



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 (SSR La Sonnaz)

(à rappeler dans toute correspondance)

Ordonnance de clôture de l'enquête administrative

Association des communes de La Sonnaz pour le service social (Service social régional de La Sonnaz ; SSR La Sonnaz

—

Ordonnance

—

La Préfète de la Sarine

Vu :

- > la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) et son règlement d'exécution (RELCo ; RSF 140.11) ;
- > l'ancienne loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (aLASoc, RSF 831.0.1), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025 ;
- > le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) ;
- > l'ordonnance du 19 juillet 2013 d'ouverture d'enquête administrative ;
- > le rapport final du 16 décembre 2025 établi par l'enquêteur ;
- > les autres pièces au dossier ;

—

Considérant en fait et en droit :

1. Déroulement de l'enquête administrative

1. En date du 19 juillet 2013, le Préfet de la Sarine alors en fonction, Carl-Alex Ridoré, prononçait l'ouverture d'une enquête administrative ayant pour buts de constater les irrégularités affectant l'Association des communes de La Sonnaz pour le service social (Service social régional de La Sonnaz ; SSR La Sonnaz), d'en déterminer les causes et de prononcer les mesures propres à y remédier.

L'ouverture de cette enquête faisait suite à la découverte en 2011, par l'informaticien du SSR La Sonnaz, d'irrégularités dans la gestion de la caisse de l'association, et plus spécialement de l'établissement de fausses pièces comptables, de la comptabilisation de ces pièces et de différences physiques de liquidités dans la caisse. Ces faits, portés à la connaissance du Comité de direction de l'association, avaient débouché le 18 octobre 2011 sur le renvoi d'un commun accord pour justes motifs avec effet immédiat de la caissière de l'association, après que celle-ci avait admis avoir établi des fausses pièces comptables, les avoir comptabilisées et avoir soustrait des liquidités dans la caisse. Le même jour, le Comité de direction déposait une plainte pénale contre inconnu pour abus de confiance et tentative d'escroquerie.

Ces faits ont été suivis de différentes démarches tant au sein du SSR La Sonnaz qu'avec et entre les différentes autorités de surveillance (Préfecture, Service des communes [SCom] et Service de l'action sociale [SASoc]). Elles sont détaillées dans l'ordonnance d'ouverture d'enquête administrative et dans le rapport final, de telle sorte qu'elles ne sont pas reproduites ici. Il suffit de mentionner que ces différentes entités sont parvenues au constat, courant 2013, que la formalisation des opérations de surveillance était souhaitable et qu'il était ainsi indiqué que le Préfet de la Sarine ouvre une enquête administrative.

2. De 2016 à 2021, la Préfecture de la Sarine a sollicité à diverses reprises la remise par le premier enquêteur de son rapport. Malgré différents rappels, aucun rapport n'a été transmis. La Préfète de la Sarine, Lise-Marie Graden, entrée en fonction en 2022, a, le 24 mai 2024 et pour procéder à la finalisation de l'enquête, désigné Carl-Alex Ridoré en qualité d'enquêteur, ceci en raison de sa connaissance du dossier.
3. Après plusieurs mesures d'instruction impliquant le SSR La Sonnaz, le SCom et le SASoc, l'enquêteur a établi un rapport provisoire d'enquête et mis le dossier en consultation, conformément au prescrit de l'article 73f al. 2 RELCo. Dans le délai légal, quatre déterminations ont été déposées. Aucun complément d'instruction n'a été requis. Le Comité de direction du SSR La Sonnaz a demandé un bref complément en lien avec les démarches qu'il avait effectuées pour tenter de recouvrer la créance dont il disposait face à l'ancienne caissière, demande à laquelle l'enquêteur a fait droit. Le Conseil communal de Belfaux a quant à lui sollicité quelques informations quant au déroulement de l'enquête, informations qui lui ont été communiquées directement par la Préfecture de la Sarine.
4. En date du 16 décembre 2025, l'enquêteur a remis à la Préfète de la Sarine la version finale de son rapport.

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

2.1. Quant aux agissements de l'ancienne caissière du SSR La Sonnaz

5. Comme spécifié dans l'ordonnance d'ouverture d'enquête administrative, celle-ci était subsidiaire à la procédure pénale initiée par la dénonciation des agissements de l'ancienne caissière du SSR La Sonnaz au Ministère public par le Comité de direction. Dite procédure pénale a été menée sous la forme simplifiée et clôturée par jugement du Tribunal pénal de la Sarine le 31 mars 2014. Celui-ci a condamné l'ancienne caissière pour abus de confiance, escroquerie et faux dans les titres. Le jugement n'a pas fait l'objet d'un appel.
6. L'état de fait et le mode opératoire ayant été détaillés dans l'acte d'accusation du 14 février 2014, repris par le tribunal dans le cadre de la procédure simplifiée, on peut considérer les faits comme établis et reproduire ici les passages pertinents :

« Entre 2002 et 2011, [la prévenue], comptable auprès du Service social régional de la Sonnaz, à Givisiez, a détourné à son profit un montant total d'environ CHF 261'000.00 des caisses dudit service :

1.1. a) En effectuant sans droit des prélèvements dans la caisse du Service social régional de la Sonnaz qui lui était confiée et en utilisant les montants ainsi détournés à son profit ;

b) En dissimulant lesdits prélèvements en inscrivant les montants soustraits dans un champ blanc de sorte que les comptes présentés soient fictivement équilibrés, dans le but de dissuader les personnes chargées des contrôles de procéder à des vérifications plus approfondies.

1.2. a) En transférant sans droit des montants des comptes du Service social régional de la Sonnaz qui lui étaient confiés sur ses propres comptes et en utilisant les montants ainsi détournés à son profit ;

b) En établissant et en produisant des ordres de paiement falsifiés et en dissimulant lesdits transferts en camouflant les documents concernant les versements qui lui étaient destinés dans une liasse de documents, dans le but de dissuader les personnes autorisées à signer et/ou chargées des contrôles de procéder à des vérifications plus approfondies.

1.3. a) En faisant payer sans droit des factures privées par le Service social régional de la Sonnaz et en utilisant les montants ainsi détournés à son profit ;

b) En établissant et en produisant des ordres de paiements falsifiés et en dissimulant lesdits paiements en camouflant les documents concernant les paiements qui lui étaient destinés dans une liasse de documents, dans le but de dissuader les personnes autorisées à signer et/ou chargées des contrôles de procéder à des vérifications plus approfondies. »

2.2. Quant aux démarches du Comité de direction du SSR La Sonnaz

7. L'enquête pénale a établi que l'ancienne caissière avait trompé la confiance de ses supérieurs et du Comité de direction du SSR La Sonnaz, en agissant de manière continuelle et systématique sur la période courant de 2002 à 2011.
8. Sur cette base, le rapport d'enquête attribue à l'ancienne caissière la responsabilité des irrégularités ayant concerné le SSR La Sonnaz. Le Comité de direction, quant à lui, a contribué à révéler ces irrégularités et à réduire le préjudice subi, que cela soit par des investigations internes, des procédures civiles et pénales ainsi que des démarches sous l'angle de la poursuite. Le Comité de direction a ainsi pu, entre 2011 et 2020, récupérer près de Fr. 70'000.-. Il a à cet effet procédé à des retenues de salaires et obtenu des remboursements réguliers de l'ancienne caissière, dont on rappelle qu'elle a, dans le cadre de la procédure pénale, reconnu les prétentions civiles du SSR La Sonnaz à hauteur de Fr. 281'000.-. Le Comité a aussi procédé par la voie du recouvrement quand les versements ont cessé, obtenant finalement un acte de défaut de bien d'un montant de Fr. 213'967.35 en mars 2022. La dernière tentative d'introduire une poursuite à l'encontre de l'ancienne caissière s'est heurtée à une opposition de non-retour à meilleure fortune, déclarée recevable par le Président du Tribunal civil de la Sarine en avril 2025. Le Comité de direction a également passé un accord avec la fiduciaire chargée de la révision des comptes entre 2007 et 2010, portant sur un versement de Fr. 32'500.- en faveur du SSR La Sonnaz, pour solde de tout compte et sans reconnaissance de responsabilité.
9. En plus de ces démarches restauratives, le Comité de direction a mis sur pied un système de contrôle interne au SSR La Sonnaz, devant prévenir des malversations du type de celles subies du fait de l'ancienne caissière.

2.3. Quant au préjudice subi

10. Suite à la découverte des malversations, le Comité de direction du SSR La Sonnaz a, durant l'exercice 2011, fait constituer une provision de Fr. 271'500.75. Au gré des démarches effectuées pour réduire le préjudice et récupérer une partie des montants détournés, cette provision pour perte sur créance a progressivement été réduite pour atteindre Fr. 213'967.35 à la fin de l'exercice 2020 (réduction de Fr. 57'533.40). Ce montant figure également aux comptes du SSR La Sonnaz, à l'actif, comme créance contre une ancienne collaboratrice. Il correspond finalement à l'acte de défaut de bien obtenu par le SSR La Sonnaz en mars 2022.
11. La particularité du domaine de l'aide sociale est que, conformément aux articles 32 et 34b aLASoc, les frais d'aide matérielle et de mesures d'insertion sont pris en charge partiellement par le Canton (40%) et partiellement par les communes (60%). Dans le cadre d'un service social régional, la part communale imputable à l'association est ensuite répartie entre les communes au prorata de leur population légale. L'enquête a ainsi également examiné si et dans quelle mesure les prélèvements indus réalisés par l'ancienne caissière ont généré un préjudice pour d'autres entités.

Un rapport obtenu du SASoc par l'enquêteur permet d'exclure que l'État ait subi un préjudice, dès lors que les malversations se sont limitées à des comptes de fonctionnement du SSR La Sonnaz, sans impact sur des personnes assistées par le SSR ou sur le SASoc. Des opérations comptables ont bien touché le compte dédié à l'aide matérielle, mais ces falsifications n'ont pas été reportées dans le système informatique FriSoc qui sert de base à la refacturation entre les collectivités, de telle sorte que le montant à charge de l'État n'a pas été frauduleusement augmenté.

12. Le financement du fonctionnement du SSR La Sonnaz étant assuré par les contributions annuelles des communes membres, ce sont elles qui, en définitive, subissent le préjudice découlant des malversations. Seul le remboursement total pourrait éliminer ce préjudice, remboursement dont il faut aujourd'hui constater qu'il est très peu vraisemblable. En effet, le SSR La Sonnaz est au bénéfice d'un acte de défaut de bien et la dernière poursuite s'est heurtée à une opposition de non-retour à meilleure fortune, jugée recevable par un tribunal en avril 2025. Dans ces circonstances, le SCom s'est prononcé en faveur de la dissolution de la provision constituée à l'occasion de la clôture de prochains comptes annuels de l'association.

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

13. Le rapport d'enquête propose de clore l'enquête administrative sans prononcer de mesures autres que celles d'autoriser le SSR La Sonnaz à procéder à la dissolution de la provision pour pertes sur créances (Fr. 213'967.35) qu'il a constituée et de fixer les frais d'intervention de l'autorité de surveillance. Cette proposition repose sur les démarches entreprises par le Comité de direction pour élucider les faits, limiter le préjudice et mettre sur pied un système de contrôle interne, sur le résultat de l'enquête pénale ainsi que sur les constats posés par l'enquête administrative, le tout en tenant compte de l'écoulement du temps depuis les faits qui sont à l'origine de l'intervention de l'autorité de surveillance.
14. La soussignée fait siennes ces considérations. Elle retient que, après la découverte des malversations réalisées de manière astucieuse par l'ancienne caissière de l'association aux dépens de celle-ci, le Comité de direction a entrepris les démarches nécessaires et opportunes pour réduire le préjudice et pour éviter qu'une telle situation ne puisse se reproduire. Il a notamment mené les démarches idoines sur le plan pénal et civil, récupérant ainsi plusieurs dizaines de milliers de francs. Il s'est toutefois heurté à l'insolvabilité de son ancienne employée, aujourd'hui constatée par un acte de défaut de biens et peu susceptible d'évolution du fait que l'intéressée a désormais atteint l'âge légal de la retraite.
15. Dans le cadre de la présente ordonnance, la soussignée entend finalement relever la durée particulièrement importante de la présente procédure, ouverte en 2013. Différents facteurs permettent d'expliquer partiellement cette circonstance : inactivité du 1^{er} enquêteur malgré plusieurs relances, subsidiarité de la procédure administrative par rapport à la procédure pénale, difficultés d'accès à certains documents, changement de préfet et surcharge chronique de l'autorité préfectorale, ce dernier facteur impliquant une priorisation dans l'allocation des ressources. Ces éléments, même pris ensemble, ne suffisent pas à justifier entièrement une durée d'instruction aussi longue, de telle sorte que l'autorité préfectorale se doit de reconnaître un manque de suivi dans cette affaire, tout en relevant qu'il n'en a résulté aucun préjudice financier ni pour le SSR La Sonnaz, ni pour les communes membres.

4. Frais et voies de droit

16. Les frais de procédure de cette affaire, par Fr. 3'950.-, sont mis à la charge du SSR La Sonnaz (art. 151f LCo).

Ce montant comprend, d'une part, les frais d'enquête à proprement parler, à hauteur de Fr. 3'450.-. Ces derniers sont fixés sur la base du décompte horaire remis par le second enquêteur. Le décompte comprend uniquement des opérations que le second enquêteur a lui-même effectuées et 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 la correspondance durant l'enquête et à la présente ordonnance. Afin de tenir compte de la durée particulière de la procédure, ceux-ci sont réduits à Fr. 500.- (Tarif du 10 janvier 1992 concernant les émoluments de préfecture ; RSF 122.3.61).

17. 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 concernant le SSR La Sonnaz est close.
2. Le SSR La Sonnaz est autorisé à procéder, lors de la clôture de ses comptes annuels, à la dissolution de la provision pour pertes sur créances d'un montant de Fr. 213'967.35 que l'association a constituée.
3. En application de l'article 151f LCo, les frais de procédure, par Fr. 3'950.-, sont mis à la charge du SSR La Sonnaz.

Ils sont composés :

- > Des frais d'intervention de l'enquêteur : Fr. 3'450.-,
 - > De l'émolument réduit pour les travaux de la Préfecture, par Fr. 500.-.
4. 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.
 5. La présente ordonnance est communiquée :
 - > Aux entités concernées par l'enquête (par pli recommandé ; avec une copie du rapport final) :
 - > À l'Association des communes de la Sonnaz pour le service social régional,
 - > Au Conseil communal de Belfaux,
 - > Au Conseil communal de Corminboeuf,
 - > Au Conseil communal de Givisiez,
 - > Au Conseil communal de Granges-Paccot,
 - > Au Conseil communal de Grolley-Ponthaux,
 - > Au Conseil communal de La Sonnaz.
 - > 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,
 - > Au Service de l'action sociale, par son chef de service,
 - > À Carl-Alex Ridoré, enquêteur.

Fribourg, le 15 janvier 2026


Lise-Marie Graden
Préfète