

FR_GERICHTE 601 2025 83 vom 21. Mai 2026

FR Kantonsgericht, 2026-05-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2025_83

FR: FR_GERICHTE 601 2025 83 du 21 mai 2026

IT: FR_GERICHTE 601 2025 83 del 21 maggio 2026

Erwägungen

E. 31

mai 2024. Le 28 juin 2024, le rapport d'enquête final a été rendu. Entre juillet 2024 et février 2025, plusieurs demandes d'accès au rapport (dont RLInf 2024/04, RFLInf 2024/05, RFLInf 2024/13, RFLInf 2025/01, RFLInf 2025/02) ont été adressées à la Préfecture de la Sarine (ci-après: la Préfecture). Le 5 novembre 2024, la presse locale a publié des articles comprenant des informations relatives au rapport final d'enquête ainsi que sur ses conclusions. Considérant qu'un tiers non autorisé avait été mis en possession du rapport par une des personnes destinataires du rapport en question, la Préfète a déposé le même jour une dénonciation pénale pour violation du secret de fonction. Par courrier du 5 décembre 2024, la Préfète s'est adressée aux tiers concernés et leur a imparti un délai pour se déterminer sur les demandes d'accès, après avoir annoncé que l'ordonnance de clôture d'enquête, publiée, avait été rendue le 26 novembre 2024. Par courriel du 10 janvier 2025, la Commune de B._____ a consenti à un accès restreint et produit un exemplaire du rapport d'enquête caviardé par ses soins. Par courriers séparés, plusieurs personnes, dont A._____, se sont opposées totalement ou partiellement aux demandes d'accès. Dans sa prise de position du 13 janvier 2025, le précité a renvoyé au caviardage proposé par la commune. Pour l'essentiel, se référant à ses précédentes déterminations, il a répété que l'enquêteur, partial, avait retenu de manière erronée certains faits. B. Le 21 février 2025, la Préfète a rendu sa détermination et admis un accès restreint au rapport d'enquête, caviardé. Elle envisageait en particulier d'occulter la liste des éléments de preuve figurant en regard de nombreux paragraphes du rapport, les citations directes, tirées des procès-verbaux, de propos tenus par une personne déterminée lors d'une séance non publique, les passages contenant des données personnelles ainsi que d'autres restrictions ponctuelles. En outre, les informations collectées par l'enquêteur qui sortaient du champ de l'enquête administrative tel que délimité par l'ordonnance d'ouverture d'enquête devaient également être caviardées. En substance, elle a exposé que l'ordre public devait se comprendre de manière restrictive et qu'en l'espèce, aucun intérêt public prépondérant ne s'opposait à un accès restreint. En outre, elle a retenu que les tiers concernés n'étaient pas autorisés à expurger du document des passages pour le seul motif qu'ils étaient en désaccord avec leur contenu. Dans le courant du mois de mars 2025, les tiers concernés, y compris A._____, ont déposé des requêtes en médiation.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 Le 25 avril 2025, la Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données (ci-après: la Préposée) a rendu sa recommandation, tendant à accorder un accès restreint au rapport d'enquête, avec un caviardage ponctuel du document dans le respect du principe de la proportionnalité. Elle a joint le rapport d'enquête caviardé par ses soins. Pour l'essentiel, elle a souligné que les tiers concernés n'étaient pas en droit de se prévaloir d'intérêts publics prépondérants pour

s'opposer à l'accès à un document officiel, mais pouvaient uniquement invoquer leurs intérêts privés prépondérants. S'agissant de ces derniers, elle a retenu que, dans le cas d'une atteinte à la réputation découlant du fait que la fonction publique n'aurait pas été exercée avec la diligence requise, l'intérêt privé de l'intéressé devait passer à l'arrière-plan par rapport à l'intérêt protégé, à savoir la bonne gestion d'une tâche publique. Elle a rappelé en outre qu'il fallait faire une distinction entre les tiers qui exercent une fonction publique et les autres. En outre, elle a retenu que les seuls désagréments liés à une révélation ne suffisaient pas à eux seuls à justifier un refus total d'accéder au document en question. Enfin, elle a souligné que l'exactitude ou l'inexactitude du contenu du document ne relevait pas d'un intérêt privé digne d'être protégé. Par décision du 6 mai 2025 la Préfète, renvoyant à la motivation figurant dans la recommandation ainsi qu'à sa propre détermination du 21 février 2025, a octroyé un accès restreint (caviardé) au rapport d'enquête. C. Agissant le 5 juin 2025, A. _____ interjette recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal et conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à ce que l'accès au rapport d'enquête du 28 juin 2024 soit refusé et, subsidiairement, à ce qu'il soit octroyé de manière restreinte, selon le caviardage annexé au mémoire. Plus subsidiairement, il demande, pour le cas où le caviardage proposé par la Préfecture devait être jugé suffisant, qu'il soit donné accès, en même temps qu'au rapport d'enquête, aux écritures déposées par ses soins ainsi que par la Commune de B. _____. Encore plus subsidiairement, il requiert le renvoi de la cause à l'Instance inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de ses conclusions, il fait valoir en substance que son intérêt privé l'emporte sur les autres intérêts en présence, en particulier sur l'intérêt public à l'information, relevant que l'ordonnance de clôture d'enquête ne suit pas, sur de nombreux points, les faits retenus par l'enquêteur et que le rapport d'enquête est inexact, trompeur, mensonger et contient bon nombre de jugements de valeur. Le document porte atteinte à son honneur et à sa personnalité et viole en particulier son droit constitutionnel à la protection de sa sphère privée. A cet égard, il se plaint du fait que l'enquêteur apprécie certains agissements ou paroles des élus ou de lui-même de manière subjective. Il considère qu'il existe un risque que l'accès à ce rapport d'enquête soit utilisé pour justifier des mesures de mises à l'écart à son encontre, voire pour tenter de lui faire perdre ses fonctions. Il soutient en outre que la divulgation du rapport d'enquête impliquera des problèmes de gouvernance pour la commune, qui perdra sans aucun doute la confiance de ses citoyens. Il relève au surplus que le caviardage n'a pas été appliqué de manière exhaustive, en tant que certains passages annoncés comme caviardés par la Préfète dans sa détermination du 21 février 2025 n'ont finalement pas tous été occultés. Il considère encore, pour le cas où l'accès restreint devait être maintenu en l'état, que le public doit pouvoir également consulter ses propres déterminations, celles de la commune, de la secrétaire communale ainsi que l'ordonnance de clôture d'enquête, à défaut de quoi la population sera persuadée que les comportements et sanctions mentionnés dans le rapport d'enquête ont effectivement eu lieu, alors que tel n'est pas le cas. A ce propos, il souligne que la législation en la matière, si elle n'octroie pas le droit d'ajouter des documents aux demandes d'accès, ne l'interdit pas et fait valoir que, dans le cas présent, l'ajout d'autres pièces permettrait précisément

Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 d'atteindre le but de la loi, en particulier garantirait de favoriser la libre formation de l'opinion publique et de renforcer la compréhension et la confiance de la population. Pour le reste, il estime que son droit d'être entendu a été violé en tant que la Préfète n'a pas examiné si le principe de proportionnalité ainsi que les buts de la loi n'auraient pas dû la conduire à joindre au rapport d'enquête des autres documents. Par

mémoire du même jour, le syndic de la commune (601 2025 78) ainsi que la secrétaire communale (601 2025 79) ont également formé recours contre la décision de la Préfète du 6 mai 2025. D. Invitée à se déterminer, la Préposée renvoie pour l'essentiel à sa recommandation du 25 avril 2025. Le 18 août 2025, la Préfète formule ses observations et conclut, sous suite de frais, au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité. A titre liminaire, elle relève que le droit d'accès porte sur des documents existants en ce sens que l'autorité n'a pas à rédiger un nouveau document pour satisfaire à une requête. Se référant au message de la loi, elle relève qu'elle n'a pas non plus le devoir de passer son temps à "donner des cours particuliers sur le contenu des documents en sa possession". Elle souligne que la législation ne donne aux tiers pas d'autre droit que celui de s'opposer à l'accès et de déclencher la procédure de médiation qui s'ensuit. En particulier, ceux-ci ne peuvent pas exiger que d'autres documents soient simultanément rendus accessibles ou qu'un document soit remis dans son contexte. Ils ne peuvent pas non plus prétendre à ce que le contenu du document soit altéré parce qu'ils sont en désaccord avec son contenu ou parce que l'autorité, dans un document subséquent, a développé ou modifié sa position. En somme, les tiers ne peuvent pas artificiellement, via la procédure sur la transparence, créer une voie de droit contre un rapport d'enquête, alors que celui-ci n'est pas une décision et ne peut par conséquent pas être attaqué. Sur le plan formel, elle conteste une quelconque violation du droit d'être entendu du recourant, la question de l'accès à des documents supplémentaires ayant été thématiquée dans la recommandation, à laquelle renvoie la décision attaquée. A ce titre, elle relève en outre que l'ampleur du dossier d'enquête rend de toute manière un tel procédé impraticable. Il serait de son point de vue arbitraire d'étendre d'office l'accès seulement à certains des documents qui le composent. Cela nécessiterait une reprise de la procédure à zéro, incompatible avec le principe de célérité voulu par la législation en la matière, sans compter la charge de travail disproportionnée que cela impliquerait pour l'autorité. Sur le fond, elle considère que l'intéressé ne peut tirer aucun argument des motivations supposées des requérants, rappelant qu'aucun motif n'est exigé à l'appui d'une demande d'accès. A propos de l'intérêt privé du recourant, la Préfète souligne en particulier qu'en tant que cadre supérieur, il est exposé, de par sa fonction, à ce que des faits sur ses activités soient communiqués même si cela comporte pour lui des désagréments. Si seuls les éléments intégralement retenus et reproduits dans l'ordonnance de clôture d'enquête étaient accessibles, le droit d'accès serait vidé de sa substance. Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre les parties. Par arrêt de ce jour, le Tribunal cantonal statue également sur les autres recours formés en les causes 601 2025 78 et 601 2025 79. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 en droit 1. 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. c CPJA en relation avec l'art. 34 al. 1 de la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. 2. Selon l'art. 77 al. 1 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 (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 3. D'emblée, il y a lieu de clarifier que la présente procédure porte uniquement sur le droit d'accès au rapport

d'enquête du 28 juin 2024 concernant le fonctionnement de la Commune de B. _____, dépourvu de force contraignante et rendu dans le cadre de la procédure menée par la Préfète de la Sarine en sa qualité d'autorité suppléante de haute surveillance des communes. Il n'est pas question ici de revenir sur les conclusions auxquelles est parvenue cette dernière, ainsi que sur les mesures qu'elle a préconisées ou ordonnées, lesquelles figurent dans son ordonnance de clôture d'enquête du 26 novembre 2024, laquelle seule vaut décision. A relever que cette ordonnance, publiée à la fin de l'année 2024, est largement détaillée et explicite, y compris sur les éléments du rapport d'enquête dont s'est distanciée la Préfète (ordonnance de clôture du 26 novembre 2024, www.fr.ch, Activités de l'Etat > Actualités > 27.11.2024 et DIAF, pour des exemples, cf. n. 109, p. 43, premier paragraphe, n. 110, p. 43; pour un exemple le concernant: cf. 107 in fine, p. 41, dans lequel la Préfète enjoint la commune à examiner le comportement du recourant, sans reprendre nécessairement les propositions de sanctions indiquées par l'enquêteur). 4. Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu en tant qu'il reproche à l'autorité intimée de ne pas avoir motivé la question de l'accès à des documents supplémentaires, à savoir différentes déterminations, alors que cette question ressort de la recommandation de la Préposée du 25 avril 2025. 4.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. implique entre autres pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à cette exigence, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 questions décisives pour l'issue du litige (cf. arrêts TF 8C_164/2023 du 3 novembre 2023 consid. 6.2; 8D_2/2017 du 23 février 2018 consid 5.2). Le droit d'être entendu est de nature formelle; sa violation entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception. Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. arrêts TF 8C_443/2020 du 27 mai 2021 consid. 4.2 et les références citées; 8C_419/2017 du 16 avril 2018 consid. 4.3.2; 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.2). 4.2. La Cour relève d'emblée que le recourant ne se prévaut pas d'avoir formellement déposé une demande allant en ce sens. Cela étant, il est vrai que ce point a également été soulevé lors de la séance de médiation. A ce titre, il est rappelé que l'art. 33 al. 3 LInf permet à l'organe public, s'il se rallie à la recommandation de la Préposée, de renvoyer à cette dernière, dit renvoi faisant office de motivation. C'est précisément ce que fait la décision attaquée. Or, dans sa recommandation du 25 avril 2025, la question des documents supplémentaires a été thématifiée par la Préposée. A titre de réponse, cette dernière a relevé que la LInf ne donne pas aux tiers la possibilité de proposer de joindre des documents à celui qui est visé par la demande d'accès, mais seulement de s'opposer à ce

dernier; elle a par ailleurs rappelé que, pour sa part, l'organe public peut, mais ne doit pas, se limiter à transmettre le document sollicité. Cette motivation est suffisante, et aucune violation du droit d'être entendu n'a été consacrée, étant relevé que le Tribunal cantonal dispose de toute manière d'un pouvoir d'examen complet en fait et en droit. 5. 5.1. Selon l'art. 19 al. 2 Cst./FR, le droit à l'information est garanti. Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. 5.2. Entrée en vigueur le 1er janvier 2011, la LInf introduit dans le canton de Fribourg le droit d'accès aux documents officiels, avec pour objectif principal de renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de la transparence. Les relations entre le public et l'administration sont gouvernées par la reconnaissance d'un intérêt public à l'information, s'étendant à tous les documents officiels détenus par les organes publics cantonaux et communaux (VOLLERY, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, in RFJ 2009 353, p. 357). Cette reconnaissance se traduit par l'ancrage à l'art. 20 al. 1 LInf d'un droit subjectif au bénéfice de toute personne physique ou morale à accéder, dans le cadre posé par la loi et sans devoir faire valoir un intérêt particulier, aux documents officiels détenus par les organes publics. Selon l'art. 22 LInf, constituent des documents officiels les informations enregistrées sur un support quelconque et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (al. 1). Ne sont pas des documents officiels les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration ou sont destinés à l'usage personnel (al. 3). Aux termes de l'art. 2 de l'ordonnance cantonale du

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD; RSF 17.54), sous réserve des al. 2 et 3, sont des documents officiels tous les documents établis ou reçus par les organes publics et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique, tels que rapports, études, procès-verbaux, statistiques, registres, directives, instructions, correspondances, prises de position, préavis, décisions ainsi que, de manière générale, les différentes pièces composant un dossier (al. 1). Un document a atteint son stade définitif d'élaboration lorsque l'organe public dont il émane l'a signé ou approuvé (al. 2 let. a) ou lorsque son auteur-e l'a définitivement remis au ou à la destinataire notamment à titre d'information ou pour que celui-ci ou celle-ci prenne position ou une décision (al. 2 let. b). Un document est destiné à l'usage personnel lorsqu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique mais est utilisé exclusivement par son auteur-e comme moyen auxiliaire (notes de travail ou copies annotées) (al. 3). 5.3. En l'occurrence, il n'est ni contesté ni contestable que le document sollicité en l'espèce – un rapport d'enquête administrative – est un document officiel au sens de l'art. 22 LInf. Comme tel, il tombe dès lors dans le champ d'application de ladite loi et est présumé accessible au public (cf. arrêt TC FR 601 2019 96 du 9 novembre 2020 consid. 3.1). 6. 6.1. Conformément à l'art. 25 al. 1 LInf, l'accès à un document officiel peut être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des art. 26 à 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 (www.bdlf.fr.ch, ROF 2009, Message n. 90 du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 26 août 2008 accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents [ci-après: 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 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,

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 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). 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. 6.3. 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). 6.4. 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).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 7. En l'occurrence, le recourant se plaint essentiellement du fait que l'accès au rapport d'enquête portera atteinte à des intérêts privés prépondérants, à sa sphère privée au sens de l'art. 13 Cst., ainsi qu'à sa personnalité au sens de l'art. 28 CC. De son point de vue, du moment que certains faits ressortant du rapport d'enquête 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. Il évoque également des répercussions sur la gouvernance de la commune.

7.1. S'agissant de son premier grief, le recourant se fonde sur l'art. 10 al. 1 LInf pour justifier ses intérêts privés. A ce titre, force est d'emblée de préciser que le devoir d'informer figurant aux 8 ss LInf, lequel incombe à l'organe public, doit être différencié du droit d'accès réglementé aux art. 20 ss LInf. 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). Cette information peut être limitée en présence d'un intérêt public ou privé prépondérant (cf. art. 10 al. 1 LInf). Dans la présente affaire, répondant à son devoir d'informer, la Préfète a jugé opportun de publier l'ordonnance de clôture d'enquête. Or, il convient de souligner que le recourant demande précisément que cette ordonnance de clôture d'enquête soit jointe au rapport si celui-ci devait être divulgué.

7.2. Ceci étant précisé, il faut encore rappeler que la loi axe à dessein la prise en compte des intérêts privés prépondérants en lien avec la protection des données plutôt qu'en lien avec la protection de la sphère privée comme le font d'autres législations. On retrouve en effet, à la base, un conflit avec la protection des données, qui est consacrée expressément dans une disposition constitutionnelle (art. 13 al. 2 Cst.) et qui fait l'objet d'une législation spécifique allant plus loin que la simple protection de la sphère privée. Dès lors, si le conflit avec la protection des données est réglé, la protection de la sphère privée au sens de l'art. 13 al. 1 Cst devrait être également assurée et un détour par cette dernière ne peut qu'être source de confusion (cf. Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 26 et 27). Si la protection des données personnelles est garantie, l'ensemble des intérêts privés pouvant entrer en ligne

de compte l'est aussi (cf. VOLLERY, p. 403). Il doit en aller ainsi également de l'art. 28 CC (atteinte illicite à la personnalité) dont se prévaut le recourant. 7.3. Pour ce qui a trait à l'intérêt privé de ce dernier, il y a lieu de rappeler que, de jurisprudence constante, 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

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 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). 7.3.1. 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 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). 7.3.2. Par ailleurs, le recourant prétend que l'accès au rapport est uniquement requis afin de justifier des mesures de mise à l'écart, voire pour tenter de lui faire perdre ses fonctions. Il prétend qu'une telle utilisation abusive pourrait alimenter des comportements relevant notamment du mobbing ou encore une marginalisation professionnelle. Or, il faut considérer que cela ne saurait justifier un 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 29 avril 2021; art. 31 al. 2 LInf). Cela vaut d'autant plus dans la présente configuration qu'en réalité, les risques évoqués par le recourant sont vagues et qu'ils relèvent, en l'état, de pures spéculations. Non seulement l'affaire a déjà été largement médiatisée, y compris certains passages du rapport lors d'une diffusion non autorisée, mais encore faut-il rappeler que désormais, et ce depuis fin 2024, les personnes qui souhaiteraient avoir des informations sur celle-ci et en comprendre les tenants et aboutissants peuvent consulter l'ordonnance de clôture d'enquête, laquelle a seule force contraignante. Dans ces conditions, les griefs du recourant, formés au regard des art. 13 Cst. et 28 CC, sont rejetés. 7.4. S'agissant du problème de gouvernance évoqué par le recourant, et pour autant que ce dernier voulait y voir une atteinte à un intérêt public prépondérant au sens de l'art. 26 al. 1 let. a LInf, il faut retenir ce qui suit. 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 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 parus sur le sujet. En l'état, surtout, rien n'indique que la Commune de B. _____ ait cessé de fonctionner correctement, aussi bien durant l'enquête administrative qu'ensuite. Prétendre, sans toutefois étayer le grief, que tel sera le cas si le rapport est diffusé relève ainsi d'une simple hypothèse, insuffisante pour céder le pas à la transparence. 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 le 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). Du moment 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), le tiers concerné est autorisé à invoquer uniquement ses intérêts privés à l'exclusion d'intérêts publics, peut souffrir de demeurer indéterminée.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 7.5. Il s'ensuit qu'aucun intérêt privé ou public 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). 8.2. A ce propos, il faut relever que ce dernier produit un exemplaire du rapport caviardé 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 certaines preuves ou l'identité de certaines personnes. Les demandes formulées par le recourant à ce titre, 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 être caviardés en application du principe de la proportionnalité. Il semble soutenir que tel devrait être le cas dès lors que, 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). 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

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 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 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). 8.3.2. En l'occurrence, 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. 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). En tant que secrétaire général de la commune, le recourant occupe manifestement une fonction de cadre et le droit à la protection de ses intérêts privés doit déjà être relativisé pour ce motif (cf. ég. art. 12 al. 1 let. a LInf, applicable par le renvoi de l'art. 27 al. 2 LInf). 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 il faut au surplus 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, ch. 49). Celle-ci contient au surplus déjà certaines données, notamment financières. 8.4. Le recourant estime encore que le caviardage tel que prévu par la Préfète n'a pas été effectué de manière exhaustive. Il rappelle à cet égard que, dans sa détermination du 21 février 2025, se référant au résumé figurant dans la recommandation de la Préposée (ch. 26), la Préfète a fait

savoir qu'elle prévoyait notamment d'occulter les citations directes, tirées des procès-verbaux, de propos tenus par une personne déterminée lors d'une séance non publique ainsi que les passages contenant des données personnelles. Il cite expressément plusieurs extraits du texte qui, d'après lui, devraient être caviardés pour ces motifs. A l'instar de ce qui est retenu dans les causes 601 2025 78 et 601 2025 79, il convient de constater que les passages suivants du rapport ne sont pas occultés alors pourtant qu'ils contiennent des citations directes, tenues par une personne déterminée lors d'une séance non publique: n. 69, p. 43; n. 70, p. 44; n. 134, p. 86; n. 149, p. 96; n. 150, p. 98; 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

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 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. Ceci vaut à l'exclusion du n. 213, p. 127 invoqué par l'intéressé, dès lors que cet extrait résume brièvement l'objet de la séance du conseil communal concernée, sans détailler l'opinion de chacun ni les discussions ayant eu lieu. L'intérêt public à la transparence doit ainsi l'emporter (cf. ATF 150 II 191 consid. 3.1; arrêt TF 1C_388/2022 du 28 avril 2023 consid. 4.3). Pour ce qui a trait au n. 191, p. 119-120, l'on relève qu'il reprend en italique non pas un extrait d'un procès-verbal du conseil communal mais le contenu d'un texte élaboré en vue d'une conférence de presse. Le recourant n'en requiert donc, à juste titre, pas l'occultation. Il exige en revanche que l'appréciation faite à ce propos par l'enquêteur soit caviardée. Cette demande est rejetée, pour les raisons déjà exposés ci-avant (cf. en particulier supra consid. 8.3). 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). 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 propres déterminations, celles de la commune et celles de la secrétaire communale ainsi que l'ordonnance de clôture d'enquête. 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. 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 (art. 22 al. 2), 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 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

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 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 ceci, il est relevé que le rapport d'enquête du 28 juin 2024 fait déjà à lui seul 226 pages. En outre, force est d'admettre, 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 rapport d'enquête alors que le but visé par la LInf n'est manifestement pas celui-ci. Quant à l'ordonnance de clôture dont la jonction est également requise, il y a lieu de rappeler qu'elle est d'ores et déjà accessible à tous depuis la fin de l'année 2024. Ainsi, la Préfète n'a pas abusé ou excédé de son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle a refusé de joindre au rapport d'enquête des documents supplémentaires. Ainsi, cette dernière conclusion est également rejetée. 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 1'500.-, sont mis à la charge du recourant qui succombe (cf. art. 131 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 Pour le même motif, il n'y a pas lieu de lui accorder une indemnité de partie, étant souligné qu'il n'est pas représenté par un mandataire professionnel (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. II. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 1'500.-, 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 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.