



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

601 2025 66

Arrêt du 24 juillet 2026

1^{re} Cour administrative

Composition

Présidente : Anne-Sophie Peyraud
Juges : Stéphanie Colella, Dina Beti
Greffière-rapporteure : Stéphanie Morel

Parties

A. _____, recourant,

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, autorité intimée

Objet

Responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents – tort moral – gravité de l'atteinte à la personnalité – devoir d'instruction – droit d'être entendu

Recours du 12 mai 2025 contre la décision du 24 mars 2025

considérant en fait

A. A._____, né vraisemblablement en 1945 ou 1946, était chef de la section "Etudes et Réalisations routières" du Service des ponts et chaussées (ci-après: SPC) jusqu'à sa retraite anticipée en octobre 2008. A ce titre, il était chef de projet de la route d'évitement de Bulle (ci-après: H189).

En février 2022, A._____ a dénoncé B._____, ancien Conseiller d'Etat en fonction du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2021, au Ministère public du canton de Fribourg pour violation du secret de fonction.

Par ordonnance pénale du 23 mars 2023, demeurée non contestée, le Ministère public a reconnu B._____ coupable de violation du secret de fonction pour avoir, entre autres, fait part d'informations confidentielles au sujet de faits non connus du public dans un livre publié en janvier 2022. Ce livre, intitulé "Secrets et confidences d'un Président", retranscrit une quarantaine d'entretiens réalisés entre janvier 2018 et octobre 2021 entre le précité et un journaliste. L'ordonnance pénale reprochait en particulier à B._____ d'avoir révélé des détails au sujet du comportement de l'ancien chef de projet de la H189 sans avoir cherché à opérer une pesée entre l'intérêt public à la divulgation et l'intérêt privé du concerné.

Par jugement du 9 février 2024, non contesté, le Juge de police a acquitté le journaliste du chef de prévention d'instigation à la violation du secret de fonction.

B. Par courrier du 5 mars 2024, A._____ a requis du Conseil d'Etat qu'il lui verse une indemnité pour tort moral s'élevant à CHF 30'000.- et qu'il publie sa décision condamnatrice. Pour l'essentiel, il faisait valoir qu'en dévoilant durant quatre années des données personnelles au journaliste, puis du fait de la publication du livre, B._____ avait commis diverses violations et surtout porté atteinte à sa personnalité. Il lui a notamment reproché d'avoir tronqué et falsifié les faits relatifs à la fin de ses rapports de travail en n'expliquant en particulier pas que ceux-ci s'étaient soldés par une entente réciproque sous la forme d'une convention, et d'avoir rapporté des éléments faux, tendancieux et diffamatoires. De son point de vue, il en allait de même pour la Chancelière d'Etat, qui n'avait notamment pas informé le Conseil d'Etat des agissements de B._____. Il a également questionné la responsabilité des autres Conseillers d'Etat et celle de certains collaborateurs de la Direction des finances (ci-après: DFIN), suggérant que les Conseillers d'Etat en fonction au moment des faits devaient se récuser. Dans ce courrier, l'intéressé a aussi requis l'administration de diverses preuves, notamment la production du dossier pénal de B._____ incluant l'ordonnance pénale du 23 mars 2023, des notices des entretiens menés par le journaliste – intitulés les "retranscriptions de Dalida" – et la feuille de route résumant la méthode selon laquelle le projet "Dalida" allait être régenté. Il a également demandé l'audition (écrite) de plusieurs personnes, dont B._____, le journaliste, la Chancelière, le vice-chancelier, le secrétaire général et l'ancienne secrétaire générale adjointe de la DFIN, ainsi que certains collaborateurs de la DFIN.

Par missive du 30 avril 2024, l'intéressé a, entre autres, expliqué que l'ancienne secrétaire générale adjointe de la DFIN était également concernée, car elle avait pu prendre connaissance des retranscriptions des entretiens menés entre l'ancien Conseiller d'Etat et le journaliste.

Par lettre du 24 juin 2024, le Conseil d'Etat a informé A._____ qu'il envisageait de refuser d'entrer en matière sur sa requête du 5 mars 2024 motifs pris, en substance, que B._____ n'était plus en

fonction au moment de la survenance du fait dommageable, à savoir la publication du livre, et que, s'agissant des autres personnes concernées, elles avaient été blanchies. De toute manière, la souffrance invoquée par l'intéressé ne revêtait pas la gravité suffisante pour justifier l'obtention d'une réparation morale. Sur ce point, il a notamment souligné que ce dernier ne subissait pas d'atteinte à sa réputation professionnelle car il était à la retraite, et qu'il n'avait pas estimé utile de déposer une plainte pénale pour atteinte à son honneur.

Par réponse du 12 juillet 2024, A. _____ a contesté cette détermination et a étendu formellement sa requête de prétentions à l'ancienne secrétaire générale adjointe de la DFIN ainsi qu'à trois autres Conseillers d'Etat. Il a également requis, entre autres, l'audition de nouvelles personnes, notamment la juriste de la DFIN et les trois Conseillers d'Etat visés. Il a enfin demandé la production de différents documents en possession de l'autorité.

Entre la fin de l'été et l'automne 2024, plusieurs personnes, dont B. _____, la Chancelière, ainsi que des collaborateurs de la DFIN, ont répondu par écrit à des questions du Conseil d'Etat. Durant cette période, A. _____ a notamment demandé à pouvoir consulter le dossier et à poser lui-aussi des questions aux personnes entendues. Le 18 novembre 2024, il a fourni une liste de questions, incluant l'interpellation des trois autres Conseillers d'Etat visés par sa requête.

Le 21 janvier 2025, après avoir pu consulter le dossier constitué, l'intéressé a fait part de ses observations. Pour l'essentiel, il s'est référé à ses précédentes interventions, s'est plaint d'avoir été écarté des auditions menées, et a demandé à pouvoir poser ses questions aux personnes concernées. Il estimait que certaines de ces dernières n'avaient pas été entendues alors qu'il l'avait demandé. A cet égard, il a produit de nouvelles questions à poser, développé davantage celles transmises le 18 novembre 2024, et augmenté le nombre de personnes à interroger. Il a en outre fait valoir que le dossier ne contenait pas toutes les pièces qu'il avait produites ou requises, notamment le dossier pénal de B. _____. Il a relevé qu'il manquait les documents liés à l'enquête interne menée par le Conseil d'Etat et qui avait donné lieu à un communiqué de presse du 26 janvier 2022, ainsi que la réponse du Conseil d'Etat du 15 février 2022 à la question de deux députés portant sur le principe de collégialité et le secret de fonction au sein du Conseil d'Etat.

Durant le mois de mars 2025, répondant à une demande de la Direction de la formation et des affaires culturelles (ci-après: DFAC), B. _____, la Chancelière d'Etat, l'ancienne secrétaire générale adjointe de la DFIN ainsi que les trois autres Conseillers d'Etat visés par la requête de prétentions de l'intéressé ont répondu qu'ils renonçaient à se constituer partie intervenante.

Par courrier du 17 mars 2025, A. _____ a notamment fait valoir que, sous l'égide de la nouvelle législation en matière de responsabilité, les agents de l'Etat ne pouvaient pas choisir de ne pas participer à la procédure. Ils devaient être considérés comme des parties et devaient en tous les cas être interrogés, comme il l'avait demandé, en application du principe de la maxime d'office.

B. Par décision du 24 mars 2025, le Conseil d'Etat, dans une composition restreinte vu la récusation des trois Conseillers d'Etat visés par la cause, a rejeté la requête de prétentions du 5 mars 2024, complétée le 12 juillet 2024.

En substance, le Conseil d'Etat a retenu que, s'agissant des personnes autres que B. _____ visées par le requérant, elles n'étaient pas informées des agissements du précité ou qu'elles avaient pris les précautions utiles, à l'instar de la Chancelière d'Etat qui l'avait rendu attentif au risque lié au secret de fonction. Dans ces conditions, ces personnes n'avaient commis aucun acte illicite.

Concernant B._____, le Conseil d'Etat a estimé que la question pouvait rester ouverte. Les souffrances relatées par A._____ étaient essentiellement liées aux problèmes survenus en 2007 relatifs aux surcoûts de la H189 qui avaient mené à la cessation des rapports de travail, ce qui avait été largement médiatisé et étayé. Ces problèmes ne présentaient pas de lien avec le livre litigieux, publié seulement en 2022, et n'étaient de toute manière pas d'une gravité suffisante pour justifier une réparation, vu le temps écoulé et le fait que l'information avait déjà été communiquée au public. Au surplus, le Conseil d'Etat a retenu que l'atteinte dont se prévalait l'intéressé n'était pas établie par pièce, notamment par un certificat médical. Par surabondance, il a considéré que le délai d'un an fixé par la législation pour formuler des prétentions n'avait pas été respecté. Enfin, il a reproché à l'intéressé de ne pas avoir fait valoir ses droits dans le cadre de la procédure pénale qu'il avait lui-même initiée en février 2022. Pour ce qui a trait aux preuves dont l'administration était requise, le Conseil d'Etat les a rejetées par appréciation anticipée.

C. Agissant le 12 mai 2025, A._____ interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision du 24 mars 2025 et conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à l'admission des conclusions prises dans sa requête du 5 mars 2024. Il demande en sus que l'Instance de céans examine si le Conseil d'Etat a commis une atteinte à son honneur en reprenant, dans la décision querellée, les propos d'un député qui avait, lors d'une séance du Grand Conseil, soutenu qu'il était un escroc. Subsidiairement, il requiert le renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants, charge à lui d'entendre au préalable les parties et témoins cités dans ses précédentes écritures et de verser au dossier les pièces pénales qu'il a demandées.

A l'appui de son recours, il se plaint d'abord, en substance, d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents en tant que la décision querellée ne tient pas suffisamment compte des faits invoqués par ses soins dans ses écritures ainsi que des dispositions qui ont, selon lui, été violées, alors que tous ces éléments sont pertinents pour attester de la réalité et de la gravité des actes illicites commis. Il reproche en outre au Conseil d'Etat de ne pas avoir traité plusieurs de ses arguments ou de ne pas avoir versé au dossier l'entier des preuves qu'il a produites ou requises, ce qui constitue une violation de son droit d'être entendu. Il estime aussi que l'autorité intimée n'a pas satisfait à son devoir d'instruction qui, de son point de vue, est renforcé en matière de responsabilité de l'Etat.

Sur le fond, il considère que les violations reprochées ont eu lieu en deux phases: le dévoilement d'informations confidentielles par B._____ au journaliste lors de leurs entretiens successifs, puis la retranscription de celles-ci dans le livre. Il expose que ses prétentions concernent surtout cette seconde phase. Selon lui, les personnes impliquées de près ou de loin aux côtés de B._____ ont également violé leur devoir de fonction et commis un acte illicite, ne serait-ce qu'en renonçant à dénoncer le cas au Conseil d'Etat. Si chacune d'elles avait porté l'information à la connaissance de son supérieur, aucun préjudice n'aurait eu lieu, de sorte que le lien de causalité est donné. Le recourant estime en outre que l'atteinte causée à sa personnalité et à son honneur est suffisamment grave, en tant notamment qu'elle ravive les événements passés et bafoue son droit à l'oubli, le livre étant destiné à perdurer. Il expose que cela vaut d'autant plus dans la présente affaire au vu des accusations fausses et calomnieuses contenues dans le livre. Selon lui, le fait d'être désormais à la retraite n'est pas déterminant, car la réputation professionnelle d'un ancien collaborateur doit être préservée. Il relève en outre, vu la procédure pénale engagée, que le délai pour formuler ses prétentions était suspendu jusqu'au prononcé de l'ordonnance pénale du 23 mars 2023, voire au-delà, compte tenu du délai dont disposait B._____ pour faire opposition, de sorte que sa requête du 5 mars 2024 n'est pas tardive. Enfin, il fait valoir que l'ouverture d'une procédure pénale n'est pas

un moyen ordinaire pour s'opposer à l'acte ou à l'omission préjudiciable, de sorte qu'il ne peut pas lui être reproché de ne pas avoir fait valoir ses prétentions dans ce cadre.

Dans son recours, l'intéressé renvoie à une note dans laquelle il inclut notamment de nouveaux agents dans la présente procédure, tel que le secrétaire général de la DFIN, la juriste de cette Direction, ou encore les autres Conseillers d'Etat en place. Il questionne également la partialité des membres du Conseil d'Etat qui ont rendu la décision attaquée et se demande si le Conseil d'Etat n'aurait pas dû se récuser intégralement. Enfin, il requiert l'administration de diverses preuves.

Par courrier du 23 juin 2025, le recourant annonce avoir déposé une plainte pénale contre les quatre Conseillers d'Etat ayant adopté la décision attaquée. Il leur reproche d'avoir retranscrit dans celle-ci l'accusation d'escroquerie formulée par un député lors d'une séance du Grand Conseil et commis, par là-même, une injure et éventuellement encore une calomnie. Il considère que cette plainte pénale constitue un moyen de preuve nouveau.

Invité à se déterminer, le Conseil d'Etat conclut, dans son écrit du 4 juillet 2025, au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Il considère que son appréciation anticipée des preuves était correcte et que la motivation de la décision est suffisante, en tant qu'il n'avait pas l'obligation d'exposer tous les faits de fond et de procédure soulevés par le recourant dans ses nombreuses écritures, qui plus est volumineuses. Il précise en outre n'avoir jamais eu l'intention de porter atteinte à l'honneur du recourant en relatant les propos tenus par le député. De son point de vue, la décision attaquée retranscrit ces propos sans que ces derniers ne puissent être imputés au Conseil d'Etat, ni même que le recourant ne puisse en inférer qu'il y adhère. Pour le reste, il se réfère à la décision attaquée.

Par courrier du 15 juillet 2025, le recourant confirme implicitement ses conclusions, sans modifier substantiellement sa position. Il répète en particulier que le dossier constitué est incomplet et reproche à l'autorité intimée son manque d'instruction. S'agissant de l'accusation d'escroquerie faite par le député, il fait grief au Conseil d'Etat, entre autres, de l'avoir considéré comme pertinente alors qu'il la savait inexacte.

Par lettre du 20 novembre 2025, le recourant informe le Tribunal cantonal que sa plainte pénale annoncée par courrier du 23 juin 2025 a fait l'objet d'une ordonnance de non entrée en matière, contre laquelle il indique former recours (502 2025 400).

Par courrier du 28 mai 2026, la déléguée à l'instruction requiert du Conseil d'Etat la production de diverses pièces, dont l'ordonnance pénale du 23 mars 2023. Le 16 juin 2026, le Conseil d'Etat produit les pièces demandées à l'exception de l'ordonnance pénale du 23 mars 2023, arguant qu'elle est considérée comme confidentielle et qu'il est légitime qu'elle ne fasse pas partie du dossier. Le 18 juin 2026, la déléguée à l'instruction demande au Ministère public de lui transmettre ladite ordonnance, ce qu'il effectue le 2 juillet 2026.

Par missives des 5 et 22 juin 2026, ainsi que du 7 juillet 2026, le recourant s'interroge sur la complétude du dossier constitué par le Conseil d'Etat, aborde une nouvelle fois la question de la récusation de l'intégralité des membres du Conseil d'Etat, et requiert la production de nouvelles pièces auprès du Ministère public. Par réponse du 25 juin 2026, la déléguée à l'instruction prend acte des remarques et requêtes du recourant.

Par courrier du 23 juillet 2026, le recourant se détermine et annonce notamment que son recours (502 2025 400) formé sur le plan pénal a été rejeté le 7 juillet 2026.

Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit de l'arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du présent litige.

en droit

1.

1.1. Interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss CPJA) – l'avance de frais de procédure ayant été en outre versée en temps utile – le présent recours est recevable en vertu des art. 114 al. 1 let. a CPJA et 21 de la loi cantonale du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025 (aLResp; RSF 16.1).

Sur ce dernier point, la Cour relève en effet que les dispositions transitoires de la loi du 26 mars 2026 modifiant la LResp, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2026 (ROF 2026_029), prévoient expressément que les procédures ouvertes avant cette date, à l'instar de la présente, demeurent régies par l'ancien droit. En tout état de cause, les modifications apportées visent essentiellement à adapter le texte pour les besoins de la formulation non sexiste, en ajoutant notamment le terme d'agente (cf. Message 2025-DFIN-36 du 3 février 2026 du Conseil d'Etat portant sur la modification de la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents, www.bdlf.fr.ch, rubrique ROF, 10 avril 2026, p. 6, consulté le 21 juillet 2026). Partant, le recours est recevable, sous réserve de ce qui suit.

1.2. En vertu de l'art. 81 al. 3 CPJA, dans son mémoire, le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont été l'objet de la procédure antérieure (1^{ère} phr.). Cette disposition consacre le principe selon lequel en procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision (cf. ATF 142 I 155 consid. 4.4.2; arrêt TC FR 601 2024 29 du 27 juin 2024). L'autorité de recours est ainsi liée par l'objet de la contestation et les conclusions du recourant doivent demeurer dans ce cadre, sous peine d'irrecevabilité (cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1; arrêt TC FR 601 2023 147 du 12 janvier 2024 consid. 1.2).

En l'occurrence, la seconde conclusion principale du recourant tendant à l'examen d'une éventuelle atteinte à son honneur du fait que la décision querellée reprend les propos d'un député qui avait soutenu qu'il était un escroc, doit être déclarée irrecevable. Celle-ci va en effet au-delà de l'objet de la contestation, qui porte exclusivement sur les prétentions en responsabilité formulées à la suite des entretiens menés entre B._____ et le journaliste et qui ont donné lieu à la parution du livre litigieux. Comme le recourant le reconnaît d'ailleurs implicitement dans ses courriers des 12 et 23 juin 2025 figurant au dossier, cette conclusion ne relève pas de la présente affaire mais d'une éventuelle procédure distincte fondée sur la LResp, ou de la procédure pénale qu'il a initiée et qui a donné lieu à l'arrêt TC FR 502 2025 400 du 7 juillet 2026.

2.

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 (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. 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).

3.

Dans son mémoire de septante-quatre pages – accompagné d'une note de soixante-neuf pages – le recourant requiert d'abord, de manière éparse et peu claire, l'administration de diverses preuves.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit, pour l'intéressé, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (arrêt TF 2C_1011/2016 du 21 mars 2017 consid. 3.1). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1). Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3; 130 II 425 consid. 2.1; arrêt TF 8C_718/2022 du 14 novembre 2023 consid. 6.1).

3.2. En l'occurrence, il sied de souligner que de nombreuses pièces dont l'administration est requise figurent d'ores et déjà au dossier. Il en va notamment ainsi de l'ordonnance pénale du 23 mars 2023, du jugement pénal rendu à l'encontre du journaliste, des dénonciations administratives formulées par la personne qui assiste le recourant, du commentaire de ce dernier sur des articles parus dans la presse, du communiqué de presse du 26 janvier 2022 du Conseil d'Etat, de la réponse de ce dernier du 15 février 2022 à la question de deux députés, et des procès-verbaux des auditions de B._____ et du recourant effectuées dans le cadre de la procédure pénale. Partant, l'ensemble de ses requêtes sont sans objet, étant relevé qu'au surplus, la majeure partie des pièces requises ne présente pas de pertinence pour l'issue du litige.

S'agissant du dossier pénal de B._____, de celui du journaliste et de la feuille de route résumant la méthode selon laquelle le projet "Dalida" devait être élaboré, la Cour estime que ces pièces ne sont pas déterminantes en l'espèce. En effet, l'existence d'une violation du secret de fonction de la part de B._____ a été admise sur le plan pénal, d'une part, et il est établi que l'ancienne secrétaire générale adjointe de la DFIN a pu prendre connaissance de la feuille de route, d'autre part. Sur ce dernier point, la Cour n'estime du reste pas nécessaire de trancher en l'espèce la question de savoir si d'autres agents de l'Etat ont commis un acte illicite (cf. *infra* consid. 9.7). Dès lors, la production de ces pièces n'exercerait aucune influence sur la présente cause, pas plus que la production des déclarations faites par différents protagonistes lors des procédures pénales, de l'éventuelle enquête menée par le Conseil d'Etat à la suite de la parution du livre, ou encore des pièces afférentes à la procédure administrative menée à l'encontre du recourant à l'époque de la problématique du surcoût de la H189. Quant aux "retranscriptions de Dalida", elles ne présentent pas non plus de pertinence du moment que les extraits concernant le recourant ont été reproduits dans l'ordonnance pénale du 23 mars 2023, à laquelle la Cour peut se fier.

Enfin, s'agissant des près de soixante pages de questions que le recourant souhaitait poser à différentes personnes lors de son intervention devant le Conseil d'Etat du 18 novembre 2024, la Cour rappelle que le droit d'être entendu ne garantit en principe pas le droit de pouvoir confronter des personnes en leur posant directement des questions. En outre, certaines desdites questions concernent des thématiques déjà abordées par le Conseil d'Etat et d'autres portent sur des faits établis ou qui ne présentent pas de pertinence pour la présente cause. A titre illustratif, il n'est plus contesté que la Chancelière d'Etat a discuté avec B. _____ des risques liés au secret de fonction, et savoir ce que pensait B. _____ de l'acquittement du journaliste ne présente aucun intérêt en l'espèce. Vu ce qui précède, il n'est pas nécessaire de verser au dossier les questions – complétées et plus étendues – produites par le recourant dans sa détermination du 21 janvier 2025 devant le Conseil d'Etat. Enfin, la Cour n'estime pas non plus pertinent pour l'issue du litige d'auditionner les membres du Conseil d'Etat.

3.3. Partant, au terme d'une appréciation anticipée des preuves proposées, la Cour renonce à procéder aux mesures d'instruction requises.

4.

Dans un second grief qui se recoupe partiellement avec le précédent, le recourant fait valoir plusieurs violations par le Conseil d'Etat de son devoir d'instruction.

4.1. Selon la maxime inquisitoire, consacrée à l'art. 45 al. 1 CPJA, l'autorité procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents, sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties. Elle ne tient pour établis que les faits dûment prouvés (cf. arrêt TF 2C_104/2016 du 28 novembre 2016 consid. 5.2). Ce principe oblige l'autorité à rechercher activement les preuves nécessaires et à clarifier toutes les circonstances de fait et de droit pertinentes (cf. arrêt TC FR 601 20026 60 du 8 mai 2026 consid. 3.1).

4.2. En premier lieu, l'intéressé reproche au Conseil d'Etat de ne pas avoir versé au dossier l'entier des preuves qu'il a produites ou requises et d'avoir informé tardivement les personnes concernées du dépôt de sa requête du 5 mars 2024. Se fondant sur l'art. 20 al. 3 aLResp, il soutient notamment que le devoir d'instruction au sens de l'art. 45 CPJA est renforcé en matière de LResp au point que la collectivité doit faire l'impossible pour déceler les illicéités commises par ses agents, rendant en quelque sorte obligatoire la mise en œuvre des moyens de preuves listés à l'art. 46 CPJA.

4.2.1. Sur le premier point, la Cour relève que le postulat du recourant consistant à retenir que le devoir d'instruction est renforcé en matière de LResp ne ressort ni de la lettre de l'art. 20 al. 3 aLResp, ni des autres méthodes d'interprétation de loi. En effet, cette disposition prévoit uniquement que la demande d'indemnité doit être brièvement motivée et accompagnée, dans la mesure du possible, des documents disponibles (1^{ère} phr.); le cas échéant, l'organe saisi requiert du demandeur qu'il complète sa demande (2^{ème} phr.). Par ailleurs, le Message du Conseil d'Etat du 8 septembre 2014 accompagnant la loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois indique que les autorités devront à l'avenir rendre une décision au sens du CPJA et devront respecter tous les principes de procédure administrative, mais qu'en pratique cela ne changera pas radicalement le système puisque dites autorités procèdent d'ores et déjà à une certaine instruction des affaires (ci-après: Message 2014-DJS-70, p. 18, art. 20). Partant, la Cour ne discerne aucun motif appuyant le postulat du recourant, de sorte que son grief, manifestement mal fondé, doit être rejeté.

4.2.2. Pour le reste, la Cour ne voit pas ce que le recourant peut retirer en sa faveur de la prétendue annonce tardive de l'ouverture de la procédure LResp aux personnes concernées. La Chancellerie d'Etat et la DFIN ont reçu une copie de la détermination du Conseil d'Etat du 24 juin 2024 et ont ainsi pris connaissance, au plus tard à ce moment-là, de l'existence de la requête de prétentions du 5 mars 2024, ce qui ne saurait être qualifié de tardif. Quant à B._____, il paraît douteux qu'il n'ait pas été informé de la situation avant de recevoir le questionnaire du Conseil d'Etat en date du 11 octobre 2024. Quoiqu'il en soit, ces délais ne sont pas disproportionnés au point de retenir une violation du devoir d'instruction de la part de l'autorité intimée et encore moins une violation du principe de la bonne foi.

4.3. En second lieu, le recourant fait valoir que le Conseil d'Etat n'avait pas le droit de laisser le choix aux personnes concernées de se constituer ou non partie intervenante en application de l'art. 23 al. 2 aLResp, leur permettant ainsi par un refus de se soustraire à toutes auditions. De son point de vue, cette disposition est un reliquat de l'ancienne procédure qui aurait dû être abrogée lors de la modification de la loi, demande qu'il a du reste déposée récemment auprès des autorités compétentes.

A cet égard, la Cour constate d'emblée que, contrairement à ce que soutient le recourant, les agents impliqués dans la présente procédure par ses soins – y compris B._____ – ne sont pas des "parties" à la procédure. En effet, en matière de responsabilité civile des agents des collectivités publiques, l'art. 6 al. 1 aLResp prévoit expressément que ce sont les collectivités publiques qui répondent du préjudice que leurs agents causent d'une manière illicite à autrui dans l'exercice de leurs fonctions, et non directement les agents. L'art. 6 al. 2 aLResp précise même que la personne lésée ne peut faire valoir aucune prétention contre l'agent. Dans ce contexte, l'art. 23 aLResp prévoit que la collectivité publique informe l'agent par écrit dès qu'une personne lésée fait valoir une prétention, puis, le cas échéant, dès qu'un recours est interjeté (al. 1) et que l'agent a le droit de se constituer intervenant dans la procédure (al. 2). Cette disposition donne ainsi le droit à l'agent mis en cause d'intervenir dans la procédure, en lui permettant notamment de se déterminer sur la requête de prétentions ou sur les différentes écritures, mais en aucun cas elle ne permet à l'agent de se soustraire aux investigations menées, notamment sous la forme d'auditions. Au contraire, en l'espèce, entre la fin de l'été et l'automne 2024, B._____, la Chancellerie d'Etat et plusieurs collaborateurs de la DFIN ont été appelés à répondre par écrit à des questions.

Au surplus, la Cour relève que le Message relatif à l'art. 23 al. 2 aLResp précise que cet article reprend les dispositions actuelles, en les modifiant pour les adapter à la nouvelle procédure en matière de responsabilité (Message 2014-DJS-70, p. 19, art. 23). Cette disposition, dûment thématisée dans le Message, n'est ainsi nullement un reliquat de l'ancien régime dont l'abrogation aurait été omise lors de la modification de la loi. Partant, la Cour ne relève aucune violation de la maxime inquisitoire du fait que les personnes concernées aient eu la possibilité – et non l'obligation – de se constituer intervenante en application de l'art. 23 al. 2 aLResp.

4.4. En troisième lieu, le recourant se plaint du fait que le Conseil d'Etat n'a pas statué sur ses requêtes de preuves par des décisions incidentes. Il estime en outre que les auditions menées par le Conseil d'Etat ne sont pas complètes car ses propres questions n'ont pas été soumises aux personnes concernées, et que d'autres protagonistes auraient encore dû être interrogés.

Sur ce point, la Cour relève que le Conseil d'Etat n'avait aucune obligation de statuer par décision incidente sur les nombreuses requêtes de preuves formulées, auxquelles il a valablement été donné réponse dans la décision attaquée, et qu'au surplus, de nombreuses pièces ne présentaient pas

d'utilité pour l'issue de la procédure administrative (cf. *supra* consid. 3) ou étaient d'ores et déjà en possession du recourant, qui en était l'auteur ou l'expéditeur. De même, le Conseil d'Etat n'était pas tenu de poser les questions du recourant aux personnes concernées ou d'en interpellier d'autres (cf. *supra* consid. 3.2 *in fine*).

S'agissant en particulier de sa requête de production de l'ordonnance pénale du 23 mars 2023, si le Conseil d'Etat s'est certes refusé à la joindre au dossier en estimant qu'elle était confidentielle, le recourant a pu en prendre connaissance, selon ses dires, directement auprès du Ministère public en janvier 2024. Dans le cadre de sa requête du 5 mars 2024, il en a par ailleurs produit une retranscription partielle effectuée par ses soins, laquelle contient notamment les passages litigieux le concernant et qui sont expressément repris dans la décision attaquée. Partant, ce grief doit également être rejeté.

4.5. En dernier lieu, le recourant expose que la manière dont ont été menées les auditions ne respecte pas les règles de procédure, à défaut d'audition orale à la DFAC ou d'avoir prévenu les personnes concernées de leur obligation de dire la vérité sous peine de conséquences sur le plan pénal.

A ce propos, il convient de rappeler que le CPJA opère une distinction claire entre l'audition des parties, l'audition de témoins, et la coopération des tiers qui ne sont pas parties à la procédure. Selon l'art. 46 al. 1 let. c CPJA, l'autorité peut recourir à l'audition des parties. Selon l'art. 46 al. 2 CPJA, l'autorité peut recourir à l'audition de témoins, mais seulement si les faits ne peuvent pas être suffisamment élucidés à l'aide des autres moyens de preuve. Enfin, selon l'art. 51 al. 1 CPJA, l'autorité peut recueillir des renseignements auprès de personnes non parties à la procédure, ainsi que leur demander de produire les documents utiles qu'elles détiennent et tolérer l'inspection d'une chose ou de lieux. L'al. 2 de cette disposition précise que les tiers peuvent refuser de participer à l'administration de moyens de preuve qui se rapportent à des faits sur lesquels ils pourraient refuser de témoigner.

Dans ce contexte, l'audition de témoins, au sens de l'art. 46 al. 2 CPJA, présente un caractère solennel et implique notamment l'obligation de dire la vérité ainsi que l'application des dispositions pénales relatives au faux témoignage (art. 307 CP), l'art. 309 CP précisant expressément que cette disposition est aussi applicable notamment à la procédure devant les autorités et fonctionnaires de l'administration ayant qualité pour recevoir des témoignages, au titre desquelles figurent le Conseil d'Etat (cf. art. 53 CPJA). Tel n'est en revanche pas le cas des personnes entendues à titre de renseignement au sens de l'art. 51 CPJA, les conséquences d'un refus injustifié n'étant régies que par l'art. 44 CPJA, applicable par renvoi de l'art. 51 al. 3 CPJA (arrêt TC FR 601 2026 60 du 8 mai 2026 consid. 4.3).

En l'occurrence, la Cour relève que B._____, la Chancelière et les autres collaborateurs ont répondu aux questions posées par le Conseil d'Etat entre la fin de l'été et l'automne 2024 à titre de tiers invités à coopérer à l'établissement des faits, et non en qualité de parties à la procédure ou de témoins. Dans ces conditions, l'autorité intimée n'était pas tenue de les informer des conséquences pénales d'un faux témoignage et le grief formulé en ce sens par le recourant est infondé.

4.6. Partant, le Conseil d'Etat a satisfait à son devoir d'instruction et les griefs du recourant à cet égard doivent être rejetés.

5.

Dans un troisième grief de nature formelle, le recourant se plaint de deux violations de son droit d'être entendu.

5.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier et impose à l'autorité de motiver sa décision (arrêts TF 2C_1011/2016 du 21 mars 2017 consid. 3.1; 2D_18/2022 du 1^{er} novembre 2022 consid. 4.1). Cette dernière obligation est remplie lorsque la personne intéressée par une décision est en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause. Il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son prononcé (ATF 142 II 154 consid. 4.2). Le juge 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 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 une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.2).

5.2. Tout d'abord, le recourant se plaint de n'avoir pu consulter le dossier de la cause que le 12 décembre 2024, alors qu'il avait fait des demandes en ce sens en septembre et octobre 2024 déjà. A cet égard, la Cour constate que dans la mesure où il admet avoir eu accès au dossier avant le prononcé de la décision attaquée et qu'il a eu l'occasion de s'exprimer sur son contenu le 21 janvier 2025, aucune violation de son droit d'être entendu ne saurait être retenue.

5.3. Ensuite, le recourant reproche au Conseil d'Etat de ne pas avoir traité plusieurs de ses arguments. Sur ce point, s'il est établi que le Conseil d'Etat n'a pas thématisé l'entier des arguments développés par le recourant, il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat s'est largement prononcé, dans la mesure qu'il a estimée nécessaire, sur les principaux arguments présentés par le recourant dans sa requête du 5 mars 2024 et son complément du 12 juillet 2024, en particulier au sujet de la gravité de l'atteinte subie (décision attaquée, partie B droit, ch. 5). Le recourant a du reste parfaitement été en mesure de comprendre les tenants et aboutissants de la décision attaquée, qu'il a d'ailleurs pu contester par le biais du dépôt du présent recours, prolix, lequel a encore été suivi de plusieurs déterminations spontanées.

Au surplus, il ne peut être reproché à l'autorité intimée de ne pas s'être prononcée sur la conclusion du recourant tendant à la publication d'une décision condamnatoire, dès lors qu'elle a nié que la responsabilité de l'Etat était engagée. Il ressort en outre clairement de la décision attaquée, rendue en application de la aLResp, que l'autorité intimée a modifié sa position initiale figurant dans son courrier du 24 juin 2024 selon laquelle elle contestait l'applicabilité de cette loi vu la fin des fonctions de B._____, de sorte que l'argument du recourant à ce sujet n'avait plus lieu d'être traité non plus. Enfin, il ne peut être inféré du fait que le Conseil d'Etat n'a pas discuté les arguments de l'intéressé relatifs à la subsidiarité de la procédure LResp une quelconque violation de l'obligation de motiver la décision, l'autorité intimée n'ayant simplement pas adhéré à la position du recourant sur ce point.

5.4. Partant, aucune violation du droit d'être entendu ne peut être retenue en l'espèce.

6.

Dans un quatrième grief d'ordre procédural, le recourant se prévaut d'un problème de récusation.

6.1. Selon l'art. 15 al. 1 de la loi cantonale du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1), la récusation des membres du Conseil d'Etat est régie par les règles du CPJA, ainsi que par l'art. 32 al. 2 de la présente loi. Conformément à l'art. 21 al. 1 CPJA, la personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci doit se récuser, d'office ou sur requête, si elle est intervenue précédemment dans l'affaire à un autre titre (let. c); si elle se trouve avec une partie dans un rapport d'amitié étroite ou d'inimitié personnelle, d'obligation ou de dépendance particulière (let. e); ou si d'autres motifs sérieux sont de nature à faire douter de son impartialité (let. f). L'art. 22 al. 2 CPJA précise que la partie qui entend demander la récusation doit formuler sa requête dès qu'elle a connaissance du cas de récusation.

La jurisprudence a précisé que la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement est de nature à faire naître un doute sur leur impartialité peut être exigée. Cette protection tend notamment à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du membre de l'autorité est établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée. Il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles des personnes impliquées ne sont pas décisives (cf. ATF 127 I 196 consid. 2b). De plus, le motif de récusation doit être invoqué dès que possible, à défaut de quoi le plaideur est réputé avoir tacitement renoncé à s'en prévaloir. En particulier, il est contraire à la bonne foi d'attendre l'issue d'une procédure pour tirer ensuite argument, à l'occasion d'un recours, de la composition incorrecte de l'autorité qui a statué, alors que le motif de récusation était déjà connu auparavant (ATF 128 V 82 consid. 2.1).

6.2. Dans sa requête du 5 mars 2024, le recourant laissait le soin aux membres du Conseil d'Etat "*au moment des faits*" de se récuser d'office, estimant qu'il était difficilement pensable qu'ils n'aient pas eu connaissance du projet "Dalida". Dans son recours puis dans ses déterminations des 5 juin 2026 et 7 juillet 2026, il reproche au Conseil d'Etat d'avoir lui-même rendu la décision attaquée alors que celle-ci concerne précisément, entre autres, l'un de ses anciens membres. Il estime aussi que l'impartialité de l'intégralité des membres du Conseil d'Etat doit être remise en cause compte tenu du communiqué de presse publié le 26 janvier 2022 et de la réponse du 15 février 2022 à la question des deux députés, qui sont incorrects et résulteraient d'une absence d'enquête ou au mieux d'une enquête bâclée.

6.3. En l'occurrence, la Cour relève d'emblée que les trois Conseillers d'Etat à l'égard desquels le recourant a formé des prétentions dans sa requête du 5 mars 2024 se sont récusés, de sorte qu'aucune problématique de récusation ne subsiste à leur égard.

S'agissant des quatre (autres) membres du Conseil d'Etat ayant pris part au prononcé de la décision attaquée, il sied de souligner que, dans sa détermination du 12 juillet 2024, le recourant a formellement demandé au "*Conseil d'Etat (réduit à quatre membres)*" de procéder à diverses mesures d'instruction. Partant, près d'une année avant l'adoption de la décision attaquée, il était parfaitement conscient de la composition du Conseil d'Etat amené à statuer sur sa requête et n'a pourtant formulé aucune objection à son encontre. De plus, ces quatre Conseillers d'Etat ne sont pas inclus dans sa requête de prétentions. Partant, pour autant qu'il s'agisse bien d'une demande de récusation, dite requête serait manifestement tardive.

Quoi qu'il en soit, la Cour ne décèle objectivement ni dans les circonstances de la cause ni dans le comportement des quatre Conseillers d'Etat concernés une quelconque apparence de prévention à l'endroit du recourant, et les allégations contraires de ce dernier ne convainquent pas. En effet, trois des quatre Conseillers d'Etat ayant participé à l'adoption de la décision litigieuse ne sont en fonction que depuis 2022, de sorte qu'ils ne pouvaient pas avoir connaissance des révélations faites par B._____ entre 2018 et 2021 dans le cadre du projet "Dalida". Par ailleurs, le recourant ne démontre nullement l'existence de liens d'amitié étroite entre le précité et l'un ou l'autre des quatre Conseillers d'Etat concernés, pas plus qu'il n'établit que l'un de ceux-ci serait intervenu précédemment dans l'affaire à un autre titre. Il ne peut en outre rien retirer en sa faveur du communiqué de presse et de la réponse du Conseil d'Etat à la question des deux députés, dont les contenus ne donnent nullement l'apparence d'une prévention de leurs auteurs et ne permettent pas non plus de redouter une activité partielle.

6.4. Pour ces motifs, la Cour retient, au-delà de sa tardiveté, qu'aucun indice n'atteste d'une quelconque partialité de la part des membres du Conseil d'Etat ayant adopté la décision attaquée, de sorte que le grief formulé en ce sens devrait quoi qu'il en soit être rejeté.

7.

Le recourant se prévaut ensuite d'une constatation tant incomplète qu'inexacte des faits pertinents.

7.1. S'agissant des faits dont le recourant reproche l'absence, et de ceux qu'il veut voir préciser, la Cour relève, à titre liminaire, que ses allégations – formulées dans ses nombreuses et volumineuses écritures – sont présentées de manière confuse et superfétatoire, le recourant discutant ou complétant la quasi-totalité des faits. En tout état de cause, les principales précisions apportées pour compléter l'établissement des faits importent peu, car elles ne portent pas sur des faits pertinents pour le litige.

En particulier, la Cour ne voit pas la nécessité de faire figurer dans la décision attaquée le fait que le recourant n'a appris que l'ancienne secrétaire générale adjointe de la DFIN avait relu les notes des entretiens menés entre B._____ et le journaliste qu'après le dépôt de sa requête de prétentions du 5 mars 2024, dans la mesure où le Conseil d'Etat n'a, sur le principe, pas refusé d'étendre cette requête à cette dernière. De même, le Conseil d'Etat ayant laissé ouverte la question de savoir si B._____ avait commis l'acte illicite dans le cadre de ses fonctions, la plupart des allégations de l'intéressé visant à établir que tel avait été le cas sont sans pertinence. Il en va de même de l'absence de mention dans la décision attaquée du point de savoir si d'autres personnes que B._____ ont commis un acte illicite dans le cadre de leur fonction, le Conseil d'Etat ayant retenu le contraire (cf. décision attaquée, partie B droit, ch. 4). En outre, le courriel du 3 octobre 2024 du secrétaire général de la DFAC informant le recourant que le dossier de la cause ne pouvait pas encore être mis à sa disposition n'est nullement pertinent pour examiner le bien-fondé de ses prétentions. Il en va également ainsi de l'absence de mention de sa note qui décrivait notamment le contexte politique tendu de l'époque, car cette note est abordée dans la partie en fait de la décision attaquée (cf. ch. 22) et ce fait est en outre notoire vu la médiatisation des surcoûts du projet de la H189. Enfin, le fait que l'intéressé a requis diverses auditions est mentionnée dans la décision attaquée (décision attaquée, partie B droit, ch. 5) et son souhait de voir figurer dans ladite décision que son courrier du 18 novembre 2024 avait non seulement été envoyé par poste mais également par courriel à la DFAC à 22h18 ne revêt strictement aucune importance en l'espèce.

7.2. Concernant les faits que le recourant estime inexacts, il explique d'abord que l'autorité intimée aurait faussement considéré qu'il a étendu ses prétentions à l'ancienne secrétaire adjointe de la DFIN en date du 12 juillet 2024, alors que cette annonce avait été faite le 30 avril 2024. A ce propos, si l'intéressé a bien annoncé en date du 30 avril 2024 que cette dernière était désormais impliquée dans la cause, il ne l'a formellement incluse dans sa requête que le 12 juillet 2024, comme l'atteste la première page des courriers des 5 mars 2024 et 12 juillet 2024, qui listent nommément les agents qu'il estime concernés. Il en va de même s'agissant des trois Conseillers d'Etat qu'il estime avoir inclus dans sa requête du 5 mars 2024, celle-ci ne faisant que questionner leur responsabilité tandis qu'ils n'ont été formellement impliqués qu'à teneur du courrier du 12 juillet 2024. En tout état de cause, ces faits ne présentent aucune pertinence en l'espèce, l'extension de la procédure à ces personnes n'ayant, rappelons-le, pas été contestée par l'autorité intimée dans son principe.

7.3. Partant, le grief tiré d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents, mal fondé, est rejeté.

8.

Sur le fond, le recourant estime que les agissements de B. _____, de la Chancellerie d'Etat et de plusieurs autres membres de la DFIN ont engagé la responsabilité de la collectivité publique et qu'il a ainsi droit à l'octroi d'une indemnité pour tort moral.

8.1. Selon l'art. 19 LOCEA, la responsabilité civile des membres du Conseil d'Etat est régie par la LResp. S'agissant de la responsabilité civile des collaborateurs et collaboratrices l'Etat, l'art. 76 LPers prévoit également qu'elle est régie par la LResp.

8.2. L'art. 1 al. 1 let. a aLResp prévoit que la présente loi régit la responsabilité des collectivités publiques pour le préjudice que leurs agents causent d'une manière illicite à autrui dans l'exercice de leurs fonctions. Selon le Message accompagnant le projet de LResp relatif à cette disposition, un agent agit dans le cadre de ses fonctions chaque fois qu'il œuvre dans le cadre de ses attributions, fixées par les prescriptions légales ou administratives et par son cahier des charges ou, encore, chaque fois qu'il s'écarte de ses attributions mais procède à des actes que les tiers peuvent considérer raisonnablement comme relevant de sa fonction. La loi ne sera par contre pas applicable si l'agent sort manifestement des limites de ses fonctions et cause un préjudice à un tiers, soit en agissant hors du service en tant que personne privée, soit en se livrant à des actes qui n'ont rien à voir avec ses occupations officielles (Message du Conseil d'Etat du 11 mars 1986 accompagnant le projet de LResp [ci-après: Message LResp] *in* BGC 1986, ch. 2.3, p. 531).

D'après l'art. 3 aLResp, sont des agents au sens de la présente loi les membres des autorités, des organes et des commissions des collectivités publiques (let. a), les membres du personnel de ces collectivités, qu'ils aient un statut de droit public ou un statut de droit privé (let. b) et toute autre personne exerçant une fonction publique au service de ces collectivités (let. c).

8.3. À teneur de l'art. 6 aLResp, les collectivités publiques répondent du préjudice que leurs agents causent d'une manière illicite à autrui dans l'exercice de leurs fonctions (al. 1). Le lésé ne peut faire valoir aucune prétention contre l'agent (al. 2). La responsabilité de la collectivité est exclue lorsque le lésé n'a pas fait usage des moyens de droit qui étaient à sa disposition pour s'opposer à l'acte ou à l'omission préjudiciable (al. 3).

8.3.1. Le droit fribourgeois a institué une responsabilité causale qui suppose la réunion de trois conditions *cumulatives*, à savoir un acte illicite, un dommage (ou un tort moral) et un rapport de causalité (naturelle et adéquate) entre l'acte illicite et le dommage (ou le tort moral). Pour le surplus, l'art. 9 aLResp renvoie aux dispositions du CO, en particulier à la détermination du préjudice et à la fixation de l'indemnité; dans cette mesure, il convient dès lors de se référer aux principes régissant la responsabilité civile dans la jurisprudence fédérale (ATF 133 III 462 consid. 4.1; arrêt TC FR 601 2021 186 du 8 août 2023 consid. 3.1 et les références citées).

8.3.2. On distingue ainsi l'illicéité de résultat (*Erfolgsunrecht*), qui suppose l'atteinte à un droit absolu du lésé, de l'illicéité du comportement (*Verhaltensunrecht*). L'illicéité est d'emblée réalisée si le fait dommageable porte atteinte à un droit absolu. Si, en revanche, le fait dommageable consiste en une atteinte à un autre intérêt (par exemple le patrimoine), l'illicéité suppose que l'auteur a violé une norme de comportement ayant pour but de protéger le bien juridique lésé (ATF 148 II 73 consid. 3.2 et les références citées). Dans le contexte du droit de la responsabilité, on entend par droits absolus ceux dont le respect s'impose à tout tiers: la vie, la santé, l'intégrité corporelle et psychique, les droits de la personnalité, E. _____ personnelle, la propriété et autres droits réels, la possession (arrêt TF 2E_3/2020 et 2E_4/2020 du 11 novembre 2021 consid. 7.2).

8.4. S'agissant de l'indemnité pour tort moral en particulier, l'art. 7 aLResp indique que si les circonstances le justifient, la victime de lésions corporelles ou, en cas de mort d'homme, la famille a droit à une indemnité équitable à titre de réparation morale (al. 1). Celui qui subit une autre atteinte illicite à sa personnalité a aussi droit à une indemnité, pour autant que la gravité de l'atteinte le justifie et que l'auteur ne lui ait pas donné satisfaction autrement. Un autre mode de réparation peut être substitué ou ajouté à l'allocation de cette indemnité (al. 2).

8.4.1. Selon la jurisprudence, les trois conditions prévues à l'art. 6 aLResp sont également applicables à la réparation du tort moral fixé à l'art. 7 aLResp. Le dommage (ici immatériel) causé doit prendre la forme d'une grave atteinte à la personnalité, c'est-à-dire d'une atteinte à l'intégrité psychique (p. ex. forte souffrance) - ou sexuelle - dépassant, par son intensité, celle qu'une personne ordinaire est en mesure de supporter (cf. arrêt TC FR 601 2010 71 du 15 mai 2019 consid. 2.2; cf. arrêt TAF A-589/2019 du 12 novembre 2019 consid. 4.2 et les références citées). Il faut que l'intéressé ait non seulement subi objectivement une atteinte grave dans ses intérêts personnels, mais aussi qu'il l'ait subjectivement ressentie sous forme de souffrances qui ont entraîné une diminution de son bien-être. Cette souffrance morale vécue par l'employé doit être suffisamment forte pour qu'il apparaisse légitime de s'adresser au juge afin d'obtenir réparation (arrêt TF 1C_193/2025 du 13 août 2025 consid. 4.1). Selon le Tribunal fédéral, il incombe à celui qui fait valoir des prétentions en responsabilité d'alléguer et de prouver les circonstances dont on peut, à partir de l'atteinte objectivement grave, inférer sa souffrance morale (cf. ATF 120 II 97 consid. 2b).

8.4.2. Savoir si l'atteinte est suffisamment importante pour justifier une somme d'argent dépend des circonstances du cas concret; le juge dispose à cet égard d'un vaste pouvoir d'appréciation (cf. ATF 129 III 715 consid. 4.4 et 115 II 156 consid. 1; arrêts TF 4A_123/2020 du 30 juillet 2020 consid. 6; 4A_482/2017 du 17 juillet 2018 consid. 4.1). Le juge doit porter une appréciation d'ensemble intégrant les critères objectifs et subjectifs, en prenant en compte le ressenti de la personne lésée. Il pondérera toutefois celui-ci en fonction de la réaction qu'aurait eu une personne lambda placée dans les mêmes circonstances (cf. ATF 120 II 97 consid. 2b; arrêt TF 5A_376/2013 du 29 octobre 2013 consid. 8.1), soit une personne ni particulièrement sensible, ni particulièrement résistante. Dans les cas où il y a un acte illicite, mais pas de circonstances aggravantes particulières (par

exemple absence de faute du fonctionnaire ou de gravité particulière de l'atteinte à la personnalité), la constatation de l'illicéité peut être en soi source d'une certaine réparation morale (arrêt TF 1C_193/2025 du 13 août 2025 *in fine*).

8.5. L'art. 24 aLResp prescrit que la responsabilité de la collectivité publique s'éteint si le lésé ne fait pas valoir sa prétention auprès d'elle dans le délai d'un an à compter du jour où il a eu connaissance du préjudice et de la collectivité débitrice (let. a) et au plus tard, dans le délai de dix ans dès le jour où le fait préjudiciable s'est produit (let. b). A teneur de l'art. 26 aLResp, les délais prévus aux articles 24 et 25 sont suspendus pendant la durée d'une procédure pénale ou disciplinaire introduite sur la base du même état de fait.

Selon le Message relatif à l'art. 24 aLResp, les délais fixés dans cette disposition sont des délais de péremption et non pas des délais de prescription; ils ne peuvent être ni suspendus, sauf dans les cas prévus par la loi, ni interrompus. Le droit à l'indemnité s'éteint si le lésé laisse s'écouler le délai sans avoir saisi l'organe ou le tribunal compétent (cf. Message LResp, p. 540). Les délais commencent à courir ou reprennent leurs cours dès la fin des procédures pénale et disciplinaire (Message LResp, p. 541).

9.

9.1. En l'occurrence, la Cour relève d'emblée que l'application de la LResp à la présente cause ne saurait être contestée et ce, en dépit du fait que les agissements reprochés à B._____ ont été réalisés alors qu'il n'exerçait plus sa fonction de Conseiller d'Etat, au sens de l'art. 1 al. 1 let. a LResp.

En effet, si l'art. 17 al. 1 LOCEA prévoit que les membres du Conseil d'Etat sont tenus de garder secrets les faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, l'art. 17 al. 2 LOCEA précise expressément que les anciens membres du Conseil d'Etat restent liés par le secret de fonction. Dès lors, le seul fait qu'un Conseiller d'Etat mette fin à ses fonctions étatiques ne saurait le soustraire au régime de la responsabilité instituée par la LResp, applicable en vertu de l'art. 19 LOCEA. Par ailleurs, l'autorité intimée est parvenue à la même conclusion dans la mesure où elle est finalement entrée en matière sur le fond de la requête en indemnité du 5 mars 2024. En tout état de cause, comme l'a relevé le Ministère public dans son ordonnance du 23 mars 2023, les informations confidentielles transmises par le précité au journaliste l'ont été au cours d'entretiens menés alors qu'il était encore en fonction (cf. ordonnance pénale du 23 mars 2023, partie en droit, ch. 1).

9.2. Il n'est pas non plus contestable que dite requête du 5 mars 2024 a été déposée dans le respect du délai de l'art. 24 al. 1 aLResp, celui-ci ayant été suspendu durant la procédure pénale ayant abouti à l'ordonnance du Ministère public du 23 mars 2023.

9.3. S'agissant de la condition de l'acte illicite énoncée à l'art. 6 al. 1 aLResp, la Cour relève que le recourant se prévaut d'une atteinte au droit absolu que constitue le respect de sa personnalité, de sorte que l'illicéité – de résultat – est réalisée sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner l'existence d'une violation de norme de comportement (cf. consid. *supra* 8.3.2). En tout état de cause, les agissements de B._____ à la base de l'atteinte alléguée à la personnalité du recourant sont précisément ceux pour lesquels le précité a été reconnu coupable de violation du secret de fonction, au sens de l'art. 320 CP, par ordonnance pénale du 23 mars 2023 devenue définitive et exécutoire. Partant, le respect de cette condition est admis.

9.4. Pour juger de la condition du dommage, plus particulièrement de l'existence d'une atteinte à la personnalité suffisamment importante – objectivement et subjectivement – au sens de l'art. 7 al. 2 aLRsp, il sied de présenter puis d'examiner si les propos et informations dévoilés par B. _____ au sujet du recourant sont constitutifs d'une telle atteinte. Ces derniers figurent tant dans les retranscriptions des entretiens entre le précité et le journaliste ("retranscriptions de Dalida"; consid. 9.4.1) que dans le livre "Secrets et Confidences d'un Président" (consid. 9.4.2).

9.4.1. Eu égard tout d'abord auxdites retranscriptions, le Ministère public a reproché à B. _____ d'avoir tenu les deux propos suivants concernant le recourant:

- Dalida 14, p. 6: *"Mais j'avais la preuve que les deux savaient (ndla: à propos des dépassements de coûts de la H189). Et j'ai dit au deuxième écoute tu sais que je sais que tu savais. Pourquoi tu ne m'as rien dit? Il m'a dit par loyauté à mon supérieur"*.

Le Ministère public précise que *"(...) l'affaire de la H189 et du licenciement du chef de projet a fait l'objet de publications dans les médias. La question de la prétendue loyauté au supérieur n'a toutefois pas été portée à la connaissance du public"* (ordonnance pénale du 23 mars 2023, partie en fait, ch. 9c).

- Dalida 20, p. 20: *"A. _____ il a tout fait, j'avais de l'information à l'interne, il a tout fait pour faire échouer le projet parce que je devais démarrer les travaux à la Poya avant le 1^{er} janvier 200...(...). Il disait on veut faire payer B. _____, il essayait de monter un groupe au SPC contre moi"*.

9.4.2. Eu égard au livre "Secrets et Confidences d'un Président", que la Cour de céans s'est procuré, les extraits suivants du chapitre 11, intitulé *"Quand de hauts fonctionnaires mènent le bal – Coup de balai aux Ponts et chaussées"*, sont concernés et reproduits ci-dessous dans leur format original (Secrets et Confidences d'un Président, pp. 287-289):

- *"(...) Il se souvient bien du dialogue qu'il a eu en février 2007 avec le chef des Ponts et chaussées, accompagné du chef de projet de la H189, en réponse à son interrogation sur les difficultés liées à la construction de la route de contournement de Bulle. Le chef de service révèle une petite difficulté:*

- *Ouais, ça va, mais on a quelques petits problèmes financiers*

- *Oui, mais combien ?*

- *C'est entre 3 et 5 millions.*

- *Eh bien, vu le montant du chantier, 3 à 5 millions, ce n'est pas grave. Faites-moi un rapport.*

'Ce rapport écrit, je ne l'ai jamais reçu', poursuit B. _____. Par la suite, avec ces mêmes collaborateurs, il fait la tournée des arrondissements. En passant devant la patinoire St-Léonard à Fribourg, il lance, parce qu'il avait des doutes: 'C'est ici que va sortir la route du pont de la Poya?' (...). On lui répond: 'Là, on a des problèmes'. Les explications sont alambiquées, alors que le peuple venait de se prononcer sur le crédit de construction de la Poya (...). 'Je me suis dit qu'il y avait quelque chose de bizarre. Et quelque temps après, un éminent journaliste de E. _____ annonce des coûts énormes, des dépassements de 40 millions. Je ne me rappelle plus comment il avait titré. Et moi je ne savais rien! Evidemment, branle-bas de combat, réunion de crise, on examine ce qu'il en est. Et puis j'ai appris – e-mails à l'appui – que le chef de service et le chef de projet connaissaient la

situation depuis le mois d'octobre de l'année précédente. Mon sang n'a fait qu'un tour. Et là j'ai décidé de me séparer de ces deux personnes. Bien sûr, ce n'est pas évident' (...).

Des problèmes de personnes, c'est le pire qui peut arriver, témoigne l'ancien maître agriculture, qui n'hésitera pas à nettoyer les écuries d'Augias installées dans son département. Il raconte: (...) Pour le licenciement du deuxième cadre, chef de projet, la négociation sera plus difficile: *'Il a demandé ma récusation (...), mais il a dû partir aussi. J'avais la preuve qu'il savait, lui aussi. Je lui ait dit: 'Ecoute, tu sais que je sais que tu savais. Pourquoi tu ne m'as rien dit?'* Le chef de projet lui répond que c'est par loyauté à son supérieur. B._____ avait appris de l'intérieur que ce collaborateur *'a tout fait pour faire échouer le projet'*, alors que les travaux devaient démarrer avant le 31 décembre 2008 sous peine de perdre la subvention fédérale: *'Il essayait de monter un petit groupe contre moi'*. Quelle était sa motivation? En résumé: *'B._____, on veut lui apprendre ce que c'est, on veut lui faire payer la facture est puis il s'en ira. Pas nous...'*

9.5. En ce qui concerne le point de savoir si ces propos constituent une atteinte suffisamment grave sur le plan subjectif, la Cour estime, à l'instar de l'autorité intimée, que le recourant échoue à démontrer que lesdits propos lui auraient causé de graves souffrances. En effet, il ne fait pas état d'atteinte concrète à sa santé, notamment psychique, en lien direct avec ces propos, et l'on ne saurait simplement retenir, en l'absence de toute attestation médicale en ce sens, que tel serait le cas. Quant aux arrêts maladie subis avant sa retraite ou à l'AVC vécu en 2014, ils ne peuvent manifestement pas être en lien avec des propos tenus ultérieurement par B._____.

En outre, à la suite de la parution du livre en janvier 2022, le recourant n'a pas estimé nécessaire de déposer plainte pénale pour atteinte à l'honneur au sens des art. 173 ss CP. En effet, sa dénonciation pénale du 11 février 2022 concernait uniquement la violation du secret de fonction et ne mentionnait qu'une opportunité éventuelle de déposer une plainte pénale pour diffamation et calomnie. L'intéressé n'a pas non plus entamé de démarche judiciaire pour faire cesser immédiatement l'atteinte alléguée à sa personnalité, comme le lui permettait notamment l'art. 28a al. 1 ch. 2 CC. Il ne s'est finalement prévalu d'une telle atteinte que dans sa requête du 5 mars 2024. Une telle passivité relativise indéniablement la gravité subjective de l'atteinte subie, tout comme la violation alléguée du droit à l'oubli qui, selon le recourant, en découlerait. Sur ce dernier point, il sied du reste de souligner que cette institution porte essentiellement sur des données factuelles ou officielles et non sur des opinions subjectives exprimées par une personne déterminée, comme en l'espèce (cf. en ce sens ATF 150 IV 103).

En réalité, les souffrances dont il se prévaut et l'atteinte à la personnalité en découlant semblent davantage remonter aux événements de 2007 à proprement parler, lorsque les surcoûts notamment de la H189 ont été médiatisés et que ses rapports de travail ont pris fin. Or, si l'on peut admettre que les propos litigieux tenus par B._____ ravivent des souvenirs désagréables chez le recourant, il n'est pas établi que ces derniers constituent, à eux seuls, une souffrance subjective d'une gravité suffisante.

9.6. Enfin, s'agissant de savoir si les propos litigieux constituent une atteinte suffisamment grave sur le plan objectif, il sied de distinguer ceux concernant la problématique des surcoûts de la H189 en tant que telle et le fait que le recourant en avait connaissance mais n'a pas informé B._____ (consid. 9.6.1), ceux portant sur la fin de ses rapports de travail (consid. 9.6.2) et ceux relatifs au fait que le recourant aurait tout entrepris pour faire échouer le projet de la H189 et essayait de monter un groupe au SPC contre B._____ (consid. 9.6.3).

9.6.1. S'agissant des premiers propos, la Cour relève qu'ils portent tous sur des éléments notoires connus du public dès 2007. En effet, la problématique de la H189 a fait l'objet de multiples articles de presse dès 2007, dans lesquels l'intéressé est mentionné par sa fonction, voire parfois par son nom. De plus, le déroulement des événements y est explicité, allant de la découverte du dépassement de budget se chiffrant à plusieurs millions de francs à l'annonce de la fin de ses rapports de travail, en passant par son implication dans l'affaire (cf. dossier de l'autorité intimée, pièce 1). A titre illustratif, dans le journal "C. _____", il est notamment fait mention, à l'instar de ce qui ressort de l'ordonnance pénale du 23 mars 2023 et du livre litigieux, du fait que B. _____ avait la preuve que les responsables, dont le chef de projet de la H189, connaissaient l'ampleur des problèmes financiers. Dans un article de "D. _____" du 3 novembre 2007, dans lequel figure le nom du recourant, son affectation provisoire à d'autres tâches le temps que des audits soient menés est annoncé. Dans un article du même journal du 9 octobre 2008, il est fait mention de la fin de ses rapports de service par le biais d'un accord financier avec un pont pré-AVS. L'article de "E. _____" du 9 octobre 2008, ainsi que d'autres, présentaient les faits de façon similaire.

De manière générale, ces coupures de presse retenaient, s'agissant du chef de projet, qu'il était impliqué dans la survenance des surcoûts de la H189. Il lui était reproché notamment certaines erreurs de gestion et de n'avoir pas avisé sa hiérarchie de la situation. A l'époque, des débats avaient encore eu lieu devant le Grand Conseil, portant sur le rapport de la Commission des finances du Grand Conseil sur les responsabilités politiques dans le dépassement du crédit de la H189. Le recourant a été mentionné par son nom dans ces débats, lesquels sont en libre accès sur le site internet de l'Etat (F. _____). D'ailleurs, dans sa détermination du 21 janvier 2025 sur ces articles de presse, le recourant relève que ces débats ont défrayé la chronique médiatique.

Partant, la Cour estime que la gravité objective d'une atteinte à la personnalité découlant de la communication des propos litigieux entre 2018 et 2021 puis lors de la parution du livre en 2022 doit être relativisée compte tenu de leur caractère notoire dès 2007. Certes, il est vrai que ni la presse ni le Grand Conseil n'ont fait état de la raison ayant incité le recourant à ne pas informer B. _____ de la problématique du surcoût de la H189, soit sa loyauté envers son supérieur (direct). Cela étant, la Cour ne voit pas en quoi la divulgation de cette information constituerait objectivement une atteinte à la personnalité d'une gravité suffisante, tant son contenu est respectable. De même, le fait que le livre mentionne que le rapport demandé par B. _____ à ses subordonnés ne lui aurait jamais été remis alors que, selon le recourant, tel aurait bien été le cas, s'il devait être tenu pour établi, ne revêt qu'une importance mineure par rapport à l'ensemble des propos tenus et à la problématique centrale, de sorte qu'il ne saurait constituer non plus, à lui seul, une atteinte objectivement grave à la personnalité de l'intéressé.

9.6.2. S'agissant de la fin des rapports de travail du recourant, la Cour estime que le seul fait que le livre ne précise pas qu'une convention a été conclue entre ce dernier et son autorité d'engagement mais évoque un licenciement n'est pas non plus pas d'une intensité suffisante sur le plan objectif. En effet, si l'on peut regretter ce manque de précision, il n'en demeure pas moins que l'existence d'une telle convention était notoire dès 2008.

9.6.3. Enfin, s'agissant des propos selon lesquels le recourant aurait tout fait pour faire échouer le projet de la H189 et essayait de monter un groupe au SPC contre B. _____, force est d'admettre qu'ils sont peu élogieux et peuvent ternir ou déprécier la réputation sociale et professionnelle. Néanmoins, leur impact doit être tempéré au regard des explications données au début du chapitre de l'ouvrage, qui resituent le contexte et permettent notamment d'écarter l'existence de malversations de la part du recourant. De plus, il ressort de leur formulation et de leur articulation

dans le texte que ces propos ne reposent sur aucun élément tangible et qu'ils ne reflètent que le point de vue personnel de l'ancien Conseiller d'Etat. En outre, ils s'inscrivent principalement dans le cadre de l'activité professionnelle qu'exerçait le recourant, alors que ce dernier était à la retraite depuis près de 10 ans lorsque B._____ les a tenus au journaliste, et depuis près de 13 ans lors de la parution du livre, ce qui relative d'autant la portée et la gravité objective de l'atteinte. Dès lors, au vu de l'ensemble des circonstances, la Cour estime que l'atteinte objective causée par les propos litigieux n'atteint pas le seuil de gravité suffisant pour justifier l'octroi d'une somme d'argent à titre de réparation pour tort moral, étant rappelé qu'en tout état de cause, elle ne s'accompagne d'aucune atteinte sur le plan subjectif (cf. *supra* consid. 9.5).

9.7. Partant, l'une des exigences de l'art. 7 al. 2 aLResp faisant défaut, la seconde condition de la responsabilité de l'Etat mentionnée à l'art. 6 aLResp n'est pas remplie. Dès lors, ladite responsabilité ne saurait être engagée du fait des agissements de B._____, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner plus avant la troisième condition énoncée dans cette disposition, à savoir l'existence d'un lien de causalité.

Par ailleurs, la condition d'une atteinte d'une gravité suffisante devant nécessairement être remplie pour admettre une éventuelle responsabilité de l'Etat au sens de l'art. 6 aLResp, le constat qu'elle n'est pas remplie en l'espèce implique qu'une telle responsabilité ne peut pas non plus être engagée s'agissant d'éventuels actes illicites commis par la Chancellerie, d'autres Conseillers d'Etat ou des collaborateurs.

10.

10.1. Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, et la décision attaquée confirmée.

10.2. Vu l'issue du litige, les frais de procédure, par CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 131 al. 1 CPJA), et compensés par l'avance de frais versée. Pour la même raison, aucune indemnité de partie ne lui est due, étant précisé qu'il n'est pas représenté par un mandataire professionnel.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
- II. Les frais de procédure, par CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais qui a été versée.
- 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 24 juillet 2026/smo

La Présidente

La Greffière-rapporteure