



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Préfecture de la Sarine
Oberamt des Saanebezirks

Grand-Rue 51, case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 20
www.sarine.ch

Embargo, 3 décembre 2021, 10h00

Réf. : CAR (Belfaux)

(à rappeler dans toute correspondance)

Ordonnance de clôture de l'enquête administrative

Commune de Belfaux

—

Ordonnance

—

Le Préfet de la Sarine

Vu :

- > la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) et son règlement d'exécution du 29 décembre 1981 (RELCo ; RSF 140.11) ;
- > le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) ;
- > l'ordonnance du 20 septembre 2019 d'ouverture d'une enquête administrative prononcée par le Préfet du district de la Sarine ;
- > le rapport final du 1^{er} décembre 2021 établi par Patrick Nicolet, chargé d'enquête ;
- > les autres pièces au dossier ;

Considérant en fait et en droit :

1. Depuis la fin de l'année 2017, moment auquel il a été averti par la Syndique de la Commune de Belfaux (ci-après : la Commune ou la Commune de Belfaux) de potentiels dysfonctionnements de son boursier, le Préfet de la Sarine suit la situation au titre de l'instruction préliminaire. Dans ce cadre, après examen d'un premier rapport du Service des communes, le Préfet a communiqué à la Conseillère communale en charge des finances Jacqueline Gury Racine, par courriel du 29 mai 2018, que des investigations complémentaires par un tiers neutre et professionnel apparaissaient incontournables.
2. En date du 9 juillet 2019, le Conseil communal de Belfaux (ci-après : le Conseil communal) a ouvert une enquête administrative sous l'angle de la législation sur le personnel visant à examiner le fonctionnement de la gestion comptable de la Commune. Cette enquête administrative, confiée à la fiduciaire CORE, faisait suite au rapport de mentorat que le Conseil communal avait instauré à l'égard de son boursier le 17 juillet 2018 ainsi qu'au rapport du groupe de travail constitué pour clarifier la gestion des activités du boursier communal et améliorer la qualité de celles-ci.
3. Informé que, dans le cadre de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil communal, la fiduciaire CORE avait découvert des prélèvements injustifiés d'un montant total de l'ordre de CHF 3'000'000.- dans les éléments de fortune de la Commune, le Préfet a immédiatement saisi le Ministère public qui a ouvert le 26 août 2019 une procédure pénale contre le boursier communal, lequel a démissionné par la suite. Parallèlement, le Préfet, en étroite collaboration avec le Conseil communal, les services de l'Etat ou d'autres tiers concernés, a poursuivi son instruction préliminaire visant à dresser un état de la situation.
4. En date du 13 septembre 2019, la fiduciaire CORE a remis son premier rapport sur ses investigations relatives à la comptabilité de la Commune de Belfaux pour la période 2009 à 2019. Outre les détails du mode opératoire décrits dans le rapport d'enquête, il en ressortait notamment les éléments suivants :
 - Sur la période allant du 1^{er} janvier 2009 au 22 août 2019, une somme totale d'au minimum CHF 5'589'729.- avait été prélevée en espèces dans les éléments de fortune de la Commune de Belfaux d'une manière injustifiée et ce sans aucune contrepartie comptable tangible.
 - Ces détournements de fonds ont été masqués par la mise en place d'un système organisé de falsifications de documents et de manipulations comptables. Les fonds ont été détournés par l'intermédiaire de retraits en espèces auprès de l'institut bancaire A.
5. Dès lors que les questions concernant le passé devaient être éclaircies sans parti pris, que la résolution des problèmes présents et futurs demandaient des compétences particulières et que l'enquête initialement diligentée par le Conseil communal avait pour seul fondement la législation sur le personnel, le Préfet de la Sarine a, le 20 septembre 2019 et dans le cadre de son devoir général de surveillance des communes, décidé, en application des art. 151a, 151b et 151c LCo d'ouvrir une enquête administrative et d'instaurer, à titre de mesure provisoire, une cellule d'accompagnement du Conseil communal devant permettre à celui-ci de prendre les mesures adéquates face à cette situation extraordinaire.

L'ordonnance d'ouverture d'enquête prévoit que celle-ci porte en particulier sur le respect des processus de gestion financière prévus par la législation sur les communes, l'organisation et la surveillance financières ainsi que le système de contrôle interne en place et, plus généralement, tout élément particulier se rapportant à la gestion financière et comptable de la Commune de Belfaux. Dite ordonnance confie par ailleurs la conduite de l'enquête administrative au Lieutenant de Préfet de la Sarine, Patrick Nicolet, et règle le rapport de l'enquête ouverte sur le plan administratif avec l'enquête pénale en prévoyant la subsidiarité de la première par rapport à la seconde.

En ce qui concerne la cellule d'accompagnement, l'ordonnance prévoit qu'elle a pour tâche d'apporter tout le soutien nécessaire au Conseil communal dans la gestion des affaires courantes et la mise en place des mesures financières, juridiques, organisationnelles et de communication en lien avec les apparentes irrégularités de l'ancien boursier communal.

6. La cellule d'accompagnement a remis au Préfet de la Sarine le 15 octobre 2019 un 1^{er} rapport intermédiaire.

Les travaux de la cellule d'accompagnement ont été prolongés par décision du 16 décembre 2019, le Préfet fixant par ailleurs à cette occasion quatre objectifs spécifiques, à savoir :

1. restaurer la confiance de la population ;
2. procéder au rétablissement des irrégularités constatées ;
3. favoriser la prise de responsabilité des autorités concernant les actions passées ;
4. favoriser la prise de conscience des autorités concernant les défis futurs.

Par la suite, la cellule d'accompagnement a poursuivi ses travaux, déposant de nouveaux rapports intermédiaires les 13 février 2020 et 31 août 2020, puis un rapport final le 22 décembre 2020. Il en ressort notamment que la Commune a entrepris les démarches nécessaires sur la voie de la réparation de son dommage, tant sur le plan pénal que sur le plan civil. Il y est en outre fait mention de la mise sur pied d'un système de contrôle interne et de gestion des risques. Considérant que les objectifs fixés par le Préfet de la Sarine dans sa décision du 16 décembre 2019 étaient très largement, si ce n'est complètement atteints, la cellule recommandait de prononcer sa dissolution avec effet au 31 décembre 2020.

7. Le 20 novembre 2019, la fiduciaire CORE a déposé un rapport complémentaire à ses premières investigations et couvrant notamment la période 2001 à 2009. Il ressort des deux rapports combinés les éléments principaux suivants :

- La fiduciaire CORE pose le constat que, sans égard à l'artifice comptable utilisé, tous les fonds détournés l'ont été par des retraits en espèces injustifiés auprès de l'institut bancaire A.
- Ces prélèvements ont pu être dissimulés comptablement en recourant à quatre artifices. Ces quatre artifices sont présentés dans le rapport d'enquête.
- Le montant détourné au moyen de ces différents artifices, intérêts moratoires compris, se portait au jour du rapport à CHF 6'048'644.-.
- Selon la fiduciaire, les artifices découverts violent gravement plusieurs principes de la comptabilité publique, et notamment les art. 43a et 43b RELCo (dans leur teneur au moment des faits).

8. Dans le cadre de l'enquête administrative, le chargé d'enquête a, dès le mois de novembre 2019, procédé à l'audition de la présidence de la commission financière, des mentors mandatés par la Commune, ainsi que de l'ensemble des personnes qui, depuis 2001, ont occupé les fonctions de syndique/syndic, conseillère/conseiller communal·e en charge du dicastère des finances ou secrétaire communal·e. Les auditions des personnes entendues se sont déroulées en présence de Nicolas Levrat, collaborateur scientifique au SCom, dans les locaux de la Préfecture de la Sarine, à Fribourg. Elles ont fait l'objet d'un procès-verbal d'audition, versé au dossier de l'enquête.
9. Sur le plan pénal, la procédure menée contre l'ancien boursier communal a débouché sur un renvoi du prévenu devant le Tribunal pénal économique du Canton de Fribourg par acte d'accusation du 31 août 2020. Dans son jugement du 30 mars 2021, cette autorité a condamné l'ancien boursier communal à sept ans et demi de peine privative de liberté pour abus de confiance, abus de confiance qualifié, faux dans les titres et faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques. Ce jugement fait l'objet de plusieurs appels, pendants devant la Cour d'appel pénal du Tribunal cantonal.

Les éléments pertinents de la procédure pénale ont été versés au dossier de la présente procédure et ont été traités dans le rapport d'enquête, conformément à la relation de subsidiarité entre les deux procédures prévue par l'ordonnance d'ouverture d'enquête.

Le 18 octobre 2021, le chargé d'enquête a terminé l'instruction de la cause et a mis les conclusions de l'enquête en consultation sous la forme d'un rapport provisoire remis à toutes les personnes auditionnées dans le cadre de la présente enquête. Conformément à l'art. 73f al. 2 RELCo, ces personnes disposaient, à réception du rapport provisoire, d'un délai de 20 jours pour se déterminer sur le résultat de l'enquête et requérir un éventuel complément d'enquête. La consultation du dossier a également été ouverte aux mêmes personnes, durant la même durée. Dans le délai imparti, cinq déterminations ont été déposées. Leur contenu et leur prise en compte dans la version finale du rapport d'enquête sont précisés dans ce dernier.

10. Aucun complément d'enquête n'ayant été requis, le chargé d'enquête a, le 1^{er} décembre 2021, remis au Préfet de la Sarine le rapport d'enquête final au sens de l'art. 73h RELCo.
11. Il en ressort pour l'essentiel que :
 - La notion d'irrégularité n'est pas définie par la loi. Elle suppose toutefois qu'un certain seuil de matérialité soit atteint, justifiant l'intervention de l'organe de surveillance compétent. En ce sens, une enquête administrative n'a pas pour but de débusquer les moindres imprécisions ou erreurs qui émaillent nécessairement le fonctionnement d'un organe public aux tâches aussi diverses et complexes qu'une commune. Elle ne vise pas à restaurer – ou à instaurer – un fonctionnement communal parfait et exempt de toute erreur excusable, mais bien un fonctionnement communal diligent, au sens de l'art. 82 LCo.
 - Ce seuil de matérialité, dont le franchissement correspond ainsi à une violation du devoir de diligence, dépend des circonstances, de l'attention que celles-ci commandent, du contexte général dans lequel l'enquête s'inscrit, mais également du comportement particulier de chacune des personnes concernées. En ce sens, la présente enquête administrative vise à déterminer si, et dans quelle mesure, le Conseil communal et/ou certains de ses membres successifs ont manqué à leur devoir de diligence dans la gestion des affaires communales.

- L'ancien boursier communal est le seul prévenu des actes pénalement répréhensibles ayant fait l'objet d'une poursuite. Il a été condamné en 1^{ère} instance par le Tribunal pénal économique du Canton de Fribourg ; ce jugement fait l'objet de plusieurs appels, pendants devant la Cour d'appel pénal du Tribunal cantonal.
- Les artifices comptables élaborés par l'ancien boursier communal pour masquer les prélèvements indus étaient difficiles à détecter pour les membres d'un conseil communal de milice ne disposant pas nécessairement des connaissances techniques suffisantes.
- Son activité délictueuse s'est intensifiée avec le temps, tant dans son ampleur que dans le degré de sophistication des artifices comptables employés.
- A certaines périodes et dans certaines circonstances, les autorités communales n'ont pas fait preuve d'un degré de diligence suffisant dans l'exercice de leurs attributions légales et réglementaires liées à leur fonctionnement global et aux procédures de contrôle interne en lien avec les activités de l'ancien boursier communal. L'existence ou la persistance de signaux d'alarmes – interpellations ou recommandations émanant du personnel communal, des autorités de surveillance ou de tiers – jouent un rôle prépondérant dans l'examen de ce degré de diligence.

L'exposé détaillé des faits intéressant l'enquête figure dans le rapport remis au Préfet.

12. Ces constats principaux ont amené le chargé d'enquête à considérer le degré de diligence des autorités communales en fonction du comportement général du Conseil communal en tant qu'autorité, du comportement individuel des responsables de dicastères spécifiquement concernés, ainsi que des éventuelles interpellations de leurs agents communaux comme de leurs autorités de surveillance. Il en découle, sur la base des faits établis par l'enquête, une analyse en trois périodes distinctes, avec une conclusion propre à chacune d'elles :
 - **Pour la période 2001 à 2010**, le chargé d'enquête retient que le Conseil communal, sous l'impulsion de sa Syndique, Mme Solange Berset, a exercé de façon diligente ses attributions en lien avec l'activité de l'ancien boursier communal et que son comportement n'est pas constitutif d'une irrégularité au sens des articles 150ss LCo. Les manquements et imprécisions des autorités communales sur cette période (organisation de l'administration et processus de paiement) sont en effet limités et sans lien direct et étroit avec les malversations constatées.
 - **Pour la période 2011 à 2015**, le chargé d'enquête considère que le Conseil communal, sous la conduite de son Syndic, M. Jean-Bernard Schenewey, a manqué à son devoir de diligence en omettant de mettre en pratique les conclusions d'un audit finalisé en octobre 2014. Il retient que M. Jean-Bernard Schenewey a manqué – à tout le moins depuis octobre 2014 – à son devoir de diligence en n'exerçant pas de manière suffisante certaines attributions conférées au syndic en tant qu'autorité de surveillance, sous l'angle de la matérialité (signature d'ordres de virement sans vérifications suffisantes et défaut de mise en pratique des conclusions de l'audit diligenté par le Conseil communal en 2014). Pour le surplus, il renvoie aux résultats d'une précédente enquête préfectorale, laquelle avait conclu le 24 juillet 2012 à l'absence de cadre organisationnel suffisant de l'exécutif belfagien, à la nécessité pour les autorités communales de remédier à ce manque et au peu de cas fait par ces dernières des injonctions préfectorales en relation avec le respect dudit cadre organisationnel.

- Finalement, **pour la période 2016 à 2019**, le chargé d'enquête procède à une nouvelle subdivision, à savoir :
 - Entre 2016 et juillet 2018, période durant laquelle le Conseil communal, sous l'impulsion de sa Syndique, Mme Rose-Marie Probst, a répondu de façon diligente aux défis soulevés par l'activité déficiente de l'ancien boursier communal. Toutefois, Mme Rose-Marie Probst a manqué à son devoir de diligence en n'exerçant pas de manière suffisante certaines attributions conférées à la syndique en tant qu'autorité de surveillance, sous l'angle de la matérialité (signature d'ordres de virement portant sur des montants importants sans procéder aux vérifications suffisantes).
 - Entre juillet 2018 et juillet 2019, le Conseil communal a minimisé la gravité des dysfonctionnements portés à sa connaissance et a tardé à prendre les mesures qui s'imposaient à lui en vertu de son devoir général de gestion diligente des affaires communales. Mme Rose-Marie Probst, quant à elle, a manqué de façon importante à son devoir de diligence en n'exerçant pas de manière suffisante certaines attributions conférées à la syndique en tant qu'autorité de surveillance, que cela soit sous l'angle de la temporalité – écoulement important du temps avant la prise de mesures, en dépit de recommandations claires des autorités de surveillance et ouverture d'une enquête en juillet 2019 seulement – ou de la matérialité – mesures trop légères au regard de la gravité des dysfonctionnements constatés, lacunes dans la mise en œuvre et le suivi des mesures prononcées, et, plus que tout, poursuite de la signature d'ordres de virement conséquents sur une base hebdomadaire quand bien même les activités du boursier communal étaient sujettes à caution.
 - Dès juillet 2019, le chargé d'enquête note que le Conseil communal, sous l'impulsion de sa Syndique, Mme Rose-Marie Probst, a œuvré de façon diligente à l'élucidation des malversations constatées et au rétablissement de la situation financière, règlementaire et politique de la Commune de Belfaux.

13. Conformément à l'art. 73e al. 2 lit. c RELCo, le chargé d'enquête doit proposer dans son rapport final au Préfet les mesures propres à remédier aux irrégularités constatées.

Dans son rapport, le chargé d'enquête relève toutefois que, dès l'ouverture d'enquête et en raison de la gravité de la situation découverte à l'automne 2019, l'autorité préfectorale a déjà pris – au titre de mesures urgentes – la plupart des mesures prévues par la loi au terme de l'enquête. Après un examen détaillé des différentes mesures envisagées par la loi sur les communes, le chargé d'enquête renonce ainsi à recommander d'autres mesures à l'autorité de surveillance que celles d'ores et déjà prises au titre de mesures provisionnelles.

14. A cet égard, et compte tenu de l'ensemble des circonstances, des éléments versés au dossier d'enquête et du cadre légal applicable, le Préfet fait siennes les considérations de l'enquêteur. Dans le détail, il est ainsi retenu :

- que le prononcé d'un avertissement n'entre pas en ligne de compte, dès lors que, principalement, les personnes qui pourraient en faire l'objet ne sont plus en fonction et, subsidiairement, que l'équité aurait commandé d'y renoncer en raison d'une part de la pleine collaboration des personnes concernées et d'autre part de l'impact que cette affaire a eu sur elles ;

- que le soussigné avait déjà saisi le Ministère public de l'affaire avant même d'ouvrir la présente enquête administrative et que la procédure pénale ainsi initiée est actuellement pendante en 2^e instance cantonale ;
 - que les mesures de réorganisation qui s'imposaient ont déjà été entreprises par le Conseil communal en étroite collaboration avec la cellule d'accompagnement instaurée par le soussigné, laquelle est par ailleurs parvenue elle-même à la conclusion que sa mission était accomplie et qu'elle pouvait être dissoute ;
 - qu'aucune mesure entrant dans la sphère de compétence du Conseil d'Etat n'entre en ligne de compte.
15. Il convient ainsi de constater que l'ampleur des détournements à l'origine de la présente affaire a nécessité, dès leur découverte, la prise immédiate de dispositions propres à assurer le rétablissement d'un fonctionnement normal au sein de la Commune de Belfaux, ceci par le prononcé de mesures préfectorales provisionnelles et sans attendre les résultats de l'enquête.
- On relèvera par ailleurs que certaines des mesures mises en œuvre par le Conseil communal avec le concours de la cellule d'accompagnement concordent avec les nouvelles prescriptions légales entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2021 et qui précisent le cadre entourant les aspects financiers de la gestion communale. En particulier, la loi sur les finances communales (LFCo ; RSF 140.6) et son ordonnance d'application (OFCo ; RSF 140.61) encadrent désormais plus précisément les mécanismes de contrôle interne et de surveillance. Elles prévoient notamment l'instauration d'un système de contrôle interne (art. 55 s. LFCo) et l'application d'un nouveau modèle comptable (art. 19 al. 1 et 13 al. 2 OFCo).
16. Finalement, le soussigné ne saurait clore cette enquête sans relever que, au-delà de l'impact de celle-ci sur la commune de la Belfaux, cette affaire, certes particulière, doit inciter les instances politiques, en concertation avec les autorités de surveillance et services spécialisés, à saisir l'opportunité de l'entrée en vigueur de la LFCo et de la révision annoncée de la LCo pour mener, respectivement poursuivre un travail de réflexion sur la gouvernance communale, avec comme points particuliers d'attention les limites du système de milice, l'effectivité de l'autonomie communale et la professionnalisation des structures communales. A cet égard, les enseignements à tirer de la 1^{ère} année de mise en œuvre de la législation sur les finances communales constitueront – à n'en point douter – une source d'inspiration utile aux autorités cantonales et communales, comme à leurs partenaires financiers, dont en particulier les organes de révision en charge de mandats communaux.
17. Compte tenu de tout ce qui précède, la procédure d'enquête peut être close en application de l'art. 73h al. 2 RELCo.
18. Les frais de procédure de cette affaire, par CHF 14'740.-, sont mis à la charge de la commune de Belfaux (art. 151f LCo).

Ce montant comprend, d'une part, les frais d'enquête à proprement parler, à hauteur de CHF 12'740.-. Ces derniers sont fixés sur la base du décompte horaire remis par le chargé d'enquête, en application par analogie des tarifs prévus à l'Annexe 1 de l'Ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41).

D'autre part, il comprend les frais relatifs à l'ordonnance d'ouverture d'enquête, aux décisions de prolongation du mandat de la cellule d'accompagnement, à l'appui assuré au chargé d'enquête par les services de la Préfecture, ainsi que les frais relatifs à la présente décision. Conformément à l'art. 1 du Tarif du 10 janvier 1992 concernant les émoluments de préfecture (RSF 122.3.61), ceux-ci sont fixés à CHF 2'000.-, soit le montant maximum de l'émolument facturable, de telle sorte que la part des travaux effectués par la Préfecture dans la présente enquête dépassant ce montant n'est pas refacturée à la Commune de Belfaux. Il convient finalement de préciser que, conformément à la pratique préfectorale, les frais relatifs à l'instruction préliminaire et aux interventions du soussigné ne sont pas facturés.

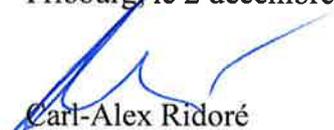
19. Conformément à l'art. 158 LCo, la présente ordonnance peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (art. 114 al. 1 lit. c CPJA) dans un délai de trente jours dès sa communication (art. 79 al. 1 CPJA).

Ordonne :

1. L'enquête administrative concernant le fonctionnement financier de la Commune de Belfaux est close.
2. Il est pris acte du fait que les mesures prises par l'autorité de surveillance au titre de mesures provisionnelles ont porté leurs fruits. Partant, il est renoncé à la prise de mesures additionnelles.
3. Les frais de procédure, par CHF 14'740.-, sont mis à la charge de la Commune de Belfaux.
4. Conformément à l'art. 158 LCo, la présente ordonnance peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal dans un délai de trente jours dès sa communication.
5. La présente ordonnance est communiquée :
 - Céans :
 - o à M. Patrick Nicolet ;
 - Par pli recommandé, accompagné d'une copie du rapport final :
 - o au Conseil communal de Belfaux ;
 - o à Mme Rose-Marie Probst ;
 - o à M. Jean-Bernard Schenewey ;
 - o à Mme Solange Berset ;
 - o à Mme Jacqueline Gury Racine ;
 - o à M. François Gendre ;
 - o à Mme Anne Lise Meyer ;
 - o à Mme Chantal Barras ;
 - o à M. Laurent Wolfer ;
 - o à Mme Fabienne Aeby ;
 - o à M. Michel Sallin ;
 - o à M. Roger Descloux ;
 - o à M. Emmanuel Ducotterd ;
 - o à M. Jean-Michel Baechler.

- en copie, par pli simple, avec une copie du rapport final :
 - à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ;
 - au Service des communes ;
 - au Conseil général de la Commune de Belfaux ;
 - au mandataire de l'ancien boursier communal, Me André Clerc, avocat à Fribourg.

Fribourg, le 2 décembre 2021


Carl-Alex Ridoré
Préfet de la Sarine

