



**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](http://www.fr.ch/tc)

601 2025 78

## **Arrêt du 14 avril 2026**

### **1<sup>er</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Présidente : Anne-Sophie Peyraud  
Juge : Dina Beti  
Juge suppléante : Marianne Jungo  
Greffière-rapporteuse : Stéphanie Morel

#### **Parties**

**A. \_\_\_\_\_, recourant**, représenté par Me Bertrand Morel, avocat,  
contre

**PRÉFECTURE DE LA SARINE, autorité intimée**

#### **Objet**

Loi sur l'information et l'accès aux documents – rapport rendu dans le cadre d'une enquête administrative – risque pour le fonctionnement de la commune en tant qu'intérêt public prépondérant – impact de l'inexactitude des informations figurant dans le rapport – accès au contenu de procès-verbaux retranscrits – secret des délibérations – droit des tiers de joindre des documents supplémentaires

Recours du 5 juin 2025 contre la décision du 6 mai 2025

## considérant en fait

A. Par décision du 16 septembre 2022, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: DIAF) a nommé la Préfète de la Sarine (ci-après: la Préfète) suppléante extraordinaire du Préfet de la Gruyère et l'a chargée d'ouvrir une enquête administrative sur le fonctionnement du Conseil communal de B.\_\_\_\_\_. Le 28 mars 2023, la Préfète a rendu une ordonnance d'ouverture d'enquête, nommé un enquêteur et lui a précisé les points sur lesquels devait porter le rapport. En particulier, lumière devait être faite sur la rémunération accordée à C.\_\_\_\_\_, ancien conseiller communal, désormais secrétaire général de la commune, pour son activité de président du conseil d'administration de D.\_\_\_\_\_ SA. Dans le cadre de cette procédure, A.\_\_\_\_\_, alors syndic de la commune, a eu l'occasion de s'exprimer par deux fois au sujet du rapport d'enquête provisoire, à savoir les 11 décembre 2023 et 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, A.\_\_\_\_\_ s'est référé à ses précédentes interventions. Il a principalement exposé que des intérêts publics et privés prépondérants s'opposaient à tout accès au rapport d'enquête et, subsidiairement, se prévalant de son intérêt privé, il a consenti à un accès restreint. Pour l'essentiel, il a soutenu qu'il était nécessaire qu'une certaine tranquillité puisse être retrouvée au sein de la commune, ce qu'empêcherait la diffusion du rapport d'enquête, laquelle nuirait au bon fonctionnement des autorités. De son point de vue, l'ordre public était mis en danger. Sous l'angle privé, il a relevé que le rapport d'enquête contenait de très nombreux faits erronés sur sa personne, à la base desquels se trouvaient des *a priori* à son encontre ainsi qu'un manque crasse d'objectivité de la part de l'enquêteur. Pour le reste, si un accès restreint devait quand même entrer en ligne de compte, il a produit une version du rapport d'enquête comprenant les passages caviardés proposés par le conseil communal, auquel il se ralliait, tout en demandant que d'autres passages encore soient occultés, à savoir ceux contenant des données personnelles et sensibles ainsi que ceux présentant, de son point de vue, des faits erronés, exagérés, mal appréciés, voire diffamatoires.

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 expugner 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.

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 courrier du 6 mai 2025 adressée à la Préfète, A. \_\_\_\_\_, se référant à la recommandation précitée, a demandé, pour le cas où le caviardage limité était maintenu, que ses précédentes déterminations soient jointes au rapport d'enquête, pour une parfaite transparence et la complétude des faits.

Par décision du même jour, 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 proposé par ses soins annexé à sa détermination du 13 janvier 2025. 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 devant la Préfecture les 11 décembre 2023, 31 mai 2024, 10 octobre 2024 et 28 janvier 2025. 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 le rapport final d'enquête n'est pas soumis au droit d'accès car il n'a pas atteint son stade définitif d'élaboration, ne constituant qu'une étape vers l'ordonnance de clôture d'enquête qui, elle, doit être tenue pour le document officiel. Il expose

en outre qu'il est erroné, sauf à verser dans l'arbitraire, de retenir qu'un administré n'est pas en droit d'invoquer un intérêt public prépondérant pour s'opposer à l'accès à un document officiel. Il répète à cet égard que la diffusion du rapport d'enquête nuira au bon fonctionnement de la commune. Pour le reste, il soutient qu'il est disproportionné de donner accès à des faits qui sont constitutifs de jugements de valeur, ou qui sont en grande partie faux, mensongers, exagérés ou attentatoires à l'honneur. A ce titre, il remet en cause l'impartialité de l'enquêteur et conteste la véracité de plusieurs passages du rapport d'enquête. De manière plus générale, il rappelle que, dans son ordonnance de clôture d'enquête rendue publique, la Préfète s'est écartée et distanciée des accusations et recommandations de l'enquêteur, de sorte qu'accorder un accès au rapport ne fera que semer la confusion. Cela ne contribuera pas à la transparence ni ne favorisera la libre formation de l'opinion publique qui aura au contraire une conception biaisée et confuse de la réalité. Il considère en outre que, du moment que les dysfonctionnements de la commune et les mesures aptes à y remédier ressortent de l'ordonnance de clôture d'enquête, l'intérêt privé à la protection de l'honneur et l'intérêt public au bon fonctionnement de la collectivité publique doivent l'emporter sur l'intérêt à obtenir un rapport comportant des faits inexacts et blessants. De son point de vue, l'intérêt public à l'information voulu par la législation en la matière a été garanti par la publication de l'ordonnance de clôture d'enquête. Ces motifs justifient selon lui d'en refuser totalement l'accès. Si l'accès restreint devait être admis, il demande que le caviardage corresponde à celui qu'il a proposé à l'appui de sa détermination du 13 janvier 2025. Il considère que retenir que seules les citations *directes* doivent être caviardées contrevient aux dispositions prévoyant que les procès-verbaux des séances non publiques ne sont pas accessibles, en tant qu'il suffit dès lors de paraphraser ces extraits ou de les reformuler pour pouvoir les divulguer. Quant au secret des délibérations, il doit être garanti, de sorte qu'il faut caviarder tous les passages qui relatent de manière directe ou indirecte des opinions, prises de positions, propos ou votes qui ont été tenus lors des différentes séances dont il est fait état dans le rapport d'enquête. En guise de conclusion sur ce point, il soutient que, dans ces conditions, le caviardage devrait porter sur un tel nombre de passages du rapport d'enquête que cela le rendrait illisible, ce qui constitue un motif supplémentaire pour refuser totalement son accès. Enfin, le recourant 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 ses précédentes déterminations, tel qu'il l'a requis lors de la séance de médiation et ensuite par courrier du 6 mai 2025.

Par mémoire du même jour, la secrétaire du conseil communal (601 2025 79) ainsi que le secrétaire général (601 2025 83) ont également formé recours contre la décision de la Préfète du 6 mai 2025.

D. Invitée à se déterminer, la Préposée expose dans son écrit du 11 juillet 2025 qu'en ce qui concerne les citations des personnes intégrées dans le texte du rapport d'enquête, il ne s'agit pas de procès-verbaux comme tels, auxquels l'accès est exclu. Une pesée d'intérêts doit être opérée. Pour ce qui a trait aux intérêts privés et publics prépondérants, elle renvoie 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, *via* la procédure sur la transparence, artificiellement 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. En outre, le droit d'accès doit être différencié du devoir d'informer qui incombe à l'autorité. La Préfète considère à ce titre que le fait qu'elle ait satisfait à son obligation d'informer le public, notamment par la publication de son ordonnance de clôture d'enquête, ne peut pas être utilisé par le recourant pour s'opposer à l'accès au rapport d'enquête proprement dit. S'il revient à l'organe public de déterminer de quelle manière il informe le public, il ne peut pas choisir comment le public entend s'informer. Sur le fond, elle se rallie à la position de la Préposée tendant à considérer que les tiers ne peuvent pas se prévaloir d'un intérêt public prépondérant. Elle ajoute au surplus que les éléments invoqués ne mettent aucunement en évidence une atteinte suffisamment caractérisée de l'intérêt public protégé, relevant que, même dans les phases les plus aiguës de l'enquête administrative, la commune n'a pas cessé de fonctionner. En outre, elle fait valoir que 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. S'agissant du caviardage supplémentaire requis, elle souligne que le choix d'occulter les citations directes est le fruit de la pesée des intérêts entre la protection du secret des délibérations et le principe de la transparence. Procéder dans le sens du recourant revient, une fois encore, à rendre de fait inaccessibles les rapports d'enquêtes administratives puisque l'essentiel du matériel permettant le travail de l'enquêteur est précisément issu des procès-verbaux des séances du conseil communal ou d'auditions qu'il aura menées. Au surplus, elle conteste une quelconque violation du droit d'être entendu du recourant, la question de l'octroi d'accès aux précédentes déterminations qu'il a faites ayant été thématifiée dans la recommandation, à laquelle renvoie la décision attaquée. A ce titre, elle relève 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 au surplus 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.

Par écrit du 10 septembre 2025, le recourant confirme ses conclusions, maintenant pour l'essentiel sa position. Il soutient en particulier que la demande d'accès, poursuivie à des fins électorales et polémiques, est abusive et que la pesée des intérêts à opérer doit conduire à refuser complètement l'accès au rapport d'enquête. Il répète qu'autoriser la divulgation de paraphrases ou de résumés des délibérations viderait de sa substance le principe selon lequel celles-ci doivent rester secrètes.

Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre les parties.

Par arrêts de ce jour, le Tribunal cantonal statue également sur les autres recours formés en les causes 601 2025 79 et 601 2025 83.

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.

## 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](http://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; n. 107 *in fine*, p. 41).

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 tranché sa demande du 6 mai 2025 tendant à joindre au rapport l'ensemble de ses précédentes déterminations, au cas où un accès restreint au rapport d'enquête devait être concédé.

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 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 souligne à titre liminaire que le courrier dans lequel le recourant a formellement demandé que la question des documents complémentaires à joindre au rapport d'enquête dans l'hypothèse évoquée ci-dessus soit tranchée est daté du même jour que la décision attaquée, soit du 6 mai 2025. Ces deux actes, tous deux notifiés le 7 mai 2025, se sont donc croisés.

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 Llnf 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 Llnf 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.

Sur le fond, le recourant conteste tout d'abord que le rapport d'enquête sur lequel porte la demande d'accès soit considéré comme un document officiel car il n'aurait pas atteint un stade définitif d'élaboration, dans la mesure où il ne représente qu'une étape vers l'ordonnance de clôture d'enquête qui, elle, doit être considérée comme telle.

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 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Llnf 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 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).

Selon le Message du Conseil d'Etat du 26 août 2008 accompagnant le projet de loi, les documents "qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration" recouvrent des textes raturés, des ébauches, des versions provisoires ou des esquisses, la notion nécessitant d'être interprétée en fonction des circonstances. Le caractère achevé d'un document peut être déduit de divers indices comme la présence d'une signature, la transmission à l'extérieur de l'organe ou l'enregistrement dans un système de classement. Dans tous les cas, il est bien clair que "document inachevé" ne se confond pas avec "document préparatoire": ainsi, un projet transmis pour décision par un service à une Direction est en principe un document préparatoire achevé, donc un document officiel ([www.bdlf.fr.ch](http://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. 2.3.1 a, art. 21).

5.3. Les art. 29 et 30 LInf tranchent des cas particuliers, pour lesquels l'accès est d'emblée exclu ou, au contraire, garanti.

L'art. 29 LInf prévoit que ne sont pas accessibles les procès-verbaux des séances non publiques (al. 1 let. b) ainsi que les réflexions individuelles, échanges de vues et avis de nature politique ou stratégique exprimés dans les notes internes servant aux discussions des organes publics (al. 1 let. b). En outre, les documents servant à la préparation des décisions du Conseil d'Etat et des autorités exécutives communales et intercommunales ne sont accessibles qu'après la décision dont ils constituent la base (al. 2).

Aux termes de l'art. 30 al. 2 LInf, l'accès aux rapports d'évaluation des prestations fournies par l'administration et de l'efficacité des mesures prises par celle-ci est également garanti aux conditions suivantes: l'évaluation ne concerne pas les prestations de personnes déterminées (let. a) et l'organe auquel le rapport est destiné a décidé des suites qu'il entend lui donner ou un délai de six mois s'est écoulé depuis son dépôt (let. b). Le Message LInf précise à ce propos que la garantie est donnée lorsque l'évaluation est générale et porte sur un système et non sur des personnes; cela signifie que ni les rapports de l'Inspection des finances, ni les rapports d'enquête administrative ou d'audit sur le

fonctionnement d'un service suite à des dysfonctionnements – comme en l'espèce – ne sont visés par cette disposition (Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 29).

En revanche, comme retenu par la jurisprudence, ni la LInf (cf. art. 29) ni une autre disposition spéciale, au sens de l'art. 25 al. 3 LInf, n'excluent spécifiquement l'accès à un rapport d'enquête (cf. arrêt TC FR 601 2019 96 du 9 novembre 2020 consid. 3.1).

5.4. En tant que tel, le rapport d'enquête tombe dès lors dans le champ d'application de ladite loi et est présumé accessible au public. Il a en effet été établi dans le cadre d'une enquête administrative, à la demande de la Préfète, en vue d'éventuelles mesures suite aux événements intervenus dans la commune. Il est indubitable que la réalisation, sur mandat de l'Etat, d'une enquête administrative constitue une tâche publique (cf. arrêt TF 1C\_472/2017 du 29 mai 2018 consid. 2.3).

Quoi qu'en dise le recourant, le rapport d'enquête a au surplus atteint son stade définitif au sens des art. 22 al. 3 LInf et 2 al. 2 let. b OAD, l'enquêteur l'ayant définitivement remis à la Préfète qui a du reste, dans l'intervalle, pu rendre sa décision, à savoir l'ordonnance de clôture d'enquête (cf. art. 2 al. 2 let. b OAD). On ne saurait non plus y voir un document à usage personnel (cf. arrêt TF 1C\_472/2017 du 29 mai 2018 consid. 2.3).

Dans ces circonstances, le rapport d'enquête du 28 juin 2024 est soumis au principe général de la transparence.

## 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 (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, Öffentlichkeitsgesetz, 2008, art. 7 LTrans n. 4 ss; HÄNER/STEIMEN, *in* Basler Kommentar, Öffentlichkeitsgesetz, 3<sup>e</sup> éd. 2014, art. 7 LTrans n. 3 s.).

L'ordre et la sécurité publics figurent au rang des intérêts publics prépondérants retenus par le législateur (art. 26 al. 1 let. a LInf; cf. également art. 7 al. 1 let. c LTrans, auquel on peut se référer par analogie). Par ordre et sécurité publics, il faut entendre essentiellement, dans ce contexte, les activités de la police dans un sens large (Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 25; VOLLERY, p. 395 s.). La mise en danger de cet intérêt permet de refuser l'accès à des documents concernant les activités de police, notamment dans le cadre de la lutte contre la criminalité, mais également des plans établis pour les interventions en cas de catastrophe ou d'émeutes, des directives sur les modes d'intervention de la police ou des dispositifs de sécurité. En effet, octroyer l'accès à ces documents peut, suivant le contexte, les rendre inopérants et exposerait ainsi certaines personnes ou toute la population aux risques susmentionnés (Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 24). Même si la pratique est unanime à considérer que la transmission de certains types de documents est apte à générer un risque suffisant d'atteinte pour justifier son exclusion, il n'en reste pas moins que l'organe public doit examiner dans chaque situation si l'octroi de l'accès au document demandé est véritablement à même de mettre en danger la sécurité publique, la menace concrète s'appréciant au regard des circonstances précises de l'espèce (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, art. 7 LTrans n. 27 s.). La mise en danger doit revêtir une importance minimale, et le risque qu'elle se réalise doit être sérieux (VOLLERY, p. 396).

6.3. L'art. 26 al. 2 let. a LInf prévoit toutefois que l'organe public peut également faire valoir un intérêt public prépondérant en cas de demandes abusives, notamment en raison de leur nombre ou de leur caractère répétitif ou systématique.

Cette disposition concrétise, dans le domaine de la transparence, le principe général de l'interdiction de l'abus de droit (arrêt TC FR 601 2024 114 du 3 novembre 2025 consid. 8.1). L'interdiction de l'abus de droit est un principe général de l'ordre juridique suisse (cf. ATF 140 III 491 consid. 4.2.4; 137 V 394 consid. 7.1), développé sur la base des concepts propres du droit civil (art. 2 CC) et étendu par la jurisprudence à l'ensemble des domaines du droit. Il est le corollaire du principe de la bonne foi, consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., qui impose aux organes de l'État comme aux particuliers d'agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (cf. ATF 142 II 206 consid. 2.3; 136 I 254 consid. 5.2; arrêt TF 2C\_18/2015 du 23 juillet 2015 consid. 3.5). L'abus de droit consiste notamment à utiliser une institution juridique à des fins étrangères à son but, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protéger soit manifeste. Comme le suggère le libellé de l'art. 2 al. 2 CC, un abus de droit doit, pour être sanctionné, apparaître manifeste. Il en découle que ce grief ne doit être admis qu'avec une grande retenue (cf. ATF 143 III 279 consid. 3.1; 140 III 583 consid. 3.2.4).

L'art. 26 let. b LInf prescrit enfin que l'organe public peut également faire valoir un intérêt public prépondérant lorsque la charge de travail permettant de donner suite à la demande est manifestement disproportionnée. L'art. 8 al. 2 OAD précise que cette charge de travail est manifestement disproportionnée au sens de l'art. 26 al. 2 let. b LInf lorsque l'organe public n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont il dispose ordinairement, de traiter la demande dans les délais fixés sans négliger gravement l'accomplissement de ses autres tâches.

6.4. Pour sa part, l'art. 27 al. 1 LInf prévoit qu'un intérêt privé prépondérant est reconnu lorsque l'accès peut porter atteinte à la protection des données personnelles, à moins qu'une disposition légale ne prévoie la diffusion des données concernées auprès du public (let. a), que la personne concernée n'ait consenti à la communication de ses données au public ou que les circonstances ne permettent de présumer ce consentement (let. b) ou que l'intérêt du public à l'information ne l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret de la personne concernée (let. c). A teneur de l'art. 28 LInf, un intérêt privé prépondérant existe en outre lorsque l'accès, s'il était accordé, révélerait des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (let. a), constituerait une violation du droit d'auteur (let. b) ou divulguerait des informations fournies librement par un tiers à un organe public qui en a garanti le secret (let. c).

A teneur de l'art. 27 al. 2 LInf, les présomptions de l'art. 12 sont applicables. Aux termes de l'art. 12 LInf, l'intérêt prépondérant du public à l'information est présumé lorsque les données personnelles se rapportent à un membre d'un organe public et que l'information porte sur ses fonctions ou ses activités au service de cet organe. Sont notamment visés les renseignements suivants: le fait même que la personne concernée soit membre de cet organe (let. a), son titre et ses coordonnées professionnelles (al. 1 let. b), la mention de son nom dans un document qu'elle a établi ou à l'élaboration duquel elle a collaboré (al. 1 let. c). Le Conseil d'Etat peut poser d'autres présomptions en faveur de l'intérêt du public à l'information (al. 2). Les présomptions tombent en présence de données sensibles au sens de la loi sur la protection des données ou en présence d'un autre intérêt particulier de la personne concernée (al. 3).

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

7.

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

7.1. Le recourant fait valoir qu'il existe un intérêt public prépondérant à refuser l'accès, en tant que le bon fonctionnement de la commune, suffisamment ébranlée par la procédure de surveillance, serait (à nouveau) mis en péril par la diffusion du rapport. Il soutient en particulier que, contrairement à ce que retient la Préposée dans sa recommandation, dont la motivation est reprise dans la décision attaquée, un tiers concerné, en tant qu'administré, est également en droit de se prévaloir d'un tel intérêt public prépondérant.

A cet égard, il est rappelé que le rapport d'enquête du 28 juin 2024 porte sur des faits survenus entre le 1<sup>er</sup> 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 sur le sujet. Avec la Préfète, il est en outre relevé, surtout, que rien n'indique que la Commune de B. \_\_\_\_\_ ait cessé de fonctionner correctement, aussi bien durant l'enquête administrative que par la suite. L'on peut donc en inférer qu'il n'en ira pas autrement si le rapport devait aujourd'hui être divulgué. En réalité, les risques évoqués par le recourant sont vagues, et relèvent, en l'état, de pures spéculations. Cela vaut d'autant plus que, désormais, plus précisément depuis fin 2024, le citoyen qui souhaiterait avoir des informations sur l'affaire et en comprendre les tenants et aboutissants peut consulter l'ordonnance de clôture d'enquête, détaillée et explicite. Le raisonnement du recourant conduirait en effet à refuser systématiquement l'accès à tout document mettant au jour des dysfonctionnements dans les services de l'Etat, respectivement exclurait d'office un droit d'accès aux rapports d'enquête, ce qui n'est pas admissible (cf. arrêt TF 1C\_472/2017 du 29 mai 2018 consid. 3.3).

Dès lors que le risque d'atteinte à la sécurité et à l'ordre publics n'est démontré ni dans son existence, ni dans son ampleur, le grief est rejeté. Dans ces conditions, la question de savoir si, comme le retient la Préposée (ch. 30-31), puis ensuite la Préfète dans ses observations devant la Cour, le tiers concerné est autorisé à invoquer uniquement ses intérêts privés à l'exclusion d'intérêts publics, peut souffrir de demeurer indécise.

7.2. Le recourant se plaint en outre du fait que l'accès portera atteinte à des intérêts privés prépondérants. De son point de vue, l'intérêt public à l'information voulu par la législation a été garanti par la publication de l'ordonnance de clôture d'enquête du 26 novembre 2024 et du moment que certains faits ressortant du rapport comportent des jugements de valeur ou sont en grande partie faux, exagérés ou même attentatoires à l'honneur, il convient de ne pas donner accès au rapport d'enquête proprement dit.

7.2.1. De jurisprudence constante, il faut rappeler que les désagréments liés à la révélation des faits concernant une personne déterminée ne suffisent pas à eux seuls pour justifier le refus d'accès à un document officiel. Une éventuelle atteinte à la considération sociale liée à de telles révélations apparaît elle aussi insuffisante. L'intérêt public à connaître les conclusions d'un rapport sur le fonctionnement d'une institution publique doit l'emporter sur les intérêts privés des personnes qui peuvent se trouver mises en cause: le principe de la transparence tend particulièrement à mettre à jour des dysfonctionnements de l'administration ainsi que les mesures prises par l'Etat pour y remédier. Le fait que le document puisse contenir des éventuelles inexactitudes ne saurait pas non plus remettre en cause le droit d'accès. Le droit de la personne de rectifier de telles inexactitudes fait l'objet de dispositions distinctes dont l'application n'est pas discutée dans le présent cadre (cf. arrêts TF 1C\_472/2017 du 29 mai 2018 consid. 3.3; 1C\_388/2022 du 28 avril 2023 consid. 4.6). Un risque abstrait pour les intérêts en jeu ne suffit pas. Il est exigé que la violation qui menace de se produire en raison de la divulgation présente une certaine importance et qu'un risque sérieux qu'elle se produise existe, ce qui est considéré comme étant le cas lorsque, selon le cours normal des choses, le dommage est très probable (cf. arrêt TF 1C\_14/2016 du 23 juin 2016 consid. 3.4).

7.2.2. Dans le cas présent, au regard de cette jurisprudence, force est d'admettre qu'un refus complet d'accès au document en cause irait à l'encontre du but de la LInf. Le principe de la transparence préconise en effet l'accessibilité à un rapport d'enquête administrative mettant en lumière certains dysfonctionnements constatés dans la gestion d'une commune ainsi que les mesures prises par l'Etat pour y remédier. En particulier, le fait qu'un droit d'accès puisse avoir des

conséquences désagréables pour l'intéressé n'a pas à être pris en considération (cf. arrêt TF 1C\_388/2022 du 28 avril 2023 consid. 4.6). Avec la Préfète, il faut en outre constater que le raisonnement de l'intéressé, consistant à soutenir que le public a suffisamment été informé de la situation par le biais de la publication de l'ordonnance de clôture, ne saurait être suivi. Le devoir général d'informer des organes publics recouvre l'information d'office, ou information active (art. 8 al. 1 let. a), mais aussi les réponses aux demandes de renseignements (art. 8 al. 1 let. b) qui font partie de l'information passive (Message LInf, n. 1.3.3.2). Le devoir d'informer figurant aux art. 8 ss LInf, lequel incombe à l'organe public, doit être différencié du droit d'accès réglementé aux art. 20 ss LInf. Admettre au demeurant le point de vue du recourant reviendrait à vider de sa substance le principe même de transparence vis-à-vis des rapports d'enquête, nécessairement suivi d'une ordonnance de clôture.

Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle le rapport est demandé uniquement à des fins électorales et polémiques ne saurait justifier non plus le refus total d'accès, tant il est vrai qu'il n'appartient pas à l'autorité d'apprécier l'usage des documents que veulent en faire les personnes qui demandent leur accès, étant rappelé que la requête n'a pas à être motivée (cf. arrêt TC FR 601 2020 182 du 29 avril 2021; art. 31 al. 2 LInf). Cela étant, force est de relever que les élections communales ont d'ores et déjà eu lieu à ce jour. De plus, le fait que certaines actions, potentiellement irrégulières, de l'administration ou de ses agents (publics ou privés) puissent ainsi être découvertes ou révélées à la suite de la transmission d'informations ne saurait être qualifié d'attitude chicanière; c'est au contraire le but même poursuivi par ces principes. De même, du moment que la demande n'est ni répétitive ni systématique, le grief d'abus de droit invoqué par le recourant doit être rejeté. La demande ne saurait être considérée comme abusive ou chicanière au sens de l'art. 26 al. 2 let. a LInf (cf. arrêt TC FR 601 2024 114 du 3 novembre 2025 consid. 8.2).

7.3. Il s'ensuit qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne justifie le refus intégral de la transmission du rapport d'enquête.

8.

Comme l'ont retenu la Préposée ainsi que l'autorité intimée, le caviardage du document permet de protéger les intérêts prépondérants qui doivent l'être, tout en préservant le principe de la transparence, par une juste application du principe de la proportionnalité.

8.1. En l'état, l'autorité intimée a proposé de caviarder du rapport d'enquête l'ensemble des données qui portent atteinte à la protection des données personnelles de tiers, à savoir les noms ou éléments permettant d'identifier le personnel administratif sans responsabilité, la liste des éléments de preuve figurant en regard de nombreux paragraphes du rapport d'enquête ainsi que les citations directes, tirées des procès-verbaux, de propos tenus par une personne déterminée lors d'une séance non publique (notamment les séances du conseil communal et les auditions conduites par l'enquêteur). La Préfète a en outre considéré que certaines informations collectées par l'enquêteur sortaient du champ de l'enquête administrative et devaient également être occultées.

Il convient de relever, à ce stade, que la Cour n'entend pas réexaminer ce que la Préfète, sur recommandation de la Préposée, a admis de caviarder, ce qui irait de toute manière à l'encontre des intérêts bien compris du recourant qui pourrait se voir confronté à une *reformatio in pejus* (cf. ég. art. 96 al. 1 CPJA *a contrario*).

8.2. A ce propos, il faut relever que, dans son recours, le recourant renvoie au caviardage qu'il a proposé dans sa prise de position du 13 janvier 2025, sans même prendre la peine de vérifier ce qui reste litigieux à ses yeux, compte tenu des options prises à cet égard par la Préfète dans sa décision du 6 mai 2025, comme les preuves, l'identité de certaines personnes ainsi que les citations directes tenues par une personne déterminée. Se recoupent en outre les passages suivants du rapport d'enquête: par exemple n. 39, p. 29; partiellement n. 42 et 43, p. 31; n. 47, p. 33; n. 64, p. 4; partiellement n. 67, p. 43; n. 81, p. 51; n. 76, p. 49; partiellement n. 85 et 86, p. 55; partiellement n. 108, p. 71; partiellement n. 109 p. 72; partiellement n. 112, p. 74-75; partiellement n. 116, p. 77; partiellement n. 118 p. 77-78; n. 119 p. 78-79; n. 123, p. 80; partiellement n. 126, p. 81-82-83; partiellement n. 139, p. 89; partiellement n. 140, p. 90; partiellement n. 152, p. 99; partiellement n. 167 p. 108-109; partiellement n. 179, p. 115; partiellement n. 208, p. 126; n. 210, p. 126; n. 214, p. 127; n. 213, p. 134; partiellement n. 119, p. 188; partiellement n. 133, p. 196; partiellement n. 135, p. 196; partiellement n. 147, p. 202.

Les demandes formulées par le recourant qui ont d'ores et déjà été occultées par la Préfète sont dès lors manifestement sans objet, étant souligné que cette façon de faire s'avère quelque peu problématique au regard du devoir des parties de collaborer (cf. art. 47 ss CPJA).

8.3. Reste à déterminer si, comme le soutient le recourant, d'autres passages devraient encore être caviardés en application du principe de la proportionnalité. Le recourant estime que tel devrait être le cas, puisque selon lui, le rapport comporte des jugements de valeur ou contient des faits qui sont en grande partie faux, exagérés ou même attentatoires à l'honneur.

8.3.1. De manière plus générale, il y a lieu de relever, avec l'autorité intimée, qu'il n'est pas question ici de créer une voie de droit pour contester le rapport d'enquête et que la question de savoir s'il devrait pouvoir l'être, pour permettre aux personnes concernées de le rectifier, sort de l'objet du présent litige (cf. TC FR 601 2020 20 du 16 juillet 2020 consid. 1.4). Dans ces conditions, le recourant n'est, sur le principe, pas en droit, *via* le caviardage, d'expurger du rapport d'enquête l'ensemble des éléments avec lesquels il n'est pas en accord. Comme l'a à juste titre relevé la Préposée, *"[l']exactitude ou l'inexactitude du document ne relève pas de l'intérêt privé digne d'être protégé au sens de la LInf, que les tiers pourraient invoquer pour s'opposer à l'accès"* (recommandation de la Préposée, ch. 57).

8.3.2. Pour le reste, dans sa recommandation, la Préposée rappelle la jurisprudence évoquée à propos de possibles désagréments – insuffisants pour faire obstacle à l'accès au document – que peut provoquer une diffusion. En outre, se référant à une recommandation fédérale ainsi qu'à la jurisprudence, elle souligne encore que *"[l']a pondération des intérêts privés doit tenir compte de la nature des données, de la fonction de la position de la personne concernée ainsi que des possibles conséquences entraînées par la divulgation de ces données (tiers privé, tiers employé sans responsabilité et tiers avec fonction particulière telle que cadre supérieur ou magistrat). Les employés ne peuvent pas, au vu de leur fonction publique, se prévaloir d'une protection de leur sphère privée équivalente à celle d'un tiers privé. Les employés de l'administration occupant des fonctions dirigeantes élevées doivent, dans certaines circonstances, accepter la communication de données personnelles sensibles. Les employés administratifs subordonnés doivent au moins accepter que l'on sache qui a rédigé un certain document ou qui était responsable d'une certaine affaire"* (recommandation de la Préposée, ch. 39, laquelle se réfère notamment à l'arrêt TAF A-6054/2013 du 18 mai 2015 consid. 4.2.2 ainsi qu'à la recommandation du 14 février 2025 du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, ch. 32). Elle retient que le caviardage

proposé permet d'assurer la protection des données des tiers qui n'ont pas de responsabilités particulières et qui ne sont pas magistrats au sens précité (cf. recommandation de la Préposée, ch. 48).

8.3.4. En l'occurrence, il faut constater que le recourant, syndic de la commune au moment des faits, occupait manifestement une fonction dirigeante, de sorte que le droit à la protection de ses intérêts privés doit déjà être relativisé pour ce motif. En outre et surtout, le recourant ne parvient pas à démontrer en quoi sa situation, en cas de publication du rapport d'enquête, irait au-delà de simples désagréments ou d'une atteinte à la considération sociale. Sur ce point, la Cour fait sienne l'argumentation de la Préposée qui rappelle qu'*«[i]l faut donc pondérer différemment, suivant qu'il s'agisse de faits qui relèvent de l'exercice de la fonction publique ou d'informations en lien avec la vie privée des personnes concernées. Dans le cas d'une atteinte à la réputation parce que la fonction publique n'a pas été exercée avec la diligence requise, l'intérêt privé à la réputation par rapport à l'intérêt protégé, c'est-à-dire la bonne gestion d'une tâche publique fait pencher la balance en faveur du bon exercice de la tâche publique. L'intérêt privé doit dans ces cas passer à l'arrière-plan»* (recommandation de la Préposée, ch. 41).

Cela vaut d'autant plus dans les circonstances qui prévalent ici. Non seulement l'affaire a déjà été largement médiatisée, y compris certains passages du rapport d'enquête lors d'une diffusion non autorisée, mais encore faut-il rappeler que seule l'ordonnance de clôture d'enquête du 26 novembre 2024 vaut décision (cf. *supra* consid. 3). Or, comme le relève la Préposée, dite ordonnance reprend de très nombreux passages du rapport (cf. recommandation de la Préposée, ni. 49). Celle-ci contient au surplus déjà certaines données, notamment financières.

8.4. Le recourant estime en outre que le secret des délibérations n'est pas suffisamment préservé en occultant uniquement les citations *directes* figurant dans le rapport d'enquête et qu'il se justifie d'en faire de même avec les citations *indirectes*, à savoir les passages des procès-verbaux qui ont été retranscrits/paraphrasés dans le rapport d'enquête. De manière plus générale, il exige que soient retirés tous les passages qui relatent de manière directe ou indirecte des opinions, prises de positions, propos ou votes de conseillers communaux, de membres de commissions et/ou de personnes auditionnés pendant l'enquête.

8.4.1. Pour rappel, l'art. 29 LInf prévoit que ne sont pas accessibles les procès-verbaux des séances non publiques (al. 1 let. b) ainsi que les réflexions individuelles, échanges de vues et avis de nature politique ou stratégique exprimés dans les notes internes servant aux discussions des organes publics (al. 1 let. b).

Selon le Message LInf, les procès-verbaux des séances non publiques sont soustraits du droit d'accès pour conserver la liberté de parole la plus large possible lors de ces séances. La règle est rappelée expressément dans la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) pour ce qui concerne les séances des organes communaux (Message LInf, n. 2.3.2 b, art. 28 note c).

Aux termes de l'art. 103<sup>bis</sup> LCo, l'accès du public aux procès-verbaux des assemblées communales et des séances du conseil général, aux budgets et comptes des communes et de leurs établissements ainsi qu'aux comptes des autres institutions communales est garanti (al. 1). Les procès-verbaux des séances du conseil communal, du bureau du conseil général et des commissions ne sont pas accessibles au public. Toutefois, le conseil communal peut autoriser, par une décision prise à l'unanimité, la consultation de tout ou partie des procès-verbaux de ses

séances, des séances des commissions de l'assemblée communale et des séances de ses commissions administratives (al. 2 let. a) et le bureau du conseil général peut autoriser, par une décision prise à l'unanimité, la consultation de tout ou partie des procès-verbaux de ses séances et des séances des commissions du conseil général (al. 2 let. b).

Quant à l'art. 83b LCo, il prescrit que les membres du conseil communal et des commissions, les secrétaires de ces organes et les membres du personnel communal sont tenus de ne pas communiquer à des tiers les faits et documents dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui doivent rester secrets en raison de leur nature, des circonstances, d'une prescription ou d'une décision spéciale (al. 1). Les personnes présentes à une séance du conseil communal sont tenues de garder le secret sur les délibérations, en particulier sur les avis exprimés lors de celles-ci, à moins qu'elles n'en soient déliées par le conseil (al. 2). Ces obligations subsistent après la cessation de l'exercice des fonctions (al. 3).

8.4.2. Selon la jurisprudence, le rapport entre les règles générales sur la transparence fixées dans la législation en la matière et les dispositions spéciales sur le secret figurant dans d'autres lois ne peut être défini *in abstracto* mais doit faire l'objet d'une évaluation au cas par cas, en se fondant sur le sens et le but des dispositions en question: l'intérêt public à la transparence doit être mis en balance avec le but de protection de la norme spéciale. Cela vaut également pour les anciennes normes spéciales relatives à la confidentialité des actes et mesures de l'État. Ainsi, le secret de fonction ne couvre plus que les informations qui nécessitent une protection particulière ou qui ne sont pas accessibles en vertu des règles générales de la loi sur la transparence, car sinon cette loi plus récente serait vidée de son contenu et deviendrait en grande partie inapplicable (cf. ATF 150 II 191 consid. 3.1).

Dans une affaire relativement récente, le Tribunal fédéral a en outre relevé, s'agissant d'un rapport contenant des indications sur des opinions exprimées par certains membres déterminés de la municipalité, que l'identité de ceux-ci – mis à part celle du recourant – était toutefois caviardée dans l'exemplaire destiné à être communiqué. En outre, si certaines opinions étaient évoquées incidemment, le rapport faisait avant tout état des décisions telles qu'elles avaient été prises – et rendues publiques – par la municipalité, sans relater dans le détail les opinions respectives des membres, et encore moins les discussions qu'il y aurait eu à ce sujet. Dans ces conditions, la Haute Cour a retenu qu'il n'y avait pas d'application arbitraire de la disposition qui garantit le secret des délibérations (cf. arrêt TF 1C\_388/2022 du 28 avril 2023 consid. 4.3).

8.4.3. En l'occurrence, dans ses observations du 11 juillet 2025, reprenant la jurisprudence développée dans l'ATF précité, la Préposée a précisé qu'"[en] ce qui concerne les citations des personnes intégrées dans le texte (...) il ne s'agit pas de procès-verbaux comme tels, pour lesquels l'accès est exclu (art. 29 al. 1 let. b LInf). La pesée des intérêts usuelle permet de déterminer l'accès à ces citations (art. 26-28 LInf). Celles-ci se réfèrent à des procès-verbaux, mais sont contenues dans d'autres documents publics auxquels la pesée d'intérêts normale s'applique".

La Cour se rallie à ce qui précède et constate, avec la Préfète, que la thèse soutenue par le recourant, sans aucune pesée des intérêts en présence, reviendrait à rendre de fait inaccessible le document litigieux, dès lors que l'essentiel du matériel permettant l'élaboration d'un rapport d'enquête sur le fonctionnement d'une commune repose précisément sur des procès-verbaux des séances de son conseil communal. A ce titre, il est relevé qu'à certains endroits, en particulier à partir du chapitre E "qualifications juridiques", chap. 2 "la décision du 15 octobre 2019", p. 139 ss, le caviardage proposé par le recourant est tellement étendu qu'il va parfois jusqu'à occulter plusieurs

pages entières de suite (cf. par ex. à partir du n. 144, p. 152 ss). Cela rend sa lecture partiellement illisible, voire incompréhensible, ce qui ne peut pas être admis.

8.4.4. A ce propos et quoi qu'en pense le recourant, le rapport d'enquête se limite à mentionner, de manière chronologique, les faits propres à retracer le débat sur la question de la rémunération de C.\_\_\_\_\_, en indiquant pour l'essentiel la date des séances et les personnes présentes. S'agissant de ces dernières et pour autant qu'elles n'assument pas de responsabilité particulière, leur nom a été occulté. Tel n'est pas le cas des conseillers communaux, ce qui n'est pas problématique, étant rappelé que la composition dans laquelle siège un conseil communal est et doit être connue (cf. art. 12 al. 1 let. a LInf, applicable par le biais de l'art. 27 al. 2 LInf). Le rapport résume au surplus brièvement l'objet des séances et les décisions prises, sans détailler l'opinion de chacun et les discussions ayant eu lieu.

Dans ces conditions, force est de constater qu'on ne peut inférer du rapport d'enquête aucune violation des dispositions tendant à préserver le secret des délibérations. Partant, l'intérêt public à la transparence doit l'emporter. Les propositions supplémentaires de caviardage du recourant doivent être rejetées, sous réserve de ce qui suit.

8.4.5. En l'état, tel que caviardé, à l'instar de ce qui est retenu dans les causes 601 2025 79 et 601 2025 83, il faut néanmoins constater que le rapport contient encore quelques extraits de procès-verbaux contenant des retranscriptions de propos tenus par une personne déterminée lors d'une séance non publique. Il s'agit des citations directes suivantes: n. 69, p. 43; n. 70, p. 44; n. 134, p. 86; n. 149, p. 96; n. 150, p. 98; n. 196, p. 121; n. 212, p. 127. En application de l'art. 29 al. 1 let. b LInf et afin de maintenir au demeurant une cohérence dans le caviardage opéré dans la décision litigieuse, il se justifie que celles-ci soient également partiellement occultées, étant précisé que seuls les extraits figurant en italique doivent l'être, non pas l'entier du numéro.

Pour les mêmes motifs et dans un souci d'uniformisation, l'autorité intimée veillera à caviarder également les passages contenant le résultat du vote auquel est parvenu le conseil communal, à l'instar notamment de ce qui est prévu au n. 139, ch. 4, p. 89. Il en va ainsi par exemple des n. 157 et 158, p. 103-104, du n. 159, p. 105 ainsi que du n. 180 p. 115.

8.5. Il s'ensuit que l'accès restreint tel qu'octroyé par l'autorité intimée respecte le principe de proportionnalité et doit être confirmé, avec le caviardage des passages supplémentaires précités (cf. *supra* consid. 8.4.5).

Ainsi caviardé, le document officiel préserve les intérêts privés des personnes concernées, garantit le secret des délibérations, tout en permettant à la personne intéressée de comprendre la portée du rapport d'enquête, de respecter ainsi l'intérêt public à sa transmission et, partant, le principe de la transparence que vise la LInf.

9.

Le recourant requiert enfin, dans cette configuration d'accès restreint, que des documents supplémentaires soient joints à la publication du rapport d'enquête caviardé, à savoir ses précédentes déterminations formulées dans le cadre de l'enquête administrative.

9.1. Aux termes de l'art. 23 al. 2 LInf, l'organe public fournit au besoin des explications complémentaires sur le contenu du document, dans la mesure qui peut raisonnablement être exigée de lui.

Le Message LInf précise à cet égard qu'en complément de l'accès direct, *la personne intéressée* peut aussi demander des explications complémentaires sur le contenu du document, par exemple lorsque celui-ci est difficilement compréhensible. Cette possibilité reste cependant limitée. D'une part, elle ne constitue pas un droit séparé qui pourrait être invoqué en tant que tel lors de la procédure d'accès, mais une simple modalité d'exercice de l'accès. D'autre part, l'organe public n'est tenu de fournir des informations que dans la mesure de ce qui est raisonnable: on ne peut exiger de lui qu'il passe son temps à donner des cours particuliers sur le contenu des documents en sa possession (Message LInf, n. 2.3.1 a, art. 22).

9.2. De l'avis de la Cour, les principes évoqués découlent du caractère objectif du droit d'accès : la législation vise la mise à disposition de l'information déjà existante au travers de documents officiels, et non la création de nouveaux contenus. Le droit d'accès ne porte en soi que sur les documents existants et ne fonde aucune obligation de production, de synthèse ou d'explications. La procédure d'accès confirme cette approche: elle ne sert pas à instaurer un débat ni à garantir l'audition de tiers, mais à apprécier si la communication d'un document déterminé porte atteinte à un intérêt public ou privé prépondérant. Le tiers éventuellement concerné est consulté pour déterminer si une exception au principe de la transparence s'applique, mais son éventuelle prise de position ou d'autres, antérieures, ne constituent pas un élément destiné à être transmis à la personne intéressée à titre d'information complémentaire; elle sert uniquement à éclairer l'autorité chargée de la pesée des différents intérêts en présence.

Le recourant, qui n'est au demeurant pas la personne intéressée évoquée par le Message LInf, ne peut dès lors pas imposer en particulier la transmission de ses propres interventions écrites pour accompagner le rapport d'enquête, lesquelles ne constituent pas non plus des documents officiels au sens des art. 1 LInf et 2 OAD. La Préposée a d'ailleurs précisément relevé que "*[l]a LInf ne donne pas aux tiers la possibilité d'ajouter des documents aux demandes d'accès. Ceux-ci peuvent uniquement invoquer un intérêt privé prépondérant pour s'opposer à l'accès du document demandé*" (recommandation de la Préposée, ch. 62).

En somme, l'organe public a tout au plus le choix de transmettre, en plus du document officiel, d'autres documents s'il l'estime nécessaire et dans toute la mesure du raisonnable, mais n'en a aucunement l'obligation (cf. recommandation de la Préposée, ch. 63). De même, il n'a pas à replacer le document dans son contexte.

Considérant ce qui précède, il faut relever que le rapport d'enquête du 28 juin 2024 fait déjà à lui seul 226 pages. Quant aux déterminations dont la diffusion jointe est requise, elles sont pour une partie d'entre elles conséquentes, celles du 11 décembre 2023 ainsi que du 31 mai 2024 faisant trente-huit et quarante-quatre pages. Au-delà de ces réflexions, il est en outre souligné, avec la Préfète, qu'il serait pour le moins arbitraire d'étendre l'accès à une partie seulement des documents du dossier lui ayant servi à motiver son ordonnance de clôture d'enquête, sans compter que cela nécessiterait une charge supplémentaire de travail en vue d'en vérifier le contenu et les données. De l'avis de la Cour, l'on peut au demeurant se poser la question de la pertinence de la divulgation de ces pièces, sauf à y voir là encore une fois une manière détournée de contester le contenu du rapport d'enquête alors que le but visé par la LInf n'est manifestement pas celui-ci.

9.3. Ainsi, force est de constater que la Préfète n'a pas abusé ou excédé de son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle a refusé de joindre au rapport d'enquête diverses interventions du recourant. Sa dernière conclusion est également rejetée.

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 2<sup>e</sup> phr. LInf).

En l'occurrence, il y a lieu de considérer que le recourant, qui concluait à titre principal à un refus total d'accès, succombe pour l'essentiel dans ses conclusions. L'admission partielle ne tient en effet qu'au caviardage de certains extraits supplémentaires. Dans ces conditions, l'entier des frais de procédure, arrêtés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant qui succombe (cf. art. 131 CPJA).

Pour le même motif, il n'y a pas lieu de lui accorder une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA *a contrario*).

#### **la Cour arrête :**

- I. Le recours est très partiellement admis. L'accès restreint au rapport d'enquête du 28 juin 2024 tel que préconisé par la Préfète dans la décision attaquée est confirmé, avec le caviardage supplémentaire au sens du considérant 8.4.5.
- II. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- IV. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 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