



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Préfecture de la Sarine **PRSA**
Oberamt des Saanebezirks **OASA**

Grand-Rue 51, Case postale, 1701 Fribourg

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

Réf. : LMG (Bulle)
(à rappeler dans toute correspondance)

Ordonnance de clôture de l'enquête administrative

Commune de Bulle

—

Ordonnance

—

La Préfète de la Sarine

statuant en qualité de Préfète suppléante extraordinaire

Vu :

- > la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) et son règlement d'exécution (RELCo ; RSF 140.11) ;
- > la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo ; RSF 140.6) ;
- > le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) ;
- > l'instruction préliminaire menée par le Préfet de la Gruyère et le dossier constitué ;
- > la décision 2022/209 du 16 décembre 2022 du Conseiller d'État, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts ;
- > l'ordonnance du 28 mars 2023 d'ouverture d'une enquête administrative prononcée par la Préfète suppléante extraordinaire ;
- > le rapport final du 28 juin 2024 établi par Me Thierry Gachet, enquêteur ;
- > les autres pièces au dossier, en particulier les déterminations des personnes et entité concernées par l'enquête ;

—

Considérant en fait et en droit :

1. Déroulement de l'enquête administrative

1. En date du 8 septembre 2022, le Préfet de la Gruyère Vincent Bosson a informé le Conseil communal de la Commune de Bulle (ci-après : le Conseil communal) qu'il ouvrait une instruction préliminaire afin de déterminer si de potentielles irrégularités avaient été commises (notamment en lien avec l'obligation pour le Conseil communal de gérer les affaires communales en administrateur diligent). Afin de pouvoir dresser un état de situation, le Préfet de la Gruyère ordonnait au Conseil communal de produire un certain nombre de documents.

Cette démarche faisait suite à l'envoi, le 2 septembre 2022, à la Préfecture de la Gruyère par Éric Gobet¹ d'une copie du courrier de démission de sa fonction de Conseiller communal, ainsi que d'une copie du rapport établi par le Prof. Jean-Baptiste Zufferey quant à la rémunération de Raoul Girard en lien avec sa fonction de président du conseil d'administration de Gruyère Énergie SA (ci-après : GESA). En parallèle, le 7 septembre 2022, Éric Gobet avait par ailleurs adressé au Préfet de la Gruyère par l'entremise de Me Alexis Overney, avocat à Fribourg, une dénonciation administrative relative à la décision du 30 août 2022 du Conseil communal portant sur la rémunération de Raoul Girard ainsi que sur la pratique du Conseil communal en matière d'accès par ses membres aux procès-verbaux des séances.

2. En date du 14 septembre 2022, le Préfet de la Gruyère a accusé réception de la dénonciation d'Éric Gobet du 7 septembre 2022 et, tout en lui rappelant que le dénonciateur ne bénéficiait, en application de l'article 112 al. 2 CPJA, d'aucun des droits conférés à la partie, l'a informé, en application du même article, qu'une instruction préliminaire avait été ouverte. Ce courrier a été adressé en copie au Conseil communal, avec une copie de la dénonciation du 7 septembre 2022.
3. Suite à l'analyse des documents produits par le Conseil communal, le Préfet de la Gruyère est parvenu à la conclusion que des investigations complémentaires se devaient d'être entreprises pour l'ensemble de l'affaire. Toutefois, dans la mesure où ces investigations complémentaires étaient susceptibles de concerner des personnes avec lesquelles il entretenait des relations d'amitié étroites, le Préfet de la Gruyère a informé le 14 novembre 2022 la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) de sa décision de se récuser dans cette affaire. Par courriel du 22 novembre 2022 adressé au Conseiller d'État, Directeur IAF, le Préfet de la Gruyère a précisé que ces relations

¹ Durant la **législature 2016-2021**, le Conseil communal de Bulle est composé comme suit :

- Sont élu-e-s le 28 février 2016 (par ordre des suffrages obtenus) : Raoul Girard, Patrice Morand (nouveau), David Seydoux, Johanna Gapany (nouvelle), Jacques Morand (nouveau), Marie-France Roth Pasquier, Nicolas Wyssmueller (nouveau), Chantal Pythoud (nouvelle) et Jérôme Tornare (nouveau). Pierre Pythoud n'est pas réélu, les nouveaux et nouvelles arrivant-e-s remplacent cinq membres du Conseil communal de la législature 2011-2016 qui ne s'étaient pas représentés.
- Évolutions en cours de législature : Raoul Girard démissionne ; il est remplacé par Sébastien Lauper (2019). Johanna Gapany démissionne, elle est remplacée par Éric Gobet (2019).

Durant la **législature 2021-2025**, le Conseil communal de Bulle est composé comme suit :

- Sont élu-e-s le 7 mars 2021 (par ordre des suffrages obtenus) : Nicolas Wyssmueller, Chantal Pythoud, Marie-France Roth Pasquier, Jacques Morand, David Seydoux, Éric Gobet, Kirthana Wickramasingam (nouvelle), Nicolas Pasquier (nouveau) et Jérôme Tornare. Patrice Morand ne s'est pas représenté, Sébastien Lauper n'a pas été réélu.
- Évolution en cours de législature : Éric Gobet démissionne ; il est remplacé par Estelle Zermatten (2022).

d'amitié étroites concernaient principalement Éric Gobet, ancien membre du Conseil communal, et le directeur général de GESA.

4. Par décision du 16 décembre 2022, le Conseiller d'État, Directeur IAF, a pris acte de la récusation du Préfet de la Gruyère et a désigné la Préfète de la Sarine comme Préfète suppléante extraordinaire (ci-après : la Préfète), la chargeant d'ouvrir une enquête administrative en application de l'article 151a LCo. Tenue par la loi d'exécuter les instructions du Conseil d'État et de ses Directions (art. 14 al. 2 de la loi sur les préfets), la Préfète a, le 28 mars 2023, prononcé l'ouverture d'une enquête administrative portant sur le fonctionnement du Conseil communal. Cette enquête, confiée à Me Thierry Gachet, avocat à Fribourg (ci-après : l'enquêteur), avait pour objet l'examen des processus internes de gouvernance du Conseil communal et de leur aptitude à guider le Conseil dans l'accomplissement de ses attributions et de ses tâches telles qu'elles découlent de la LCo – en particulier sous l'angle de la fixation du traitement du personnel communal et de la surveillance de son activité (art. 60 al. 3 lit. f LCo) et sous l'angle de la gestion par le Conseil des affaires de la commune en administrateur diligent (art. 82 al. 1 LCo), y compris en ce qui concerne le suivi et l'exécution par le Conseil de ses propres décisions – et de la LFCo – en particulier la gestion des finances communales selon les buts et principes listés aux articles 1 et 4 LFCo.
5. En date du 20 novembre 2023, l'enquêteur a notifié aux personnes et entité concernées par l'enquête² le rapport d'enquête provisoire, ouvrant, conformément à l'article 73f RELCo, un délai de 20 jours non prolongeable pour la consultation du dossier ainsi que pour le dépôt d'éventuelles déterminations et demandes de compléments d'instruction.

Dans le délai susmentionné, des déterminations et des demandes de compléments d'instruction ont été déposées par le Conseil communal, Jacques Morand, Éric Gobet et Raoul Girard, toutes par l'entremise de leurs mandataires respectifs.

6. Le 25 janvier 2024, Éric Gobet a interpellé l'enquêteur sur la question de la capacité de Me Pierre Mauron à représenter le Conseil communal, dès lors qu'il se trouverait dans un rapport étroit d'amitié avec Raoul Girard. Après avoir obtenu les déterminations de Me Pierre Mauron, la Préfète a rappelé au Conseil communal, le 15 mars 2024, qu'il était seul responsable de la désignation de son mandataire. Elle lui a au surplus indiqué que, dès lors qu'il n'avait pas réagi aux échanges de courriers susmentionnés dont il avait reçu une copie, elle considérait que son choix de mandater Me Pierre Mauron demeurait actuel et qu'elle n'entendait pas interférer dans l'exercice de cette faculté. Le même jour, elle a informé Éric Gobet de cet état de fait.
7. Par courrier du 3 mai 2024, Patrice Morand a, notamment, demandé à la Préfète d'être libéré de son secret de fonction. Dans sa réponse du 13 mai 2024, elle lui a rappelé les bases légales topiques et l'a rendu attentif au fait que le secret prévu par l'article 83b LCo demeurait même après la cessation de l'exercice de la fonction. Elle l'a pour le surplus renvoyé à agir par devant le Préfet de la Gruyère, autorité ordinaire de surveillance de la Commune de Bulle, s'il entendait obtenir la levée dudit secret.
8. Suite à la mise en œuvre de mesures d'instruction complémentaires, l'enquêteur a, en date du 8 mai 2024, communiqué aux personnes et entité concernées par l'enquête son rapport complémentaire au rapport provisoire, ouvrant en application analogique de l'article 73f RELCo un délai non

² À savoir, outre le Conseil communal de Bulle comme entité, par ordre alphabétique : Johanna Gapany, Raoul Girard, Éric Gobet, Jacques Morand, Patrice Morand, Nicolas Pasquier, Chantal Pythoud, Marie-France Roth Pasquier, David Seydoux, Jérôme Tornare, Kirhana Wickramasingam, Nicolas Wyssmueller et Estelle Zermatten.

prolongeable de 20 jours pour la consultation du dossier ainsi que le dépôt d'éventuelles déterminations et de demandes de nouveaux compléments d'instruction.

Cette nouvelle phase de consultation a provoqué, dans le délai susmentionné, le dépôt d'observations par le Conseil communal, Jacques Morand, Éric Gobet et Raoul Girard, toutes par l'entremise de leurs mandataires respectifs, ainsi que par Nicolas Wyssmueller.

9. Par courrier du 13 mai 2024, le Conseil communal a, par l'entremise de son mandataire Me Pierre Mauron, requis la révocation du délai imparti par l'enquêteur le 8 mai 2024, au motif que le rapport complémentaire au rapport provisoire n'avait pas été notifié à son mandataire. Il a au surplus demandé à la Préfète de rappeler à l'ordre et de sanctionner l'enquêteur, se plaignant d'une violation des règles de procédure et de son droit d'être entendu. Par courrier du 15 mai 2024, la Préfète a indiqué au mandataire du Conseil communal que les faits présentés dans son courrier l'étaient de manière tronquée, notamment du fait que le rapport complémentaire au rapport provisoire lui avait bel et bien été notifié dans la matinée du 13 mai 2024.
10. Par courrier du 16 mai 2024, Patrice Morand a sollicité la Préfète pour qu'elle mette sur pied une médiation, formulant pour le surplus diverses propositions pour la résolution des difficultés traversées par la Commune de Bulle. Dans sa réponse du 31 mai 2024, la Préfète a indiqué à Patrice Morand que son écrit était versé au dossier comme détermination déposée dans la cadre de la consultation sur le rapport complémentaire au rapport provisoire. Pour le surplus, elle a exposé que les conditions pour une médiation n'étaient pas remplies et qu'à défaut d'une requête émanant du Conseil communal, elle examinerait la pertinence d'un tel processus une fois le rapport final déposé.
11. Par courrier du 3 juin 2024, le Conseil communal, par l'entremise de son mandataire Me Pierre Mauron, a transmis directement à la Préfète une copie des déterminations déposées dans la cadre de la consultation sur le rapport complémentaire au rapport provisoire. Dans cette même correspondance, Me Pierre Mauron a sollicité de pouvoir rencontrer la Préfète pour évoquer, sur mandat du Conseil communal, les suites que celui-ci entendait donner à cette affaire. Par courrier du 7 juin 2024, la Préfète a convié Me Pierre Mauron à un entretien à la Préfecture de la Sarine le 12 juin 2024.
12. Le 12 juin 2024, la Préfète a rencontré Me Pierre Mauron. Lors de cette rencontre, Me Pierre Mauron a exposé que le Conseil communal examinait la possibilité, pour clarifier la situation quant aux montants dus par Raoul Girard à la Commune, respectivement à Raoul Girard par la Commune, sans attendre l'issue d'une éventuelle procédure de contestation de l'ordonnance de clôture d'enquête, de rendre une nouvelle décision sur ce point. À cet égard, il s'interrogeait sur la compatibilité d'une telle décision avec l'enquête en cours. La Préfète a rappelé au Conseil communal qu'il demeurait libre de rendre une nouvelle décision malgré la procédure en cours. Elle a également indiqué qu'il importait que l'éventuelle décision s'inscrive dans la logique des rapports Zufferey, Dafflon et Gachet désormais – ou prochainement – à disposition du Conseil communal, qu'elle repose sur des bases légales correctes et qu'elle ait pour seul objectif de servir les intérêts de la Commune.
13. En date du 28 juin 2024, l'enquêteur a remis à la Préfète son rapport final, conformément au prescrit de l'article 73 RELCo. Par courrier du 4 juillet 2024, la Préfète a indiqué aux personnes et entité concernées par l'enquête que le rapport final avait été déposé et qu'elles pouvaient en obtenir un exemplaire au format papier sur simple demande. Pour le bon ordre de la procédure et afin d'encadrer l'exercice éventuel du droit inconditionnel de réplique, elle a informé les personnes et

entité concernées par l'enquête et susceptibles de faire l'objet de mesures de leur faculté de déposer d'éventuelles observations sur ce document dans un délai de 30 jours commençant à courir le 10 juillet 2024.

14. Par courriel du 3 juillet 2024, Maude Tornare, journaliste à *La Liberté*, a demandé l'accès au rapport final de l'enquêteur. Par détermination du même jour, la Préfète a différé l'accès au document jusqu'au prononcé de la présente ordonnance et suspendu la procédure d'accès tout en réservant d'éventuelles restrictions à l'accès découlant de droits de tiers. Elle a notamment indiqué que, si le rapport d'enquête était considéré comme un document accessible au sens de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5), il marquait une étape de la procédure d'enquête administrative, laquelle ne sera entièrement clôturée – sous réserve des voies de droit – qu'avec le prononcé de l'ordonnance de clôture. Dans cette attente, il ne pouvait être remis sans entraver notablement le processus décisionnel en cours. Elle a par ailleurs rappelé que la LInf, garantissant la nécessaire transparence du fonctionnement des organes publics, encadrait les accès qu'elle autorise par des règles procédurales pour préserver les droits des tiers, notamment sous l'angle de la protection de la personnalité. C'était la raison pour laquelle ceux-ci devraient encore être consultés avant qu'une transmission du rapport ne puisse intervenir.
15. Par courriel du 5 juillet 2024, Xavier Schaller, journaliste à *La Gruyère*, a demandé l'accès au rapport final de l'enquêteur. Par détermination du 8 juillet, la Préfète a différé l'accès au document jusqu'au prononcé de la présente ordonnance et suspendu la procédure d'accès tout en réservant d'éventuelles restrictions à l'accès découlant de droits de tiers. Elle a effectué les mêmes rappels procéduraux que dans sa détermination sur la requête de Maude Tornare.
16. Entre le 5 juillet et le 12 juillet 2024, le Conseil communal, Éric Gobet, Nicolas Pasquier, Patrice Morand, Chantal Pythoud, David Seydoux, Jacques Morand, Nicolas Wyssmueller, Johanna Gapany et Raoul Girard ont demandé et obtenu une copie papier et dotée d'un filigrane individuel du rapport final.
17. En date du 23 juillet 2024, le Conseil communal a communiqué à la Préfète une copie de la décision qu'il avait rendue le même jour, par laquelle il révoque ses décisions antérieures des 15 octobre 2019 et 30 août 2022, retient que la rémunération perçue par Raoul Girard pour son activité auprès de GESA entre le 1^{er} juillet 2019 et le 30 août 2022 doit être intégralement restituée à la Commune et décide que la Commune doit rétribuer les heures supplémentaires effectuées par Raoul Girard sur cette même période. Statuant en opportunité, le Conseil communal retient que les montants dus de part et d'autre sont équivalents et que, partant, la Commune et Raoul Girard n'ont, l'un envers l'autre, aucune créance à ce titre.
18. En date du 6 août 2024, le PLR Bulle – La Tour-de-Trême, par son président et son chef de groupe au Conseil général, regrettant que la publication des conclusions du rapport final et la communication des mesures en découlant n'aient pas encore été effectuées, a demandé à la Préfète de fixer une date à laquelle cette publication interviendrait, déplorant au surplus le retard pris. Par courrier du 10 septembre 2024, la Préfète a rappelé le déroulement d'une enquête administrative et les garanties procédurales reconnues aux personnes et entité concernées par l'enquête ainsi que réfuté tout retard dans la conduite de l'enquête. Elle a au surplus refusé d'accéder à la requête qui lui était soumise et regretté la tentative de mise sous pression dont elle faisait l'objet.
19. Dans le délai prolongé pour ce faire, le Conseil communal et Jacques Morand ont, par l'intermédiaire de leurs mandataires, déposé des déterminations sur le rapport final. Raoul Girard a

renoncé à se déterminer, renvoyant pour le surplus aux déterminations déjà déposées sur le rapport provisoire et sur les compléments au rapport provisoire.

20. En date du 5 novembre 2024, *La Liberté* a publié plusieurs articles fondés sur des informations tirées du rapport final de l'enquêteur, dont le rédacteur en chef du quotidien indiquait avoir obtenu une copie. Considérant que le fait qu'un tiers non-autorisé soit en possession d'une copie du rapport final de l'enquêteur, alors même que l'enquête était en cours, laissait penser qu'une violation du secret de fonction avait été commise par une ou plusieurs personnes destinataires dudit rapport, la Préfète a déposé le même jour une dénonciation pénale pour violation de l'article 320 du code pénal suisse contre inconnu auprès du Ministère public fribourgeois. Toujours le 5 novembre 2024, la Préfète a émis un communiqué de presse annonçant le dépôt de la dénonciation pénale et rappelant que, malgré sa divulgation non-autorisée, le rapport d'enquête demeurerait confidentiel jusqu'au prononcé de l'ordonnance de clôture de l'enquête administrative et l'aboutissement des procédures fondées sur la LInf.

2. Rappel du cadre légal

21. Dans la perspective restaurative qui doit animer toute enquête administrative (cf. *infra*), ce chapitre présente les dispositions légales entourant l'activité du conseil communal et de ses membres, à tout le moins celles qui sont pertinentes dans le cas d'espèce. Ces dispositions figurent essentiellement dans la loi sur les communes (LCo) et son règlement d'exécution (RELCo), dans la loi sur les finances communales (LFCo) et son ordonnance d'application (OFCo), de même que dans le règlement d'organisation du Conseil communal de Bulle (ROrgCC/Bulle).

Dans ce chapitre, ces dispositions sont présentées de manière générale. Des précisions, respectivement des éléments juridiques plus spécifiques, sont apportés au stade de la qualification juridique des faits établis par l'enquête.

2.1. Intervention de l'autorité préfectorale en matière de haute surveillance

2.1.1. Sous l'angle des compétences

22. L'architecture de la haute surveillance sur le fonctionnement communal est construite sur le principe de subsidiarité. La loi sur les communes prévoit ainsi une responsabilisation des communes, à qui il appartient de rechercher, elles-mêmes, les causes des irrégularités constatées et de prendre les mesures nécessaires.
23. Sous réserve de ses attributions de conseil et d'assistance (art. 146 al. 2 LCo), l'autorité préfectorale n'intervient ainsi à proprement parler – sous la forme d'une invitation à remédier à la situation, d'une action par substitution, d'une instruction préliminaire ou d'une enquête administrative – qu'en cas d'irrégularités non résolues par la commune (art. 151 et 151a LCo, art. 73c RELCo). En situation extraordinaire, la loi sur les communes est ainsi structurée selon le principe de l'autorégulation des communes (pour le tout, voir le Message 237 du 6 décembre 2005 du Conseil d'État au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes, not. pp. 4, 5, 7 et 19 ss).
24. Dans le cadre de son intervention, l'autorité préfectorale est compétente pour agir en lieu et place de la commune et annuler les décisions communales (art. 151 al. 2 LCo). Si son intervention prend la forme d'une enquête administrative, elle peut en outre, en cas d'urgence, prendre les mesures provisoires permettant d'assurer la gestion de la commune (art. 151c al. 1 LCo), puis, à l'issue de l'enquête, prononcer un avertissement, transmettre le dossier au Ministère public, prononcer des mesures de réorganisation du conseil communal ou toutes autres mesures propres à rétablir le bon fonctionnement du conseil communal ou de l'administration communale, transmettre le dossier au Conseil d'État si l'une des mesures envisagées entre dans la sphère de compétences de cette autorité, ou encore fixer le montant des frais de son intervention (art. 151c al. 2 LCo).

2.1.2. Sous l'angle matériel

25. La notion d'irrégularité, centrale pour le processus de haute surveillance puisqu'elle est la condition à son déclenchement (cf. le titre du chapitre 8.2 de la LCo), n'est pas définie par la loi. Sur la base de l'article 151a LCo, qui pose le cadre de l'intervention préfectorale sous la forme d'une enquête administrative, on peut toutefois retenir qu'une irrégularité n'est, dans ce contexte, pas une simple imperfection dans le fonctionnement communal et qu'un certain seuil de matérialité doit être atteint, dès lors que cet article mentionne la violation des prescriptions légales, respectivement une grave menace portant sur la bonne administration de la commune.

26. Le seuil de matérialité, dont le franchissement correspond 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. Ce manque potentiel de diligence s'examine tant au regard de décisions concrètes qu'à l'aune de la présence ou de l'absence de processus mis en place par le Conseil communal et ses membres pour assurer la bonne administration de la commune.
27. Il en découle qu'une enquête administrative diligentée par l'autorité préfectorale, directement ou sur mandat du Conseil d'État, 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'article 82 LCo (sur les attributions et responsabilités du conseil communal, cf. *infra*). Il convient également de rappeler que les personnes siégeant au sein du conseil communal sont élues par le corps électoral communal et qu'elles ont à ce titre, vis-à-vis de la collectivité communale, une responsabilité que l'on peut qualifier de politique. Si l'engagement de ces personnes ou leur manière d'accomplir leur mandat ne répond pas aux attentes du corps électoral, la « sanction » principale doit demeurer celle de l'absence de réélection. Dans le respect de l'autonomie communale, l'autorité de surveillance n'intervient ainsi que sous l'angle de la légalité du comportement des autorités communales. L'examen en opportunité, réservé par l'article 149 al. 2 LCo, doit se faire avec retenue et ne concerne que les cas où la bonne administration de la commune est gravement menacée.

2.1.3. Sous l'angle procédural

28. Sous l'angle procédural, finalement, quand l'intervention préfectorale prend la forme d'une enquête administrative, la procédure est conduite par l'enquêteur désigné, lequel établit un rapport final d'enquête sur la base d'un rapport provisoire mis en consultation auprès des personnes concernées, des déterminations reçues dans ce contexte et des compléments d'enquête mis en œuvre. Remis à l'autorité préfectorale, ce rapport d'enquête est un document dépourvu de force contraignante, inhérent à la procédure d'enquête et destiné à permettre à l'autorité d'envisager, cas échéant, une ou plusieurs mesures. Il convient de relever que les personnes concernées ne peuvent pas prétendre à ce que des corrections soient apportées au rapport, le législateur leur donnant uniquement l'opportunité de s'exprimer, en tant que personnes concernées (cf. arrêt TC FR 601 2020 20 du 16 juillet 2020, consid. 1.4).
29. Bien que la loi ne le rende pas obligatoire, la soussignée a, compte tenu de l'ampleur prise par la présente procédure et du volume combiné du rapport d'enquête et des différentes déterminations, choisi, au stade de l'élaboration de l'ordonnance de clôture, d'encadrer le droit inconditionnel de réplique reconnu par la jurisprudence à toute personne concernée par une décision administrative à rendre. Elle a ainsi formellement octroyé un délai aux personnes et entité concernées par l'enquête susceptibles de faire l'objet d'une mesure pour déposer d'éventuelles déterminations sur le rapport final d'enquête. Les autres personnes concernées par l'enquête ont, quant à elles, été avisées du dépôt du rapport final d'enquête.

30. Il convient encore de préciser que le rapport final d'enquête et l'ordonnance de clôture diffèrent en ce sens que le premier est établi par la personne chargée de l'enquête et qui l'a conduite (art. 73e al. 1 et 73h al. 1 RELCo), tandis que la seconde est prononcée par le préfet ou la préfète, sur la base du rapport final (art. 151c al. 2 LCo et 73h al. 2 RELCo). Dans l'établissement de l'ordonnance de clôture, structurée d'une manière similaire au rapport d'enquête, le préfet ou la préfète fait usage du large pouvoir d'appréciation que la loi lui reconnaît en matière de haute surveillance des communes pour déterminer quelles mesures, parmi celles à sa disposition (art. 151c al. 2 LCo), sont aptes et proportionnées pour restaurer un fonctionnement communal diligent. Si des mesures individuelles sont nécessaires, elles doivent avant tout être prononcées dans le but de garantir, à l'avenir, que le fonctionnement communal demeurera exempt d'irrégularités mettant en péril la bonne administration de la commune. En ce sens, la vocation d'une enquête administrative n'est pas de sanctionner, mais bien de restaurer les conditions matérielles et personnelles d'un fonctionnement communal régulier. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre la mesure de l'avertissement (art. 151c al. 2 lit. a LCo), mais également la révocation prononcée par le Conseil d'État (art. 151e al. 1 lit. a LCo). Si elles ont indéniablement toutes les deux un impact personnel sur celui ou celle qui en fait l'objet, elles ne visent en réalité pas à punir, mais à s'assurer, pour l'une en exposant clairement et solennellement le comportement attendu à l'avenir, pour l'autre en écartant de sa fonction la personne qui s'évertue à ne pas l'exercer convenablement, que la commune soit en mesure d'accomplir, via ses organes et les personnes qui les composent, ses tâches conformément au cadre légal.
31. En ce sens, et il en sera à nouveau question plus loin (cf. *infra*, pt. 6), il est particulièrement regrettable que la présente procédure ait été utilisée par certaines personnes ou entités, tant concernées par l'enquête que non, pour servir des intérêts personnels ou partisans. Ce faisant, elles l'ont instrumentalisée et l'ont détournée de sa vocation première, à savoir la restauration d'un fonctionnement de la Commune de Bulle conforme au cadre juridique, dans l'intérêt public. La dernière démonstration de ce manque de considération n'est autre que la remise à la presse d'un exemplaire du rapport final d'enquête avant même que la présente ordonnance ne soit rendue. Outre qu'elle manifeste un mépris crasse de la promesse ou du serment fait au moment de la prise de fonction, de même qu'une violation du secret de fonction, elle a eu pour conséquence la publication de plusieurs articles donnant l'impression que la procédure était close et que des sanctions définitives avaient été prononcées, ce alors même que le processus d'exercice du pouvoir d'appréciation de la soussignée, par le prononcé de l'ordonnance de clôture, était encore en cours. Une telle situation a pour conséquence de rendre difficilement compréhensible au grand public le déroulé d'une procédure d'enquête administrative, mais aussi et surtout d'entraver le retour à la sérénité du fonctionnement communal. Elle vient encore accentuer le sentiment de gâchis qui prédomine à l'issue de la présente procédure, tant il apparaît que ce sont, pour une bonne partie, quelques intérêts particuliers et/ou partisans divergents qui, en s'opposant, ont créé et entretenu un contexte propre à provoquer des attitudes, prises de position ou décisions bien éloignées de la défense de l'intérêt public à laquelle se sont pourtant engagées les personnes concernées.

2.2. Rôle et fonctionnement du Conseil communal

2.2.1. Généralités

32. Le conseil communal est une autorité collégiale (art. 61 al. 1 LCo), ce qui signifie, entre autres, que les membres qui la composent ont des obligations et certains devoirs spécifiques, liés au principe de collégialité, lequel implique notamment de projeter envers les tiers une image unique de l'autorité.

En effet, si la collégialité décrit un mode de gouvernance fondé sur un débat interne et la recherche d'un consensus, l'ensemble des membres qui compose l'autorité doit en assumer uniformément les conclusions communiquées envers les tiers. Ainsi, l'image extérieure donnée par le collège constitue une part importante de la crédibilité de cette même autorité.

En considération de la confiance que doit pouvoir inspirer l'action du collège, un certain nombre d'impératifs s'imposent aux membres du collège, à savoir :

- > l'absence de préjugés (impartialité),
 - > l'abstention de toute manifestation d'opinion susceptible d'instiller le doute chez l'administré sur son impartialité (devoir de réserve),
 - > la sincérité et la transparence à l'égard du conseil dans tout ce qui touche à la bonne administration de la commune (loyauté),
 - > la vigilance à l'égard de toutes formes de bénéfices, avantages ou faveurs, y compris les plus subtils, de la part de quiconque (intégrité) et
 - > l'abstention de tout comportement de nature à entamer la confiance placée en eux ou altérer l'autorité du collège (dignité).
33. Il apparaît utile d'insister à ce stade sur le fait que certaines composantes de la collégialité concernent plus spécifiquement le fonctionnement interne du conseil communal. En particulier, il est attendu des membres qu'ils expriment leur opinion en séance, dans la phase délibérative (principe de loyauté). Ce n'est qu'au prix de cette authenticité que le débat peut véritablement avoir lieu et que le consensus peut être trouvé. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les procès-verbaux des séances du conseil communal ne sont pas des documents publics : chaque membre doit pouvoir, en son âme et conscience, faire état de sa position, sans crainte qu'elle ne soit divulguée, afin de contribuer à prendre la décision qui sera ensuite portée par tous les membres vers l'extérieur. Il serait ainsi institutionnellement faux de renoncer à faire état d'une position divergente dans le cadre de la discussion au nom du principe de collégialité.
34. Le principe d'impartialité fait, quant à lui, l'objet d'une réglementation spécifique sous l'angle de l'obligation faite aux membres du conseil communal de se récuser pour le traitement des objets présentant pour eux ou leurs proches un intérêt spécial. Est considéré comme ayant un intérêt spécial à une affaire celui pour qui elle a un effet direct, en particulier d'ordre financier. La personne en situation de récusation a l'interdiction de participer à la délibération de l'objet en cause dans son ensemble, et pas uniquement au vote qui clôt cette délibération. Elle doit ainsi quitter la salle de séance avant même que la délibération ne débute. La personne en situation de récusation doit par ailleurs se récuser de son propre mouvement et il appartient au conseil communal dans sa globalité de veiller à l'application des règles de récusation. Un défaut de récusation entraîne la nullité de la décision (pour le tout, cf. art. 65 LCo et art. 25 à 31 RELCo).

Les principes exposés ci-avant valent toutes choses égales par ailleurs pour les employés communaux, quand un objet qui les intéresse directement est traité (cf. art. 73 al. 1 LCo). L'article 38 RELCo mentionne d'ailleurs explicitement que les règles sur la récusation des membres du conseil communal s'appliquent au secrétaire communal.

2.2.2. Attributions du conseil communal

35. Conformément à l'article 60 LCo, qui en règle les attributions, le conseil communal dirige et administre la commune. En situation ordinaire, les dispositions suivantes sont notamment applicables.
- > Le conseil communal a le devoir de gérer les affaires de la commune en administrateur diligent (art. 82 al. 1 LCo ; voir *mutatis mutandis* le devoir de diligence de l'administrateur fondé sur l'art. 722 al. 1 CO et la jurisprudence y relative) ;
 - > Il a la responsabilité de prendre toutes les initiatives propres à promouvoir le bien de la commune (art. 82 al. 2 LCo) ;
 - > Il engage le personnel, fixe son traitement et surveille son activité (art. 60 al. 3 lit. f LCo) ;
 - > Il gère les finances communales selon les principes généraux posés par la LFCo (art. 4 LFCo).
36. Outre ses attributions légales, listées de manière exemplative à l'article 60 al. 3 LFCo, le conseil communal dispose d'une compétence résiduelle pour toutes les attributions qui ne sont pas déléguées à un autre organe par la loi (art. 60 al. 2 LCo).
37. En lien avec la fixation du traitement du personnel communal, il n'existe aucune règle spécifique de droit cantonal, ni par conséquent d'obligation de se référer, par exemple, aux grilles salariales de l'Etat. Ce sont les considérations générales de l'activité administrative qui s'appliquent, notamment la transparence, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. En pratique, cela se traduit généralement par l'adoption, par le Conseil communal, d'une grille des traitements composées de classes et de paliers. La seule limite du point de vue de l'autorité de surveillance en lien avec la fixation des traitements est le devoir général de diligence dans l'administration de la commune, à savoir trouver un équilibre adéquat entre l'affectation des ressources et la nécessité de disposer de personnel qualifié. La marge de manœuvre du conseil communal en la matière est ainsi très large.

2.2.3. Rôle et responsabilités du syndic

38. Le syndic dispose d'attributions légales spécifiques (art. 61 al. 2 LCo). Outre la direction des séances du conseil communal (art. 61a al. 1 LCo), il est garant, en situation ordinaire, du bon fonctionnement du conseil communal et de l'administration communale (art. 61a al. 2 LCo). En cas d'égalité au sein du conseil communal, c'est lui qui départage (art. 64 al. 3 LCo). Ces différents rôles sont teintés de l'idée de donner un visage à la responsabilité de la conduite de la commune (cf. Message 237, *op. cit.*, p. 5). Par ailleurs, il engage la commune par sa signature accompagnée de celle du secrétaire communal (art. 83 al. 1 LCo).
39. En situation extraordinaire et comme exposé plus haut, la LCo est structurée selon le principe de l'autorégulation des communes. Il en découle que celles-ci sont responsables du fonctionnement de leur administration et, par conséquent, des mesures qui doivent être prises pour remédier aux dysfonctionnements. Or, pour permettre à la commune de résoudre ce type de difficultés, le Grand Conseil, suivant le Conseil d'Etat dans son Message, a estimé, lors de la révision de la LCo en 2006, qu'il fallait donner des compétences supplémentaires au syndic (cf. Message 237, *op. cit.*, not. p. 5). Ces attributions sont les suivantes :
- > Art. 61a al. 3 LCo, attributions du syndic : il prend les mesures nécessaires en cas d'irrégularités (renvoi aux art. 150 et 150a) ;

- > Art. 150 al. 1 et al. 2 lit. a LCo, devoirs de la commune et de l'association de communes – règle générale : lorsqu'il constate des irrégularités dans la commune ou dans l'association de communes, l'organe compétent en recherche les causes et ordonne les mesures nécessaires ; l'organe compétent est le syndic si les irrégularités touchent l'administration de la commune ou le fonctionnement du conseil communal ou d'une commission ;
 - > Art. 150a al. 1 LCo, devoirs de la commune et de l'association de communes – mesures : le syndic peut, dans sa sphère de compétences, prendre notamment les mesures suivantes : (a) ordonner une enquête administrative, (b) après l'avoir entendu, décharger un conseiller communal d'un dossier ou de tout ou partie de son domaine de responsabilités, le temps de l'enquête administrative, et confier la tâche à un autre conseiller communal, (c) requérir l'intervention de l'autorité de surveillance.
40. La figure de cette « auto-surveillance » voulue par le législateur est donc le syndic. C'est à lui qu'il appartient de chercher à résoudre la difficulté constatée, par la mise en place de mesures que, par calcul, par manque de courage ou par crainte, le collège n'ose pas prendre. Il est, dans ce domaine et depuis la révision de 2006 de la LCo, investi de responsabilités et de pouvoirs particuliers puisqu'il peut – respectivement doit, selon les circonstances – agir seul, sans avoir à obtenir l'aval du collège, notamment pour ouvrir une enquête administrative ou pour décharger, le temps de l'enquête, un conseiller communal de son dicastère (pour le tout, cf. Message 237, *op. cit.*, p. 5). On notera également que le ROrgCC/Bulle donne, en présence d'une situation de conflit interne au Conseil communal, au Syndic la responsabilité de convoquer une séance extraordinaire pour tenir les discussions nécessaires à la définition d'une solution commune.

L'intervention du syndic comme premier maillon de surveillance ne requiert pas que les irrégularités dans le fonctionnement communal aient atteint un degré de caractérisation du niveau de celui requis pour une intervention préfectorale. Cette différence s'explique notamment par le fait que des démarches menées par le syndic sont un exercice de l'autonomie communale, tandis que les démarches du préfet ou des autres autorités chargées de la haute surveillance sont des restrictions, prévues par le droit cantonal, à cette autonomie.

2.2.4. Attributions des membres du conseil communal

41. Les rapports entre les membres du collège et le collège lui-même, de même que le fonctionnement du collège, font l'objet d'un encadrement par le règlement d'organisation du conseil communal, dont celui-ci se dote (art. 61 al. 4 LCo). Les membres du conseil communal ont l'obligation de participer aux séances de celui-ci (art. 63 LCo), ainsi que de se prononcer sur les objets qui lui sont soumis (art. 64 al. 2 LCo ; tout en ayant le droit de faire faire figurer au procès-verbal leur opposition à une décision, si cette opposition est motivée avant le vote, cf. art. 66 al. 2 LCo). Ces obligations sont les corolaires du devoir du conseiller communal d'assumer convenablement sa charge et du principe de collégialité.
42. Le conseil communal procède à une répartition entre ses membres de la responsabilité de l'examen préalable des affaires et de l'exécution des décisions (art. 61 al. 3 LCo ; cf. ég. art. 24a al. 1 lit. e RELCo, ainsi que les art. 1 al. 2 et 12 ROrgCC/Bulle). La loi prévoit ainsi, en plus du fonctionnement collégial du conseil communal décrit plus haut, une organisation en dicastères, avec pour chaque membre du conseil une responsabilité individuelle tant en amont qu'en aval des décisions prises par le collège. Cette responsabilité peut d'ailleurs aller jusqu'au traitement et à la prise de décisions individuelles du conseiller/de la conseillère dans des affaires d'importance secondaire, si une telle délégation est prévue par le conseil communal dans son règlement

d'organisation (art. 61 al. 5 LCo ; cf. p.ex. art. 25 ROrgCC/Bulle). En ce qui concerne l'exécution des décisions, le ROrgCC/Bulle attribue spécifiquement au responsable du dicastère concerné par une décision, la responsabilité de veiller à son exécution, éventuellement en coordination avec un autre membre du Conseil communal si plusieurs dicastères sont concernés (art. 12 ROrgCC/Bulle).

43. Comme on l'a vu, il appartient en principe au syndic de rechercher les causes d'une irrégularité et d'ordonner les mesures nécessaires, quand celle-ci touche l'administration de la commune ou le fonctionnement du conseil communal. Cette responsabilité ne laisse place à celle du collège dans son ensemble que quand le syndic est directement concerné par l'irrégularité (art. 150 al. 3 LCo), respectivement à deux membres du Conseil communal au moins quand le Syndic est à l'origine d'un conflit (art. 26 al. 2 ROrgCC/Bulle). La responsabilité du syndic en matière d'identification et de résolution d'irrégularités n'est ainsi pas absolue, mais primaire, de telle sorte que les membres du conseil communal ne peuvent pas se reposer entièrement sur le syndic. En effet, le syndic qui demeure inactif en présence d'une irrégularité génère, par cette inaction, une nouvelle irrégularité sous la forme de l'absence d'exercice de la compétence que lui confère l'article 150 al. 1 LCo. Or, dans ces circonstances, c'est au collège dans sa globalité de prendre les mesures habituellement dévolues au syndic.

3. Éléments établis par l'enquête et leur qualification juridique

44. Le chapitre suivant synthétise, par thématiques, les éléments établis par l'enquête et qui sont directement pertinents en lien avec le prononcé de mesures. Les éléments apportés par les personnes et entité concernées par l'enquête au titre de déterminations sur les différentes versions du rapport d'enquête sont reproduits là où cela est pertinent.
45. A titre liminaire, la soussignée relève le détail des investigations menées par l'enquêteur de même que le soin apporté à qualifier les éléments constatés. Le rapport final d'enquête contient ainsi de nombreux éléments qui seront utiles au Conseil communal pour mettre en œuvre les mesures prononcées et adapter ses processus. Sur cette base, la présente ordonnance peut se limiter à ne mentionner que les éléments – et leur qualification – qui sont directement liés à l'objet de l'enquête, respectivement qui jouent un rôle dans le prononcé ou non d'une mesure. Pour mémoire, l'enquête porte sur les processus internes de gouvernance du Conseil communal et leur aptitude à guider le Conseil dans l'accomplissement de ses attributions et de ses tâches telles qu'elles découlent de la LCo et de la LFCo.
46. C'est le lieu de noter que la procédure d'enquête, close par la présente ordonnance, s'intéresse avant tout à des questions structurelles et à la manière dont les personnes concernées fonctionnent au sein de ces structures, même si elle a été déclenchée par des événements spécifiques (décision du Conseil communal en lien avec la rémunération de Raoul Girard, démission d'Éric Gobet accompagnée d'une communication par voie de presse et du dépôt d'une dénonciation administrative). Si une reconstitution détaillée des étapes ayant conduit aux irrégularités justifiant l'ouverture de l'enquête administrative est nécessaire, c'est avant tout pour identifier les défaillances des processus et des personnes qui les appliquent. Ce sont ces derniers éléments qui sont déterminants pour l'intervention de l'autorité de surveillance, laquelle a pour vocation centrale de restaurer, autant que possible de concert avec les autorités communales, la bonne administration de la commune. Fondamentalement, l'enquête administrative ne s'intéresse donc que de manière indirecte à la question, pourtant érigée en titre à l'occasion de la fuite du rapport final d'enquête, de savoir si et combien Raoul Girard doit rembourser à la Commune. C'est l'affaire du Conseil communal, d'une part, de déterminer sur la base de la présente ordonnance, du rapport final d'enquête et dans le cadre de la mise en œuvre des mesures prononcées comment il entend organiser la suite des rapports de travail qui le lient à son secrétaire général, et, d'autre part, de régler la question des montants éventuellement dus entre la Commune et celui-ci, question qui fait l'objet de la décision du 23 juillet 2024 sur laquelle il sera revenu ultérieurement.
47. On notera finalement que, si les montants en jeu sont loin d'être négligeables – sous l'angle du seul remboursement par Raoul Girard des montants reçus de GESA, sans procéder à une quelconque limitation par compensation ou par prescription, il serait question, selon que l'on retienne un remboursement total ou un remboursement limité aux Fr. 16'000.-/an dépassant la prime-risque octroyée, de Fr. 63'000.- à Fr. 99'000.-, intérêts moratoires en sus, ceci étalé sur une période de près de quatre ans – ils doivent être mis en perspective avec le budget annuel de la Commune de Bulle, qui présente en 2024 un total de revenus de plus de Fr. 140'000'000.-. Ce rapport de proportion ne vise aucunement à excuser ou à relativiser le moindre comportement des personnes concernées par l'enquête. Il sert uniquement à rappeler que, dès lors que l'autorité de surveillance s'intéresse à identifier et prononcer les mesures aptes à éliminer les irrégularités qui frappent le fonctionnement communal – voire même dans une lecture stricte de la LCo uniquement celles qui mettent gravement en péril la bonne administration de la Commune – l'accent de la présente procédure est mis sur les processus, ainsi que leurs faiblesses, structurelles ou humaines, et pas sur un montant

qui, qu'il figure ou non aux comptes, ne met pas, en lui-même, la bonne administration de la Commune de Bulle en péril.

3.1. Mandat de Raoul Girard au conseil d'administration de Gruyère Energie SA et décisions y relatives

48. Raoul Girard a, à l'issue de son mandat de Conseiller communal et dès le début de sa fonction de secrétaire général de la Commune de Bulle, poursuivi son activité de président du conseil d'administration de GESA, en qualité de représentant de la Commune de Bulle. L'activité de Raoul Girard de président du conseil d'administration de GESA tout en étant secrétaire communal de la Commune de Bulle a ainsi duré du 1^{er} juillet 2019 au 15 juin 2023, date de son départ du conseil d'administration et, ainsi, de sa fonction de président.

Si les procès-verbaux des séances de l'époque vont clairement dans le sens d'une poursuite de cette activité sur une base volontaire, des documents ultérieurs et les déclarations faites dans le cadre de la présente procédure, de même que les déterminations déposées, sont plus nuancées et pourraient laisser penser que c'est avant tout le Conseil communal qui souhaitait voir Raoul Girard poursuivre son activité. La question de savoir si ces déclarations sont faites aujourd'hui pour les besoins de la cause ou si elles reflètent la réalité du moment peut souffrir de rester indécise dès lors que, dans un cas comme dans l'autre, il ressort clairement du dossier que Raoul Girard n'a manifesté aucune opposition à cette désignation et que, partant, il se devait de respecter les conditions qui l'entouraient, que l'on se base sur son rapport de travail avec la Commune de Bulle ou sur un mandat *ad hoc* confié par le Conseil communal en lien avec le conseil d'administration de GESA.

49. Ces conditions, et en particulier celle de la rémunération de la fonction de président du conseil d'administration de GESA, ont fait l'objet de trois décisions distinctes du Conseil communal, en date des 15 octobre 2019, 30 août 2022 et 23 juillet 2024.
50. La décision initiale du 15 octobre 2019, prise alors que le Conseil communal avait déjà décidé en mars de la même année que Raoul Girard poursuivrait dans sa fonction de président du conseil d'administration, prévoyait que Raoul Girard recevrait Fr. 750.-/mois, soit Fr. 9'000.-/an comme prime-risque pour son travail en tant que président du conseil d'administration de GESA. Il ressort du procès-verbal de la séance du Conseil communal ce qui suit :

Sans vote, le Conseil communal valide la proposition de la Commission administrative, à savoir que M. R. Girard reçoive Fr. 750.-/mois soit Fr. 9'000.-/an comme prime-risque pour son travail en tant que Président du Conseil d'Administration de GESA. Une partie de ce travail peut se faire durant ses heures de travail à la commune mais ne doit pas être générateur d'heures supplémentaires dans sa fonction principale de Secrétaire général. Le solde des jetons de présence sera reversé dans le pot commun de la commune.

51. Il est établi que Raoul Girard s'est vu notifier cette décision en date du 17 octobre 2019, en les termes suivants :

[Le Conseil communal] a décidé qu'une partie des tâches dévolues à [la fonction de président] du conseil d'administration de GESA] peut être effectuée durant votre temps de travail à la Ville de Bulle, étant entendu que ces activités ne doivent pas générer d'heures supplémentaires dans votre fonction de Secrétaire général. En revanche, les séances avec la direction et le Conseil d'administration devront se faire en dehors de l'horaire journalier. Il a également considéré qu'une prime-risque liée à ce mandat,

de Fr. 750.-/mois, soit Fr. 9'000.-/an, avec effet rétroactif au 1^{er} août 2019, doit vous être directement versée. Quant aux jetons de présence et au solde de la prime, ils seront reversés à la Ville de Bulle.

52. Ce courrier de notification, signé par Jacques Morand, Syndic, et la secrétaire du Conseil communal, porte, sous la rubrique « N/réf », les initiales de ces deux personnes. Il est considéré comme relevant du domaine de classement « RH ». Il est ainsi établi que Raoul Girard savait, malgré sa récusation lors de la prise de décision du 15 octobre 2019, que le Conseil communal avait décidé que les Fr. 25'000.- d'indemnités liées à la fonction de président du conseil d'administration de GESA devaient être répartis à hauteur de Fr. 16'000.- pour la Commune de Bulle et Fr. 9'000.- pour Raoul Girard.
53. Des notifications ont également été adressées au chef du département finances de la Commune de Bulle (aspects financiers de la décision uniquement), à la cheffe des RH (aspects RH de la décision uniquement), ainsi qu'au directeur général de GESA (aspects financiers de la décision uniquement). Il convient de noter que la notification à GESA, via son directeur général, mentionne explicitement que c'est à GESA qu'il incombait de verser directement la prime-risque à Raoul Girard, d'une part, et le solde de la prime et des jetons de présence à la Commune de Bulle, d'autre part.
54. Il est établi que GESA, par courrier du 6 novembre 2019 signé par son directeur général et sans que le conseil d'administration n'ait été informé, a refusé de procéder aux versements dans les proportions susmentionnées, indiquant qu'il n'appartenait pas au Conseil communal de modifier la politique de rémunération des administrateurs, sauf s'il s'agissait de conseillers communaux. Cette réponse trouve vraisemblablement son fondement dans la conception – erronée (cf. les remarques au sujet du rapport du Prof. Zufferey, *infra*) – que, depuis qu'il avait pris ses fonctions de secrétaire général de la Commune de Bulle, Raoul Girard ne siégeait plus au conseil d'administration de GESA en tant que représentant de celle-ci, mais en tant qu'administrateur indépendant. Il est également établi que GESA a, depuis lors, procédé au versement directement en mains de Raoul Girard de l'intégralité de Fr. 25'000.-/an liés à la fonction de président du conseil d'administration, montant que Raoul Girard a entièrement conservé en dépit de la formulation univoque tant de la décision du 15 octobre 2019 que du courrier la lui notifiant.
55. Suite au refus signifié par la direction de GESA, la question du versement de l'indemnité liée à la présidence du conseil d'administration de GESA pour partie en main du président et pour partie en main de la Commune de Bulle n'a jamais été thématisée au sein du conseil d'administration, malgré le fait que celui-ci était composé de quatre personnes chargées d'y faire valoir les intérêts de la Commune de Bulle, actionnaire majoritaire. Les personnes ayant représenté la Commune de Bulle au sein du conseil d'administration de GESA sont, sur la période courant de juin 2019 à ce jour : Raoul Girard (président, jusqu'en juin 2023), Johanna Gapany (jusqu'en juin 2020), Patrice Morand (jusqu'en juin 2022), Jérôme Tornare, Éric Gobet (de juin 2020 à juin 2022) et Marie-France Roth Pasquier (depuis juin 2022).

En revanche, sur le plan communal, ce courrier a suscité une discussion en commission administrative du 18 novembre 2019, lors de laquelle Jacques Morand a proposé de laisser la réponse de GESA en suspens en attendant le résultat, d'ici décembre 2019, de l'étude commandée par GESA à Me Claude Gremion sur la rémunération des administrateurs. Dans le même temps, Jacques Morand a pris l'engagement de rediscuter de la situation avec le directeur général de GESA afin de se faire confirmer que l'entier du montant de la rémunération de Raoul Girard serait versé à la Commune de Bulle. Ces éléments ont été repris sans modification par le Conseil communal en date du 26 novembre 2019 et doivent ainsi être considérés comme une décision de celui-ci. Il est ensuite établi que la question de l'exécution de la décision du 15 octobre 2019 n'est plus

formellement thématisée au Conseil communal ou dans l'une de ses commissions avant le 26 avril 2022.

56. Force est ainsi de constater que la réaction de la direction de GESA a eu pour effet de paralyser le processus d'exécution de la décision du Conseil communal. Dans cette phase initiale :

- > Les membres du Conseil communal représentants de la Commune de Bulle au sein du conseil d'administration de GESA, soit Johanna Gapany, Patrice Morand et Jérôme Tornare, n'ont rien entrepris pour que la réponse du directeur général soit thématisée en séance du conseil d'administration, ni pour obtenir de la part du Conseil communal des instructions sur la manière de défendre, au sein du conseil d'administration, les intérêts de la Commune dans cette affaire. Alors qu'ils savaient que l'étude juridique de Me Claude Gremion, mentionnée par le Syndic en séance du Conseil communal du 26 novembre 2019 à l'appui de la proposition de laisser la question en suspens, avait été remise à GESA le 29 novembre 2019, ils n'ont rien entrepris pour faire avancer ce dossier dans un conseil comme dans l'autre. Ce d'autant plus que, sur la base de la prise de connaissance du rapport de Me Claude Gremion au plus tard le 12 décembre 2019 quand le conseil d'administration de GESA en traite, ils étaient en mesure de constater que celui-ci ne remettait aucunement en cause la décision prise par le Conseil communal quant à la rémunération de Raoul Girard, dès lors qu'il concluait, au chapitre de la rémunération, que

[l]a tendance actuelle est de rémunérer les administrateurs. Cela crédibilise leur position et les attentes légitimes à leur égard. Les dernières évolutions de la pratique dans ce domaine sont les suivantes : la rémunération versée aux administrateurs externes, indépendants ou professionnels leur reste acquise. La rémunération versée aux représentants internes, collaborateurs ou conseiller communaux devraient être rétrocédée à leur employeur à la condition que l'employeur les aient, au préalable, déchargés de toute responsabilité d'administrateur (selon accord de la lettre de mission). Le remboursement des frais est réservé. Il est considéré aujourd'hui que cela fait partie de la fonction. Une éventuelle compensation peut être prise en compte dans le cadre de la fixation du salaire.

Dans le cadre de ce dossier, il faut ainsi retenir qu'ils n'ont pas suffisamment défendus les intérêts de la Commune de Bulle au sein de GESA.

- > Jacques Morand, Syndic et responsable des ressources humaines, n'a, contrairement à ce qui avait été convenu en séance du Conseil communal du 26 novembre 2019, pas obtenu du directeur général de GESA que le montant de Fr. 25'000.-/an correspondant à l'indemnité de Raoul Girard continue d'être versé à la Commune de Bulle, comme quand Raoul Girard était membre du Conseil communal. Il n'a pas non plus repris le dossier une fois l'échéance de décembre 2019 passée, moment auquel le résultat de l'étude juridique de Me Claude Gremion était attendu. Le Syndic n'a pas avisé ses collègues que le dossier demeurerait ainsi en suspens au-delà du terme initialement envisagé. Ce n'est que dans la phase de bouclage des comptes 2019 qu'il interpelle Raoul Girard et que celui-ci lui indique qu'il a perçu l'entier de la rémunération mais qu'il travaille pour GESA en dehors de ses heures de travail. Sur cette base, Jacques Morand a indiqué à l'enquêteur que « c'était pour [lui] clair, conformément à la lettre de GESA qui disait qu'il le considérait comme administrateur indépendant qui recevrait directement sa rémunération » et que « dans l'attente de la clarification et des changements de règlements, le statu quo [est] accepté ». Il n'avise toujours pas le Conseil communal, à qui il avait pourtant indiqué qu'il ferait en sorte que la rémunération de Raoul Girard soit versée à la Commune. De plus, il n'avise personne de la réception le 20 avril 2020, par le directeur général de GESA, du nouveau règlement de GESA portant sur la représentation [de GESA] au sein des

personnes morales. Soit il considérait que ce règlement, bien que strictement interne à GESA et ne concernant en fait nullement la Commune, remettait en cause la décision du 15 octobre 2019, soit il considérait que ce n'était qu'une étape de la clarification et que l'étude de Me Claude Gremion était encore attendue alors que le délai de décembre 2019 était très largement dépassé, mais dans un cas comme dans l'autre il ne pouvait rester inactif. Ces différents éléments constituent des manquements à son devoir d'administrer la Commune en administrateur diligent.

- > Nicolas Wyssmueller, responsable des finances, informé depuis la période de bouclage des comptes 2019 que la décision du 15 octobre 2019 n'est pas exécutée, se limite à un échange avec le directeur général de GESA et ne remonte pas la situation au Conseil communal, considérant qu'une suite doit encore être donnée au courrier de GESA, ceci quand bien même il sait que le cadre temporel pour cette clarification était le mois de décembre 2019, selon les informations données en séance de la commission administrative du 26 novembre 2019 par le Syndic. Il donne en substance et sans aviser le Conseil communal la même réponse au chef du département des finances quand celui-ci l'interpelle au moment de l'établissement du budget 2021, lequel est ainsi prévu sans rétrocession concernant Raoul Girard, soit en conformité avec la situation réelle mais en contradiction flagrante avec la décision du 15 octobre 2019. Il en va de même lors du bouclage des comptes 2020, qui laissent apparaître l'absence de rétrocession puisque celle-ci avait été inscrite au budget 2020. En présence d'une situation comportant à la fois des aspects RH et des aspects financiers, il avait dans ce contexte, parallèlement au Syndic voire en coordination avec lui, un devoir particulier de veiller soit à ce que la situation évolue dans le sens d'une conformité à la décision initiale, soit à ce que l'information de la non-exécution remonte au Conseil communal. Finalement, il ne réagit aucunement quand Raoul Girard affirme, en réponse à sa question posée en commission administrative du 31 mai 2021, qu'il a été rémunéré « comme il a été décidé pour une partie de sa présidence à GESA », alors même qu'il sait parfaitement que cela est contraire à la vérité. Il s'agit d'un manquement à son devoir d'administrer la Commune en administrateur diligent.
- > Raoul Girard, bien qu'informé explicitement par le chef du département des finances le 16 décembre 2019 que GESA comptait lui verser l'entier de sa rémunération du 2^e semestre 2019 en inexécution de la décision du 15 octobre 2019, n'a rien entrepris pour restituer lui-même le montant perçu en trop (Fr. 8'000.- ; sur les Fr. 12'500.- effectivement reçus en janvier 2020) à la Commune, arguant du désaccord de GESA quant à cette décision. Il n'a pas non plus fait remonter la question au Conseil communal ou au Syndic pour déterminer ce qui était attendu de lui du fait de l'inexécution de la décision du 15 octobre 2019 par GESA, désormais établie sans équivoque. En effet, il aurait dû se soucier de procéder lui-même à la répartition entre la Commune et lui des Fr. 25'000.-/an que GESA lui allouait, respectivement faire valoir des arguments à l'appui d'une répartition différente si la décision du 15 octobre 2019 déployait des effets inattendus ou inacceptables pour lui. Raoul Girard est allé jusqu'à confirmer à Nicolas Wyssmueller, en mai 2021, qu'il avait été rémunéré « comme il a été décidé pour une partie de sa présidence à GESA ». Ces éléments constituent indéniablement des manquements à son devoir de fidélité envers son employeur.

57. Bien que cet élément ne fasse qu'indirectement l'objet de l'enquête, il est surprenant de constater que GESA, société anonyme de droit privé en mains publiques et dont l'actionnaire majoritaire est la Commune de Bulle, intervienne, par son directeur, dans les rapports liant le Conseil communal de Bulle et son représentant au conseil d'administration, en la personne de Raoul Girard. En particulier, s'il appartient effectivement au seul conseil d'administration de déterminer le montant de la rémunération des membres dudit conseil, que ceux-ci soient d'ailleurs considérés comme des

administrateurs indépendants ou représentants d'une collectivité publique actionnaire, il n'est pas de son ressort de se préoccuper de comment le montant dû à chaque administrateur est réparti entre lui et la collectivité publique qui le délègue. Il est surprenant que le directeur de GESA laisse entendre, dans son courrier, qu'il serait légitime pour le Conseil communal d'intervenir dans la manière dont il rémunère ses propres membres siégeant au conseil d'administration, mais impossible d'en faire de même pour Raoul Girard. Une telle distinction n'aurait de sens que si Raoul Girard ne représentait pas la Commune de Bulle au sein du conseil d'administration de GESA. Or, tel n'est pas le cas dès lors que son changement de statut, de membre du Conseil communal à secrétaire général, n'a rien changé à ce rapport de représentation et qu'il relève exclusivement des rapports entre la Commune de Bulle et lui. Le directeur de GESA a par ailleurs tardé à communiquer au Syndic, qui l'attendait pourtant, le résultat de l'étude juridique menée par Me Claude Gremion, en sa possession depuis le 29 novembre 2019. En lieu et place, il lui a transmis, en avril 2020, le nouveau règlement de GESA en matière de représentation au sein de personnes morales, dont on notera qu'il consacre une solution – peut être en adéquation avec sa vision personnelle exprimée en conseil d'administration – mais très différente tant du contenu de l'avis juridique présenté par Me Claude Gremion que de la décision du Conseil communal du 15 octobre 2019. Interpelé en mars 2021 par le secrétariat du Syndic sur l'existence d'une « étude juridique mandatée par [la direction de GESA] sur la rémunération des administrateurs », il n'a par ailleurs toujours pas transmis l'étude en question à la Commune, mais indiqué à celle-ci que c'est elle qui était sensée prendre contact avec Me Gremion pour transposer les résultats de cet avis à la pratique communale (« effectuer une mise à jour avec les références de la Commune de Bulle »).

58. C'est le lieu de relever une première fois – il en sera à nouveau question plus bas – qu'une certaine confusion existe pour les personnes concernées entre les dénominations « d'administrateurs indépendants » et de « personnes jouissant de compétences particulières utiles à la société ». La stratégie du conseil d'administration de GESA, soutenue par le Conseil communal, vise à augmenter la présence de la seconde catégorie de personnes au sein du conseil d'administration. Or, on peut parfaitement conserver une logique dans laquelle l'actionnaire majoritaire – la Commune de Bulle – désigne quatre administrateurs pour la représenter au sein du conseil d'administration (il ne s'agit ainsi pas d'administrateurs indépendants, dès lors que la bonne gouvernance exige que ces personnes soient nanties de lettres de mission) mais qu'elle choisisse des personnes hors du Conseil communal, en raison de leurs compétences spécifiques utiles à l'entreprise. C'est précisément dans ce sens que la soussignée a interpellé le Conseil communal en cours de procédure afin de le rendre attentif à ses attributions statutaires lui permettant de désigner quatre administrateurs pour le représenter, que ces personnes soient membres du Conseil communal ou non.
59. La poursuite du mandat de Raoul Girard au-delà de 2022 fait l'objet de discussions au sein du Conseil communal en octobre et en novembre 2021, sans toutefois que la question de sa rémunération ne soit mentionnée, ce qui est surprenant dès lors qu'il est établi que trois personnes au moins au sein du Conseil communal, outre Raoul Girard lui-même, sont au courant de l'inexécution de la décision d'octobre 2019, à savoir Jacques Morand, Nicolas Wyssmueller et Patrice Morand (qui indique dans son audition l'avoir constatée au moment de l'approbation des comptes 2020). La « mise à disposition de Raoul Girard » comme administrateur/président du conseil d'administration est finalement acceptée à six voix contre deux.
60. L'inexécution de la décision du 15 octobre 2019 est formellement thématisée une première fois en séance du Conseil communal du 26 avril 2022. A l'issue d'une discussion amenée par Éric Gobet quant à l'éventualité d'une poursuite, par Raoul Girard, de son mandat au sein du conseil d'administration de GESA même après la désignation d'un nouveau président du conseil

d'administration – poursuite de mandat à laquelle Éric Gobet s'oppose car il considère qu'elle est contraire à ce que le Conseil communal avait décidé en 2021 au moment de mettre à nouveau Raoul Girard à disposition pour la poursuite de son mandat – Nicolas Wyssmueller rappelle au Conseil communal la teneur de la décision prise en octobre 2019 et expose que, renseignement pris auprès de ses services, la rétrocession n'est jamais parvenue en mains de la Commune. Il formule la demande que ce point soit clarifié et le Conseil communal décide de reprendre ce sujet en commission administrative. C'est la première fois que ce sujet est thématiqué en séance du Conseil communal depuis la fin du mois de novembre 2019. Il l'avait été indirectement en commission administrative du 31 mai 2021, quand Nicolas Wyssmueller avait interpellé Raoul Girard au sujet de la conformité de sa rémunération à la décision d'octobre 2019 (cf. *supra*).

61. Une discussion longue et animée se tient lors de la séance suivante du Conseil communal, le 3 mai 2022. Elle est amenée par Nicolas Wyssmueller, dans le point à l'ordre du jour consacré à la proposition de composition du conseil d'administration de GESA, puisqu'il formule la demande de procéder aux clarifications qu'il avait demandées la semaine précédente avant de prendre une décision. Il convient de noter que le thème n'a pas été traité au préalable en commission administrative, le Syndic indiquant qu'il entendait mettre ce point à l'ordre du jour de la séance du Conseil communal du 10 mai 2022, et donc en traiter en commission administrative du 9 mai 2022.

Il ressort de ces discussions que le Conseil communal nage en pleine confusion quant à la conduite à adopter. Bien qu'en situation de récusation, c'est Raoul Girard qui fait en premier un exposé de sa vision des faits, avant de quitter la salle. C'est d'ailleurs à cette occasion qu'il affirme effectuer les heures de travail pour GESA totalement en dehors de son temps de travail pour la Commune – affirmation dont l'enquête a démontré le caractère erroné – et qu'il manifeste formellement pour la première fois son désaccord personnel avec le régime prévu par la décision du 15 octobre 2019, soit près de deux ans et demi plus tard. Les faits qui pourraient servir de base de décision au Conseil communal ne sont, pour cette discussion, d'ailleurs aucunement établis – des chiffres de tout ordre quant aux montants en jeu sont avancés, de nombreuses inexactitudes émaillent les prises de position – et les appels à les définir clairement se multiplient, tant et si bien que la discussion est finalement renvoyée aux séances suivantes de la commission administrative et du Conseil communal. En raison de la pratique excessivement restrictive (cf. *infra*) quant à l'accès aux procès-verbaux du Conseil communal, il est convenu que la secrétaire du Conseil communal adresse aux Conseillers communaux, par courriel, les extraits pertinents des procès-verbaux passés.

62. Pour reprendre la discussion le 10 mai 2022, et conformément à ce qui avait été décidé le 3 mai 2022, le Syndic fait établir par la secrétaire du Conseil communal deux dossiers d'information aux membres du Conseil communal : un au sujet de la composition du conseil d'administration de GESA (dossier I) et un au sujet de la rémunération des administrateurs pour leur participation au conseil d'administration de diverses sociétés (dossier II). Ils sont remis par courriel aux membres du Conseil communal le 6 mai 2022. L'enquête a établi que le dossier II contenait les courriers de notification de la décision du 15 octobre 2019 à GESA et au chef du département des finances, mais pas celui destiné à Raoul Girard, ni celui que la cheffe des RH a reçu. Cette omission a pour conséquence que, lors du traitement du dossier au Conseil communal du 10 mai 2022, les membres du Conseil communal n'ont pas à leur disposition la pièce attestant que Raoul Girard était parfaitement au courant des conditions posées par le Conseil communal quant à l'exercice de sa fonction et de sa rémunération. On peut toutefois raisonnablement penser que les propos de Raoul Girard en séance du 3 mai 2022 auraient dû permettre à tous les membres du Conseil communal de considérer que Raoul Girard connaissait parfaitement le régime retenu, puisqu'il a indiqué à cette

occasion formellement – et pour la première fois – être à titre personnel en désaccord avec ce régime.

63. En séance du Conseil communal du 10 mai 2022, après que Jacques Morand a présenté le résultat de ses recherches et qu'Éric Gobet a donné lecture d'un document qu'il avait préparé en vue de la séance, la discussion est longue et virulente. Elle est d'ailleurs retranscrite mot pour mot dans le procès-verbal, alors que les propos des intervenants sont habituellement paraphrasés. Le Syndic ne parvient que péniblement à conduire cette séance. La simple lecture du procès-verbal permet de réaliser que les personnes présentes – Marie-France Roth Pasquier, Kirthana Wickramasingam et Jérôme Tornare sont excusés – sont « à fleur de peau ». A l'issue de cette discussion, laquelle repose à nouveau sur des bases factuelles au mieux chancelantes et en l'absence d'un tiers de ses membres, le Conseil communal renonce, à cinq voix contre une, à ouvrir une enquête administrative au sujet de la rémunération touchée par Raoul Girard pour son mandat de président du conseil d'administration de GESA, tout en décidant que « la lumière sur ladite situation sera faite rapidement ». Une réserve est mise quant à la rémunération de Raoul Girard pour le cas où son mandat au conseil d'administration de GESA serait reconduit. Finalement, le Conseil communal décide de soutenir les candidatures au conseil d'administration de GESA qui lui ont été annoncées, à savoir Marie-France Roth Pasquier, Jérôme Tornare et Raoul Girard comme représentants de la Commune de Bulle (on notera d'ailleurs que Raoul Girard est, dans ce courrier, considéré comme « administrateur indépendant représentant la Commune de Bulle », ce qui s'apparente tout de même à une contradiction dans les termes ; en effet, le rapport du Prof. Zufferey, dont il sera question plus bas, parvient sans équivoque à la conclusion que Raoul Girard représente bel et bien la Commune de Bulle au sein du conseil d'administration de GESA).

À ce stade, il est indéniable que le Conseil communal est en présence, matériellement, d'une irrégularité au sens de l'article 150 al. 1 LCo. Or, dans ce contexte, le syndic a la responsabilité d'en rechercher les causes et d'ordonner les mesures nécessaires. Jacques Morand décide ici de laisser la décision au Conseil communal, mais prend part au vote sur la décision d'ouvrir ou non une enquête administrative. De deux choses l'une : soit Jacques Morand est concerné par l'irrégularité au sens de l'article 150 al. 3 LCo et ses compétences doivent être exercées par le Conseil communal, mais il ne peut alors pas participer au vote car il doit se récuser puisqu'ayant un intérêt spécial à l'affaire traitée ; soit Jacques Morand n'est pas concerné par l'irrégularité et il doit exercer la compétence dévolue au seul syndic, conformément à l'article 150 al. 2 LCo. La voie choisie a pour effet une dilution de la responsabilité en matière de surveillance, alors que c'est précisément pour l'éviter que la loi confère des attributions spécifiques au syndic (cf. comme déjà évoqué ci-dessus le Message 237, *op. cit.*, pp. 5 et 19). Il s'agit d'une irrégularité.

64. Le sujet revient à nouveau sur la table du Conseil communal lors de sa séance suivante, le 17 mai 2022. Marie-France Roth Pasquier, excusée lors de la séance précédente, demande que ce point soit remis à l'ordre du jour. Afin de faire la lumière sans mettre, selon ses propos, toute la Commune dans une situation très inconfortable, elle propose, d'entente avec Jacques Morand et suite à une discussion que tous deux ont eue avec le Préfet de la Gruyère, de mener une enquête interne, sous la forme d'un mandat confié à un expert externe qui examinerait toute la situation et auditionnerait les personnes concernées pour conseiller le Conseil communal sur la manière de régler le passé – notamment sous l'angle d'un remboursement demandé à Raoul Girard – et d'organiser correctement le futur. Cette proposition est adoptée à l'unanimité, sous la forme d'un mandat externe pour étudier la question, auditionner les personnes concernées et établir un rapport sur la situation.

Il est frappant de constater que la volonté du Conseil communal – dont on rappellera qu’il agit en réalité, avec ces démarches, dans ce qui aurait dû être le domaine de compétence du Syndic – est, certes de faire la lumière, mais de la manière la moins formalisée possible. Ce n’est que parce que les démarches purement internes (recherches de la secrétaire du Conseil communal) n’ont pas permis d’aboutir à suffisamment de clarté que le Conseil communal se résout à se tourner vers l’extérieur. Tous les intervenants dans la discussion mentionnent d’ailleurs, à un moment ou à un autre, leur volonté de garder les choses à l’interne, soit en indiquant qu’il faut éviter que la presse ne se saisisse de l’affaire, respectivement éviter une situation inconfortable pour la Commune, soit en évitant de faire un « pataquès ».

65. C’est le lieu de mentionner aussi que le nœud du problème semble être l’interprétation de la réponse donnée par GESA à la décision du 15 octobre 2019 et l’impression qui semble être répandue au sein du Conseil communal qu’il existerait un obstacle légal à l’exécution de celle-ci en droit des sociétés. Or, la présence de ressources juridiques internes à la Commune aurait pu, à ce moment mais déjà bien avant, éclaircir cette question et éviter que le Conseil communal ne se place en position d’attente face à une étude juridique mandatée par GESA, portant au demeurant sur un sujet tout au plus connexe.
66. C’est au Prof. Zufferey que le mandat susmentionné est finalement confié. Il se voit remettre le dossier II dans une teneur identique à celle fournie aux membres du Conseil communal, et donc sans la notification formelle de la décision du 15 octobre 2019 à Raoul Girard, laquelle est par ailleurs plus explicite que la décision du Conseil communal sur la question des heures supplémentaires. Le Prof. Zufferey propose de scinder son mandat en deux phases : une première, sous la forme d’un avis de droit, qui traiterait de la réglementation applicable et de la question d’une restitution totale ou partielle de la rémunération perçue par Raoul Girard ; une seconde, qu’il nomme « enquête administrative », qui aurait pour but d’établir si Raoul Girard avait commis un acte illicite et, cas échéant, les sanctions à prononcer. Le Syndic a libéré la première phase à mi-juillet 2022. Il est intéressant de relever que, comme l’a indiqué le Prof. Zufferey à l’enquêteur, la demande de la Commune, via le Syndic, était qu’il trouve les critères juridiques pour fonder correctement la décision de ne pas réclamer de restitution. On semble ainsi être dans une démarche d’ancrage juridique d’une décision déjà prise, alors que le mandat discuté au sein du Conseil communal devait au contraire permettre de déterminer quelle décision devait être prise pour le passé et comment encadrer correctement le futur sous l’angle juridique. Durant le processus d’exécution du mandat du Prof. Zufferey, il a par ailleurs été établi que Raoul Girard a directement répondu, pour le compte du Syndic et sans que le Prof. Zufferey n’en soit avisé, à une série de questions portant notamment sur sa propre rémunération comme président du conseil d’administration de GESA, mais également sur la délimitation susmentionnée du mandat du Prof. Zufferey. Il en découle une délimitation unilatérale – par Jacques Morand et Raoul Girard – du mandat du Prof. Zufferey à la première phase de son mandat portant en réalité sur le cadre juridique et son application à la situation de Raoul Girard. Le Conseil communal n’est pas avisé, encore moins consulté.
67. Le rapport du Prof. Zufferey est remis au Conseil communal le 23 août 2022. Les conclusions mentionnent expressément qu’il s’agit d’une expertise portant uniquement sur les questions juridiques liées à la rémunération de Raoul Girard par GESA pour sa fonction de président du conseil d’administration, en plus de son salaire de secrétaire général de la Commune de Bulle. En particulier, le Prof. Zufferey précise qu’il ne s’agit pas d’une enquête administrative et que la régularité du comportement de Raoul Girard, respectivement d’autres acteurs au dossier, n’a pas été examinée. Ces cautèles posées, le Prof. Zufferey constate que la réglementation communale en

vigueur ne se prononce pas sur le sort de la rémunération des employés communaux exerçant une activité d'administrateur, tant quand cette activité est exercée à titre accessoire que quand elle fait partie des tâches de leur fonction. Quand l'activité fait partie des tâches de la fonction, alors c'est la Commune qui doit percevoir la rémunération puis, si elle le souhaite, rémunérer spécifiquement son employé pour cette activité. Or, le Prof. Zufferey parvient à la conclusion que la présidence du conseil d'administration de GESA est un élément constitutif implicite de la fonction de secrétaire général de la Commune, Raoul Girard représentant par ailleurs la Commune de Bulle au sein de ce conseil d'administration. Il exclut au surplus qu'une quelconque promesse ait été faite à Raoul Girard qu'il puisse conserver cette rémunération. Il en découle, selon lui, que Raoul Girard doit restituer les montants perçus en 2019, 2020 et 2021. Il mentionne encore que la Commune, dans sa décision de restitution, devra notamment tenir compte de l'indemnité prévue (Fr. 9'000.-/an) et des heures supplémentaires accomplies par Raoul Girard pour remplir toutes les tâches liées à sa fonction, y compris au profit de GESA.

68. Entre les séances du 23 et du 30 août 2022, Raoul Girard adresse à Jacques Morand, d'entente avec celui-ci, un courriel dans lequel il procède à une estimation des heures consacrées annuellement à la présidence du conseil d'administration de GESA. Le résultat de son calcul est de 183 heures. Ce courriel ne mentionne aucunement une revendication du paiement total ou partiel de ces 183 heures annuelles estimées.
69. Le 30 août 2022, le Conseil communal se prononce sur les suites à donner au rapport du Prof. Zufferey. C'est Jacques Morand qui a préparé le dossier, notamment par l'échange susmentionné avec Raoul Girard et par un contact avec l'administration pour faire chiffrer la valeur de l'estimation des heures supplémentaires annuelles fournies par Raoul Girard. On constate que les différents membres du Conseil communal font des lectures très différentes du rapport, mais aussi que celui-ci – dont on rappelle, comme exposé explicitement par le Prof. Zufferey, qu'il n'analyse pas le comportement des personnes impliquées – se voit donner par certains une portée générale et absolue, dans le sens que Raoul Girard doit rembourser les montants perçus et qu'il faut nécessairement lui payer des heures supplémentaires. Or le mandat du Prof. Zufferey a précisément été limité à la phase des règles de droit et de l'application de celles-ci à la situation « de manière hors sol », c'est-à-dire sans examen des actions et inactions des acteurs au dossier susceptibles d'influencer la solution concrète. Au lieu de prendre les éléments exposés avec précision par le Prof. Zufferey et de les transposer à la réalité du cas qu'il a à trancher, le Conseil communal, sans même entendre formellement Raoul Girard, se précipite sur les conclusions du Prof. Zufferey pour les appliquer de manière absolue. Le comportement de Raoul Girard n'est à aucun moment sérieusement examiné. Pire, il y a dans la salle des personnes qui sont convaincues que le Conseil communal a promis Fr. 9'000.-/an à Raoul Girard, tandis que d'autres affirment que tel n'a jamais été le cas. Certains propos font même l'objet d'une correction dans le procès-verbal, sous la forme d'une note de la rédactrice (ndlr), ce qui est en soit interpellant, mais qui l'est d'autant plus quand l'une des corrections qualifie de fausse une déclaration d'Éric Gobet, avec pour justification la notification à Raoul Girard de la décision du 15 octobre 2019 par courrier du 17 octobre 2019, notification dont on rappellera qu'elle est justement absente du dossier préparé pour les membres du Conseil communal par la rédactrice du procès-verbal, sans que personne ne puisse fournir une explication valable à ce propos. Finalement, le Conseil communal prend pour argent comptant l'estimation faite par Raoul Girard et, multipliant le nombre d'heures supplémentaires estimées par le coût horaire, constate qu'il n'a en réalité pas intérêt à demander le remboursement par l'intéressé des Fr. 16'000.-/an perçus en trop de GESA car cela le contraindrait, dans sa conception, à procéder au paiement des heures supplémentaires, dont la valeur est plus élevée que celle du remboursement.

Il procède donc à une forme de compensation entre les montants perçus à tort par Raoul Girard de GESA et la valeur des heures supplémentaires théoriquement effectuées.

La prise en compte des heures supplémentaires, tant sur le principe que sur la manière, est incompréhensible dans ce contexte. D'une part, Raoul Girard n'a pas procédé au décompte de ses heures. Il s'agit d'une estimation grossière, *a posteriori*. Or, s'il avait eu l'intention de se faire payer des heures supplémentaires, il est évident qu'il les aurait relevées. D'autre part, ni le Conseil communal, ni le Syndic dans le cadre de l'échange préparatoire qu'il a eu avec Raoul Girard avant la séance, n'ont vérifié la reconstitution effectuée du nombre d'heures – le Syndic affirmant même, en séance, n'avoir aucun élément permettant de vérifier la véracité des chiffres avancés, et qu'il en prenait simplement acte – ni le fait que Raoul Girard revendique ou non leur paiement.

La décision ne repose donc sur aucune base factuelle solide et donne la distincte impression que la majorité du Conseil communal s'est précipitée sur une option qui lui permettait de clore le dossier sans faire de vagues, alors même que, contrairement au souhait exprimé au mois de mai, la lumière n'avait aucunement été faite. La décision elle-même est formulée de manière à en laisser paraître le moins possible : *Sans vote [sic], le Conseil communal accepte à 8 OUI contre 1 NON, le fait que M. R. Girard, Secrétaire général, continue à être rémunéré comme il l'a été jusqu'à ce jour par GESA pour son mandat de Président du Conseil d'administration, ce jusqu'à sa démission vers mi-2023.* Elle signifie que Raoul Girard conserve les Fr. 25'000.-/an que GESA lui verse. Cette décision ne sera communiquée à Raoul Girard qu'après une décision *ad hoc* à ce propos, en séance du Conseil communal du 6 septembre 2022.

Sitôt la décision prise et avant de lever la séance, Jacques Morand demande à Éric Gobet s'il a prévu d'annoncer sa démission le jour-même. Si le chantage à la démission effectué par Éric Gobet au long du traitement de ce dossier est incompatible avec les devoirs de la charge d'un membre du Conseil communal, cette manière de faire de Jacques Morand l'est également. Elle ne peut que donner l'impression que Jacques Morand a amené le Conseil communal à prendre cette décision dans l'optique – ou au moins en tenant pour acquis – qu'elle aurait pour effet la démission d'Éric Gobet. On est en droit d'attendre du Syndic qu'il conduise les débats du Conseil communal avec impartialité, respectivement qu'il fasse clairement état de son incapacité à le faire si un conflit l'entrave et qu'il passe ainsi la main au vice-syndic.

70. En date du 2 septembre 2022, Éric Gobet démissionne du Conseil communal et l'annonce par voie de communiqué de presse. Parallèlement, le Préfet de la Gruyère indique le 6 septembre 2022 qu'il va ouvrir une instruction préliminaire, chose qu'il fait le 8 septembre 2022. L'emballement médiatique autour de cette démission pousse le Conseil communal à communiquer le 12 septembre 2022. Le contenu de la communication est dans la droite lignée des discussions du 30 août 2022 : le comportement de Raoul Girard n'est aucunement thématiqué, le fait qu'il se soit vu notifier la décision du 15 octobre 2019 n'est pas pris en considération... En d'autres termes, comme la décision du 30 août 2022, elle repose sur des faits qui ne sont pas solidement établis et consacre une solution très théorique, présentant l'avantage pour le Conseil communal que « personne ne doive rien à personne », et donc que tout semble avoir été fait dans les règles de l'art.
71. Une conclusion intermédiaire relative aux éléments établis par l'enquête pour la période allant jusqu'à l'ouverture de celle-ci est proposée ici, à des fins de clarté.
 - > Le Conseil communal a traité par deux fois, en 2019 et en 2022, « à la légère » de la question de la présence de Raoul Girard, secrétaire communal, au sein du conseil d'administration de GESA et, singulièrement, à sa présidence. Les procès-verbaux révèlent qu'il n'y a pas véritablement de

place pour une discussion stratégique. De plus, la question du positionnement de cette fonction – activité entièrement accessoire, activité liée au cahier des charges sans toutefois y être mentionnée, activité comprise dans le cahier des charges – n’est jamais véritablement élucidée. Cela a pour conséquence, à deux reprises, que la mise à disposition de Raoul Girard pour le conseil d’administration de GESA et la question de sa rémunération font l’objet de décisions distinctes, espacées de plusieurs mois. Cela aboutit également à des formulations équivoques, comme celle de la décision du 15 octobre 2019 (1^{ère} décision sur la rémunération) qui parle à la fois d’effectuer « une partie des tâches dévolues à [la fonction de président du conseil d’administration de GESA] durant [le] temps de travail à la Ville de Bulle », du fait que « ces activités ne doivent pas générer d’heures supplémentaires dans [la] fonction de Secrétaire général » mais simultanément que « les séances avec la direction et le Conseil d’administration [doivent] se faire hors de l’horaire journalier ». Ou encore comme dans la décision du 30 août 2022, où le Conseil communal décide que Raoul Girard « continue d’être rémunéré comme il l’a été jusqu’à ce jour par GESA », alors qu’en réalité le fondement de la décision est une compensation des créances que le Conseil communal estime avoir établi de part et d’autre.

- > La situation – un membre du Conseil communal, présidant le conseil d’administration d’une société anonyme détenue de manière largement majoritaire par la Commune et représentant la Commune au sein de ce conseil, devenant secrétaire communal mais étant maintenu en fonction en parallèle de cette nouvelle activité – était suffisamment particulière et, comme relevé par certains membres du Conseil communal, suffisamment ambiguë, pour justifier qu’une attention particulière soit portée à anticiper, dans les décisions conduisant à cette situation, toutes les difficultés susceptibles de se présenter, respectivement de traiter rapidement et efficacement les problématiques surgissant une fois les choses en place. Quand bien même il était important aux yeux du Conseil communal, pour défendre les intérêts de la Commune et de GESA dans le contexte procédures judiciaires engagées contre GESA suite à l’explosion de l’un de ses transformateurs en 2013, que Raoul Girard conserve cette fonction malgré son changement de statut à l’interne de la Commune, cette nécessité ne justifiait aucunement de traiter à la légère toutes les implications de cette situation inédite. On remarque d’ailleurs, quand les discussions sont reprises sur le sujet, que personne au sein du Conseil communal ne semble véritablement au clair sur ce qui a été décidé et, surtout, pourquoi.
- > Le Conseil communal aurait, en 2022, pu traiter de l’inexécution de la décision du 15 octobre 2019 de deux manières : en revoyant sa décision du 15 octobre 2019, dès lors que son inexécution était en réalité une expression de son inadéquation ; en procédant à l’exécution, forcée si nécessaire, de la décision en question pour toute la période où elle était demeurée inexécutée, dans les limites de la prescription. Or, ces deux voies auraient requis que le cadre factuel soit correctement posé, avec la volonté de trouver une solution conforme à l’intérêt public et non pas la solution qui fasse le moins de vagues. Le Conseil communal a en définitive privilégié une construction lui permettant de ne rien modifier – et donc d’affirmer qu’il n’y avait rien à changer puisque tout était en ordre – en entérinant un statu quo sur la base de considérations génériques. Il est frappant de constater que des divergences majeures persistent entre les membres du Conseil communal jusqu’au moment de la décision d’août 2022 dans la compréhension factuelle du dossier.

72. Dans ses déterminations du 7 décembre 2023 et du 3 juin 2024, le Conseil communal faisait état de son intention de revoir sa décision du 30 août 2022. Après avoir confirmé au Conseil communal que celui-ci disposait, bien que l’enquête administrative soit en cours, de la latitude de rendre une telle décision, la soussignée a été avisée qu’une nouvelle décision avait été prise le 23 juillet 2024, soit postérieurement au dépôt du rapport final d’enquête.

Cette décision emporte révocation des décisions des 15 octobre 2019 et 30 août 2022. Elle repose notamment sur les considérations suivantes (extraits de la décision) :

- [...]
- > que la décision du 15 octobre 2019 a été rendue avant l'avis de droit du Professeur Jean-Baptiste Zufferey, lequel arrive à la conclusion que la tâche de Président du CA de GESA fait partie du cahier des charges du Secrétaire général et que l'entier de la rémunération doit revenir à la Commune ; que partant, la décision du 15 octobre 2019 était erronée ; elle doit donc être révoquée, cette dernière ne respectant pas l'art. 131a RPer ;
- [...]
- > qu'en tout état de cause, la solution alors retenue par le Conseil communal d'une activité exécutable partiellement sur le temps de travail sans générer d'heures supplémentaires était en pratique irréaliste et impossible à mettre en œuvre, compte tenu de la réalité des deux fonctions dont il était question (président du CA de GESA et Secrétaire général de la Ville de Bulle) ;
 - > que la décision du 30 août 2022 a été rendue avant l'enquête administrative et avant que l'enquêteur ne donne son avis juridique sur sa validité ; que pour Maître Thierry Gachet, selon son rapport définitif, cette décision serait irrégulière et ne devrait pas produire d'effet ; que par conséquent, pour éviter tout doute quant à la portée de cette décision, il convient, pour autant qu'elle ne soit pas nulle de plein droit, de prononcer formellement sa révocation ;
 - > que cette dernière décision a dû être prise dans des circonstances très particulières, en toute précipitation, dans un climat délétère et sous une forte pression subie par le Conseil communal, notamment en raison de la menace récurrente de démission du Conseiller communal Monsieur Éric Gobet et de médiatisation importante de cette affaire ;
 - > qu'il ressort des considérants précédents que la Commune de Bulle reconnaît que les deux décisions de 2019 et 2022 doivent être révoquées en raison des éléments portés à sa connaissance ultérieurement, puisque juridiquement incorrectes ;
 - > que par conséquent, le Conseil communal est fondé à révoquer les décisions du 15 octobre 2019 et du 30 août 2022, ce qu'il décide de faire par la présente décision ;
 - > qu'en cas de litige, seule une procédure judiciaire conduisant en dernière instance à une décision définitive et exécutoire rendue par le Tribunal fédéral permettrait de connaître le montant exact dû par Monsieur Raoul Girard à la Commune et inversement ; qu'ainsi, seule une procédure longue et complexe permettrait d'aboutir à une solution juridiquement exacte, après plusieurs années de procédure ;
 - > que néanmoins, une telle procédure impliquerait des frais judiciaires élevés ainsi que des frais d'avocat très importants afin d'assurer la défense de la Commune, frais d'avocat que la Commune ne pourrait pas se faire rembourser, suivant le type de procédure ;
 - > qu'en raison du risque financier, au vu des avis juridiques contraires du Professeur Jean-Baptiste Zufferey et de Maître Thierry Gachet sur la question de la prescription, l'éventualité que la Commune doive verser in fine un montant à Monsieur Raoul Girard ne peut pas être écartée ;
 - > qu'en tenant compte de tous ces éléments, il semble clairement déraisonnable et inopportun d'engager une ou plusieurs procédures judiciaires pour obtenir des jugements juridiquement corrects selon le Tribunal fédéral après plusieurs années de procédure ;
 - > qu'au surplus, cette affaire empoisonne la vie communale depuis plus de deux ans et une telle procédure nuirait clairement au bon fonctionnement de la Commune, alors que les montants à payer ou à récupérer in fine, dans un sens ou dans l'autre, apparaissent insuffisamment importants pour justifier une telle débauche de moyens et d'énergie, qui péjorerait dans tous les cas les finances communales ;
- [...]
- > qu'en se fondant sur toutes les raisons qui précèdent, en pleine connaissance des tenants et aboutissants entourant toutes les circonstances et analyses du cas d'espèce, et en exercice de son pouvoir d'appréciation, la Commune de Bulle estime que l'intérêt public prépondérant commande, en l'espèce, de ne pas intenter une procédure judiciaire longue et coûteuse ;

- > *qu'en clarifiant ces aspects plus tôt, ou en remettant ce point de la rémunération du Président de GESA plus tôt à l'ordre du jour, le Conseil communal aurait clairement pu éviter une telle situation préjudiciable pour tous ; que le Conseil communal fait son mea culpa, admet sa part de responsabilité dans cette affaire et veillera à l'avenir à éviter le renouvellement d'une telle situation, qui ne devra plus se reproduire ;*
- > *que cette situation fait suite à des erreurs d'appréciation de la Commune de Bulle sur des questions juridiques très complexes, ainsi qu'à des suspensions dans le processus décisionnel qui n'aurait pas dû l'être ;*
- > *que même si de nombreux événements conjugués et exceptionnels (Vice-Syndic devenant Secrétaire général, Secrétaire général devenant Président de GESA, procédures pénale et civile simultanées contre GESA pour plusieurs millions de francs, refus de GESA de donner suite à la décision du Conseil communal, pandémie de COVID-19 durant deux ans, comportement d'Éric Gobet au sein du Conseil) ont engendré la survenance de cette affaire, il n'en demeure pas moins que le Conseil communal aurait pu et dû régler ces éléments plus rapidement et d'une manière plus adéquate ; que si ces événements conjugués et exceptionnels peuvent expliquer ces manquements, ils ne les justifient pas ;*
- > *que Monsieur Raoul Girard ayant agi de bonne foi, en endossant la fonction de Président du CA de GESA, sur demande du Conseil communal, afin de préserver les intérêts de la Commune, et en effectuant la quasi-totalité de cette tâche en dehors de ses heures de travail, il y a lieu en opportunité de compenser pour solde de tout compte les montants éventuellement dus par la Commune de Bulle et par Monsieur Raoul Girard ;*
- > *que la part de responsabilité et le comportement du Secrétaire général dans cette affaire concernent exclusivement une relation employé-employeur, qui fera l'objet de discussions et de décisions internes à la Commune qui n'ont pas à être évoquées dans la présente décision, étant précisé que le Conseil communal exercera son autorité d'employeur envers son Secrétaire général [...]*

En ce qui concerne les aspects liés à la rémunération de Raoul Girard, le dispositif de la nouvelle décision a la teneur suivante :

2. L'entier de la rémunération perçue du 1^{er} juillet 2019 au 15 juin 2023 par Monsieur Raoul GIRARD, Secrétaire général de la Commune de Bulle, en qualité du Président du Conseil d'administration de GESA, doit être attribué à la Commune de Bulle.

3. La Commune de Bulle doit rémunérer Monsieur Raoul GIRARD pour les heures de travail effectuées dans sa fonction du Président du Conseil d'administration de GESA du 1^{er} juillet 2019 au 15 juin 2023.

4. Statuant en opportunité et dans l'intérêt public de la Commune de Bulle, le Conseil communal décide que les montants que devrait rembourser Monsieur Raoul GIRARD (chiffre 2) équivalent à la rémunération à laquelle il pourrait prétendre (chiffre 3). Partant, aucune créance n'est due de part et d'autre.

73. Le Conseil communal justifie la révocation des deux décisions précédentes par les conclusions du rapport rendu par le Prof. Zufferey et du rapport d'enquête, considérant sur cette base qu'elles sont toutes les deux juridiquement incorrectes.

Matériellement, la différence avec la décision du 30 août 2022 réside dans la prise en compte de la restitution de l'intégralité des montants perçus par Raoul Girard de la part de GESA depuis le 1^{er} juillet 2019 – et non pas uniquement des Fr. 16'000.-/an correspondant à la différence entre le montant total et les Fr. 9'000.- convenus au titre de prime-risque. Il s'agit donc d'une application de la solution préconisée par le Prof. Zufferey – et également exposée dans le rapport de Me Claude

Gremion – à savoir que l’entier de l’indemnité est acquis à la Commune qui délègue son employé, laquelle détermine ensuite dans le cadre du rapport interne avec son employé comment cette activité est rémunérée. En l’occurrence, la décision du 23 juillet 2024 ne prévoit aucune rémunération *ad hoc* en plus du traitement ordinaire, mais retient que les heures supplémentaires nécessaires à l’exécution de cette tâche sont rémunérées. La motivation de la décision présente différents calculs (notamment en appliquant différents taux horaire ou en prenant en compte différents régimes de prescription, avec pour conséquence, selon la configuration, des montants de créances de la Commune envers Raoul Girard [remboursement des montants reçus de GESA] allant de Fr. 0.- à Fr. 98'000.- et de Raoul Girard envers la Commune [paiement des heures supplémentaires] allant de Fr. 77'000.- à Fr. 116'000.-), pour finalement retenir que tant le montant exact à restituer par Raoul Girard que le montant exact à verser par la Commune au titre de rémunération des heures supplémentaires sont incertains. Statuant en opportunité, le Conseil communal considère que ces deux montants sont équivalents, pour retenir, par effet de compensation, qu’aucune créance n’est due de part et d’autre.

Procéduralement, cette décision diffère des deux précédentes sous l’angle de la base factuelle sur laquelle elle repose. Elle a été prise alors que le rapport final de la présente enquête administrative était connu de tous les membres du Conseil communal. Or, ce rapport contient non seulement tous les éléments déterminants pour qualifier le comportement des différents acteurs dans le dossier, mais replace également le rapport du Prof. Zufferey dans son contexte (limitation du mandat à une application des règles à la situation sans examen des comportements individuels, absence au dossier de la notification de la décision du 15 octobre 2019 à Raoul Girard...). C’est cette différence qui, dans le contexte de la présente procédure, est déterminante. Bien plus que la décision elle-même, c’est la manière dont elle est prise et les procédures qui y conduisent qui, dans le cadre de la haute-surveillance exercée sur les communes, sont déterminantes.

74. De l’avis de la soussignée, le Conseil communal n’était pas empêché par la procédure d’enquête administrative en cours de rendre la décision du 23 juillet 2024. Cette décision vise à régler les aspects purement financiers découlant des décisions erronées et des processus défailants du Conseil communal, comme celui-ci le reconnaît. Elle porte sur un montant qui, comme on l’a vu d’emblée, et sans en relativiser l’importance à une échelle individuelle, n’est pas de nature, qu’il soit perçu, restitué ou frappé d’un statu quo, à menacer gravement la bonne administration de la Commune, de telle sorte que l’examen de la soussignée est par principe limité à la question de la légalité. Tout en contenant une reconnaissance de responsabilité du Conseil communal dans le flou qui a entouré la question de la rémunération de Raoul Girard pour sa fonction de présidence du conseil d’administration de GESA, cette décision réserve un examen et une prise de décision quant à la responsabilité et au comportement de Raoul Girard, dans le contexte du rapport employeur-employé, de telle sorte qu’elle ne constitue pas en un renoncement du Conseil communal à exercer son autorité d’employeur, ce qui aurait été irrégulier. Si on peut regretter que cette décision ne soit pas intervenue dans un horizon temporel plus proche du dépôt du rapport provisoire, en fin d’année 2023, force est de constater que, en exercice de l’autonomie qui doit lui être reconnue même dans le contexte d’une enquête administrative, le Conseil communal a effectué un choix politique, disposant de fondements juridiques et avec la volonté d’éviter, dans l’intérêt de la Commune, de potentielles procédures longues et coûteuses.

Il appartiendra au Conseil communal, cas échéant, d’expliquer et de défendre la solution retenue en exercice de son autonomie et de son pouvoir d’appréciation. On relèvera finalement que cette décision n’a pas fait l’objet de recours et est entrée en force.

3.2. Gouvernance communale et fonctionnement du Conseil communal

75. Quand bien même ce propos relève plutôt de la conclusion du présent chapitre, la soussignée relève que la procédure d'enquête a, de manière transversale, mis en évidence que la bonne gouvernance de la Commune de Bulle était entravée par des éléments d'organisation. Cette affirmation n'a aucunement pour vocation de mettre en doute les compétences et l'engagement tant des élus que du personnel communal en faveur de la Commune, ni d'ailleurs de prétendre que la Commune de Bulle serait « mal gérée » au quotidien. Elle vise uniquement, dans une perspective restaurative et proactive, à nourrir la réflexion que le Conseil communal devra nécessairement entamer pour mettre en œuvre les mesures prononcées, en particulier en ce qui concerne les commissions, le suivi des décisions et la question d'un service juridique interne à la Commune. Parmi les éléments que le Conseil communal pourrait considérer, on pense notamment au rôle de l'autorité politique par rapport à l'administration, à sa composition ainsi qu'aux ressources nécessaires aux membres du Conseil communal pour exercer à pleine satisfaction leur mandat (professionnalisation, totale ou partielle, soutien par l'administration ou les services transversaux...). Ces réflexions apparaissent d'autant plus importantes à mener que la Commune de Bulle est confrontée à un développement rapide et important, tant sous l'angle de sa population que de ses infrastructures.

3.2.1. Commission administrative et commission technique

76. Le ROrgCC/Bulle prévoit que le Conseil communal constitue deux commissions chargées d'étudier les dossiers et de soumettre leurs propositions au Conseil communal pour décision : la commission administrative et la commission technique. Chaque Conseiller communal est désigné membre de l'une d'elles, en fonction du dicastère dont il a la charge, tandis que le Syndic préside les deux commissions (art. 2 ROrgCC/Bulle).

Ainsi, chaque commission est composée de cinq membres (le Syndic et quatre membres du Conseil communal). Pour la commission administrative, les dicastères représentés sont les suivants (le titulaire actuel du dicastère est indiqué entre parenthèses) :

- Syndicature/dicastère de l'administration et de la représentation (présidence de la commission, Jacques Morand),
- Dicastère de la santé et des affaires sociales (vice-présidence de la commission, Chantal Pythoud),
- Dicastère de la sécurité (police et pompiers), des sports et des forêts (Jérôme Tornare),
- Dicastère des affaires culturelles, du musée et de la bibliothèque, du tourisme et du développement durable (Kirthana Wickramasingam),
- Dicastère de l'économie et des finances (Nicolas Wyssmueller).

Quant à la commission technique, elle composée de :

- Syndicature/dicastère de l'administration et de la représentation (présidence de la commission, Jacques Morand),
- Dicastère de l'enseignement et de la formation, ainsi que de l'accueil extrascolaire (vice-présidence de la commission, David Seydoux),
- Dicastère des travaux, des équipements et des espaces publics (Nicolas Pasquier),

- Dicastère de l'enfance et de la jeunesse, de l'intégration et de la mobilité (Marie-France Roth Pasquier),
- Dicastère de l'urbanisme, des infrastructures et des bâtiments communaux (Estelle Zermatten).

En raison de la présidence confiée au Syndic pour les deux commissions, chacune de celles-ci siège dans une composition où la majorité numérique du Conseil communal est représentée (cinq membres sur les neuf que compte le Conseil communal). Par voie de conséquence, quand le Conseil communal traite d'un dossier ayant fait l'objet d'une délibération au sein de l'une des deux commissions, sa majorité numérique a d'ores et déjà pris une décision dans le dossier concerné.

L'enquête a établi que la préparation des dossiers à l'intention des deux commissions relevait essentiellement de l'administration, qui les présente d'ailleurs en séance. La commission arrête ensuite une proposition de décision à l'intention du Conseil communal. En séance du Conseil communal, le Syndic présente les dossiers issus des commissions et mène la discussion, le membre du Conseil communal responsable du dicastère concerné ne donnant son avis que si nécessaire.

77. Cette manière de procéder – bien que permettant à n'en pas douter une certaine efficacité, comme le mentionnent plusieurs personnes auditionnées dans le cadre de l'enquête – est problématique à plusieurs titres.

En premier lieu, elle porte atteinte aux principes de collégialité (art. 61 al. 1 LCo) et des délibérations (corollaire du principe de collégialité, cf. aussi art. 24a al. 1 lit. a RELCo et art. 64 al. 2, ainsi que 66 al. 1 LCo). En effet, toute configuration permettant en droit ou en fait à une commission composée d'une majorité numérique des membres de l'autorité collégiale d'arrêter une position sur un objet soumis à cette autorité, a pour effet de transformer cette commission en un organe jouissant, de fait, de la capacité de prendre des décisions. C'est précisément pour l'éviter que la loi sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration (LOCEA, RSF1 122.0.1) prévoit spécifiquement que les délégations du Conseil d'État – chargées de préparer les délibérations du Conseil et ses décisions – ne peuvent être composées que de trois membres au maximum (sur les sept que compte le Conseil d'État, cf. art. 1 al. 2 et 31 al. 1 LOCEA ; cf. ég. Message 281 du 8 janvier 2001 accompagnant le projet de loi sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration, BGC 2001 p. 1095 s).

Elle contrevient ensuite à l'article 61 al. 5 LCo, base légale permettant la constitution de commissions par le conseil communal et la délégation à celles-ci tant du traitement que de la prise de décisions *pour des affaires d'importance secondaire*. Or, le recours systématique au traitement en commission technique ou administrative, combiné à la composition des commissions assurant en leur sein la présence d'une majorité numérique du Conseil communal de Bulle, a pour conséquence qu'elles sont en mesure, en pratique, d'engager le Conseil communal sur des objets ayant bien plus qu'« une importance secondaire ».

Finalement, leur organisation et la prééminence de la personne en charge de la syndiculture dans tout le processus ont pour effet d'amenuiser en-deçà de l'admissible le rôle de chef de dicastère des membres du Conseil communal. Si les membres du Conseil communal ne jouent, à toutes les étapes de la procédure (préparation du dossier, traitement en commission, traitement en plénum), qu'un rôle secondaire, ils se voient coupés de la responsabilité individuelle qui leur incombe de conduire, au sein de l'autorité collégiale qu'est le Conseil communal, leur propre dicastère. Dans le même ordre d'idée, le fonctionnement décrit tend à laisser apparaître une prééminence de l'administration,

respectivement des chefs de service, sur les membres du Conseil communal et chefs de dicastères. S'il est normal que les membres du conseil communal s'appuient sur les compétences de l'administration dans le fonctionnement quotidien de la commune, il n'en demeure pas moins que la loi attribue au conseil communal et à ses membres la responsabilité d'administrer les services publics, eux-mêmes répartis en dicastères (art. 60 al. 3 lit. c et art. 61 al. 3 LCo). En ce sens, et avec toute l'implication de l'administration que cela requiert, la conduite de la Commune de Bulle doit demeurer dans les mains du Conseil communal, tandis que celle des dicastères doit relever de chacun des membres dudit Conseil.

78. L'organisation actuelle du Conseil communal de Bulle ainsi que des commissions administrative et technique comprend ainsi des irrégularités au sens de l'article 73e al. 2 lit. a RELCo. Une mesure est prononcée en lien avec ces irrégularités (cf. *infra*, pt 4).

3.2.2. Accès aux procès-verbaux des séances du Conseil communal par les membres du Conseil

79. L'enquête a établi que, de longue date, la consultation des procès-verbaux des séances du Conseil communal par les membres de cette autorité était organisée de manière très restrictive. Cette problématique a fait l'objet de recommandations du Prof. Dafflon, dans le cadre de son examen des processus décisionnels du Conseil communal. Pour donner suite à ces recommandations, le système a été légèrement adapté, pour se présenter aujourd'hui comme suit :
- > Les membres du Conseil communal ne reçoivent pas le procès-verbal des séances du Conseil communal par courriel, respectivement ne peuvent pas y accéder sur une plateforme informatique ;
 - > Un exemplaire papier du procès-verbal de la séance de la semaine S est disponible à la place de chaque membre du Conseil communal lors de la séance S+1. Chaque membre doit en prendre connaissance durant la séance et ne peut l'emporter. L'approbation formelle du procès-verbal a lieu lors de la séance S+2 ;
 - > Les membres du Conseil communal peuvent consulter les procès-verbaux du Conseil communal hors séance, mais cette consultation doit se faire à l'administration et ils n'ont pas l'autorisation d'emporter des copies.

Ce système restrictif découlerait, selon ce qui a été établi par l'enquête, de fuites et d'autres problèmes de confidentialité s'étant produits par le passé.

80. On constate également au dossier la présence de nombreux extraits de procès-verbaux débutant par la mention suivante : « Ce point a été porté à l'ordre du jour de la séance, mais compte tenu de la sensibilité du sujet et de son aspect hautement confidentiel, il fait l'objet du présent procès-verbal séparé ». Il semble ainsi exister des procès-verbaux en plusieurs parties, en fonction du degré de confidentialité des objets traités, sans toutefois qu'il ne soit clair si leur établissement, leur consultation et leur approbation obéissent à des règles différentes.
81. La loi sur les communes impose la tenue d'un procès-verbal des séances du conseil communal, lequel doit être formellement approuvé par le conseil communal lors de sa séance suivante (art. 66 al. 1 et 3 LCo). Le règlement d'organisation du conseil communal doit en outre spécifier les règles de tenue et de consultation des procès-verbaux (art. 61 al. 4 LCo), soit notamment le lieu de consultation et les conditions de transmission par voie électronique (art. 24a al. 1 lit. d RELCo). Le

RELCo précise encore que le procès-verbal doit être mis à disposition des conseillers avant la séance suivante ou bien lu au début de celle-ci (art. 32 RELCo).

Le ROrgCC/Bulle consacre son article 9 aux procès-verbaux. En ce qui concerne leur consultation, il prévoit une mise à disposition des membres du Conseil communal lors de la séance suivante, en vue de son approbation. L'article 10 ROrgCC/Bulle traite de la consultation des procès-verbaux, mais ne vise que la situation de consultation par des tiers.

82. Force est ainsi de constater que le ROrgCC/Bulle ne reflète pas la pratique actuelle, dès lors que l'approbation du procès-verbal d'une séance du Conseil communal n'a pas lieu lors de la séance S+1, mais bien de la séance S+2. Il ne prévoit pas non plus de règles fondant la pratique très restrictive quant aux possibilités d'accès aux procès-verbaux du Conseil communal par ses propres membres.
83. De plus, le mécanisme de mise à disposition d'un exemplaire papier sur la table de chaque membre du Conseil communal en vue d'une prise de connaissance en cours de séance S+1 pour une approbation en séance S+2 est insuffisant au regard de la règle prescrite par l'article 32 RELCo. La mise à disposition préalable à l'adoption vise à permettre une prise de connaissance effective du document. Cet objectif est mis en évidence par le fait que l'alternative prévue par cet article à la mise à disposition préalable n'est autre que la lecture en début de séance. Or, on voit mal comment les membres du Conseil communal pourraient raisonnablement participer aux séances du Conseil communal – dont il est par ailleurs relevé par l'enquête qu'elles sont particulièrement brèves et qu'elles servent également à la prise de connaissance de tout le courrier entrant et sortant (art. 19 al. 8 ROrgCC/Bulle) – tout en examinant avec suffisamment d'attention le procès-verbal imprimé déposé à leur place, procès-verbal atteignant aisément les quarante pages. La situation n'est que très légèrement améliorée par l'approbation en séance S+2, introduite à la suite des recommandations du Prof. Dafflon en lieu et place d'une mise à disposition et d'une adoption en semaine S+1. En effet, la prise de connaissance doit toujours s'effectuer pendant la séance S+1, la seule nouveauté étant de disposer d'une semaine supplémentaire pour formuler d'éventuelles demandes de modification avant l'adoption.
84. Finalement, le procès-verbal des séances du conseil communal n'est pas qu'un outil formel, dont on pourrait considérer qu'il est destiné immédiatement aux archives communales. Bien au contraire, il est un outil concret de gestion quotidienne de la commune, permettant à chaque membre du conseil communal d'identifier les décisions prises et les motifs sur lesquels elles reposent, afin notamment de pouvoir les exécuter. En ce sens, soumettre l'accès des membres du Conseil communal aux procès-verbaux de leurs propres séances à de telles contraintes constitue une entrave majeure à leur rôle de responsable de dicastère, chargés à ce titre d'exécuter les décisions du Conseil communal (art. 61 al. 3 LCo et art. 12 ROrgCC/Bulle). L'accès, via leur chef de département ou de service, aux procès-verbaux des commissions technique et administrative enregistrés dans le système de gestion électronique des documents ne corrige pas ce problème, sauf à considérer que la proposition de la commission concernée et la décision du Conseil communal ont une portée équivalente, ce qui n'est aucunement le cas.

On peut bien évidemment être sensible à l'argument du risque de fuite d'informations, voire du procès-verbal lui-même. Toutefois, le contenu des délibérations est protégé par le secret de fonction et le secret des délibérations (cf. art. 83b LCo et art. 17 ROrgCC/Bulle), dont la violation est poursuivie d'office et réprimée par l'article 320 du code pénal suisse. L'absence de publicité qui entoure les délibérations du conseil communal se retrouve d'ailleurs dans l'application combinée de la LCo (art. 62 al. 3) et de la LInf (art. 29 al. 1 lit. b), qui exclut l'accessibilité aux procès-verbaux

des séances du conseil communal. On notera au demeurant que l'absence de divulgation des positions prises par chaque membre du conseil communal durant la délibération est une condition nécessaire à une mise en pratique cohérente du principe de collégialité, puisque ce dernier suppose que tous les membres du conseil communal portent la décision du collège, sans égard à leur position personnelle. Tous ces éléments attestent qu'il n'existe aucun doute sur le fait que les membres du conseil communal ne sont pas habilités à faire état auprès de tiers du contenu des délibérations. Or, si l'on peut admettre que des mesures visant à prévenir la divulgation de ces informations – prohibée comme on l'a vu – soient prises, celles-ci ne doivent pas entraver le bon fonctionnement du conseil communal et des dicastères au-delà de ce qui est nécessaire (proportionnalité au sens strict). Elles ne peuvent au demeurant pas remplacer un travail de fond visant à créer les conditions de confiance mutuelle minimales nécessaires au bon fonctionnement du collège, respectivement la mise en œuvre de mesures répressives – notamment le dépôt d'une dénonciation pénale et/ou d'une dénonciation administrative à l'autorité de surveillance – en présence d'indiscrétions avérées.

Force est de constater, notamment en lien avec les éléments relevés quant au suivi des décisions, que les restrictions appliquées tant avant le rapport du Prof. Dafflon qu'à la suite de celui-ci vont au-delà de ce rapport de proportion.

85. Il découle de ce qui précède que les restrictions posées à l'accès aux procès-verbaux du Conseil communal par ses propres membres constituent une irrégularité au sens de l'article 73e al. 2 lit. a RELCo. Une mesure est prononcée en lien avec ces irrégularités (cf. *infra*, pt 4).

3.2.3. Suivi et exécution des décisions

86. Comme déjà mentionné en lien avec le fonctionnement des commissions administrative et technique, la loi sur les communes prévoit une répartition entre les membres du conseil communal non seulement de l'examen préalable de ses dossiers, mais aussi de l'exécution de ses décisions (art. 61 al. 3 LCo). Le ROrgCC/Bulle contient une formulation plus précise, puisqu'il retient que le membre du Conseil communal en charge du dicastère concerné par une décision du Conseil communal *veille* à son exécution (art. 12 al. 1 ROrgCC/Bulle ; mise en évidence ajoutée), réservant la nécessité d'une coordination entre les membres du Conseil communal quand plusieurs dicastères sont concernés.
87. L'enquête a établi qu'une fois une décision prise, celle-ci est notifiée aux services concernés, pour exécution. Il n'existe toutefois pas d'instrument formel à disposition du Conseil communal lui permettant d'assurer le suivi de la mise en œuvre de ses décisions, sauf sous l'angle financier par les comptes et budgets, ce qui ne concerne qu'une partie des décisions prises, respectivement qu'un volet de celles-ci. Elle a également établi qu'il était compliqué pour les membres du Conseil communal d'accéder au système informatique de la Commune, ce qui les rendait tributaires de leur chef de service pour accéder aux pièces et informations dont ils souhaiteraient disposer pour préparer leurs dossiers, respectivement en suivre l'exécution.
88. Dans ce contexte, et quand bien même l'exécution de décisions ne soulève pas que des difficultés de cet ordre, l'enquête a établi que la Commune de Bulle ne disposait pas d'un service juridique interne à même de renseigner rapidement et de manière transversale l'administration, les membres du Conseil communal individuellement ou le Conseil communal en tant qu'autorité. La loi sur les communes ne contient pas de dispositions spécifiques à l'organisation de l'administration communale. Tout au plus, elle nomme spécifiquement deux fonctions, au demeurant réunissables en une, que sont celles de secrétaire communal et celle d'administrateur des finances. Il n'existe donc pas d'obligation légale spécifique de constituer un service juridique au sein d'une commune. En

revanche, il appartient au conseil communal de prendre toutes les initiatives de nature à promouvoir le bien – et donc le bon fonctionnement – de la commune (cf. art. 82 al. 2 LCo). Dans ce contexte, le Conseil communal ne peut faire l'économie, dans ses réflexions pour remédier aux carences identifiées en lien avec le suivi de l'exécution de ses propres décisions, d'une analyse de l'opportunité de se doter d'un véritable service juridique, ou à tout le moins de compétences juridiques internes à même d'appuyer les services et autorités communales dans leur fonctionnement quotidien. Disposer de telles ressources ne signifie d'ailleurs pas renoncer à mandater des spécialistes externes, dans le cadre de procédures spécifiques, pour obtenir un avis de droit externe ou au sujet de problématiques particulièrement complexes.

89. On conçoit parfaitement que le nombre de décisions prises par le Conseil communal de Bulle soit très important. Dans cette optique, il est tout à fait imaginable qu'un outil présentant en un seul et même endroit l'entier des décisions du Conseil communal en cours d'exécution n'ait qu'une utilité limitée. Toutefois, et l'absence d'exécution de la décision du 15 octobre 2019 dont il a été question plus haut en est l'exemple parfait, le nombre de facteurs à même de perturber, dans une Commune de la taille de celle de Bulle, l'exécution d'une décision du Conseil communal est tout simplement trop important pour que l'on puisse s'en accommoder. Il suffit, par exemple, que la décision concerne plusieurs dicastères (avec, en l'occurrence, un volet RH, prédominant, sous la responsabilité de Jacques Morand et un volet financier sous la responsabilité de Nicolas Wyssmueller) ou que des clarifications extérieures soient attendues et tardent à venir. Ces écueils ponctuels s'additionnent au problème systémique de dilution de la responsabilité des élu-e-s au stade de l'exécution des décisions, découlant de la relégation au second plan de la responsabilité des chef-fe-s de dicastères par les commissions et de la prépondérance du Syndic dans la présentation des dossiers devant le Conseil communal.
90. Il découle de ce qui précède que l'organisation actuelle du Conseil communal de Bulle comprend un risque d'inexécution ou de mauvaise exécution de ses décisions et qu'aucun dispositif fiable – sauf par l'aspect financier des décisions – ne permet de détecter ces situations et d'y remédier. Cet état de fait relève de l'irrégularité, dès lors qu'il est de nature à entraver la bonne administration de la Commune. Une mesure est prononcée en lien avec ces irrégularités (cf. *infra*, pt 4).

3.2.4. Gestion des tensions à l'interne du Conseil communal

91. La loi sur les communes prévoit, comme on l'a vu, que le conseil communal est une autorité collégiale. Il appartient au syndic de veiller à son bon fonctionnement (art. 61a al. 2 LCo) et de prendre les mesures qui s'imposent en cas d'irrégularité à ce propos (art. 150 al. 1 et al. 2 lit. a, ainsi que l'art. 150a LCo). L'article 61 al. 4 LCo, complété par l'article 24a al. 1 lit. g RELCo, prévoit en outre que le conseil communal se dote d'un mécanisme de prévention et de procédures de règlement des différends qui pourraient apparaître en son sein. Ces principes sont concrétisés dans le ROrgCC/Bulle, à l'article 26, qui traite des situations conflictuelles. Cette disposition prévoit que le Syndic convoque une séance extraordinaire si une situation de conflit se présente, au besoin en proposant un médiateur. Si le Syndic est lui-même à l'origine du conflit, cette faculté de convoquer une séance extraordinaire revient à deux membres du Conseil communal, spécifiant ainsi la règle générale de la LCo qui prévoit que, dans ces situations, c'est au conseil communal d'exercer les attributions ordinairement dévolues au syndic (art. 150 al. 3 LCo). Que la convocation de la séance extraordinaire soit le fait du syndic ou de plusieurs autres membres du Conseil communal, l'objectif est de mener des discussions pour parvenir à une solution commune. Ces différents éléments ont été exposés au point 2.2 (cf. *supra*).

92. Il ressort de l'enquête, et notamment des procès-verbaux de séance versés au dossier de l'enquêteur, qu'un climat délétère s'est installé au sein du Conseil communal depuis le 26 avril 2022, date à laquelle la question de la rémunération de Raoul Girard est thématisée par Nicolas Wyssmueller. Il est difficile de reconstituer *a posteriori* toutes les interactions qui ont pu avoir lieu entre les différents protagonistes. Toujours est-il que, à partir de cette date, le Conseil communal est manifestement en situation de crise, avec des antagonismes profonds notamment entre Jacques Morand et Éric Gobet, lesquels trouveraient leur source dans des événements antérieurs aux questions liées à la rémunération de Raoul Girard. Les termes utilisés par les personnes et entité concernées par l'enquête attestent qu'il est impossible de considérer que le Conseil communal fonctionnait normalement à cette période. Son fonctionnement était donc frappé d'irrégularités au sens de l'article 150 LCo, avec pour conséquence, par principe, l'intervention de Jacques Morand, en sa qualité de Syndic, afin d'identifier les causes de ces irrégularités et d'ordonner les mesures pour y remédier. Toutefois, l'enquêteur relève que, si les fronts sont durs et qu'Éric Gobet apparaît avoir, au fur et à mesure du développement de la situation, fait l'unanimité contre lui notamment en raison de sa véhémence et des menaces de démission qu'il proférait, le cœur des tensions se trouve entre Jacques Morand et Éric Gobet et aurait préexisté l'affrontement au sujet de la rémunération de Raoul Girard. Dans ces circonstances, Jacques Morand aurait dû signaler que la situation conflictuelle ne lui permettait plus de mener les débats du Conseil communal sereinement. Formellement, il ne lui appartenait toutefois pas d'activer le mécanisme prévu par l'article 26 ROrgCC/Bulle, mais bien à au moins deux des sept autres membres du Conseil communal, dès lors qu'il était lui-même directement impliqué dans le conflit, ce que personne ne pouvait ignorer. Leur passivité découle sans nul doute de la conviction que, pour régler le problème relationnel, il suffisait en réalité de régler la question de la rémunération de Raoul Girard, quitte à ce que ce « règlement » ait pour conséquence la démission d'Éric Gobet – démission dont on rappellera qu'il l'a promise à plusieurs reprises si le Conseil n'allait pas dans son sens. Toutefois, le Conseil communal était bien en présence de deux problèmes distincts : l'(in)exécution d'une décision relative à la rémunération de Raoul Girard, d'une part, et l'impossibilité pour le collège de mener sereinement toute discussion depuis l'arrivée sur le tapis du premier problème en raison de dissensions personnelles majeures, d'autre part. Ainsi, il est patent que la crise que traversait le Conseil communal s'était manifestée « à l'occasion » du traitement d'un sujet épineux, mais que ses causes existaient indépendamment de celui-ci.
93. Il ressort de ce qui précède que le mécanisme de prévention et de règlement des différends au sein du Conseil communal tel que prévu par le ROrgCC/Bulle n'a pas été mis en œuvre par les suppléants de l'autorité ordinairement compétente de par la loi, à savoir au moins deux membres du collège dès lors que le Syndic était directement impliqué dans le conflit. Cette absence de réaction constitue une irrégularité, laquelle fait l'objet d'une mesure (cf. *infra*, pt 4).

3.2.5. Représentation des intérêts communaux au sein des sociétés anonymes en mains publiques en général et au sein du conseil d'administration de GESA en particulier

94. La législation sur les communes permet à celles-ci de déléguer des tâches publiques communales à des entités tierces. Pour ces délégations, les communes ont la faculté tant d'acquiescer des participations dans des entreprises existantes que de créer de telles entités (cf. art. 5a LCo, not. les al. 1 et 3).
95. En l'espèce, la Commune de Bulle est actionnaire majoritaire de la société Gruyère Energie SA, elle-même actionnaire unique – et titulaire du mandat de gestion général – de la société EauSud SA. Il ressort de l'enquête que GESA, bien que relevant du droit privé, est entièrement en mains

publiques et qu'elle poursuit largement des buts de service public (notamment en matière d'approvisionnement en électricité). Dans ce contexte, les actions de GESA détenues par la Commune de Bulle relèvent de son patrimoine administratif – et non financier. En parallèle, la Commune de Bulle est liée à GESA par un contrat couvrant la gestion du réseau communal d'eau potable, gestion qui relève dans les faits d'EauSud SA, dont on a vu qu'elle était entièrement possédée et gérée par GESA. Il existe donc un rapport de délégation de tâche publique – à savoir la gestion du réseau de distribution d'eau potable – entre la Commune de Bulle et GESA.

96. L'enquête a établi qu'il n'existait pas de dispositions relatives à la surveillance de la Commune sur le délégataire de la tâche publique dans le contrat liant les deux entités. Juridiquement, de telles clauses sont optionnelles (cf. la formulation de l'art. 1 al. 1 lit. d RELCo), mais leur absence en l'espèce s'explique aisément par l'article 17 des statuts de GESA, lequel prévoit que le conseil d'administration de GESA comprend au moins cinq membres, dont quatre au moins sont désignés par la Commune de Bulle.

Même en dehors de l'activité de délégataire de tâche publique liée à l'approvisionnement en eau potable, GESA est active dans l'approvisionnement en électricité qui, sans être une tâche publique communale, relève du service public. Dans ce contexte également, il appartient à la collectivité publique actionnaire d'exercer un contrôle, via une relation de mandat, sur les personnes qui la représentent au sein des organes de société. Les rapports entre la Commune et ses représentants doivent notamment être formalisés dans des lettres de mission.

97. L'enquête a mis en évidence que, de 1989 (date de création de GESA) à 2019, le conseil d'administration de la société était composé de cinq administrateurs (nombre minimum prévu par l'art. 17 al. 1 des statuts de GESA), selon la répartition suivante : quatre membres du Conseil communal de Bulle et un membre d'un Conseil communal des communes actionnaires minoritaires. Le conseil d'administration de GESA a, en 2019 et en accord avec le Conseil communal de Bulle, souhaité s'étendre à sept membres afin de pouvoir accueillir des administrateurs n'étant pas membres de conseils communaux. En novembre 2021, le Conseil communal a validé la composition théorique idéale du conseil d'administration de GESA, à savoir deux représentants du Conseil communal, un représentant des exécutifs des autres communes actionnaires minoritaires desservies en électricité par GESA et quatre administrateurs dits « indépendants ». Le Conseil communal a, à ce propos, indiqué dans la présente procédure comprendre l'article 17 des statuts comme une garantie de l'absence de remise en question, par la Commune de Bulle, de l'élection d'un membre du conseil d'administration proposé par les communes actionnaires minoritaires. Dans le même temps et en raison de son statut d'actionnaire (largement) majoritaire, il considère que, dans les faits, c'est lui qui désigne les six autres membres du conseil d'administration dans sa nouvelle composition, les candidatures lui étant d'ailleurs soumises avant qu'elles ne soient présentées à l'assemblée générale.

Cette conception est erronée, dans la mesure où elle confond la question de la désignation avec celle de la représentation. Il tombe sous le sens que l'actionnaire majoritaire peut faire obstacle à toute élection au sein du conseil d'administration d'un administrateur qui ne lui conviendrait pas. Cela ne dit toutefois encore rien du rapport qu'entretiennent les administrateurs avec le Conseil communal. Or, comme on l'a vu, le Conseil communal, garant de la sauvegarde des intérêts de la Commune de Bulle, ne peut déléguer une tâche publique à une entité privée, respectivement détenir des parts – largement majoritaires – de cette société active dans le domaine du service public, sans exercer sur elle un certain contrôle. S'il est clair que le conseil d'administration a pour mission de réaliser les intérêts de la société, il est également clair que l'actionnaire majoritaire doit, dans le contexte d'une

collectivité publique – assurer que ses propres intérêts sont adéquatement défendus. Le désengagement de la Commune de Bulle dans la conduite de la société GESA constitue ainsi un manquement du Conseil communal dans son obligation de gérer la Commune en administrateur diligent. Il peut en effet parfaitement garantir simultanément la présence de compétences professionnelles spécifiques au sein du conseil d'administration et une représentation suffisante au regard des 85.67% du capital-actions qu'il détient en désignant ses représentants hors de son sein. C'est d'ailleurs précisément ce qu'il fait en désignant Raoul Girard une fois celui-ci devenu secrétaire général de la Commune, choisissant qu'il occuperait la fonction d'administrateur – et président du conseil d'administration – en raison de sa connaissance de l'historique spécifique lié à l'explosion d'un transformateur de GESA et des procédures judiciaires qui s'en sont suivies. Externe au Conseil communal, il n'en représentait pas moins la Commune de Bulle au sein du conseil d'administration de GESA.

Sur ce point, on notera que la confusion évoquée ci-avant existe également dans le for du directeur de GESA, puisque son courrier adressé au Conseil communal à la suite de la décision du 15 octobre 2019 présente, dans les faits, Raoul Girard comme s'il était un administrateur indépendant depuis qu'il ne siège plus au Conseil communal.

98. Il apparaît important de relever que cette confusion est l'un des éléments importants qui explique l'inexécution de la décision du 15 octobre 2019. En effet, GESA refuse d'exécuter spontanément la décision car elle considère que Raoul Girard est un administrateur indépendant et que la Commune de Bulle, par le Conseil communal, et cela même si elle est actionnaire majoritaire, n'a pas à intervenir directement dans la politique de rémunération, par GESA, des membres de son conseil d'administration. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle le directeur de GESA renvoie le Syndic à des clarifications en cours sur les questions de rémunération des administrateurs, menées par Me Claude Gremion. Mais dans les faits, et même si les conclusions de l'étude de Me Claude Gremion vont dans le même sens que la décision du 15 octobre 2019 (à savoir que le standard en matière de rémunération des cadres représentant un actionnaire revient, à tout le moins en partie, à l'employeur), cette étude s'inscrit dans le contexte d'une réflexion de GESA sur la manière dont elle rémunère ses administrateurs siégeant dans d'autres conseils d'administration. Au même titre que l'actionnaire majoritaire ne peut pas simplement intervenir auprès du conseil d'administration sans passer par ses représentants – ce que GESA rappelle à la Commune de Bulle dans son courrier du 6 novembre 2019 – la société ne peut pas interférer dans le rapport unissant l'actionnaire majoritaire et son représentant au sein du conseil d'administration, notamment sur la question de la répartition entre l'un et l'autre de la rémunération touchée par le second. Il n'est pas inintéressant de constater qu'en définitive et contrairement aux éléments posés par l'étude de Me Claude Gremion, GESA a finalement décidé que ses cadres fonctionnant comme administrateurs dans des sociétés filles étaient habilités à conserver l'intégralité de la rémunération perçue à ce titre. C'est d'ailleurs, en avril 2020, le règlement prévoyant cette pratique qui est transmise par le directeur de GESA au Syndic, et non pas l'étude de Me Claude Gremion. Le Syndic n'entrera en possession de cette étude que bien plus tard, le 14 juillet 2022 selon les constats de l'enquête.
99. Concrètement, et que le représentant de la Commune de Bulle soit issu du Conseil communal ou non, ses rapports avec la collectivité publique qui le délègue doivent faire l'objet d'une lettre de mission, un instrument qui permet au représentant de s'orienter quand les intérêts de la société et ceux de celui qui le délègue entrent en conflit. Or, il est établi que de telles lettres de mission ont longtemps fait défaut. Ce n'est que pour donner suite au rapport du Prof. Zufferey – qui indique notamment que « *[l]es conseillers représentants devraient recevoir de la part de la Commune une lettre de mission* », dans laquelle les indications suivantes pourraient figurer (cf. art. 8 al.2 des

directives du Conseil d'État : (1) les objectifs stratégiques et financiers que la Commune entend atteindre ; (2) la forme et les modalités des comptes rendus que le conseiller est tenu de faire au conseil communal ; (3) l'étendue du pouvoir de représentation, avec l'indication notamment des circonstances dans lesquelles le représentant est tenu de requérir une instruction du conseil communal; (4) l'obligation du conseiller de remettre au conseil communal tous les documents en relation avec l'entreprise, notamment le rapport d'activité et de gestion. » – et durant la présente procédure que le Conseil communal en a établi pour Marie-France Roth Pasquier et Jérôme Tornare, en ce qui concerne la représentation de la Commune de Bulle au sein du conseil d'administration de GESA.

Indépendamment de l'existence de lettres de mission, il est frappant de constater que la transmission d'informations entre le Conseil communal de Bulle et ses représentants au sein du conseil d'administration de GESA, même en ce qui concerne les membres du Conseil communal, est extrêmement faible. C'est ici aussi une des causes de l'inexécution de la décision du 15 octobre 2019, dès lors qu'à aucun moment, les représentants de la Commune de Bulle au sein du conseil d'administration de GESA n'ont entrepris la moindre démarche pour clarifier la situation à la suite du courrier du directeur de GESA du 6 novembre 2019. Or, la question ayant été thématifiée au sein du Conseil communal, ils ne pouvaient pas ignorer qu'elle était litigieuse et que des clarifications étaient attendues. L'attitude de Raoul Girard dans ce contexte est particulièrement problématique puisque son rôle de président lui donnait la faculté de fixer l'ordre du jour du conseil d'administration. Cela met à son tour en lumière la problématique des conflits d'intérêt, tout comme celle d'avoir un secrétaire communal à la tête d'un conseil d'administration dans lequel siègent des conseillers communaux.

100. Ces différents éléments laissent apparaître des manquements individuels, mais également une problématique plus structurelle, à savoir celle de la défense des intérêts communaux dans une société de droit privé très majoritairement détenue par la Commune. GESA et la Commune de Bulle entretiennent ainsi un rapport particulier d'actionariat, mais également de prestations en matière de gestion du réseau de distribution d'eau ou d'approvisionnement en électricité. Dans ces circonstances, il n'est pas conforme au principe de gestion diligente des intérêts communaux que le Conseil communal entre, en renonçant à désigner des membres du conseil d'administration chargés de représenter la Commune, dans une stratégie de désengagement de cette société qu'elle détient à hauteur de plus de 85%. Il appartient au Conseil communal de restaurer une situation dans laquelle les intérêts de la Commune de Bulle, actionnaire majoritaire, sont adéquatement représentés au sein du conseil d'administration de GESA, que les représentants désignés soient des membres du Conseil communal, des employés communaux ou des tiers dotés de compétences spécifiques utiles à l'entreprise, dans le respect simultané de la mission légale et statutaire du conseil d'administration qui est celle de poursuivre les intérêts de la société. Cette irrégularité fait l'objet d'une mesure (cf. *infra*, pt. 4).

3.2.6. Caisse de pension de la Ville de Bulle

101. Le cahier des charges du secrétaire communal prévoit qu'il est également l'administrateur de la Caisse de pension de la Ville de Bulle (ci-après « la Caisse de pension »). La Caisse de pension verse à la Commune un montant forfaitaire annuel de Fr. 18'000.- pour couvrir les frais engendrés, pour la Commune, par l'administration de la Caisse. Ce montant finance, pour la Commune, une partie du salaire qu'elle verse à Raoul Girard comme secrétaire général.

102. Par le passé et jusqu'au prédécesseur de Raoul Girard au poste de secrétaire général/administrateur, la Caisse versait annuellement un montant de Fr. 5'000.- à l'administrateur de la Caisse. Ce montant ne faisait l'objet d'aucune attestation. En ce qui concerne Raoul Girard, l'enquête a établi qu'il n'avait perçu aucune rémunération directement de la Caisse de pension pour son activité d'administrateur, découlant de son cahier des charges de secrétaire général.
103. En termes financiers, l'enquête n'a ainsi pas mis au jour de problématique spécifique en lien avec la Caisse de pension. En termes structurels et organisationnels en revanche, elle a établi que les employés de GESA étaient affiliés à la Caisse de pension. Par conséquent, Raoul Girard était non seulement président de la société GESA, mais également administrateur de la Caisse de pension à laquelle les employés de cette société étaient affiliés, ce qui est insolite. Si cette circonstance est désormais révolue, elle doit inciter le Conseil communal à examiner sérieusement les implications des désignations auxquelles il procède pour assurer la représentation de la Commune dans des sociétés externes.

4. Mesures prononcées à l'issue de l'enquête administrative

4.1. Remarque introductive

104. Les mesures prévues par la LCo et relevant de la compétence du préfet sont, outre la faculté de saisir une autre autorité (Ministère public et Conseil d'État) de deux natures : d'une part, des mesures individuelles, notamment sous la forme d'un avertissement (art. 151c al. 2 lit. a), et, d'autre part, des mesures structurelles/de réorganisation touchant le conseil communal, respectivement toute mesure apte à rétablir le bon fonctionnement du conseil communal ou de l'administration communale (art. 151c al. 2 lit. c).

Les mesures susmentionnées ont toutes une vocation restaurative, en ce sens que leur prononcé doit permettre d'accompagner le retour à un fonctionnement normal, conforme au droit et pleinement autonome de la commune. C'est d'ailleurs là le but de toute enquête administrative, puisque la législation cantonale prévoit qu'elle doit permettre de constater les irrégularités affectant la commune, d'en déterminer les causes et de proposer les mesures propres à y remédier (art. 73e al. 2 RELCo). En ce qui concerne l'avertissement en particulier, il matérialise certes un reproche quant au comportement passé/présent et, dans une certaine mesure, une menace de sanction, mais sa vocation principale est de formaliser, à l'intention de la personne qui en fait l'objet, le comportement qui est attendu d'elle à l'avenir pour que le fonctionnement communal ne soit pas entravé par des irrégularités (voir, à titre de comparaison en matière d'avertissement, le droit de la fonction publique, notamment le Message 2021-DFIN-12 du 20 avril 2021 du Conseil d'État au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur le personnel de l'Etat, ad art. 39 LPers p. 4 s.). À noter que la LCo ne prévoit pas « d'avertissement collectif » mais qu'elle permet, en vue de rétablir le bon fonctionnement du conseil communal, le prononcé de mesures organisationnelles ou concernant l'entier des membres du conseil communal.

4.2. Personnes et entités non-susceptibles de faire l'objet de mesures

105. Conformément à la jurisprudence du Tribunal cantonal, le prononcé d'un avertissement au sens de l'article 151c al. 2 lit. a LCo n'a de sens que si la personne concernée est en mesure de continuer son activité publique (arrêt TC FR 601 2019 140 du 19 février 2020). Il en va logiquement de même

pour un rappel à la loi ou pour toute autre mesure qui aurait pour objectif d'encadrer le comportement futur, en sa qualité d'élue, d'une personne concernée par l'enquête. Il découle de ce qui précède que toutes les personnes concernées par l'enquête mais n'étant à ce jour plus membres du Conseil communal ne peuvent faire l'objet d'une mesure individuelle.

106. Ceci ne dispense pas l'autorité préfectorale d'examiner leur comportement en lien avec l'objet de l'enquête, tel qu'il a été établi par le rapport de l'enquêteur. Dans le détail, il est constaté :
- a. Qu'en menaçant de manière réitérée de démissionner s'il n'était pas suivi dans ses demandes, **Éric Gobet** a eu un comportement largement incompatible avec le principe de collégialité et son devoir de se comporter en administrateur diligent. Cette attitude était de nature à complexifier encore le traitement d'un dossier déjà difficile de par l'écoulement du temps et le manque de clarté des décisions et prises de position du Conseil communal. En prenant la résolution de ces difficultés « à son compte », il a créé une situation d'antagonisme au sein du Conseil communal, contribuant ainsi à sa paralysie et à sa prise de décision hâtive. Sous l'angle de son désaccord, même fondamental, il avait la faculté alternative de faire figurer au procès-verbal de séance son désaccord avec la décision prise par le collègue (art. 66 al. 2 LCo), respectivement, et avant de démissionner, de solliciter l'intervention de la Préfecture pour appuyer le Conseil communal dans la résolution d'une situation qu'il considérait comme dysfonctionnelle. Après sa démission, la publicité donnée à son désaccord avant que toute mesure de surveillance par l'autorité compétente n'ait pu être prise, constitue une nouvelle violation du principe de collégialité et soulève des questions relatives au secret de fonction qui n'ont pas été examinées plus en avant dans le cadre de la présente enquête administrative.
 - b. Qu'en n'assurant pas, dans le cadre de leur fonction de représentants du Conseil communal au sein du conseil d'administration de GESA, le suivi de la mise en œuvre de la décision du Conseil communal du 15 octobre 2019 relatif à la rémunération de Raoul Girard pour son activité de président, **Johanna Gapany** et **Patrice Morand** n'ont pas suffisamment, dans ce dossier spécifique, défendu les intérêts communaux au vu de leur fonction dans cette société. On relèvera par ailleurs, concernant le second nommé que, bien qu'ayant constaté l'inexécution de la décision du 15 octobre 2019 par Raoul Girard au moment du traitement des comptes 2020, sa déclaration selon laquelle il ne s'en est pas préoccupé « car ce n'était pas son dicastère » est incompatible avec la responsabilité collective que porte le Conseil communal et ses membres dans la gestion de la Commune.
107. Ensuite, l'autorité préfectorale n'exerce pas le pouvoir disciplinaire sur le personnel communal. Elle n'est ainsi pas habilitée à prononcer directement une quelconque mesure à l'encontre de **Raoul Girard** ni, par extension, à ordonner au Conseil communal d'en prendre une. Il ressort toutefois clairement de la présente procédure que le comportement de Raoul Girard en lien avec l'(in)exécution de la décision du 15 octobre 2019 est très loin d'être exempt de tout reproche. En effet, il est établi que Raoul Girard a conservé des montants acquis dans le cadre de son activité au sein du conseil d'administration de GESA, dont il savait qu'ils devaient revenir à la Commune de Bulle soit par l'intermédiaire de GESA, soit directement par lui, en vertu de la décision susmentionnée. Il n'a manifesté, à titre personnel, aucun désaccord avec cette décision jusqu'en 2022 et ne pouvait demeurer inactif ayant constaté que GESA lui versait l'intégralité de la rémunération attribuée au président du conseil d'administration. Directement interpellé sur cette question par un membre du Conseil communal, il a affirmé, en parfaite connaissance que cela était contraire à la vérité, être rémunéré conformément à la décision initiale du 15 octobre 2019. Il n'a

pour le surplus entrepris aucune démarche pour dissiper les doutes au sujet de sa rémunération découlant de la réponse du directeur général de GESA, que cela soit auprès du conseil d'administration de GESA qu'il présidait ou auprès du Conseil communal de Bulle. Au contraire et bien que se trouvant en situation de récusation, il a préparé une série de réponses à donner au Prof. Zufferey dans le cadre du mandat qui avait été confié à ce dernier pour faire la lumière sur la situation.

En tant garant de la bonne administration de la Commune, le Conseil communal ne peut tolérer que la personne qu'il a choisie pour prendre la tête de l'administration communale adopte un comportement préjudiciable aux intérêts communaux. Dans ces circonstances, en exercice de son attribution de haute-surveillance sur le fonctionnement communal et sur le Conseil communal en particulier, la Préfète ordonne à ce dernier de procéder à un examen du comportement de Raoul Girard en lien avec l'inexécution de la décision du 15 octobre 2019 sous l'angle de la réglementation communale sur le personnel, de déterminer si une mesure disciplinaire se justifie, et cas échéant de la prononcer.

108. L'autorité préfectorale n'exerce pas non plus de surveillance sur les sociétés anonymes en mains publiques, comme c'est le cas de **Gruyère Énergie SA**. Elle n'a ainsi pas à se prononcer sur son fonctionnement, tant sous l'angle de la légalité que de l'opportunité. En revanche, assurer que les intérêts communaux soient adéquatement pris en compte dans le fonctionnement et les décisions d'une société anonyme dans laquelle la commune est actionnaire majoritaire fait partie intégrante des responsabilités du Conseil communal, notamment sous l'angle de l'article 82 LCo. Dans le cas présent, GESA présente ainsi un intérêt indéniable pour l'enquête administrative portant sur le fonctionnement du Conseil communal, raison pour laquelle l'enquêteur a diligenté un certain nombre d'investigations dans cette direction. Comme il en fait état dans son rapport, il est toutefois clair que GESA ne fait aucunement l'objet de l'enquête administrative et que les mesures prononcées dans ce contexte ne sont susceptibles de la concerner que « par ricochet », via des injonctions faites au Conseil communal, qui incarne l'actionnaire majoritaire.

4.3. Les membres du Conseil communal de Bulle

109. Jacques Morand

En sa qualité de responsable de dicastère RH, indépendamment de son statut de Syndic, Jacques Morand, en charge du dossier du fait de cette responsabilité, avait pris l'engagement devant le Conseil communal d'obtenir du directeur général de GESA que le versement de Fr. 25'000.-/an lié à la présidence du conseil d'administration de GESA continue d'être fait à la Commune. Or il n'a pas obtenu que tel soit le cas et pris unilatéralement l'option de laisser cette question en suspens. Il n'en a pas avisé le Conseil communal, pour qui le suspens concernait le régime juridique applicable uniquement. Par la suite, Jacques Morand a fait preuve d'une grande passivité quand les résultats de l'étude annoncée ne viennent pas, laissant s'écouler de nombreux mois avant de s'enquérir de l'état de la situation et de n'être d'ailleurs mis, à ce moment, qu'en possession du nouveau règlement de GESA et pas de l'étude annoncée. Il a d'ailleurs reconnu devant le Conseil communal être responsable d'un manquement en n'ayant pas assuré le suivi nécessaire auprès du directeur général de GESA et de l'auteur de l'étude juridique attendue. C'est le lieu de relever que tant Jacques Morand que Nicolas Wyssmueller exposent dans leurs déterminations que la responsabilité de l'exécution de la décision 15 octobre 2019 incombe à l'autre. Or, l'article 12 ROrgCC/Bulle rend cette question d'attribution de responsabilité superflue, dès lors qu'il leur impose de se coordonner si l'exécution d'une décision concerne plusieurs dicastères, ce qui est manifestement le cas en

l'espèce. En tout état de cause, le traitement défaillant de ce dossier par Jacques Morand est couvert par le rappel à la loi prononcé en application de l'article 151c al. 2 lit. c LCo et n'atteint pas le seuil de matérialité justifiant un avertissement à titre individuel.

En tant que Syndic, toutefois, Jacques Morand se voit conférer différentes attributions et responsabilités (cf. *supra* 2.2.3). Les constats posés dans le cadre de la présente enquête permettent de parvenir à la conclusion qu'il ne les a pas toujours exercées de manière diligente. En particulier, à tout le moins dès le 10 mai 2022, il aurait dû se saisir de manière beaucoup plus décisive de la question, tant l'irrégularité qui frappait le fonctionnement du Conseil communal était évidente. Il était en effet établi et connu de tous que la décision d'octobre 2019 demeurait inexécutée et de sérieux doutes quant à l'intégrité du secrétaire général, placé qui plus est sous son autorité directe, étaient avancés. Durant plusieurs séances, il donne l'impression de subir complètement la situation, alors qu'il revenait précisément au Syndic de mener ces discussions difficiles, respectivement de prendre les choses en mains pour traiter l'irrégularité si clairement établie. On ne peut le suivre quand il expose que ces attributions auraient en réalité été celles du collège, dès lors qu'il se trouvait lui-même en situation de conflit avec Éric Gobet. Il faut distinguer, même si elles sont concomitantes, entre la situation de conflit entre Jacques Morand et Éric Gobet – au sujet de laquelle le Syndic n'était effectivement pas compétent pour activer le mécanisme de règlement des différends prévu par le ROrgCC/Bulle – et la procédure à mener pour identifier les causes de l'irrégularité constatée en lien avec l'inexécution de la décision du 15 octobre 2019. Pour cette procédure, de deux choses l'une : soit le conflit était tel qu'il empêchait le Syndic d'exercer ses attributions et il devait le manifester puis s'effacer ; soit il restait en charge de la conduite du dossier mais ne peut prétendre ensuite avoir été empêché.

Toujours sous l'angle du comportement attendu de la personne en charge de la syndiculture, il n'est pas admissible que Jacques Morand ait, sans en référer au Conseil communal, interféré dans l'exécution du mandat confié au Prof. Zufferey. En particulier, et alors qu'il était de sa responsabilité de Syndic d'identifier les causes des irrégularités, c'est un dossier incomplet, établi sous sa responsabilité, qui a été fourni au Prof. Zufferey. Il a en outre permis à Raoul Girard d'intervenir directement dans la rédaction de réponses adressées au mandataire quand bien même celui-ci se trouvait en situation de récusation ou encore a limité le mandat du Prof. Zufferey à sa phase initiale, laquelle n'examinait précisément pas les comportements individuels, pourtant déterminants pour permettre au Conseil communal de prendre une décision fondée. Dans ce contexte, il aurait précisément dû veiller à ce que toute la lumière soit véritablement faite sur cette inexécution, plutôt que de se contenter des éléments qui lui permettaient de justifier la solution qu'il considérait comme juste. Il est également inadmissible, alors que le syndic est garant du bon fonctionnement du conseil communal et de l'administration communale et qu'il lui revient notamment à ce titre de conduire les débats dans la dignité et l'impartialité, que Jacques Morand ait aussi frontalement apostrophé Eric Gobet suite à la décision du 30 août 2022, en lui demandant s'il comptait démissionner le soir-même. Même à considérer qu'il s'agisse-là d'une réaction d'humeur, trouvant sa source dans des difficultés relationnelles et dans la pression mise sur lui par Eric Gobet dans ce dossier, elle n'en demeure pas moins inacceptable.

Pour les éléments qui précèdent, en raison des responsabilités spécifiques conférées au syndic, notamment en présence d'irrégularités, la soussignée prononce un avertissement (art. 151c al. 2 lit. a LCo) à l'encontre de Jacques Morand. Il est formellement sommé d'exercer à l'avenir pleinement les attributions conférées par la LCo au syndic, notamment en présence d'une irrégularité affectant la Commune en général et le fonctionnement du Conseil communal en particulier. Dans la mesure où c'est avant tout la portée restaurative de l'avertissement qui doit prévaloir, dans une logique

d'amendement futur du comportement de la personne qui en fait l'objet, la soussignée est d'avis qu'il n'y a pas matière à qualifier cet avertissement et renonce ainsi à reprendre la mention de « sévère » proposée par l'enquêteur.

C'est le lieu finalement de relever que le Conseil communal et plusieurs personnes concernées insistent, dans leurs déterminations ou dans le cadre des auditions menées par l'enquêteur, sur le caractère collectif de la responsabilité du traitement inadéquat de la question de la rémunération de Raoul Girard et de l'exécution de la décision prise. S'il est exact de considérer que le conseil communal a, collectivement, la responsabilité d'administrer la commune en administrateur diligent (cf. not. Message 237, *op. cit.*, p. 13), il n'en demeure pas moins que, en cas de défaillance du collectif constituant une irrégularité, la loi confie précisément au syndic le devoir de « surnager » et de prendre les mesures qui s'imposent pour identifier le mal affectant le collège et y remédier. Le rappel à la loi adressé à tous les membres du Conseil communal (cf. *infra*) matérialise la réaction de l'autorité de surveillance à ce manquement global et collectif, tandis que l'avertissement spécifie directement à l'intention du Syndic la nécessité d'un exercice complet de son rôle à l'avenir et l'importance de celui-ci pour permettre au collège de sortir d'une spirale où la responsabilité de tous devient la responsabilité de personne.

110. David Seydoux

La LCo confère au vice-syndic l'attribution générale de remplacer le syndic empêché ou récusé (art. 61a LCo). En matière de surveillance, la règle est toutefois différente, dès lors que si le syndic est concerné par une irrégularité, il appartient au conseil communal dans sa globalité d'exercer ses compétences, et pas uniquement au vice-syndic (art. 150 al. 3 LCo). Sous cet angle, aucun manquement particulier ne peut ainsi être reproché à David Seydoux.

L'enquêteur considère que David Seydoux est responsable de la communication trompeuse du Conseil communal suite à la décision du 30 août 2022, notamment en préparant un texte qui soutenait, contrairement à la réalité, que le Conseil communal n'aurait pas réglé, dans sa décision initiale, la question de l'organisation du temps de travail de Raoul Girard au profit de GESA.

La soussignée considère que, si les éléments de communication préparés ne sont effectivement pas conformes à la réalité, ils sont en revanche fidèles à la décision du Conseil communal, respectivement à la perception – erronée – de la situation largement partagée en son sein à la fin du mois d'août/au début du mois de septembre 2022. Ainsi, de l'avis de la soussignée, le comportement reproché à David Seydoux en lien avec la communication du Conseil communal suite à la démission d'Éric Gobet n'atteint pas le seuil de matérialité justifiant le constat d'un manquement dépassant celui relevé pour l'ensemble des membres du Conseil communal, ni donc le prononcé d'une mesure individuelle.

111. Nicolas Wyssmueller

En charge des finances, il est formellement le premier membre du Conseil communal à être avisé, par le chef du département des finances, de l'inexécution sous l'angle financier de la décision du 15 octobre 2019. Dans un premier temps, ses démarches sont adéquates (notamment se renseigner auprès du directeur général de GESA, dès lors que le dossier était suspendu dans l'attente d'une clarification qui devait venir de GESA). Avec l'écoulement du temps, notamment dans la préparation du budget 2021, en septembre 2020, Nicolas Wyssmueller aurait dû faire remonter la situation au Conseil communal ou au moins au Syndic, puisqu'il considère que le suivi de la situation incombait à ce dernier. C'est le lieu de faire ici la même remarque que dans l'analyse du

comportement de Jacques Morand, à savoir qu'un devoir de coordination existait en tous les cas entre eux du fait que leurs deux départements étaient concernés par l'exécution de la décision du 15 octobre 2019 (cf. *supra*, art. 12 ROrgCC/Bulle). Le fait que la question soit demeurée purement technique, entre Nicolas Wyssmueller et son chef de département, a eu pour conséquence que ce budget a été – comme le sera aussi le budget 2022 – prévu sans la rétrocession attendue pour la fonction de président du conseil d'administration de GESA exercée par Raoul Girard, pour être conforme à la réalité à défaut d'être conforme à la décision du 15 octobre 2019. Même s'il ressort des déclarations de Nicolas Wyssmueller que la responsabilité de préparer la rubrique budgétaire relative à cette rétrocession incombe au syndic, il ne pouvait pas, dûment informé par son chef de département, simplement demeurer passif alors même que la clarification était attendue de GESA depuis près d'une année et qu'il avait – informellement selon ses déclarations – appris du directeur général de GESA que les indemnités des membres du conseil d'administration de GESA n'étant pas membres du Conseil communal étaient versées *ad personam*. La situation se reproduit au printemps 2021, moment auquel il indique à nouveau à son chef de département que la question n'est toujours pas tranchée par le Conseil communal.

S'il a à nouveau pris des initiatives plus tard dans le traitement du dossier, notamment en questionnant directement Raoul Girard sur sa rémunération à la fin mai 2021, il est pour le moins surprenant qu'il se soit satisfait de la réponse de l'intéressé, qu'il savait pourtant incorrecte. En particulier du fait que, comme on l'a vu, la surveillance de l'exécution des décisions reposait en large partie sur leur aspect financier, Nicolas Wyssmueller a manqué à son devoir de diligence en admettant que la situation demeure si longtemps en suspens, sans saisir formellement le Conseil communal. On ne peut en revanche pas lui faire le reproche d'avoir abordé cette thématique au moment où le Conseil communal discutait de la composition future du conseil d'administration de GESA – et notamment de la présence de Raoul Girard en son sein – dès lors que, comme évoqué, le traitement par décisions séparées des questions relatives à la représentation et à la rémunération a justement été, en 2019 comme en 2022, un facteur de confusion.

De manière plus générale, on s'étonne de constater que Nicolas Wyssmueller, en charge du dicastère des finances, indique ne pas vérifier le détail des rubriques comptables. S'il est évident qu'il n'est pas de sa responsabilité de passer les écritures comptables ni de procéder aux opérations techniques de bouclage de la comptabilité, il apparaît en revanche comme trop général d'affirmer que des contrôles spécifiques, au niveau des rubriques comptables, n'ont pas à être ponctuellement effectués, en particulier quand il existe des raisons sérieuses de douter de la bonne exécution d'une décision du Conseil communal comportant un volet financier.

Les défaillances relevées dans le traitement du dossier de la rémunération de Raoul Girard n'atteignent pas un degré de matérialité nécessitant le prononcé d'un avertissement. Le comportement attendu à l'avenir de Nicolas Wyssmueller découle du rappel à la loi prononcé au titre de l'article 151c al. 2 lit. a LCo.

112. Jérôme Tornare

Comme précédemment exposé au sujet de Johanna Gapany et Patrice Morand, il faut de retenir qu'en n'assurant pas, dans le cadre de sa fonction de représentant du Conseil communal au sein du conseil d'administration de GESA, le suivi de la mise en œuvre de la décision du Conseil communal du 15 octobre 2019 relatif à la rémunération de Raoul Girard pour son activité de président, il n'a pas suffisamment, dans ce dossier spécifique, défendu les intérêts communaux. Cette circonstance ne justifie pas à elle seule le prononcé d'une mesure individuelle. Pour le

surplus, Jérôme Tornare est lui également destinataire du rappel à la loi prononcé au titre de l'article 151c al. 2 lit. a LCo.

113. Nicolas Pasquier, Chantal Pythoud, Marie-France Roth Pasquier, Kirthana Wickramasingam et Estelle Zermatten

Au regard de la présente procédure, il s'agit des « autres membres du Conseil communal ». Leurs actions ou omissions individuelles n'appellent pas de remarques spécifiques et tombent dans le champ du rappel à la loi prononcé au titre de l'article 151c al. 2 lit. a LCo.

4.4. Mesures institutionnelles

114. Outre les mesures individuelles, la Préfète est habilitée à prendre des mesures de réorganisation du Conseil communal, respectivement toute mesure propre à rétablir le bon fonctionnement de celui-ci (art. 151c al. 2 lit. c LCo).
115. Il a été constaté que, collectivement, les membres du Conseil communal ont manqué à leur responsabilité de gérer la Commune en administrateurs diligents. Ils ont pris des décisions sans veiller à l'établissement correct des faits sur lesquels elles reposaient, ont privilégié les solutions discrètes aux solutions efficaces, voire correctes, ou encore ont laissé le différend entre Jacques Morand et Éric Gobet prendre de l'ampleur sans activer les processus de règlement des différends devant permettre de replacer l'intérêt public au-dessus des difficultés relationnelles personnelles. Ils n'ont par ailleurs pas veillé avec suffisamment de rigueur à l'application des règles sur la récusation, notamment en permettant à Raoul Girard de s'exprimer longuement le 3 mai 2022 « avant de se récuser ».

Or, la LCo ne permet pas « d'avertir un organe communal ». En effet, la mesure d'avertissement (art. 151c al. 2 lit. a LCo) ne s'applique que dans un contexte individuel. Force est toutefois de constater que la portée restaurative de la présente enquête administrative serait fortement entamée s'il n'était pas explicité, d'une manière ou d'une autre, quelle attitude est attendue à l'avenir du Conseil communal et de ses membres. C'est la raison pour laquelle, au titre de mesure propre à rétablir le bon fonctionnement du Conseil communal, un rappel à la loi est adressé à l'ensemble de ses membres. Il est ainsi rappelé aux neuf membres du Conseil communal de Bulle que la loi leur impose de gérer la Commune en administrateurs diligents et de prendre toutes les initiatives de nature à promouvoir le bien de celle-ci (art. 82 LCo). En particulier, ils veilleront à l'avenir à faire plein usage des mécanismes de règlement des différends dont ils se sont eux-mêmes dotés, afin de garantir que les décisions prises le soient dans un contexte serein, avec l'intérêt public pour seul fondement.

116. Il a été constaté que le fonctionnement actuel du Conseil communal était irrégulier en ce qui concerne la structuration et les attributions des commissions administrative et technique. Dès lors qu'il existe une multitude de manière de se conformer à la LCo tout en conservant un système dans lequel des commissions sont chargées de traiter des affaires d'importance secondaire, d'assurer la coordination des plusieurs dicastères concernés par des thématiques transversales, voire – et même si cela n'est pas expressément envisagé par la LCo – de préparer le travail du Conseil communal dans des dossiers spécifiques, la soussignée renonce, dans le respect de l'autonomie communale, à en imposer une. Elle se limite à ordonner au Conseil communal de procéder aux adaptations nécessaires au cadre réglementaire et pratique entourant ses commissions technique et administrative, afin que celles-ci soient composées et fonctionnent, en fait comme en droit, conformément au principe de collégialité. Pour procéder à ces réformes, le Conseil communal est

enjoint à s'appuyer sur les développements de la présente ordonnance, sur le rapport d'enquête ainsi que sur le rapport du Prof. Dafflon qu'il a lui-même mandaté. Dans ce cadre, il veillera également à ce que les membres du Conseil communal puissent, tout au long du processus décisionnel, exercer pleinement leur rôle de chef-fe-s de dicastères.

117. Il a été constaté que les possibilités d'accès aux procès-verbaux du Conseil communal par ses propres membres étaient trop restrictives et qu'elles constituaient ainsi une irrégularité. Dans le même ordre d'idée que pour le fonctionnement des commissions abordé ci-dessus, il existe une multitude de possibilités pour garantir un rapport de proportion admissible entre la protection de la confidentialité des débats tenus au sein du Conseil communal et l'accessibilité par les élu-e-s aux procès-verbaux de leurs propres séances, notamment en vue du suivi et de l'exécution des décisions prises. La soussignée renonce, dans le respect de l'autonomie communale, à en imposer une. Elle se limite à ordonner au Conseil communal de procéder aux adaptations nécessaires, non sans rappeler que si l'on en vient à considérer que des restrictions importantes doivent être adoptées dans l'accès par les membres du Conseil communal aux procès-verbaux de cette autorité, c'est le signe d'un manque de confiance tout aussi important entre les membres de cette autorité. Or, et quand bien même il est évident que la confiance ne se décrète pas, il est évident qu'un tel manque de confiance ne peut qu'entraver le bon fonctionnement du Conseil communal. À cet égard, il constitue, à lui seul, une circonstance confinante à l'irrégularité, irrégularité dont l'autorité compétente sur le plan communal doit identifier les causes et adopter les mesures pour y remédier.
118. Il a été constaté que l'absence de mécanisme de suivi de la mise en œuvre des décisions du Conseil communal constituait une irrégularité, dès lors qu'elle était de nature à entraver la bonne administration de la Commune. Dans le même temps, il a été relevé que la position de garant du Conseil communal quant à la bonne administration de la Commune lui imposait de mener une réflexion approfondie sur les ressources, notamment en matière juridique, dont il doit, ainsi que l'administration, pouvoir disposer pour mener à bien sa mission. Comme pour les points précédents, une large palette de solutions se présente au Conseil communal pour organiser ce suivi d'exécution. Il est le plus à même, dans une perspective d'autonomie communale, de déterminer quel outil (processus, programme informatique...) est apte et adapté pour atteindre cet objectif, raison pour laquelle la soussignée se limite à imposer la mise sur pied d'un tel outil et la conduite d'une réflexion quant à la création d'un service juridique, sans en fixer la forme.
119. Il a été constaté que le Conseil communal avait manqué à son obligation de veiller, en administrateur diligent, à ce que les intérêts de la Commune de Bulle soient adéquatement représentés au sein de GESA et en particulier du conseil d'administration de celle-ci. Une telle représentation passe par l'exercice du droit de procéder à la désignation d'un nombre suffisant de représentant au sein du conseil d'administration, mais également par une attention portée aux évolutions de pratiques ou statutaires qui pourraient diminuer ce droit. Ce que ces règles impliquent concrètement comme disposition à prendre pour chacune des entités privées dans lesquelles la Commune de Bulle détient une part de l'actionnariat est laissé à l'appréciation du Conseil communal.

Cette sauvegarde des intérêts communaux dans le contexte de sociétés de droit privé suppose également que les personnes représentant la Commune de Bulle au sein d'une société de droit privé dont la Commune est actionnaire, qu'elles soient membres du Conseil communal, employées de l'administration communale ou liées à la Commune par une simple relation de mandat, voient leur relation avec la Commune dans ce contexte formalisée par une lettre de mission. Le contenu de telles lettres de mission est laissé à l'appréciation du Conseil communal, lequel pourra notamment

s'inspirer des éléments listés à l'article 8 al. 2 de la Directive concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (RSF 122.0.16), respectivement les éléments figurant dans le rapport du Prof. Zufferey.

120. Il convient de relever que le Conseil communal a modifié son règlement d'exécution du règlement du personnel, mettant en œuvre certaines recommandation du Prof. Zufferey. Désormais, la restitution est le principe prévu pour la rémunération perçue par des employés communaux pour leur participation à des entités tierces comme représentants de la Commune. Par ailleurs, les cadres ne peuvent obtenir une rémunération pour leurs 100 premières heures supplémentaires, une rémunération de la 101^e heure à la 300^e demeurant possible, mais sur approbation de l'autorité hiérarchique (nouvel art. 28a RERPers/Bulle).
121. Finalement, la soussignée renonce à prononcer la mise en place d'un mentorat pour accompagner le Conseil communal de Bulle dans la mise en œuvre des mesures prononcées ce jour. Il convient de relever qu'après de premières réactions qui laissaient présager un affrontement entre l'autorité de surveillance et le Conseil communal, celui-ci est revenu à de meilleures dispositions et s'est placé dans l'optique d'une démarche de collaboration, relevant notamment dans sa décision du 23 juillet 2024 les éléments pour lesquels son action a été défailante. Le Conseil communal s'est ainsi saisi du dossier des montants dus de part et d'autre entre Raoul Girard et la Commune pour rendre une décision claire à ce propos – décision à laquelle on peut, politiquement, adhérer ou non mais qui a le mérite d'offrir une solution claire et prise en connaissance de cause. Avant cela, il avait également donné mandat à la société BDO de procéder à un audit de son système de contrôle interne. Il a au demeurant par le passé, parfois dans la douleur, été apte à faire appel à des expertises externes pour lui fournir de la matière pour ses réflexions et l'adaptation de ses processus, mettant en œuvre au moins partiellement les recommandations issues de ces démarches (cf. not. les rapports des Prof. Dafflon et Zufferey).

Ainsi, il n'apparaît pas exister à ce jour un blocage institutionnel tel qu'il empêcherait le Conseil communal de fonctionner, respectivement de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des mesures prononcées et de toutes celles qu'il jugera pertinentes dans ce contexte. Le Conseil communal est, compte tenu également des considérations relatives à l'absence de ressources dans certains domaines spécifiques au sein de l'administration, néanmoins invité à examiner dans quelle mesure il serait opportun de s'adjoindre, sur une base volontaire, un accompagnement externe pour disposer, de manière *ad hoc* ou plus durable, des appuis professionnels et spécifiques nécessaires à la mise en œuvre des mesures ou de toute autre évolution de processus utile au bon fonctionnement communal.

5. Frais et voies de droit

122. Les frais de procédure de cette affaire, par Fr. 160'235.55, sont mis à la charge de la Commune de Bulle (art. 151f LCo).

Ce montant comprend, d'une part, les frais d'enquête à proprement parler, à hauteur de Fr. 158'235.55. Ces derniers sont fixés sur la base du décompte horaire remis par l'enquêteur, lequel n'appelle pas de corrections de la part de la soussignée.

D'autre part, il comprend les frais relatifs à l'ordonnance d'ouverture d'enquête, à l'abondante correspondance durant l'enquête et à la présente ordonnance. Ceux-ci sont fixés à Fr. 2'000.-, conformément au plafond prévu par l'article 1 du Tarif du 10 janvier 1992 concernant les

émoluments de préfecture (RSF 122.3.61), et ce bien que les frais effectifs découlant de l'intervention préfectorale excèdent très largement ce montant.

123. Conformément à l'article 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 notification (art. 79 al. 1 CPJA).

6. Rappel procédural

124. Il est finalement rappelé que le rapport final d'enquête administrative du 28 juin 2024 est – dans sa teneur telle que communiquée aux personnes concernées par l'enquête en ayant fait la demande entre le 5 et le 15 juillet 2024, et comme rappelé lors de sa transmission – un document soumis au secret de fonction, dont on rappelle qu'il perdure au-delà de la cessation du mandat de conseillère communale ou conseiller communal.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal cantonal (TC FR 601 2019 96 du 9 novembre 2020, consid. 3.1), ce document est, par sa nature, un document officiel soumis au principe de transparence. L'octroi, par l'autorité de céans, de l'accès à ce document n'est toutefois possible qu'après la mise en œuvre complète de la procédure consacrée par la LInf, dite procédure comprenant notamment une phase permettant d'identifier d'éventuels intérêts privés prépondérants justifiant un refus de transmission ou une transmission partielle du document auquel l'accès est requis (mise en balance de l'intérêt public à la transparence et de l'intérêt privé à la protection des données ; cf. not. art. 32 al. 2 LInf). Le fait qu'au moins une copie du rapport final ait été à ce jour transmise sans autorisation ne change rien à cette exigence (cf. art. 1a al. 1 de l'ordonnance sur l'accès aux documents [OAD ; RSF 17.54], *a contrario*).

125. Il découle de ce qui précède que les personnes qui, parce qu'elles ont demandé à en recevoir un exemplaire, sont en possession du rapport final d'enquête administrative du 28 juin 2024 ne sont pas habilitées à le transmettre ou à le communiquer à des tiers. Toute demande d'accès à ce document doit, conformément à l'article 37 al. 1 LInf (cf. ég. art. 17 al. 2 OAD) être adressée à l'autorité de céans, en tant qu'organe cantonal ayant reçu le rapport final d'enquête administrative à titre principal.

(dispositif en page suivante)

Ordonne :

1. L'enquête administrative concernant le fonctionnement du Conseil communal de Bulle est close.
2. Il est pris acte de la nouvelle décision rendue par le Conseil communal de Bulle en date du 23 juillet 2024 et portant sur les prétentions réciproques que Raoul Girard et la Commune de Bulle ont ou ont pu avoir l'un envers l'autre.
3. En application de l'article 151c al. 2 lit. c, il est rappelé à l'ensemble des membres du Conseil communal de Bulle la teneur de l'article 82 al. 1 LCo : *Le conseil communal gère les affaires de la commune en administrateur diligent*. Ce rappel à la loi est accompagné d'une injonction adressée personnellement à l'ensemble des membres du Conseil communal de Bulle de veiller, à l'avenir, à se conformer à cette disposition dans toutes leurs actions et décisions.
4. En application de l'article 151c al. 2 lit. a, un avertissement est prononcé à l'encontre de Jacques Morand, Syndic, celui-ci étant sommé d'exercer à l'avenir pleinement les attributions conférées par la LCo au syndic, notamment en présence d'une irrégularité affectant la Commune en général et le fonctionnement du Conseil communal en particulier.
5. En application de l'article 151c al. 2 lit. c LCo, il est ordonné au Conseil communal de Bulle :
 - a. de procéder aux adaptations nécessaires au cadre juridique et pratique entourant ses commissions technique et administrative, afin que celles-ci soient composées et fonctionnent conformément au principe de collégialité ;
 - b. de procéder aux adaptations nécessaires de sa pratique et/ou de son règlement d'organisation en matière de consultation des procès-verbaux des séances du Conseil communal par ses membres, afin de restaurer un rapport de proportion entre la sauvegarde du secret des délibérations et l'utilisation de ces procès-verbaux comme outil concret de gestion quotidienne de la Commune ;
 - c. d'instaurer un outil ou des mécanismes de suivi de l'exécution de ses décisions, selon des modalités adaptées au fonctionnement communal ;
 - d. de mener une réflexion quant aux ressources internalisées dont il doit, ainsi que l'administration, pouvoir disposer pour remplir ses tâches, en particulier sous l'angle de la pertinence de constituer un service juridique ;
 - e. d'examiner, conformément notamment à l'article 60 al. 3 lit. f LCo et en sa qualité d'employeur, si et dans quelle mesure les conclusions de l'enquête administrative doivent donner lieu à des suites disciplinaires à l'encontre de Raoul Girard. Cas échéant, il lui appartient de prendre toutes les décisions utiles à l'exercice de son pouvoir disciplinaire ;
 - f. de prendre les mesures aptes à garantir une représentation adéquate des intérêts de la Commune de Bulle au sein du conseil d'administration des sociétés dont la Commune de Bulle est actionnaire, en particulier Gruyère Energie SA. À cet effet, il appartient notamment au Conseil communal de procéder aux désignations que les statuts des sociétés concernées placent dans sa compétence, de veiller à ce que ces droits statutaires soient préservés et de nantir les personnes désignées pour représenter les intérêts de la Commune de lettres de mission ;
 - g. de déterminer si la mise en œuvre des mesures susmentionnées, respectivement de toute autre démarche jugée utile par le Conseil communal pour renforcer son fonctionnement et sa gouvernance, nécessite de recourir à des compétences externes au Conseil communal et

à l'administration et, cas échéant, de mandater le(s) spécialiste(s) dont l'expertise répond aux besoins identifiés.

6. En application de l'article 151f LCo, les frais de procédure, par Fr. 160'235.55, sont mis à la charge de la Commune de Bulle. Ils sont composés comme suit :
 - > Frais d'intervention de l'enquêteur : Fr. 158'235.55,
 - > Émoluments pour les travaux de la Préfecture, par Fr. 2'000.-.
7. Conformément à l'article 158 LCo, la présente ordonnance peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, dans un délai de trente jours dès sa notification.
8. La présente ordonnance est communiquée :
 - > Aux personnes et entité concernées par l'enquête (par pli recommandé) :
 - > au Conseil communal de Bulle, par son avocat, Me Pierre Mauron,
 - > M. Jacques Morand, par son avocat, Me Bertrand Morel,
 - > M. David Seydoux,
 - > M. Nicolas Pasquier,
 - > Mme Chantal Pythoud,
 - > Mme Marie-France Roth Pasquier,
 - > M. Jérôme Tornare,
 - > Mme Kirthana Wickramasingam,
 - > M. Nicolas Wyssmueller,
 - > Mme Estelle Zermatten,
 - > Aux personnes concernées par l'enquête non susceptibles de mesures individuelles (par pli recommandé) :
 - > M. Raoul Girard, par ses avocats, Me Valentin Aebischer et Me Guillaume Hess,
 - > Mme Johanna Gapany,
 - > M. Éric Gobet, par son avocat, Me Alexis Overney,
 - > M. Patrice Morand,
 - > Pour information (copie, par pli simple) :
 - > au Conseil général de Bulle,
 - > à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (courrier interne),
 - > au Service des communes (courrier interne),
 - > à la Préfecture de la Gruyère, en sa qualité d'autorité ordinaire de surveillance de la Commune de Bulle,
 - > à Me Thierry Gachet, enquêteur.

Fribourg, le 26 novembre 2024

Lise-Marie Graden

Préfète suppléante extraordinaire