il n'est pas en accord. Comme l'a à juste titre relevé la Préposée, "[l]'exactitude ou l'inexactitude du document ne relève pas de l'intérêt privé digne d'être protégé au sens de la LInf, que les tiers pourraient invoquer pour s'opposer à l'accès" (recommandation de la Préposée, ch. 57). 8.3.2. Pour le reste, dans sa recommandation, la Préposée rappelle la jurisprudence évoquée à propos de possibles désagréments – insuffisants pour faire obstacle à l'accès au document – que peut provoquer une diffusion. En outre, se référant à une recommandation fédérale ainsi qu'à la jurisprudence, elle souligne encore que "[l]a pondération des intérêts privés doit tenir compte de la nature des données, de la fonction de la position de la personne concernée ainsi que des possibles conséquences entraînées par la divulgation de ces données (tiers privé, tiers employé sans responsabilité et tiers avec fonction particulière telle que cadre supérieur ou magistrat). Les employés ne peuvent pas, au vu de leur fonction publique, se prévaloir d'une protection de leur sphère privée équivalente à celle d'un tiers privé. Les employés de l'administration occupant des fonctions dirigeantes élevées doivent, dans certaines circonstances, accepter la communication de données personnelles sensibles. Les employés administratifs subordonnés doivent au moins accepter que l'on sache qui a rédigé un certain document ou qui était responsable d'une certaine affaire" (recommandation de la Préposée, ch. 39, laquelle se réfère notamment à l'arrêt TAF A- 6054/2013 du 18 mai 2015 consid. 4.2.2 ainsi qu'à la recommandation du 14 février 2025 du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, ch. 32). Elle retient que le caviardage

Tribunal cantonal TC Page 15 de 19 proposé permet d'assurer la protection des données des tiers qui n'ont pas de responsabilités particulières et qui ne sont pas magistrats au sens précité (cf. recommandation de la Préposée, ch. 48). 8.3.4. En l'occurrence, il faut constater que le recourant, syndic de la commune au moment des faits, occupait manifestement une fonction dirigeante, de sorte que le droit à la protection de ses intérêts privés doit déjà être relativisé pour ce motif. En outre et surtout, le recourant ne parvient pas à démontrer en quoi sa situation, en cas de publication du rapport d'enquête, irait au-delà de simples désagréments ou d'une atteinte à la considération sociale. Sur ce point, la Cour fait sienne l'argumentation de la Préposée qui rappelle qu'"[i]l faut donc pondérer différemment, suivant qu'il s'agisse de faits qui relèvent de l'exercice de la fonction publique ou d'informations en lien avec la vie privée des personnes concernées. Dans le cas d'une atteinte à la réputation parce que la fonction publique n'a pas été exercée avec la diligence requise, l'intérêt privé à la réputation par rapport à l'intérêt protégé, c'est-à-dire la bonne gestion d'une tâche publique fait pencher la balance en faveur du bon exercice de la tâche publique. L'intérêt privé doit dans ces cas passer à l'arrière-plan" (recommandation de la Préposée, ch. 41). Cela vaut d'autant plus dans les circonstances qui prévalent ici. Non seulement l'affaire a déjà été largement médiatisée, y compris certains passages du rapport d'enquête lors d'une diffusion non autorisée, mais encore faut-il rappeler que seule l'ordonnance de clôture d'enquête du 26 novembre 2024 vaut décision (cf. supra consid. 3). Or, comme le relève la Préposée, dite ordonnance reprend de très nombreux passages du rapport (cf. recommandation de la Préposée, ni. 49). Celle-ci contient au surplus déjà certaines données, notamment financières. 8.4. Le recourant estime en outre que le secret des délibérations n'est pas suffisamment préservé en occultant uniquement les citations

directes figurant dans le rapport d'enquête et qu'il se justifie d'en faire de même avec les citations indirectes, à savoir les passages des procès-verbaux qui ont été retranscrits/paraphrasés dans le rapport d'enquête. De manière plus générale, il exige que soient retirés tous les passages qui relatent de manière directe ou indirecte des opinions, prises de positions, propos ou votes de conseillers communaux, de membres de commissions et/ou de personnes auditionnés pendant l'enquête. 8.4.1. Pour rappel, l'art. 29 LInf prévoit que ne sont pas accessibles les procès-verbaux des séances non publiques (al. 1 let. b) ainsi que les réflexions individuelles, échanges de vues et avis de nature politique ou stratégique exprimés dans les notes internes servant aux discussions des organes publics (al. 1 let. b). Selon le Message LInf, les procès-verbaux des séances non publiques sont soustraits du droit d'accès pour conserver la liberté de parole la plus large possible lors de ces séances. La règle est rappelée expressément dans la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) pour ce qui concerne les séances des organes communaux (Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 28 note c). Aux termes de l'art. 103bis LCo, l'accès du public aux procès-verbaux des assemblées communales et des séances du conseil général, aux budgets et comptes des communes et de leurs établissements ainsi qu'aux comptes des autres institutions communales est garanti (al. 1). Les procès-verbaux des séances du conseil communal, du bureau du conseil général et des commissions ne sont pas accessibles au public. Toutefois, le conseil communal peut autoriser, par une décision prise à l'unanimité, la consultation de tout ou partie des procès-verbaux de ses

Tribunal cantonal TC Page 16 de 19 séances, des séances des commissions de l'assemblée communale et des séances de ses commissions administratives (al. 2 let. a) et le bureau du conseil général peut autoriser, par une décision prise à l'unanimité, la consultation de tout ou partie des procès-verbaux de ses séances et des séances des commissions du conseil général (al. 2 let. b). Quant à l'art. 83b LCo, il prescrit que les membres du conseil communal et des commissions, les secrétaires de ces organes et les membres du personnel communal sont tenus de ne pas communiquer à des tiers les faits et documents dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui doivent rester secrets en raison de leur nature, des circonstances, d'une prescription ou d'une décision spéciale (al. 1). Les personnes présentes à une séance du conseil communal sont tenues de garder le secret sur les délibérations, en particulier sur les avis exprimés lors de celles-ci, à moins qu'elles n'en soient déliées par le conseil (al. 2). Ces obligations subsistent après la cessation de l'exercice des fonctions (al. 3). 8.4.2. Selon la jurisprudence, le rapport entre les règles générales sur la transparence fixées dans la législation en la matière et les dispositions spéciales sur le secret figurant dans d'autres lois ne peut être défini in abstracto mais doit faire l'objet d'une évaluation au cas par cas, en se fondant sur le sens et le but des dispositions en question: l'intérêt public à la transparence doit être mis en balance avec le but de protection de la norme spéciale. Cela vaut également pour les anciennes normes spéciales relatives à la confidentialité des actes et mesures de l'État. Ainsi, le secret de fonction ne couvre plus que les informations qui nécessitent une protection particulière ou qui ne sont pas accessibles en vertu des règles générales de la loi sur la transparence, car sinon cette loi plus récente serait vidée de son contenu et deviendrait en grande partie inapplicable (cf. ATF 150 II 191 consid. 3.1). Dans une affaire relativement récente, le Tribunal fédéral a en outre relevé, s'agissant d'un rapport contenant des indications sur des opinions exprimées par certains membres déterminés de la municipalité, que l'identité de ceux-ci – mis à part celle du recourant – était toutefois caviardée dans l'exemplaire destiné à être communiqué. En outre, si certaines opinions étaient évoquées incidemment, le rapport

faisait avant tout état des décisions telles qu'elles avaient été prises – et rendues publiques – par la municipalité, sans relater dans le détail les opinions respectives des membres, et encore moins les discussions qu'il y aurait eu à ce sujet. Dans ces conditions, la Haute Cour a retenu qu'il n'y avait pas d'application arbitraire de la disposition qui garantit le secret des délibérations (cf. arrêt TF 1C_388/2022 du 28 avril 2023 consid. 4.3). 8.4.3. En l'occurrence, dans ses observations du 11 juillet 2025, reprenant la jurisprudence développée dans l'ATF précité, la Préposée a précisé qu'"[en] ce qui concerne les citations des personnes intégrées dans le texte (...) il ne s'agit pas de procès-verbaux comme tels, pour lesquels l'accès est exclu (art. 29 al. 1 let. b LInf). La pesée des intérêts usuelle permet de déterminer l'accès à ces citations (art. 26-28 LInf). Celles-ci se réfèrent à des procès-verbaux, mais sont contenues dans d'autres documents publics auxquels la pesée d'intérêts normale s'applique". La Cour se rallie à ce qui précède et constate, avec la Préfète, que la thèse soutenue par le recourant, sans aucune pesée des intérêts en présence, reviendrait à rendre de fait inaccessible le document litigieux, dès lors que l'essentiel du matériel permettant l'élaboration d'un rapport d'enquête sur le fonctionnement d'une commune repose précisément sur des procès-verbaux des séances de son conseil communal. A ce titre, il est relevé qu'à certains endroits, en particulier à partir du chapitre E "qualifications juridiques", chap. 2 "la décision du 15 octobre 2019", p. 139 ss, le caviardage proposé par le recourant est tellement étendu qu'il va parfois jusqu'à occulter plusieurs

Tribunal cantonal TC Page 17 de 19 pages entières de suite (cf. par ex. à partir du n. 144, p. 152 ss). Cela rend sa lecture partiellement illisible, voire incompréhensible, ce qui ne peut pas être admis. 8.4.4. A ce propos et quoi qu'en pense le recourant, le rapport d'enquête se limite à mentionner, de manière chronologique, les faits propres à retracer le débat sur la question de la rémunération de C._____, en indiquant pour l'essentiel la date des séances et les personnes présentes. S'agissant de ces dernières et pour autant qu'elles n'assument pas de responsabilité particulière, leur nom a été occulté. Tel n'est pas le cas des conseillers communaux, ce qui n'est pas problématique, étant rappelé que la composition dans laquelle siège un conseil communal est et doit être connue (cf. art. 12 al. 1 let. a LInf, applicable par le biais de l'art. 27 al. 2 LInf). Le rapport résume au surplus brièvement l'objet des séances et les décisions prises, sans détailler l'opinion de chacun et les discussions ayant eu lieu. Dans ces conditions, force est de constater qu'on ne peut inférer du rapport d'enquête aucune violation des dispositions tendant à préserver le secret des délibérations. Partant, l'intérêt public à la transparence doit l'emporter. Les propositions supplémentaires de caviardage du recourant doivent être rejetées, sous réserve de ce qui suit. 8.4.5. En l'état, tel que caviardé, à l'instar de ce qui est retenu dans les causes 601 2025 79 et 601 2025 83, il faut néanmoins constater que le rapport contient encore quelques extraits de procès-verbaux contenant des retranscriptions de propos tenus par une personne déterminée lors d'une séance non publique. Il s'agit des citations directes suivantes: n. 69, p. 43; n. 70, p. 44; n. 134, p. 86; n. 149, p. 96; n. 150, p. 98; n. 196, p. 121; n. 212, p. 127. En application de l'art. 29 al. 1 let. b LInf et afin de maintenir au demeurant une cohérence dans le caviardage opéré dans la décision litigieuse, il se justifie que celles-ci soient également partiellement occultées, étant précisé que seuls les extraits figurant en italique doivent l'être, non pas l'entier du numéro. Pour les mêmes motifs et dans un souci d'uniformisation, l'autorité intimée veillera à caviarder également les passages contenant le résultat du vote auquel est parvenu le conseil communal, à l'instar notamment de ce qui est prévu au n. 139, ch. 4, p. 89. Il en va ainsi par exemple des n. 157 et 158, p. 103-104, du n. 159, p. 105 ainsi

que du n. 180 p. 115. 8.5. Il s'ensuit que l'accès restreint tel qu'octroyé par l'autorité intimée respecte le principe de proportionnalité et doit être confirmé, avec le caviardage des passages supplémentaires précités (cf. supra consid. 8.4.5). Ainsi caviardé, le document officiel préserve les intérêts privés des personnes concernées, garantit le secret des délibérations, tout en permettant à la personne intéressée de comprendre la portée du rapport d'enquête, de respecter ainsi l'intérêt public à sa transmission et, partant, le principe de la transparence que vise la LInf. 9. Le recourant requiert enfin, dans cette configuration d'accès restreint, que des documents supplémentaires soient joints à la publication du rapport d'enquête caviardé, à savoir ses précédentes déterminations formulées dans le cadre de l'enquête administrative. 9.1. Aux termes de l'art. 23 al. 2 LInf, l'organe public fournit au besoin des explications complémentaires sur le contenu du document, dans la mesure qui peut raisonnablement être exigée de lui.

Tribunal cantonal TC Page 18 de 19 Le Message LInf précise à cet égard qu'en complément de l'accès direct, la personne intéressée peut aussi demander des explications complémentaires sur le contenu du document, par exemple lorsque celui-ci est difficilement compréhensible. Cette possibilité reste cependant limitée. D'une part, elle ne constitue pas un droit séparé qui pourrait être invoqué en tant que tel lors de la procédure d'accès, mais une simple modalité d'exercice de l'accès. D'autre part, l'organe public n'est tenu de fournir des informations que dans la mesure de ce qui est raisonnable: on ne peut exiger de lui qu'il passe son temps à donner des cours particuliers sur le contenu des documents en sa possession (Message LInf, n. 2.3.1 a, art. 22). 9.2. De l'avis de la Cour, les principes évoqués découlent du caractère objectif du droit d'accès: la législation vise la mise à disposition de l'information déjà existante au travers de documents officiels, et non la création de nouveaux contenus. Le droit d'accès ne porte en soi que sur les documents existants et ne fonde aucune obligation de production, de synthèse ou d'explications. La procédure d'accès confirme cette approche: elle ne sert pas à instaurer un débat ni à garantir l'audition de tiers, mais à apprécier si la communication d'un document déterminé porte atteinte à un intérêt public ou privé prépondérant. Le tiers éventuellement concerné est consulté pour déterminer si une exception au principe de la transparence s'applique, mais son éventuelle prise de position ou d'autres, antérieures, ne constituent pas un élément destiné à être transmis à la personne intéressée à titre d'information complémentaire; elle sert uniquement à éclairer l'autorité chargée de la pesée des différents intérêts en présence. Le recourant, qui n'est au demeurant pas la personne intéressée évoquée par le Message LInf, ne peut dès lors pas imposer en particulier la transmission de ses propres interventions écrites pour accompagner le rapport d'enquête, lesquelles ne constituent pas non plus des documents officiels au sens des art. 1 LInf et 2 OAD. La Préposée a d'ailleurs précisément relevé que "[l]a LInf ne donne pas aux tiers la possibilité d'ajouter des documents aux demandes d'accès. Ceux-ci peuvent uniquement invoquer un intérêt privé prépondérant pour s'opposer à l'accès du document demandé" (recommandation de la Préposée, ch. 62). En somme, l'organe public a tout au plus le choix de transmettre, en plus du document officiel, d'autres documents s'il l'estime nécessaire et dans toute la mesure du raisonnable, mais n'en a aucunement l'obligation (cf. recommandation de la Préposée, ch. 63). De même, il n'a pas à replacer le document dans son contexte. Considérant ce qui précède, il faut relever que le rapport d'enquête du 28 juin 2024 fait déjà à lui seul 226 pages. Quant aux déterminations dont la diffusion jointe est requise, elles sont pour une partie d'entre elles conséquentes, celles du 11 décembre 2023 ainsi que du 31 mai 2024 faisant trente-huit et quarante-quatre pages. Au-delà de ces réflexions, il est en outre souligné, avec la Préfète,

qu'il serait pour le moins arbitraire d'étendre l'accès à une partie seulement des documents du dossier lui ayant servi à motiver son ordonnance de clôture d'enquête, sans compter que cela nécessiterait une charge supplémentaire de travail en vue d'en vérifier le contenu et les données. De l'avis de la Cour, l'on peut au demeurant se poser la question de la pertinence de la divulgation de ces pièces, sauf à y voir là encore une fois une manière détournée de contester le contenu du rapport d'enquête alors que le but visé par la LInf n'est manifestement pas celui-ci. 9.3. Ainsi, force est de constater que la Préfète n'a pas abusé ou excédé de son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle a refusé de joindre au rapport d'enquête diverses interventions du recourant. Sa dernière conclusion est également rejetée.

Tribunal cantonal TC Page 19 de 19 10. 10.1. Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours est très partiellement admis dans le sens des considérants. 10.2. Contrairement à la procédure de première instance, la procédure de recours n'est pas gratuite, même si aucune avance de frais ne peut être perçue par le Tribunal cantonal (art. 24 al. 1 2e phr. LInf). En l'occurrence, il y a lieu de considérer que le recourant, qui concluait à titre principal à un refus total d'accès, succombe pour l'essentiel dans ses conclusions. L'admission partielle ne tient en effet qu'au caviardage de certains extraits supplémentaires. Dans ces conditions, l'entier des frais de procédure, arrêtés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant qui succombe (cf. art. 131 CPJA). Pour le même motif, il n'y a pas lieu de lui accorder une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA a contrario). la Cour arrête : I. Le recours est très partiellement admis. L'accès restreint au rapport d'enquête du 28 juin 2024 tel que préconisé par la Préfète dans la décision attaquée est confirmé, avec le caviardage supplémentaire au sens du considérant 8.4.5. II. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

E. 30

jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 14 avril 2026/smo La Présidente La Greffière-rapporteure

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.