



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 (Chénens)
(à rappeler dans toute correspondance)

Ordonnance de clôture de l'enquête administrative

Commune de Chénens

—

Ordonnance

—

La Préfète de la Sarine

Vu :

- > l'instruction préliminaire menée par la Préfète de la Sarine et le dossier constitué ;
- > 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 104.6) ;
- > le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) ;
- > l'ordonnance du 6 février 2023 d'ouverture d'enquête administrative ;
- > le rapport final du 26 janvier 2026 établi par l'enquêteur ;
- > les autres pièces au dossier ;

—

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

Considérant en fait et en droit :

1. État de fait à l'origine de l'enquête administrative

1. Dès le 1^{er} septembre 2022, la soussignée a suivi la situation au sein de la Commune de Chénens au titre de l'instruction préliminaire (art. 73c al. 1 RELCo). À l'issue de cette phase, elle a considéré que la bonne administration de la Commune de Chénens était gravement menacée, notamment en raison des éléments suivants :
 - des dissensions internes importantes avaient paralysé, respectivement paralysaient, le processus d'établissement et d'approbation du budget 2023 par le Conseil communal et, *a fortiori*, par l'Assemblée communale, avec pour conséquence que la Commune de Chénens ne disposait pas, en début d'exercice 2023, d'un budget approuvé,
 - le rapport de confiance entre le Conseil communal et l'administration, d'une part, et l'Assemblée communale et la Commission financière, d'autre part, apparaissait gravement entamé, voire rompu,
 - les trois postes clefs pour le fonctionnement de l'administration communale avaient tous fait l'objet d'au moins une période de vacance et d'au moins un changement de titulaire dans les derniers mois de l'année 2022,
 - le Conseil communal avait subi trois changements de composition depuis le début de la législature, avec de nombreuses modifications de la répartition des dicastères, ainsi qu'une élection tacite et une élection sans dépôt de liste avec un taux de participation particulièrement faible,
 - le Conseil communal n'était alors composé que de quatre membres, avec deux démissions supplémentaires d'ores et déjà annoncées et qui allaient prendre effet au 31 mars 2023.
2. En conséquence, elle a prononcé, le 6 février 2023, l'ouverture d'une enquête administrative portant sur le fonctionnement de la Commune de Chénens en général et de son Conseil communal en particulier (art. 151a LCo et 73d RELCo). Confiée à Matthieu Loup, conseiller juridique auprès de la Préfecture de la Sarine, elle avait pour but de constater les irrégularités affectant la Commune de Chénens, d'en déterminer les causes et de proposer les mesures propres à y remédier (art. 73e al. 2 RELCo). Elle devait en particulier aboutir à la proposition de mesures aptes à garantir une gestion des affaires de la commune par le Conseil communal au sens de l'article 82 LCo (devoir général) et de l'article 60 al. 3 LCo (attributions particulières), de même que le respect par celui-ci des processus de gestion financière prévus par la législation sur les finances communales.
3. La situation sous l'angle de la composition du Conseil communal de Chénens appelant une réaction immédiate, la soussignée a, dans le même temps et au titre de mesures provisoires (art. 151c al. 1 LCo), désigné un Conseil communal intérimaire composé des deux membres qui demeureraient en fonction au 1^{er} avril 2023 (Christian Demole et Claude Defferrard) ainsi que de trois membres externes, en les personnes de Jean-François Charrière, Vincent Gremaud et Beatrix Guillet. Le Conseil communal *ad interim* avait pour tâches d'assurer provisoirement la gestion de la commune de Chénens, de se répartir les divers dicastères, d'organiser la tenue d'élections après avoir pris les mesures aptes à favoriser un résultat représentatif et de s'assurer que les autorités communales

fonctionnent à long terme de manière adéquate, de manière indépendante ou dans le cadre d'un processus de fusion.

Elle a également suspendu provisoirement l'organisation d'une élection complémentaire pour remplacer les membres démissionnaires (Benoît Menoud, Carmen Landolt Läubli et Ariane Macherel).

2. Déroulement de l'enquête administrative

4. À l'été 2023, l'enquêteur a procédé à l'audition des membres passés et alors en fonction du Conseil communal de Chénens, de la secrétaire communale en fonction et de sa prédécesseuse, de l'administratrice des finances ainsi que du président de la Commission financière. Il s'est en outre fait remettre un certain nombre de documents, en particulier des procès-verbaux de séances.
5. L'enquête administrative s'est déroulée en parallèle des travaux du Conseil communal intérimaire, tant en ce qui concerne la gestion courante de la Commune qu'en lien avec des évolutions axées sur le fonctionnement à plus long terme (cf. les missions confiées au Conseil communal *ad interim* ci-dessus). Ainsi, un certain nombre de constats posés par le Conseil communal *ad interim* sont repris dans le rapport de l'enquêteur et dans la présente ordonnance. De même, une partie importante des mesures qui auraient pu être prononcées à l'issue de l'enquête administrative ont en réalité déjà été mises en œuvre par les autorités intérimaires, puis par le Conseil communal à nouveau régulièrement composé.
6. La période du déroulement de l'enquête a en outre été marquée par les événements suivants :
 - En juin 2024, la suspension de l'organisation de l'élection complémentaire pour pourvoir les trois sièges formellement vacants a été levée. Un scrutin a été convoqué pour le 25 août 2024. Il a été annulé suite au dépôt d'une liste comprenant trois candidatures et les trois candidat-e-s (Yves Cudré-Mauroux, Florence Monney et Cynthia Sciboz) ont été proclamé-e-s élu-e-s. Leur entrée en fonction au 15 septembre 2024 a eu pour effet la fin du mandat confié aux trois membres externes intérimaires du Conseil communal. Jean-François Charrière a été désigné mentor du Conseil communal de Chénens à partir de cette date. Lors de sa reconstitution, le Conseil communal a procédé à la répartition des dicastères ainsi que désigné Christian Demole à la syndication et Florence Monney à la vice-syndication.
 - En janvier 2025, le mentorat confié à Jean-François Charrière a été allégé, notamment sous l'angle de sa présence systématique aux séances du Conseil communal.
 - En mars 2025, Claude Defferrard a présenté sa démission pour la fin du mois. Son siège a été repourvu dans le cadre d'une élection complémentaire sans dépôt de liste par Fernando Santana, proclamé élu après le 1^{er} tour.
 - En septembre 2025, la population de la Commune de Chénens s'est très largement prononcée en faveur d'une fusion avec les communes d'Autigny, de Cottens, de La Brillaz et de Neyruz dans le cadre d'un sondage organisé dans ces cinq communes.
7. L'enquêteur a mis en consultation le rapport provisoire le 28 novembre 2025. Dans le délai légal, Christian Demole, Stéphanie Joye, Benoît Menoud et le Conseil communal ont déposé des observations. Ces observations n'appelant pas de mesures d'instruction complémentaires,

l'enquêteur a étayé certains passages du rapport sur la base d'informations transmises par les personnes s'étant déterminées, puis l'a remis à la soussignée en date du 26 janvier 2026.

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

3.1. Remarques préliminaires

8. Sur la base du rapport d'enquête, la soussignée retient en premier lieu que ni l'enquête, ni les démarches du Conseil communal *ad interim* n'ont mis en évidence des éléments indiquant que la Commune de Chénens ait été, durant la période couverte par l'enquête, victime de malversations sous l'angle financier.
9. L'enquête a par ailleurs établi, en plus des irrégularités dont il sera question ci-dessous, que les difficultés rencontrées par la Commune de Chénens depuis le début de la législature 2021-2026 ne peuvent se comprendre sans être remises dans le contexte d'une évolution importante du personnel communal, tant politique qu'administratif. La deuxième partie de la législature 2016-2021 a en effet coïncidé avec le départ de quatre figures de la Commune : Marianne Dey et Eric Bovet au sein du Conseil communal, la secrétaire communale et l'administratrice des finances au sein de l'administration. Ces quatre personnes ont exercé leurs fonctions durant de (très) nombreuses années et leurs départs successifs ont eu un fort impact sur le fonctionnement communal. En effet, de nouveaux modes de fonctionnement et de nouveaux automatismes ont dû être trouvés, certaines personnes en poste ont dû prendre des responsabilités auxquelles elles ne s'attendaient pas nécessairement et du nouveau personnel a dû être engagé à des postes clefs. Avec l'enquêteur, la soussignée retient que ces départs, s'ils ne sont bien évidemment pas une irrégularité, ont ouvert une période de transition pour la Commune de Chénens et que cette transition s'est muée en instabilité avec l'addition d'autres départs après le renouvellement intégral des autorités en 2021. Il est renvoyé au rapport d'enquête en ce qui concerne la description faite par l'enquêteur de ce changement de cycle.
10. Les irrégularités décrites ci-dessous sont prises dans un sens plus étroit que celui retenu par le rapport d'enquête. L'enquêteur a fait le choix, compte tenu de la portée restaurative de la présente enquête administrative, de décrire également des éléments qui, sans nécessairement contrevenir directement à des dispositions légales entourant le fonctionnement du Conseil communal de Chénens, étaient révélateurs de fonctionnements suboptimaux. La présente ordonnance, dont la vocation est de clore l'enquête administrative, se limite aux irrégularités à proprement parler, à savoir les actions ou omissions qui peuvent directement être liées à une disposition légale.

3.2. Irrégularités dans le fonctionnement du Conseil communal

3.2.1. Irrégularités structurelles et organisationnelles

11. L'enquête a mis en évidence un défaut global de planification à moyen et long terme, en contradiction avec l'obligation faite au Conseil communal de gérer les affaires de la commune en administrateur diligent, ainsi que de prendre toutes les initiatives aptes à promouvoir le bien de la commune (art. 60 al. 1 et 82 LCo). Comme le relève l'enquêteur, il se dégage des différents

documents remis et des auditions l'image d'une Commune étant gérée « au coup par coup », de manière essentiellement réactive.

12. Par ailleurs, aucune procédure structurée n'encadre la préparation et l'inscription des objets à l'ordre du jour, leur traitement et la prise de décision, l'exécution de celle-ci et son suivi ou encore la communication des décisions. Il manque par ailleurs une fixation et une compréhension commune des seuils de compétence individuels des membres du Conseil communal. Cette absence de processus est une entrave au respect, par le Conseil communal en qualité d'autorité administrative, des principes généraux de l'activité administrative (légalité, égalité de traitement, interdiction de l'arbitraire ; art. 8 en lien avec l'art. 2 al. 1 lit. b CPJA).
13. En ce qui concerne la répartition des dicastères, l'enquête met en évidence une absence d'homogénéité dans la répartition de la charge de travail, ce qui conduit à une surcharge manifeste pour certains membres. Le cas le plus emblématique concerne Carmen Landolt Läubli, qui a durant une période cumulé la syndiculture, l'administration générale et les finances. Cette répartition inéquitable est problématique sous l'angle du fonctionnement collégial prescrit par la loi au Conseil communal (art. 61 al. 1 LCo), dont il découle le droit pour chaque membre du collège de participer aux travaux de celui-ci sur un pied d'égalité.

3.2.2. Irrégularités dans le traitement des dossiers

14. Les éléments mentionnés précédemment ont provoqué des conséquences concrètes sur plusieurs dossiers, mentionnés régulièrement par les personnes auditionnées comme étant emblématiques des difficultés traversées par la Commune de Chénens (notamment la route des Molleyres, la vente du bûcher communal ou encore les rapports avec la société Locapoules). Ces irrégularités se sont notamment manifestées par des hésitations et des reports de décision, l'absence de mise en œuvre des options choisies par le Conseil communal, des actions sans coordination entre les membres ou encore des erreurs substantielles dans la planification de l'action communale. Ces éléments sont constitutifs d'un manque de diligence (cf. art. 60 al. 1 LCo), avec pour conséquence l'apparition d'un cercle vicieux lié à l'enlisement de ces dossiers. Déjà complexes à la base, ils en sont devenus à la limite de l'insoluble en raison du défaut de conduite, mobilisant ainsi des ressources qui ne pouvaient plus être attribuées au traitement d'autres dossiers, ce qui générerait de nouveaux blocages.

3.2.3. Irrégularités dans la conduite du Conseil communal

15. Sous l'angle de la conduite du Conseil communal, l'enquêteur rappelle les attributions spécifiques dévolues à la personne exerçant la syndiculture. Sur ce point, il convient de constater que l'engagement de Carmen Landolt Läubli est unanimement salué, de même que son dévouement pour faire fonctionner le Conseil communal et la Commune en général. Les difficultés découlant de son manque de connaissances préalables dans le domaine des finances communales ne sont pas une irrégularité qui lui est imputable. Ce risque, propre au système de milice, aurait dû être mieux identifié et contrôlé dans le cadre de la répartition des dicastères, tant sous l'angle de leur définition (charge de travail) que celui de leur attribution à l'un des membres du Conseil communal.
16. En revanche, il est établi que Carmen Landolt Läubli n'a pas suffisamment exercé les attributions conférées à la personne en charge de la syndiculture en situation de dysfonctionnement (cf. not. art. 150 et 150a LCo). Compte tenu des circonstances, il aurait raisonnablement pu être attendu d'elle qu'elle s'adresse plus rapidement à la Préfecture si elle ne s'estimait plus en mesure de gérer la situation sur le plan communal.

3.3. Irrégularités dans les rapports entre les entités communales

17. Comme il ressort du rapport d'enquête, des lacunes importantes dans l'établissement de procès-verbaux pour les séances des organes communaux entravent l'établissement des faits dans les difficultés relationnelles entre ces organes décrites par les personnes auditionnées. Or, ces procès-verbaux sont expressément prévus pour les séances du conseil communal (art. 66 al. 1 LCo), de l'assemblée communale (art. 22 al. 1 LCo), des commissions de l'assemblée communale et donc de la commission financière (art. 15bis al. 4 LCo), ainsi que des commissions du conseil communal (art. 67 al. 5 LCo). Ainsi, ces lacunes sont constitutives d'irrégularités.
18. Les rapports entre le Conseil communal et l'Assemblée communale n'ont pas présenté d'irrégularité particulière. On peut se limiter à constater que l'(in)action du Conseil communal a parfois fait l'objet de critiques appuyées, lesquelles n'ont certainement pas contribué au bon fonctionnement communal global, sans devoir toutefois être qualifiées d'irrégularités.
19. Les rapports entre le Conseil communal et la Commission financière – et plus précisément la dégradation de ceux-ci – sont un des éléments ayant conduit à l'ouverture de la présente enquête administrative, sur la base des difficultés identifiées dans le cadre de l'instruction préliminaire.

L'enquête a ainsi établi une détérioration profonde et durable des rapports entre le Conseil communal et la Commission financière. Avant d'entrer dans les composantes de ces rapports difficiles, il convient de relever qu'ils constituent en eux-mêmes une irrégularité dans le fonctionnement institutionnel de la Commune, compte tenu des exigences de collaboration posées par les articles 71 et suivants LFCo.

D'une part, la Commission financière a, à plusieurs reprises, excédé les limites de ses attributions (cf. art. 72 LFCo), en se comportant comme une commission de gestion. Ces excès se sont manifestés par des appréciations en opportunité, des demandes d'informations au Conseil communal dépassant ce qui était nécessaire pour qu'elle puisse s'acquitter de sa mission ou encore par la remise en cause, sans fondement, de certains renseignements donnés par le Conseil communal et/ou l'organe de révision. Sans qu'il ne soit possible d'être catégorique sur un tel élément puisqu'il relève de dispositions internes dont l'établissement est difficile, l'enquête considère que cette situation découle plutôt d'une mauvaise compréhension du rôle/des attributions que la LFCo prévoit pour les commissions financières que d'une volonté de nuire. L'asymétrie de compétences « métier » en matière de finances a par ailleurs certainement joué un rôle dans la prise d'ascendant de la Commission financière.

D'autre part, le Conseil communal a également joué un rôle dans l'apparition et dans l'aggravation de ces tensions, notamment par un défaut d'information suite à des questions légitimes de la Commission financière ou une présentation lacunaire de crédits d'engagement (cf. plus bas, au sujet des finances communales). Dans un contexte où des difficultés relationnelles s'installaient, il aurait par ailleurs dû activement chercher à renforcer le lien avec la Commission financière, notamment en la rencontrant plus fréquemment, saisissant l'occasion d'une collaboration plus étroite pour rappeler à celle-ci quelles étaient ses attributions.

Finalement, les deux entités – et leurs membres – ont une responsabilité dans l'escalade des difficultés relationnelles, en laissant notamment des malentendus perdurer, des rencontres informelles s'envenimer ou en recourant à des termes peu amènes les uns à l'égard des autres. Sur ce point, référence est faite à la description des séances des 13 avril et 15 juin 2022 effectuée par l'enquêteur.

20. L'enquête n'a pas établi d'irrégularité dans les rapports entre le Conseil communal et le personnel communal. Les éléments problématiques dans le domaine de la gestion du personnel communal par le Conseil communal sont traités ci-après.

3.4. Irrégularités dans la gestion du personnel

21. L'enquête expose de manière détaillée les différentes obligations incombant au Conseil communal en matière de gestion du personnel. Il y est renvoyé pour cet exposé. À ce stade de la procédure, il convient de retenir des irrégularités dans deux grands domaines.

3.4.1. *Irrégularités dans le choix du personnel*

22. Comme le constate l'enquêteur, il n'est pas aisé pour une commune de la taille de celle de Chénens de se poser en employeur attractif et, ainsi, d'attirer des profils particulièrement qualifiés. Il n'en demeure pas moins que le Conseil communal a, à plusieurs reprises, procédé à l'engagement de personnes n'étant pas dotées de compétences professionnelles requises pour occuper le poste pour lequel elles étaient recrutées. Le poste d'administratrice des finances est particulièrement concerné par cette carence, avec des effets très concrets sur la gestion des finances communales : erreurs d'appréciation, difficulté à fournir au Conseil communal les éléments nécessaires à sa prise de décision, difficultés à répondre aux questions des autres organes, difficultés pour répondre aux exigences de la loi en ce qui concerne le passage à MCH2. De même, pour éviter une période de vacance, le Conseil communal a procédé au réengagement d'une secrétaire technique à qui il venait d'adresser un avertissement et qui avait démissionné dans la foulée. Ces décisions, même partiellement expliquées par les difficultés de recrutement évoquées ci-dessus, ne sont pas compatibles avec les obligations du Conseil communal en matière de recrutement du personnel communal (cf. not. art. 60 al. 3 lit. f LCo et art. 26 al. 1 LPers).
23. Sans remettre en question le fait que le recrutement est compliqué par la petite taille de l'administration, c'est l'absence de réaction du Conseil communal au constat que les mises au concours successives débouchaient sur des candidatures insatisfaisantes qui est plus problématique. Ces difficultés à recruter les profils adéquats auraient dû déclencher une réflexion et des demandes à l'Assemblée communale pour renforcer l'attractivité de la Commune-employeuse, que cela soit sous l'angle du traitement ou du cadre de travail en général.

3.4.2. *Irrégularités dans l'organisation du travail*

24. La multiplication des changements des titulaires des postes au sein de l'administration, couplée aux périodes de vacance intercalées entre les ancien-ne-s et les nouveaux/nouvelles titulaires, a mis en évidence que la transmission d'information était singulièrement compliquée par la faiblesse – voire l'absence – de documentation des processus de travail. De tels processus sont pourtant indispensables pour garantir le fonctionnement de l'administration indépendamment des titulaires des postes. Ils jouent également un rôle important dans la garantie de l'égalité de traitement, tout en assurant une certaine efficacité dans l'exécution des tâches puisqu'ils dispensent d'avoir à s'interroger systématiquement quant à la manière de procéder. Ils permettent aussi d'éviter des oublis ou que certaines tâches soient négligées, en l'occurrence le suivi du contentieux pour les factures adressées à la Commune. Cette absence de processus est constitutive d'un manquement à l'obligation faite au Conseil communal de surveiller l'activité du personnel communal (art. 60 al. 3 lit. f LCo).

25. Sur ce point, il importe d'ores et déjà de relever que d'importants efforts ont été consentis tant par le Conseil communal *ad interim* que par l'administration pour documenter les processus essentiels et pallier cette lacune.
26. Le soin que le Conseil communal doit apporter à l'organisation du travail inclut également de veiller à ce que l'environnement de travail soit adéquat et respectueux de la personnalité des travailleurs et travailleuses. Dans la mesure où le départ prochain de l'ancienne secrétaire communale également actuelle secrétaire technique et préposée au contrôle des habitants apparaît, de l'appréciation du Syndic, être au moins partiellement lié à l'ambiance de travail au sein du bureau communal, il appartient au Conseil communal de prendre les mesures nécessaires pour préserver l'engagement de son personnel.

3.5. Irrégularités dans les finances communales

27. Comme indiqué d'emblée, les irrégularités constatées en matière de finances communales ne sont pas constitutives de malversations, respectivement n'indiquent pas que de telles malversations auraient été commises.
28. Au titre des irrégularités de nature formelle, il ressort de l'enquête que le Conseil communal n'a, durant au moins deux exercices, établi aucune planification financière. Par conséquent, il ne l'a présentée ni à la Commission financière, ni à l'Assemblée communale. Ces éléments contreviennent aux articles 5 et 6 LFCo et aux articles 5 et 6 OFCo.

Plusieurs messages accompagnant les demandes de crédits d'engagement présentées à l'Assemblée communale ne contenaient par ailleurs pas les indications minimales exigées par la LFCo et l'OFCo. Ces faits ont d'ailleurs été constatés par la Préfecture de la Sarine dans le cadre d'une procédure de recours contre le crédit pour le projet VALTRALOC. Ces lacunes contreviennent à l'article 25 al. 2 LFCo et à l'article 20 OFCo.

En ce qui concerne le processus budgétaire, l'enquête constate que l'absence de traçabilité des décisions prises par le Conseil communal a conduit à des incertitudes quant au contenu des rubriques budgétaires, l'empêchant notamment de remplir les exigences posées par l'article 4 LFCo en matière de gestion des finances communales. Le processus budgétaire 2023 a quant à lui été très perturbé, avec une décision du Conseil communal de reporter la séance y relative au-delà du 31 décembre 2022. Cette décision, que le Conseil communal a partiellement justifiée par le changement de responsable du dicastère des finances à l'automne 2022, contrevient à l'article 8 al. 2 LFCo.

Finalement, ce n'est qu'avec les activités du Conseil communal *ad interim* que les bases d'un système de contrôle interne ont été posées dans la Commune de Chénens. Si, comme le relève l'enquêteur, la formalisation de l'obligation, pour les communes, de disposer d'un système de contrôle interne date de l'entrée en vigueur de la LFCo, cette obligation pouvait déjà se déduire, au moins quant au principe même d'un tel système, auparavant de l'obligation, pour le conseil communal, de gérer les affaires de la commune en administrateur diligent (art. 82 al. 1 LCo).

29. De telles lacunes formelles ont évidemment un pendant matériel. Comme l'expose l'enquêteur, la Commune de Chénens a été longtemps gérée dans une perspective du maintien du coefficient d'impôt au niveau le plus bas possible, un choix soutenu par l'Assemblée communale. En tant que telle, cette manière de gérer les affaires communales n'est pas une irrégularité. Elle le devient toutefois quand les investissements nécessaires ne peuvent plus être assurés ou quand la commune,

perdant son attractivité, entre dans un cercle vicieux où l'absence de ressources entraîne des départs ou des coûts supplémentaires, qui aggravent à leur tour le manque de ressources. Les lacunes en termes de planification financière mentionnées ci-dessus sont ainsi indissociables du constat d'une Commune gérée « au jour le jour », avec une anticipation très relative de l'évolution des besoins de la population et surtout des charges qui en découlent. Le défaut d'anticipation contrevient à l'obligation de diligence qui incombe au Conseil communal.

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

30. Comme exposé par l'enquêteur, de nombreuses mesures répondant à une large part des irrégularités constatées par l'enquête ont d'ores et déjà été prises par le Conseil communal *ad interim* et l'administration communale, puis par le Conseil communal nouvellement constitué.

Dans son rapport, l'enquêteur liste notamment les éléments suivants :

- Augmentation temporaire de la fréquence des séances du Conseil communal, avec une séance décisionnelle et une séance de préparation des dossiers ;
- Augmentation temporaire du taux d'occupation de la secrétaire communale et de l'administratrice des finances ; adaptation durable des cahiers des charges et des dotations ;
- Coaching pour les membres du personnel communal ayant besoin d'un appui ;
- Établissement et/ou documentation des processus de travail au sein de l'administration communale et pour le fonctionnement du Conseil communal (directives, formulaires... ; à titre d'exemple : mise d'un point à l'ordre du jour du Conseil communal, dépassement de budget, traitement du courrier entrant, traitement des factures...) ;
- Finalisation du passage à MCH2, y compris le retraitement du budget 2022 et la réévaluation des actifs au bilan ;
- Présentation à l'Assemblée communale – et adoption par celle-ci – de hausses du coefficient de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, ainsi que de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales ;
- Élaboration d'une planification financière détaillée pour les financements généraux et spéciaux, ainsi que d'un plan détaillé des investissements ;
- Fusion des cercles scolaires avec les communes d'Autigny et de Cottens ;
- Élaboration d'un règlement communal relatif à l'affermage des parchets communaux ;
- Travaux pour réactiver et finaliser des dossiers emblématiques de l'enlisement de la première partie de la législature (notamment les Molleyres, les Carroux), ainsi que pour accompagner le processus d'approbation du plan d'aménagement local ;
- Rattrapage en matière de contentieux lié aux facturations ;
- Travail sur la relation avec la Commission financière, par des échanges réguliers.

Sur cette base, la soussignée prend acte de l'important travail effectué par les différentes personnes impliquées pour doter la commune des structures, des processus et des ressources nécessaires à sa bonne administration.

31. La soussignée fait siennes les considérations de l'enquêteur quant aux éléments devant encore être approfondis pour renforcer l'équilibre, pour l'heure encore précaire, dans lequel se trouve la Commune de Chénens.
32. D'abord, elle invite le Conseil communal à poursuivre ses réflexions et ses travaux sur l'attractivité de la fonction de conseillère communale et de conseiller communal, ainsi que sur les conditions-cadres offertes au personnel communal, dans l'objectif tant de fidéliser le personnel engagé que de favoriser le recrutement de personnes motivées, disposant des qualifications professionnelles adéquates.

En exécution de son devoir général de diligence, le Conseil communal doit en effet prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que la Commune de Chénens dispose à la fois d'élue-s engagé-e-s et de personnel compétent. Dans un cas comme dans l'autre, il est bien clair que le résultat dépend de facteurs externes, sur lesquels il n'a que peu de prises. C'est ainsi une obligation de moyen et non de résultat qui pèse sur le Conseil communal.

33. Deuxièmement, comme décrit par l'enquêteur, la perspective d'une fusion de communes à Sarine-Ouest pourrait atténuer bien des difficultés structurelles auxquelles la Commune de Chénens est confrontée. Comme pour la mesure qui précède, il ne s'agit pas de contraindre la Commune de Chénens à fusionner, une telle mesure étant d'ailleurs, cas échéant, de la seule compétence du Conseil d'Etat. En revanche, et toujours sous l'angle du devoir de gérer les affaires communales en administrateur diligent qui lui incombe, le Conseil communal ne peut, compte tenu de la situation et de l'opportunité que représente la démarche en cours, faire l'économie d'un investissement complet dans ces travaux, afin d'élaborer un projet de fusion qui corresponde à la réalité et aux besoins des communes partenaires, et qui réponde simultanément aux difficultés que Chénens doit affronter en raison de sa taille et de sa structure.
34. Finalement, et même si l'équilibre est toujours fragile pour le fonctionnement de la Commune de Chénens, la soussignée considère que le Conseil communal est désormais capable de fonctionner sans mentor, de telle sorte que le mentorat confié à Jean-François Charrière peut être levé. Les élu-e-s en place, s'ils ne disposent, à l'exception de Christian Demole, que d'une courte expérience, ont néanmoins pu démontrer leur implication et accomplissent à ce jour leur mandat à satisfaction. Comme toute autre commune, la Commune de Chénens peut d'ailleurs s'appuyer sur les ressources de l'Association des communes fribourgeoises et celles de la Préfecture de la Sarine, pour des échanges de bonnes pratiques ou des conseils plus ciblés.
35. Afin d'être tout à fait complète, la soussignée relève encore que le rapport d'enquête ne met pas en évidence des faits qui nécessiteraient de prendre des mesures obligatoires en termes de réorganisation du Conseil communal ou sur le plan individuel. Les mesures de réorganisation ont en effet déjà été prises et, avec le rapport d'enquête, le Conseil communal est suffisamment sensibilisé aux enjeux de la répartition des dicastères pour procéder à sa reconstitution suite aux élections communales générales du 8 mars 2026 en toute connaissance de cause. Christian Demole est la seule personne qui, en application de la jurisprudence du Tribunal cantonal, pourrait faire l'objet d'un avertissement, dès lors qu'il est le seul encore en fonction. L'enquête n'a pas établi qu'un avertissement se justifierait. Aucun élément ne laisse penser que des investigations pénales devraient être menées, ni que des mesures relevant de l'article 151e LCo devraient être envisagées.

Il n'y a ainsi pas lieu de procéder à la transmission du dossier à une autre autorité pour des mesures relevant de sa compétence (Ministère public ou Conseil d'État).

5. Frais et voies de droit

36. En application de l'article 151f LCo, les frais de procédure, par Fr. 7'800.-, sont mis à la charge de la Commune de Chénens.

Ce montant comprend, d'une part, les frais d'enquête à proprement parler, à hauteur d'un forfait de Fr. 6'300.-. Selon la pratique de la Préfecture de la Sarine pour les cas où l'enquête est confiée à un membre du personnel de cette entité, dans le cadre de son horaire normal de travail, ces derniers sont fixés sur la base du tarif des indemnités forfaitaires horaires pour les membres des commissions de l'État (cf. Annexe 1 à l'Ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'État ; RSF 122.8.41). Compte tenu des qualifications de l'enquêteur et de l'absence de débours, le taux horaire est arrêté à Fr. 75.-, lequel est appliqué à un forfait de 84 heures (soit deux semaines pleines de travail).

D'autre part, il comprend les frais relatifs à l'ordonnance d'ouverture d'enquête, à la correspondance durant l'enquête, aux diverses séances et interventions en lien avec le Conseil communal *ad interim* et le mentorat, de même qu'à la présente ordonnance, par Fr. 1'500.- (Tarif du 10 janvier 1992 concernant les émoluments de préfecture ; RSF 122.3.61).

37. 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).

(dispositif en page suivante)

Ordonne :

1. L'enquête administrative portant sur le fonctionnement de la Commune de Chénens en général, et de son Conseil communal en particulier, est close.
2. Le Conseil communal est invité à poursuivre ses réflexions et ses travaux sur l'attractivité de la fonction de conseillère et de conseiller communal-e, ainsi que sur les conditions-cadres offertes au personnel communal, dans l'objectif tant de fidéliser le personnel engagé que de favoriser le recrutement de personnes motivées, disposant des qualifications professionnelles adéquates.
3. Le Conseil communal est enjoint à poursuivre, conjointement avec les communes d'Autigny, de Cottens, de La Brillaz et de Neyruz, les démarches en vue de l'établissement d'une convention de fusion durant la législature 2026-2031.
4. Le mentorat confié au titre de mesure provisoire à Jean-François Charrière est levé, avec effet à la date de clôture de l'enquête administrative, sous réserve d'ultimes opérations relatives à la finalisation de dossiers en cours et à la transmission d'informations.
5. En application de l'article 151f LCo, les frais de procédure, par Fr. 7'800.-, sont mis à la charge de la Commune de Chénens. Ils sont composés des frais d'intervention de l'enquêteur (Fr. 6'300.-) et de l'émolument pour les travaux de la Préfecture (Fr. 1'500.-).
6. 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.
7. La présente ordonnance est communiquée :
 - > Par courrier recommandé (avec une copie du rapport final) :
 - > au Conseil communal de Chénens,
 - > à Carmen Landolt Läubli,
 - > à Ariane Macherel,
 - > à Christian Demole,
 - > à Claude Defferrard,
 - > à Benoît Menoud,
 - > à Jean-François Charrière.
 - > Pour information (copie, par pli simple, avec une copie du rapport final) : à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, par son secrétariat général ; au Service des communes, par son chef de service, à Matthieu Loup, enquêteur ; à la Commission financière de la Commune de Chénens, par son président ; à Anne-Fanny-Cotting ; à Jonathan Roulin ; à Stéphanie Joye ; à Carole Pasquier ; à Lorane Pasquier ; à Béatrix Guillet ; à Vincent Gremaud.

Fribourg, le 29 janvier 2026

Lise-Marie Graden
Préfète