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 (La Brillaz)
(à rappeler dans toute correspondance)

Ordonnance de clôture d'enquête administrative

Commune de La Brillaz

—

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) ;

> le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) ;

> l'instruction préliminaire menée par la Préfète de la Sarine et le dossier constitué ;

> l'ordonnance du 18 décembre 2025 d'ouverture d'enquête administrative ;

> le rapport final d'enquête du 9 octobre 2026 établi par l'enquêteur, François Genoud, et le dossier constitué ;

> les autres pièces au dossier ;

Considérant en fait et en droit :

1. Faits à l'origine de l'enquête administrative

1. Par ordonnance du 18 décembre 2025, la soussignée a ouvert une enquête administrative portant sur le fonctionnement du Conseil communal de La Brillaz (ci-après « le Conseil communal » ou « l'Exécutif ») et l'a confiée à François Genoud, au titre d'enquêteur. Cette décision, fondée sur l'article 151a LCo, a été rendue nécessaire par une aggravation de la situation au sein de l'Exécutif et des difficultés de fonctionnement général de l'administration de la Commune. Elle faisait suite à des mesures d'accompagnement prises antérieurement dans le cadre de deux phases d'instruction préliminaire, notamment une médiation en 2023 et une mesure de mentorat mise en place dès le 31 mars 2025, lesquelles n'ont pas permis d'apaiser durablement le climat délétère au sein de l'Exécutif et de restaurer un fonctionnement institutionnel normal.

2. L'instruction préliminaire avait déjà mis en évidence une situation de crise profonde, dont les symptômes étaient une paralysie du collège due à des tensions interpersonnelles, une rupture du lien de confiance avec le personnel communal dans un contexte marqué par des arrêts maladie prolongés et une importante dégradation du climat de travail, une gestion des affaires « au jour le jour » et un enlisement général des dossiers stratégiques, notamment en matière d'aménagement du territoire et de finances. La bonne administration de la commune étant gravement menacée, l'ouverture d'une enquête s'est avérée indispensable pour établir les faits, déterminer les responsabilités et ordonner les mesures propres à rétablir un fonctionnement normal. Les considérations factuelles quant aux origines de ces difficultés sont abordées plus en détail dans la partie consacrée aux éléments établis par l'enquête.

3. Par cette même ordonnance, et au titre de mesures provisoires urgentes, la syndicature et la gestion du personnel communal ont été placées sous la responsabilité de Nadia Savary, désignée syndique extraordinaire jusqu'à la reconstitution du Conseil communal suite aux élections communales générales de mars 2026.

2. Déroulement de l'enquête administrative

4. Conformément à son mandat, l'enquêteur a mené ses investigations initiales entre les mois de janvier et mars 2026. Les mesures d'instruction déployées ont consisté en de nombreuses auditions (tant de membres passés qu'actuels du Conseil communal, mais aussi de personnes externes proposées par les personnes auditionnées pour apporter différents éclairages sur la situation) ainsi qu'en la consultation de documents en mains de la Commune ou transmis par des personnes concernées par l'enquête.

5. Le rapport provisoire établi par l'enquêteur a été mis en consultation le 18 juin 2026, pour un délai de vingt jours conformément à l'article 73f RELCo. Il a suscité le dépôt de quatre déterminations, par Christine Chammartin Auer, Brigitte Eltschinger, Lucie Menétrey et Bernard Oberson.

   Donnant partiellement suite aux demandes de compléments d'enquête formulées par Bernard Oberson, de même que pour pouvoir prendre en compte, dans le rapport final, les derniers développements dans le fonctionnement de l'exécutif suite à sa reconstitution le 25 avril 2026, l'enquêteur a mis en œuvre des mesures d'instruction complémentaires. Celles-ci ont consisté en une audition de confrontation entre Bernard Oberson et Brigitte Eltschinger, ainsi qu'en une nouvelle audition de Patrick Dafflon, syndic en fonction pour la législature 2026-2031. Ces auditions ont eu lieu le 17 août 2026.

6. Tenant compte des remarques pertinentes et étayées contenues dans les observations, de même que des résultats des mesures d'instruction complémentaires, l'enquêteur a établi le rapport final d'enquête et l'a adressé à la soussignée en date du 9 octobre 2026, conformément à l'article 73h RELCo. Le rapport a été communiqué aux personnes concernées par l'enquête, pour information, en date du 15 octobre 2026.

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

7. Il ressort du rapport d'enquête que les difficultés traversées par la Commune de La Brillaz ne trouvent pas leur origine dans un événement unique, mais dans la combinaison de plusieurs facteurs relationnels, institutionnels et organisationnels. Ceux-ci se sont renforcés mutuellement au fil de la législature, plaçant le Conseil communal devant de profondes difficultés pour mener à bien sa mission de manière collégiale et sereine, jusqu'à nécessiter plusieurs interventions de l'autorité de surveillance. Ces difficultés ont entraîné des répercussions sur la capacité du Conseil communal à se projeter au-delà de la gestion immédiate des dossiers. Elles ont également pesé sur les membres du Conseil communal et du personnel communal, le dossier d'enquête contenant à ce propos des témoignages de perte de motivation, de lassitude et même d'atteintes à la santé.

8. L'enquêteur a néanmoins pu constater que, durant la période examinée, les tâches légales ont pour la plupart été exécutées, que le personnel communal est parvenu à fournir l'essentiel des prestations à la population et que les assemblées communales se sont globalement bien déroulées. Aucune malversation n'était suspectée au moment de l'ouverture de l'enquête et cette dernière n'a pas fait apparaître d'éléments susceptibles de remettre en question cette appréciation.

9. La soussignée relève par ailleurs que l'état alarmant de dysfonctionnement du Conseil communal ayant justifié l'ouverture de l'enquête administrative a pu être stabilisé par les mesures provisoires prononcées. En particulier, l'implication de Nadia Savary comme syndique extraordinaire et comme responsable du personnel a permis d'enrayer la spirale négative dans laquelle la Commune était entraînée. Il n'était aucunement attendu d'elle qu'elle résolve toutes les difficultés de fonctionnement du Conseil communal et qu'elle recrée le lien défaillant entre celui-ci et son administration. Selon les termes de l'ordonnance, elle devait restaurer la capacité du Conseil communal à prendre des décisions et prendre les mesures permettant au personnel communal de retrouver de la sérénité dans l'exercice de son activité. Nadia Savary s'est acquittée de ses tâches avec professionnalisme et beaucoup d'engagement, écartant momentanément la grave menace identifiée au moment de l'ouverture de l'enquête qui pesait sur la bonne administration de la Commune de La Brillaz et permettant ainsi aux structures communales de tenir jusqu'à la fin de la législature 2021-2026.

10. Finalement, il convient de rappeler qu'une enquête administrative n'a pas pour vocation de débusquer la moindre erreur de fonctionnement ou chaque décision inopportune durant la période examinée. Les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir seraient, compte tenu du nombre de décisions que prend un conseil communal, parfaitement disproportionnés. Ce n'est d'ailleurs pas la vocation d'une démarche de *haute* surveillance, laquelle vise à restaurer un fonctionnement normal plutôt qu'à instaurer un fonctionnement parfait. Dans cet esprit, un certain nombre de situations concrètes sont présentées dans le rapport d'enquête et dans la présente ordonnance. Aucune d'elles ne fonde, prise isolément, une des mesures prononcées. Elles sont utilisées pour illustrer des comportements ou des postures, sans prétention à l'exhaustivité. Le fait qu'elles soient mises en lumière ne doit toutefois pas occulter qu'une large majorité de décisions ont, sur la période concernée, été prises dans le respect des règles de procédure et dans l'intérêt commun. Ce fait est

d'ailleurs indirectement relevé par l'enquêteur, qui indique que les tâches légales de la Commune ont continué d'être accomplies, notamment grâce à l'engagement du personnel.

3.1. Apparition des premières tensions – Séance de reconstitution du Conseil communal

11. L'enquête a établi que les difficultés ont commencé dès la séance de reconstitution du Conseil communal, après les élections communales générales du mois de mars 2021. Les dynamiques à l'œuvre lors de cette séance ont joué un rôle structurant dans l'évolution du fonctionnement du Conseil communal et dans les relations interpersonnelles en son sein.

12. Les membres du nouveau Conseil communal étaient issus de deux listes concurrentes, à savoir « Stabilité et développement », sur laquelle figuraient les sept membres sortants du Conseil communal de la législature 2016-2021, et « Autres visions », sur laquelle figuraient quatre citoyen-ne-s.

Dans le cadre de la répartition proportionnelle des sièges, la liste « Stabilité et développement » en a obtenu quatre, tandis que la liste « Autres visions » en a obtenu trois. Une troisième liste (« Vert et libéral, en route vers l'avenir durable de La Brillaz ») n'a pas obtenu suffisamment de suffrages pour se voir attribuer un siège. Le Conseil communal 2021-2026 était ainsi composé de quatre sortant-e-s réélus (par ordre de suffrages : Grégoire Yerly, Thomas Chappuis, Christine Chammartin Auer et Alexandre Krattinger) et de trois nouveaux et nouvelles élu-e-s (par ordre de suffrages : Bernard Oberson, Yvan Jordan et Lucie Menétrey). Dans le courant de la législature, Grégoire Yerly sera, suite à sa démission, remplacé par Michel Rey. Celui-ci sera lui-même, suite à sa démission, remplacé par Patrick Dafflon, élu dans le cadre d'une élection complémentaire. L'organisation d'une élection a été nécessaire suite au refus de Daniel Terrapon et de Olivier Mettraux, viennent-ensuite sur la liste « Stabilité et développement », d'entrer au Conseil communal.

Pour mettre en perspective les évolutions de la composition du Conseil communal présentées ci-dessus, il importe de relever deux éléments :

- Trois élus sortants (par ordre de suffrages : Michel Rey, Daniel Terrapon [ancien syndic] et Olivier Mettraux), figurant tous sur la liste « Stabilité et développement », n'ont pas été réélus alors qu'ils sollicitaient un nouveau mandat ;

- Parmi les personnes nouvellement élues figurent Bernard Oberson et Yvan Jordan au sujet desquels le rapport d'enquête mentionne qu'ils s'étaient fortement engagés contre le projet de fusion entre les communes d'Autigny et de La Brillaz, soutenu par le Conseil communal d'alors et qu'ils auraient également été des citoyens actifs en séance de l'Assemblée communale, se montrant par moment critiques du travail du Conseil communal et de l'administration.

13. La séance de reconstitution du 24 avril 2021 a pris des allures de règlement de comptes, entre des sortant-e-s réélu-e-s souhaitant placer les nouveaux élus – en particulier Bernard Oberson – devant leurs responsabilités, et des nouveaux membres qui souhaitaient principalement voir Christine Chammartin Auer, vice-syndique lors de la législature 2016-2021, endosser le rôle de syndique. Faute de candidat-e à la syndicature, le Conseil communal a décidé de procéder d'abord à l'élection de la vice-syndicature, attribuée à Christine Chammartin Auer à l'unanimité, après toutefois que Bernard Oberson ait indiqué être d'avis que la vice-syndicature ne pouvait être décidée avant que la syndicature ne l'ait été. S'en est suivie la répartition des dicastères, partiellement remodelés par rapport à ceux de la législature précédente, sur la base d'un travail préparatoire de Christine

Chammartin Auer et Brigitte Eltschinger. Le procès-verbal relate un processus d'attribution sans heurts, avec quelques ajustements liés à la charge de travail. Après d'autres décisions organisationnelles, la séance de reconstitution a ensuite été suspendue jusqu'au 26 avril. Cette deuxième partie de la séance de reconstitution s'est ouverte par des discussions sur le taux d'activité que représentait la fonction de syndic, avec des propositions pour décharger le dicastère de la personne acceptant de prendre la syndicature. Celles-ci n'ont pas abouti, notamment devant l'opposition de Christine Chammartin Auer, celle-ci déclarant qu'il fallait « assumer » de ne pas avoir réélu le syndic sortant. Le Conseil est ensuite immédiatement passé au vote – à main levée, comme pour toutes les décisions prises durant cette séance de reconstitution en deux parties – sur la syndicature, sans qu'aucune candidature n'ait été annoncée. Élu avec quatre voix – contre deux pour Christine Chammartin Auer et une pour Yvan Jordan – Bernard Oberson a refusé son élection et dénoncé des représailles à son encontre par les anciens membres du Conseil communal. La séance s'est terminée par des échanges vifs entre Bernard Oberson, Christine Chammartin Auer et Thomas Chappuis.

14. Bien que Bernard Oberson ait, en ouverture de la première séance ordinaire de la législature le 3 mai 2021, finalement accepté son élection, témoigné à ses collègues sa reconnaissance pour la confiance placée en lui et salué que tout se soit très bien passé dans la répartition des dicastères, on ne peut que constater que le processus de reconstitution a placé les membres du Conseil communal dans une posture de profonde méfiance les uns vis-à-vis des autres, avec le présupposé marqué que « l'autre » a des desseins cachés. Une telle attitude est hautement problématique au sein d'une autorité collégiale, en particulier sous l'angle de l'impartialité (absence de préjugés), de la loyauté (sincérité et transparence à l'égard du conseil communal dans tout ce qui touche à la bonne administration de la commune) et de la dignité (abstention de tout comportement de nature à entamer la confiance placée en les membres du conseil communal ou altérer l'autorité du collège), qui sont autant de composantes de la collégialité. Elle fournit une clef de lecture importante pour les événements s'étant produits durant la suite de la législature, puisque les propos et attitudes des membres du Conseil communal ont été scrutés et interprétés à travers ce prisme.

15. La collégialité est un mode de fonctionnement qui présuppose le débat interne avant la prise de décision. Or, à aucun moment lors des deux parties de la séance constitutive, il n'a véritablement été question des qualités personnelles que les membres jugeaient importantes pour exercer la syndicature, ni d'une expression transparente des préférences de chacun à l'aune de ces qualités. Bernard Oberson a ainsi été désigné syndic sans que personne – et singulièrement sans qu'aucun des quatre membres du Conseil communal ayant voté pour lui ! – n'indique pourquoi il ou elle pensait qu'il avait les qualités nécessaires pour ce poste. En d'autres termes, il n'y a pratiquement eu aucun débat sur la question de savoir qui désigner à la syndicature, les membres du collège se contentant essentiellement d'indiquer pourquoi ils objectaient à leur propre désignation à cette fonction. Plus grave encore, il ressort de témoignages que la question de la répartition des dicastères pour la nouvelle législature aurait été thématisée par le Conseil communal sortant et qu'il aurait été convenu dans ce contexte que Christine Chammartin Auer ne prendrait pas la syndicature afin qu'elle ne doive pas subir les attaques attendues des nouveaux élu-e-s. Combinés à la force numérique des sortant-e-s (quatre) par rapport aux nouveaux/nouvelles élu-e-s (trois), ces éléments donnent à penser qu'une partie des choix relatifs à la syndicature et à la répartition des dicastères avait déjà été anticipés par certains membres sortants, avant la constitution du nouveau Conseil communal.

Cette manière de parvenir à la désignation de Bernard Oberson à la syndicature renforce l'impression d'un règlement de comptes – confirmée par les témoignages recueillis par l'enquêteur – et donne, comme première image du fonctionnement du Conseil communal, celle d'un groupe

d'individus plus préoccupés par des rancœurs personnelles que par la volonté de poser un cadre de travail respectueux des forces et des intérêts de chacun, dans l'optique de servir au mieux la collectivité.

16. On constate également des écarts parfois importants entre ce qui est retranscrit dans les procès-verbaux et ce que les personnes auditionnées dans le cadre de l'enquête administrative décrivent comme leur souvenir de ce qui s'était dit à l'époque, et comment les choses ont été vécues. À titre d'exemple, Bernard Oberson soutient que Brigitte Eltschinger aurait dit que la personne désignée à la syndicature aurait été contrainte de démissionner du Conseil communal si elle ne voulait pas assumer cette fonction. Or, il n'existe pas de trace d'une telle affirmation dans les procès-verbaux, ceux-ci relatant au contraire que, renseignement pris auprès de la Préfecture, la séance constitutive devait être menée à son terme par le doyen d'âge, puis que la Préfecture devrait être sollicitée pour accompagner le Conseil dans cette difficulté. Sans remettre en cause le fait que ce puisse être ce dont Bernard Oberson se souvienne, force est de constater que les procès-verbaux, seules traces écrites de ces séances, relatent des éléments différents et qu'ils ont été adoptés par le Conseil communal à l'unanimité, sans modification. En tout état de cause, il est rappelé que tant la LCo (art. 66 al. 2) que le règlement d'organisation du Conseil communal (art. 7 al. 2) prévoient que le procès-verbal contient, d'une part, un *résumé* des aspects importants des délibérations et, d'autre part, la décision prise. Bien que la rédaction d'un résumé soit plus exigeante que la retranscription mot à mot, elle permet de rendre les procès-verbaux beaucoup plus fluides et utiles à la gestion des affaires communales, en écartant tous les apartés et petites remarques étrangères à l'objet en discussion qui sont autant d'occasions, dans un contexte tendu, de ressasser les différends existants entre les membres. Le Conseil communal est ainsi invité à examiner l'opportunité de modifier la manière dont les procès-verbaux de ses séances sont établis. Cette trace écrite devant pouvoir être considérée comme la description fidèle des délibérations et décisions du Conseil communal, les membres de celui-ci sont en outre rendus attentifs au fait qu'il leur appartient de demander, lors de l'approbation du procès-verbal dans la séance qui suit, toutes les adaptations et corrections nécessaires.

17. Les autorités communales dans leur nouvelle composition s'étant reconstituées pour la législature 2026-2031, aucune mesure n'est prononcée en lien avec l'irrégularité constatée.

    Il est toutefois rappelé que les démarches décrites à l'article 58 LCo pour la constitution définitive du conseil communal sont supposées se dérouler dans l'ordre prescrit (élection de la syndicature, élection de la vice-syndicature, répartition des dicastères), que la nature collégiale du conseil communal impose que ces élections/décisions soient prises après un véritable débat et que l'intérêt public et la bonne administration de la commune doivent être, en complément des préférences personnelles, les critères guidant le choix du conseil communal.

    Comme la Préfecture l'avait déjà communiqué à Brigitte Eltschinger – qui l'avait d'ailleurs rapporté aux membres du Conseil communal, selon le procès-verbal de la séance du 26 avril 2021 versé au dossier – la personne désignée à la syndicature ne peut pas simplement refuser son élection, car elle est liée par la décision du conseil communal. En revanche, l'attribution de la syndicature à une personne contre son gré débouche presque inévitablement sur une situation de crise institutionnelle, de telle sorte qu'il paraît incontournable d'aviser immédiatement la Préfecture d'une telle situation, afin qu'un accompagnement adéquat puisse être proposé au conseil communal pour sortir de cette difficulté.

3.2. Cristallisation des tensions entre Bernard Oberson et Christine Chammartin Auer

18. Le rapport d'enquête met en évidence que, avec le temps, les tensions au sein de l'exécutif se sont cristallisées entre Bernard Oberson et Christine Chammartin Auer, syndic et respectivement vice-syndique.

19. La nature éminemment personnelle du conflit rend difficile d'objectiver les ressentis exprimés par les deux protagonistes. Il est ainsi fait état d'une mise sous pression constante et d'un traitement arbitraire de Christine Chammartin Auer par Bernard Oberson et d'une stratégie d'obstruction dans les dossiers importants ainsi que d'une remise en question systématique de Bernard Oberson par Christine Chammartin Auer. Cela est encore sans compter avec les postures de chacun-e décrites par l'autre, entre froideur, indifférence et méchanceté. Les éléments dégagés par l'enquêteur ne permettent pas d'identifier une personne comme responsable exclusive de cette escalade ayant conduit à une rupture totale et irrémédiable du lien de confiance et de la capacité à collaborer sereinement. Bernard Oberson et Christine Chammartin Auer ont, chacun à des moments et à des degrés différents, contribué à faire de leur antagonisme une ligne de fracture au sein du Conseil communal.

20. Cet état de fait est inadmissible à plusieurs égards.

    En premier lieu, il revient à faire passer des préférences et des intérêts personnels avant le bon fonctionnement du Conseil, et donc avant l'intérêt public. Il n'est aucunement demandé aux membres des conseils communaux de tisser des liens d'amitié avec leurs collègues. En revanche, il est attendu d'eux, quels que soient leurs convictions et les rapports d'amitié ou d'inimité les liant, qu'ils mettent ces éléments de côté dans l'exercice de leur fonction, afin d'accomplir convenablement les devoirs de leur charge. Ceci implique une faculté à se remettre en question et à pouvoir, comme la dimension interne de la collégialité l'exige, accueillir sans préjugés les propositions de l'autre. Or, il est manifeste que, de part et d'autre, à des degrés et à des moments différents, la défense du bien commun et de l'intérêt de la Commune a cédé le pas face à des considérations personnelles.

    Cette incapacité à collaborer sereinement constitue par ailleurs dans le cas précis une difficulté institutionnelle majeure, puisque la personne en charge de la vice-syndicature est appelée à pouvoir suppléer la personne en charge de la syndicature si celle-ci est absente ou récusée. Or, un tel rapport de suppléance n'est pas envisageable sans un minimum de confiance et de transmission de l'information, deux éléments qui ont manifestement fait défaut.

21. Le départ de l'une des deux personnes concernées – Christine Chammartin Auer – à la fin de la législature 2021-2026 a pour conséquence que cet axe de tension n'existera plus à l'avenir au sein du Conseil communal. Il n'est ainsi pas nécessaire de prévoir de mesure organisationnelle à ce sujet. Tout au plus, il est rappelé aux membres actuels du Conseil communal que le règlement d'organisation du Conseil communal prévoit une procédure pour régler les conflits, laquelle peut être activée par la personne en charge de la syndicature, respectivement par deux membres du Conseil communal si cette personne est elle-même à l'origine du conflit. La question de la responsabilité collective en cas de conflits est traitée plus loin.

3.3. Fonctionnement du Conseil communal

22. L'enquêteur – tout comme la soussignée et la mentore – pose le constat que le Conseil communal était, pour la période sous examen, dans une très large mesure composé de personnes compétentes et dévouées. Leur engagement pour la Commune, au mieux de leurs capacités et à leur manière,

n'est pas remis en doute. Aucune intention de nuire à la collectivité pour favoriser des desseins personnels ne ressort du rapport d'enquête et des témoignages. Il est toutefois évident que les bonnes intentions ne suffisent pas et que la manière de les mettre en pratique, dans le respect du cadre légal et de ses collègues, joue également un rôle déterminant. C'est précisément sous cet angle-là que le fonctionnement du Conseil communal a souffert d'importantes carences. Les éléments principaux sont détaillés ci-après.

3.3.1. Fonctionnement des dicastères en silo et interventions dans les domaines de responsabilités

23. La législation sur les communes prescrit aux membres du conseil communal de procéder, pour la durée de la législature, à une répartition entre eux des domaines de responsabilité (dicastères ; art. 58 al. 2 lit. b LCo). Cette répartition doit se comprendre en lien avec la nature collégiale du conseil communal (art. 61 al. 1 LCo), en ce sens qu'elle n'est pas une délégation exclusive à chaque membre de la responsabilité de conduire intégralement les dossiers relevant d'un certain domaine. Bien plutôt, chaque membre du conseil communal se voit confier la tâche d'être le répondant pour certaines thématiques, d'assurer l'action communale – et sa cohérence – dans ce domaine, de développer les projets nécessaires et de porter à la connaissance du conseil communal tout élément important (cf. également la formulation de l'article 61 al. 3 LCo, qui parle de répartition, entre les membres, de l'examen préalable des affaires et de l'exécution des décisions). C'est bien le conseil communal qui, collégialement, demeure responsable de l'entier de l'action communale. Le fonctionnement du conseil communal nécessite ainsi de trouver un subtil équilibre entre les responsabilités individuelles des membres dans le domaine qui leur a été attribué et la responsabilité du conseil communal, comme organe collégial, de diriger et d'administrer la commune (art. 60 al. 1 LCo et l'ensemble des compétences expressément listées à l'alinéa 3 de la même disposition).

24. Ces éléments avaient déjà fait, dans le cadre d'un courrier de la Préfecture du 4 mars 2024, l'objet d'un rappel à loi adressé à l'ensemble des membres du Conseil communal, en les termes suivants :

> *Concrètement, le Conseil communal forme une unité vers l'extérieur, unité dans laquelle chacun des membres est responsable à part égale pour l'entier des affaires et décisions qui relèvent du Conseil communal. Ceci implique un engagement de chacun des membres dans sa fonction, le respect d'une forme d'autonomie de chaque conseiller dans la préparation des dossiers relevant de son dicastère, l'acceptation, par chaque conseiller, que les autres membres se soucient de l'avancée des dossiers ne relevant pas de leur dicastère ou encore qu'ils fassent des propositions et émettent des critiques.*

25. Dans cet équilibre, il importe encore de rappeler que le syndic a la responsabilité de diriger les séances du conseil communal, ainsi que de veiller au bon fonctionnement de celui-ci (art. 61a al. 1 et 2 LCo). La loi lui attribue également des responsabilités spécifiques en présence d'irrégularités (cf. l'alinéa 3 de la même disposition, ainsi que les articles 150 et 150a LCo). Ces attributions supplémentaires par rapport aux autres membres du conseil communal n'ont pas pour vocation de conférer au syndic une véritable autorité sur le collège, lequel demeure collectivement responsable de l'administration de la commune. On constate d'ailleurs que l'exercice des attributions du syndic en cas d'irrégularités revient au conseil communal dans sa globalité lorsque le syndic est lui-même concerné par celles-ci (art. 150 al. 3 LCo). Ainsi, le syndic n'a, dans la gestion des affaires courantes, aucune forme de préséance sur les autres membres du conseil communal. En particulier, son statut ne peut justifier une ingérence dans l'autonomie que le collège reconnaît à chacun de ses membres dans la conduite de leur dicastère. Même en présence de ce qu'il considère comme une irrégularité, sa compétence est avant tout procédurale et il ne peut se substituer ni au collège, ni au membre concerné, pour prendre des décisions matérielles engageant la commune.

26. Tant l'enquête administrative que l'instruction préliminaire avant elle ont mis en évidence un fonctionnement « en silo » du Conseil communal. S'inscrivant dans la continuité du climat de méfiance apparu dès la séance de reconstitution, ce fonctionnement affecte directement la cohérence de l'action publique communale, puisque chaque dicastère est géré individuellement par son ou sa titulaire. Normalisée, cette manière de faire a eu pour conséquence que les remarques ou suggestions faites par un membre au sujet du dicastère d'un autre ont souvent été perçues comme des intrusions ou de l'ingérence, alors même qu'elles sont indispensables à l'exercice collégial de la responsabilité d'administrer la Commune. Il ressort ainsi des témoignages un fonctionnement très opérationnel du Conseil communal, avec des difficultés à fixer et à mettre en œuvre des priorités stratégiques, orientant l'action du collège. Le changement de position sur le crédit-cadre pour les bâtiments communaux décidé lors de la législature précédente est une illustration des difficultés à se positionner sur une vision commune dans un dossier transversal ainsi qu'à trouver une manière d'avancer à laquelle tous les membres peuvent au moins consentir. Ce dossier est d'ailleurs régulièrement cité comme un point de rupture dans le fonctionnement du collège et il a ainsi eu des impacts sur le restant de la législature.

    Dans les discussions du Conseil communal telles qu'elles ressortent des procès-verbaux figurant au dossier, il est souvent question qu'un membre « prépare une décision » sur un point ou un autre. On comprend des documents versés au dossier que chaque membre du Conseil communal peut ainsi établir un projet de décision qui est soumis au Conseil communal, y compris pour des objets relevant d'un autre dicastère que le sien. Cette manière de procéder n'est certainement pas étrangère à la dynamique susmentionnée, puisqu'une proposition prenant immédiatement la forme d'un projet de décision a quelque chose de très intrusif. Il est absolument indispensable que de telles démarches soient concertées, idéalement après avoir donné l'opportunité à la personne responsable du dicastère de venir elle-même avec une proposition allant dans le sens de la demande du Conseil communal dans sa globalité. C'est d'ailleurs le sens du Mémo du 7 mars 2022 de Bernard Oberson relatif au fonctionnement du Conseil communal et il est regrettable que les principes qui y sont énoncés, qui auraient permis d'accompagner adéquatement la préparation des objets soumis au Conseil communal, aient souvent été ignorés dans le fonctionnement du Conseil, y compris par lui.

27. En effet, force est de constater qu'une approche de co-construction a, régulièrement, été ignorée au profit d'une proposition directe dans le champ de compétence d'un autre membre du Conseil communal, avec ou sans échanges préalables. Ainsi, l'enquête met en évidence plusieurs occurrences d'interventions inadéquates par un membre du Conseil communal dans le domaine de responsabilité d'un autre. Celles-ci concernent principalement Bernard Oberson, notamment en matière de personnel communal (imposition d'une procédure pour les entretiens annuels avec le personnel communal, alors même qu'une discussion préalable en séance du Conseil communal était parfaitement envisageable ; proposition de décision sur le principe d'une réorganisation de l'administration séparant le secteur finance du secteur administration et personnel), de présentation de réflexions détaillées sur les prestations de la Commune dans le cadre de l'ensevelissement des défunts au cimetière (mémo mis à l'ordre du jour sans consultation avec la responsable du dicastère) ou encore de projet de décision en matière de financement d'une infrastructure sans concertation avec la responsable du dicastère des bâtiments.

28. Prises individuellement, ces situations peuvent paraître anecdotiques ou même être qualifiées de services rendus à la population, à l'administration ou au Conseil communal. Toutefois, quand elles se répètent, elles sapent le rôle de la personne responsable du dicastère, affaiblissent l'autorité du collège et mettent en évidence une mauvaise compréhension du rôle de conseiller communal/conseillère communale. Si les règles de compétences et de procédure peuvent parfois

sembler rigides, elles n'en sont pas moins indispensables à l'égalité de traitement et à la prévention de l'arbitraire.

29. Afin d'éviter à l'avenir un fonctionnement en silo, il est rappelé au Conseil communal qu'il est collectivement responsable de l'accomplissement de l'intégralité des tâches lui incombant. Simultanément, et dès lors que les domaines de responsabilité ont fait l'objet d'une répartition (cf. l'annexe 1 au règlement d'organisation du Conseil communal), chaque membre du Conseil communal doit se voir reconnaître une certaine autonomie dans la conduite de son dicastère, en ce sens que les autres membres ne peuvent pas individuellement s'immiscer dans sa gestion courante, tant sous l'angle de la préparation des dossiers que de l'exécution des décisions. Il revient au syndic d'assurer que cette autonomie est respectée et, dans le même temps, que le collège contribue et soutienne le ou la titulaire de chaque dicastère pour faire avancer les dossiers complexes. Cet équilibre doit être thématisé entre les membres du Conseil communal et, si nécessaire, défini et décrit dans le règlement d'organisation.

3.3.2. Principe de collégialité

30. 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 unie de l'autorité.

En effet, la collégialité décrit un mode de gouvernance fondé sur un débat interne et la recherche d'un consensus, et l'ensemble des membres qui composent 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).

Il en découle notamment l'interdiction de prendre – implicitement ou explicitement – des engagements au nom du conseil communal en l'absence de décision idoine, tout comme l'interdiction de critiquer publiquement les décisions – ainsi que l'absence de décision – du conseil communal et de ses membres. Il faut également ajouter, à l'intersection avec l'exigence du secret de fonction, que les membres du conseil communal ne sont pas autorisés à divulguer vers l'extérieur le résultat des votes au sein du conseil.

L'appartenance à une autorité collégiale est loin d'être anodine, en ce sens qu'elle limite considérablement la liberté dont les membres du conseil communal jouissent pour exprimer publiquement des opinions ou des préférences individuelles. En effet, ils sont tenus par l'exigence de présenter, vers l'extérieur, une image unie de l'exécutif et de faire leur les décisions prises par celui-ci, même quand celles-ci ne leur conviennent pas.

31. L'enquête a mis en évidence plusieurs situations dans lesquelles la collégialité a été rompue. Il n'est notamment pas admissible d'indiquer à des tiers – y compris dans le cadre de l'exercice de ses fonctions – que l'on est en désaccord avec une décision du Conseil communal et/ou avec la manière dont un collègue gère ses dossiers. Dans le même ordre d'idée, si le Conseil communal prend une décision quant aux prochaines étapes dans le traitement d'un dossier, notamment en ce qui concerne des tiers à contacter et à qui incombe la responsabilité de le faire, il est contraire au principe de collégialité de solliciter directement d'autres avis, puisque cette triangulation, outre le fait qu'elle mobilise inutilement des ressources, est de nature à impacter l'autorité et l'image du collège.

    Ces faits, établis dans le cadre de l'enquête, concernent principalement Bernard Oberson (notamment son courriel à la Commission financière, ses démarches en triangulation en lien avec la place de loisirs, l'ensevelissement d'une urne funéraire, ou encore la prise de contact avec une employée démissionnaire en arrêt maladie) ainsi que dans une moindre mesure Thomas Chappuis – lequel a admis, tant à la soussignée qu'à l'enquêteur, s'être écarté de son devoir de collégialité en critiquant l'(in)action de son collègue Alexandre Krattinger. Un écrit de Lucie Menétrey adressé au directeur de l'établissement scolaire communal a également fait l'objet d'une discussion au sein du Conseil communal, dès lors qu'elle y laissait entendre que des informations financières transmises par Bernard Oberson étaient lacunaires. Une correction y a été apportée subséquemment pour refléter une posture plus collégiale.

32. Au même titre que les éléments mentionnés précédemment en lien avec le fonctionnement en silo du Conseil communal, les situations évoquées ci-dessus peuvent, individuellement, sembler anecdotiques. C'est toutefois leur accumulation qui, à terme, sape la confiance à l'intérieur du Conseil communal et celle que les administré-e-s placent en lui. La collégialité étant une composante incontournable du bon fonctionnement d'un conseil communal, elle fait l'objet d'un rappel à la loi, présenté dans le cadre du chapitre relatif aux mesures collectives.

3.3.3. Responsabilité collective en présence d'un dysfonctionnement

33. 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.

    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 n° 237 du 6 décembre 2005 du Conseil d'État au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes [haute surveillance des communes et des associations de communes et adaptation partielle à la Constitution cantonale], not. pp. 4, 5, 7 et 19 ss). Dans ce contexte, la loi confère certes au syndic des attributions particulières, afin notamment d'éviter les situations de blocage qui pourraient découler de la dilution de la responsabilité d'agir entre les membres du collège (cf. p.ex. art. 61a al. 3, ainsi que 150 et 150a LCo). Bien conscient toutefois que le syndic pouvait lui-même être impliqué dans ces difficultés, le législateur a simultanément prévu un mécanisme de « re-responsabilisation » de l'entier du collège, à titre subsidiaire. Ainsi, l'article 150 al. 3 LCo dispose que, si le syndic est directement concerné par les irrégularités, il appartient au conseil communal d'exercer les compétences qui lui sont dévolues. On retombe ainsi dans un mécanisme où la majorité du conseil communal peut prendre les décisions qui relèvent normalement du syndic. Le

règlement-type d'organisation des conseils communaux, largement repris par le Conseil communal de La Brillaz, prévoit en outre un mécanisme spécifique pour le règlement des situations conflictuelles, permettant à deux membres de convoquer le Conseil communal à une séance extraordinaire dont l'objet est précisément de mener des discussion permettant d'aboutir à une solution commune (cf. art. 19 du règlement).

34. Cumulativement aux responsabilités individuelles de Bernard Oberson et de Christine Chammartin Auer, l'enquête a mis en évidence la passivité du reste des membres du collège face à ce conflit. Plusieurs membres admettent une certaine lassitude dans leur audition, lassitude qui les a poussés dans une posture passive face à une dégradation de la situation. Le Conseil communal s'était pourtant collectivement engagé, à l'issue de la première instruction préliminaire, à prendre un certain nombre de mesures pour revenir à un fonctionnement adéquat, tout en encourageant vivement Bernard Oberson et Christine Chammartin Auer à poursuivre une démarche de médiation. Or, ces mesures n'ont manifestement pas empêché la situation de continuer à s'aggraver, jusqu'à atteindre un point de non-retour dans ses répercussions sur le personnel communal et à nécessiter l'ouverture de l'enquête administrative.

35. Ainsi, et bien que des outils légaux et réglementaires pour une intervention décisive – ou à tout le moins plus déterminée – aient été à leur disposition, les membres du Conseil communal ont, collectivement, négligé leur devoir d'administrateurs diligents des intérêts communaux en permettant à un conflit personnel d'entraver la bonne marche du Conseil communal. Cette responsabilité collective est thématisée dans le rappel à la loi, prononcé au titre de mesure collective.

3.4. Rapports avec le personnel communal

36. Les devoirs du conseil communal en lien avec la conduite du personnel présentent des similarités avec ceux de l'administrateur d'une société ou, de manière plus générale avec la conduite d'auxiliaires dans l'accomplissement d'une tâche confiée par la loi ou par un contrat (cf. art. 82 al. 1 LCo). Les quatre *curae* identifiées par le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence (cf. not. ATF 122 III 195 consid. 3 et ATF 110 II 456) peuvent servir de grille de lecture analogique aux responsabilités du conseil communal en sa qualité d'employeur :

- *cura in eligendo* : soin dans le choix du personnel ;
- *cura in instruendo* : soin dans l'instruction et la formation complètes et précises du personnel ;
- *cura in custodiendo* : soin dans la surveillance du personnel ;
- *cura in organisando* : soin dans l'organisation du personnel.

37. Il revient au conseil communal – et à ses membres, dans leur domaine de responsabilité – d'établir les instructions au personnel communal et à celui-ci de les mettre en œuvre. La communication de ces instructions intervient directement pour les cadres et par l'entremise de ceux-ci pour le personnel subordonné (cf. art. 46 du règlement du personnel communal de La Brillaz). La distinction entre décision et exécution doit être observée dans les deux sens, sous peine de tomber soit dans le micro-management, soit dans la remise en question de l'autorité du conseil communal et de sa responsabilité d'administrer la commune.

3.4.1. Gestion du personnel communal

38. Au titre de remarque préliminaire, il importe de relever que la répartition des dicastères en début de législature a eu pour conséquence que Bernard Oberson n'était responsable du personnel communal ni à titre principal (Christine Chammartin Auer), ni à titre de suppléant (Yvan Jordan), alors même que l'article 61a al. 2 LCo attribue au syndic la responsabilité de veiller au bon ordre de l'administration communale – au sens de *personnel administratif communal* (cf. Message n° 237 cité précédemment, p.13). La loi n'impose certes pas que la personne en charge de la syndicature soit également en charge de la gestion du personnel communal, mais une configuration telle que celle mise en place en début de législature à La Brillaz induit nécessairement des zones de friction, susceptibles d'aggraver les tensions existantes.

39. Ce choix de dissocier la syndicature de la responsabilité de l'administration en attribuant cette dernière à Christine Chammartin Auer, alors qu'elle venait d'être désignée vice-syndique, semble avoir été fait dans un contexte conditionné par des discussions préalables entre les élu-e-s sortant-e-s. Cette dissociation s'inscrivait par ailleurs dans le cadre d'un remaniement des dicastères préparé en amont de la séance de reconstitution par Christine Chammartin Auer et Brigitte Eltschinger. Il ressort des témoignages que cette démarche avait pour but de « préserver le personnel » de Bernard Oberson et Yvan Jordan, qui s'étaient montrés critiques de l'administration communale quand ils étaient simples citoyens. Cette séparation a eu pour corollaire que la gestion du personnel communal s'est retrouvée prise dans le conflit entre Bernard Oberson et Christine Chammartin Auer, lui considérant qu'elle demeurait trop passive malgré la situation difficile et elle subissant des incursions de sa part dans son champ de responsabilité, tant sous l'angle opérationnel que stratégique.

40. La législature a été marquée par d'importantes difficultés dans le climat de travail du personnel communal. Celui-ci s'est notamment adressé à la Préfecture à deux reprises. Dans un premier courrier, en avril 2023, sept employées communales et employés communaux ont fait état d'un climat de méfiance, d'une ambiance très pesante et d'une dégradation de la situation depuis l'entrée en fonction du nouveau Conseil communal. Ces employé-e-s désignaient alors Bernard Oberson et le responsable technique d'alors comme étant la cause de cette situation. Une nouvelle missive émanant du délégué du personnel a porté à la connaissance de la Préfète, en décembre 2023, que la situation continuait de se dégrader, avec au moins une démission pour des raisons de santé. Il y est notamment question du refus du Conseil communal de se saisir de la dégradation des conditions de travail du personnel communal.

    Cette deuxième correspondance a conduit la Préfète à sommer le Conseil communal d'agir, afin d'exercer pleinement sa responsabilité d'employeur. Dans sa réponse, le Conseil communal a fait état de la clôture d'un processus de médiation au sein du personnel de l'édilité, lequel avait débouché sur une réorganisation du service, ainsi que du départ du responsable technique. Il a également indiqué qu'une séance entre le Conseil communal et le personnel communal avait eu lieu, séance lors de laquelle les questions du soutien du Conseil communal au personnel communal, ainsi que la communication par le Conseil communal de ses décisions avaient été abordées. Interpelé, le délégué du personnel a confirmé ces éléments et fait état d'une tendance positive, vers un retour à la normale.

    Il semblerait toutefois que ces démarches n'aient eu que peu d'effets en pratique, dès lors que huit employées communales et employés communaux ont à nouveau contacté la Préfecture en novembre 2025, exprimant de sérieuses préoccupations et appelant de leurs vœux un départ de Bernard Oberson et de Alexandre Krattinger.

41. En raison du conflit qui l'opposait à Bernard Oberson déjà à ce moment-là, Christine Chammartin Auer a, en avril 2023, pris connaissance des doléances du personnel communal mais l'a invité à s'adresser directement à la Préfète pour obtenir son intervention, afin de ne pas, selon les dires du délégué au personnel, faire l'objet de reproches sous l'angle de la transparence. Il ressort en effet de l'instruction préliminaire ouverte peu après que Christine Chammartin Auer était fortement affectée par ce conflit et qu'elle a, tant de guerre lasse que pour ne pas l'alimenter, décliné de relayer les récriminations du personnel communal contre Bernard Oberson.

    Durant toute la législature, le Conseil communal a rencontré des difficultés à apporter des réponses structurelles aux problématiques constatées. L'approche était avant tout centrée sur l'adéquation d'une telle personne à un poste déterminé, à l'exception d'une ébauche de nouvelle organisation de l'édilité après le départ du responsable, en 2024. Le personnel a, sous l'angle structurel, fait les frais des profondes dissensions entre Bernard Oberson et Christine Chammartin Auer. Tandis qu'elle ne s'aventurait plus à faire de propositions par crainte de réactions hostiles, lui se montrait inutilement agressif, sans être en mesure de formuler de propositions susceptibles de réunir une majorité et qui ne donnaient pas l'impression de vouloir pousser Brigitte Eltschinger vers la sortie, ou à tout le moins de diminuer drastiquement son rôle.

    La séance du 25 mars 2024 du Conseil communal illustre bien la dynamique : sur la base d'une présentation d'un état actuel, de l'esquisse d'une future organisation du service de l'édilité et d'un point de situation sur le temps d'essai d'une collaboratrice par Christine Chammartin Auer, Bernard Oberson se montre particulièrement critique, remet en question les éléments fournis par d'autres employé-e-s et indique qu'il considère que l'environnement de travail au sein de l'administration n'est pas sain, ce qui pousse à chercher des boucs émissaires. Christine Chammartin Auer répond alors à ces attaques par une remarque sarcastique.

    C'est dans cet esprit qu'il faut d'ailleurs comprendre – comme cela avait été clairement exposé sur le moment – le choix de la soussignée de confier la responsabilité du personnel communal à Nadia Savary au moment de l'ouverture de l'enquête : avant même l'établissement d'une quelconque responsabilité dans les difficultés rencontrées par le Conseil communal pour gérer le personnel communal, force était de constater que toutes les questions l'entourant étaient devenues un terrain d'affrontement, le Conseil communal étant devenu incapable de prendre des initiatives puis des décisions lui permettant de jouer convenablement son rôle d'employeur.

42. L'enquêteur a par ailleurs établi une double problématique en ce qui concerne le personnel communal.

    D'une part, une dimension structurelle, avec une organisation héritée du passé et d'un contexte d'augmentation des prestations demandées, qui concentre en l'état trop de responsabilités sur l'administratrice communale. La mauvaise définition d'un cahier des charges pour constituer un véritable niveau intermédiaire, en particulier en ce qui concerne la conciergerie et l'édilité, a été la source d'incompréhension et de tensions, qui plus est suite à un recrutement ayant débouché sur des divergences personnelles suffisamment importantes pour nécessiter un processus de médiation. La méthode de travail de l'administratrice communale, dont l'engagement est reconnu tout en soulignant un haut niveau d'exigence et un contact parfois sévère, accentue cette difficulté, car il lui est difficile de déléguer des responsabilités sans un cadre clairement établi. Ces différents éléments mettent en lumière la nécessité de procéder à un examen approfondi de l'organisation actuelle de l'administration puis, sur cette base, de prendre les mesures aptes à la moderniser, à équilibrer les charges de travail et à la rendre plus résiliente.

D'autre part, l'enquêteur met en évidence des difficultés relationnelles entre le personnel communal et le Conseil communal. Ces difficultés semblent, elles aussi, trouver leur source dans des *a priori* réciproques datant d'avant la législature 2021-2026. Une partie du personnel communal craignait l'arrivée de Bernard Oberson, qui s'était montré par moment critique du travail de l'administration. Dans le même temps, Bernard Oberson considère avoir été immédiatement pris en grippe par le personnel communal, sans qu'il ne lui soit donné une chance d'établir un lien de confiance. Ses questions ou ses remarques ont rapidement été cataloguées comme étant des tentatives de prise de contrôle ou de manipulation, thèse à laquelle il a lui-même donné du crédit en s'impliquant trop dans la conduite opérationnelle, en critiquant tant devant des collègues que devant des tiers le personnel communal ou encore en accomplissant lui-même des prestations qui auraient dû être fournies par le personnel communal – ou alors précisément ne pas l'être quand le Conseil communal en avait décidé. Le nom d'Alexandre Krattinger ressort à plusieurs reprises dans les témoignages des employé-e-s, essentiellement en raison de difficultés à obtenir de sa part les instructions nécessaires à l'accomplissement du travail sur le terrain.

43. En complément à ces tendances globales ou pour les illustrer, certaines situations établies par l'enquête sont présentées ci-après.

Période d'essai d'une employée communale : en raison d'incertitudes quant aux aptitudes d'une employée communale à remplir les tâches qui lui étaient confiées, il ressort du dossier que le Conseil communal a, sur proposition de Christine Chammartin Auer et Yvan Jordan, prolongé le temps d'essai d'une employée de cinq mois, alors même que la période initiale avait été fixée à une année. Une telle prolongation – de même que la durée initiale d'une année – sont en contradiction avec le règlement du personnel communal, qui prévoit un temps d'essai de trois mois et aucun mécanisme de prolongation (art. 14). Alors qu'un contrat de droit privé peut, dans les limites du droit impératif, déroger aux dispositions du Code des obligations, un contrat de droit public ne peut pas s'écarter du règlement sur lequel il se fonde. Ainsi, le Conseil communal doit revenir à une pratique conforme à son règlement, respectivement soumettre une modification de son règlement à l'Assemblée communale s'il entend continuer à imposer une période d'essai d'une année. Un examen en opportunité permet d'ailleurs raisonnablement de douter qu'un temps d'essai aussi long soit nécessaire pour évaluer les prestations d'un-e employé-e. Ces éléments doivent être examinés dans le cadre d'une révision du règlement sur le personnel communal, en appui à la réorganisation de l'administration.

Critiques/absence de soutien à des employées communales et employés communaux : dans le cadre d'une inspection de police du feu en vue de l'utilisation de la halle polyvalente, Bernard Oberson a contredit, devant les tiers, les informations données par l'employée communale, spécialiste communale en protection incendie. De même, en séance de la commission senior, des citoyens ont tenu des propos très virulents à l'encontre de Brigitte Eltschinger, sans que Bernard Oberson et Michel Rey ne réagissent, si ce n'est en proposant aux citoyens de leur faire remonter les problèmes qu'ils rencontrent avec l'administration. Contrairement à ce que soutient Bernard Oberson dans ses déterminations sur le rapport provisoire de l'enquêteur à ce propos, ce n'est pas tant le caractère exact ou non de la position défendue par l'employée communale ou des reproches des citoyens qui est déterminant. Bien plutôt, le Conseil communal et ses membres, et à plus forte raison encore le syndic, doivent s'abstenir de désavouer publiquement le personnel communal. Si une divergence d'interprétation existe ou même si des erreurs sont commises, elles doivent être constatées et corrigées dans un cadre approprié, en l'absence de tiers. Il n'est bien évidemment pas question d'un soutien aveugle à un-e employé-e qui avancerait des informations manifestement erronées dont un démenti immédiat serait nécessaire pour préserver la crédibilité des autorités communales, mais tel n'est pas le cas en l'espèce.

44. La soussignée constate finalement que le Conseil communal de La Brillaz a, pour la législature 2026-2031, décidé de revenir à une répartition des fonctions et des dicastères dans laquelle la personne en charge de la syndicature est également en charge de l'administration, et donc du personnel communal. Couplée à la disparition de l'antagonisme personnel qui existait au sein du Conseil communal durant la législature passée, cette nouvelle organisation est de nature à faciliter l'adoption de mesures de réorganisation du type de celles décrites ci-avant. Ce processus de réorganisation, tout comme la responsabilité du Conseil communal en tant qu'employeur, font l'objet d'un rappel à la loi, présenté dans le chapitre relatif aux mesures.

3.4.2. Situation de Brigitte Eltschinger, administratrice communale

45. La présente enquête administrative porte sur le fonctionnement du Conseil communal, ainsi que sur le respect, par ses membres, des dispositions légales encadrant leur fonction. Ce n'est qu'à travers ce prisme qu'elle concerne le personnel communal en général et Brigitte Eltschinger, administratrice communale, en particulier. Compte tenu du rôle fondamental que joue la personne occupant la fonction d'administratrice communale dans les dynamiques tant du Conseil communal que de l'administration communale, il apparaît néanmoins incontournable, comme l'a fait l'enquêteur, de mentionner certains éléments en lien avec Brigitte Eltschinger. Cela est d'autant plus indiqué qu'elle fait l'objet, d'une part, d'éloges pour son engagement et ses compétences, et, d'autre part, de critiques très appuyées quant à la manière dont elle exerce sa fonction, par Bernard Oberson et d'anciens employés, notamment.

46. La loi sur les communes et le règlement d'organisation du Conseil communal ne contiennent que peu d'indications sur les fonctions de secrétaire communale, d'administratrice des finances et d'administratrice communale (quand les deux premières fonctions sont réunies dans un seul et même cahier des charges ; cf. art. 76 al. 1 LCo). La loi prévoit que la secrétaire communale est chargée de la tenue du procès-verbal des séances du conseil communal et de l'assemblée communale, de la correspondance, de l'organisation du secrétariat communal ainsi que des tâches qui lui sont attribuées par d'autres lois ou que le conseil communal lui confie. En particulier, la question de sa participation aux séances du conseil communal n'est pas explicitement réglée. On peut toutefois la déduire du fait de la responsabilité qui lui incombe d'en tenir le procès-verbal.

    Le cahier des charges de Brigitte Eltschinger, qui a évolué au cours de ses plus de vingt-cinq ans de service, regroupe aujourd'hui les fonctions d'administratrice des finances et de secrétaire communale. Il prévoit explicitement sa participation aux séances, lui conférant une voix consultative dans ce contexte. Les certificats de travail émanant de deux syndics précédents (Antoine Ruppen, en 2011, et Beatrix Guillet, en 2017) attestent de vastes responsabilités et d'une participation active au fonctionnement tant de l'administration que du Conseil communal, y compris en qualité de « bras droit » de la personne exerçant la syndicature.

47. Bernard Oberson considère, dans ses déterminations sur le rapport provisoire, que les problèmes interpersonnels existants à La Brillaz « relèvent pour l'essentiel de la personnalité écrasante de Mme Eltschinger ». Il ne peut pas être suivi, ni dans son appréciation, ni dans la lecture orientée qu'il fait d'un certain nombre de témoignages recueillis par l'enquêteur. Cette volonté de faire porter l'essentiel de la responsabilité de la situation dans laquelle se trouve la Commune de La Brillaz à une employée communale est particulièrement préoccupante car elle dénote, contrairement à d'autres propos que Bernard Oberson a pu tenir notamment dans le cadre de l'instruction préliminaire, une absence complète de remise en question. Elle est d'autant plus surprenante que, dans le cadre de l'audition de confrontation spécifiquement requise par Bernard Oberson, on constate que l'essentiel des difficultés qui divisent ces deux personnes découlent d'un manque de communication et de profonds *a priori* de part et d'autre, sans que la « personnalité écrasante » de

Brigitte Eltschinger n'ait été thématisée. Si la personnalité et le comportement de Brigitte Eltschinger étaient si évidemment la source principale des difficultés traversées par la Commune, on peine à comprendre pourquoi seul Bernard Oberson l'aurait remarqué, pourquoi il aurait été impossible de réunir une majorité de quatre personnes au sein du Conseil communal pour prendre des mesures relevant de l'autorité de l'employeur et pourquoi la mentore, pourtant particulièrement versée au fonctionnement des affaires communales, ne l'aurait pas clairement identifié. En d'autres termes, la faiblesse du Conseil communal dans sa gestion du personnel communal ne peut pas simplement être projetée sur l'administratrice communale.

48. De manière générale, les compétences et l'engagement marqué de Brigitte Eltschinger pour la Commune sont largement reconnus par les personnes auditionnées. Ces éléments ressortent également de certificats de travail établis par l'ancien syndic Antoine Ruppen et l'ancienne syndique Beatrix Guillet. On comprend également à la lecture de ces différents éléments que Brigitte Eltschinger est rigoureuse et exigeante, aussi bien avec elle-même qu'avec les personnes travaillant sous sa direction. Certains témoignages mentionnent des difficultés relationnelles, notamment en raison d'absence d'affinités ou d'un contrôle trop prononcé.

    On constate également, avec l'enquêteur et comme déjà mentionné plus haut, une centralisation trop importante dans les mains de Brigitte Eltschinger des responsabilités pour le bon fonctionnement de l'administration, dont il découle pour elle, depuis longtemps, une (sur)charge importante de travail. Il ressort également du dossier une certaine difficulté chez elle à déléguer des responsabilités, respectivement à accueillir et à accepter les processus de management initiés par le Conseil communal qui pourraient déboucher sur de telles délégations. L'intéressée admet elle-même porter une attention accrue au suivi des dossiers, considérant qu'il en va de sa responsabilité, même si cela peut être perçu comme une démarche de contrôle. Elle identifie également la surcharge de travail pesant sur elle, tout en considérant que celle-ci découle essentiellement des choix organisationnels posés par les conseils communaux successifs.

49. Comme rappelé, l'enquête n'a pas pour vocation d'évaluer la personnalité ou la performance de Brigitte Eltschinger. En particulier, elle n'a pas à trancher la question de savoir si une situation de mobbing a existé à l'encontre de l'ancien chef technique ou celle de la qualité des rapports de travail qu'elle entretenait avec une ancienne employée de l'administration. Ces éléments – notamment de s'assurer que Brigitte Eltschinger remplit correctement ses devoirs de supérieure au sens de l'article 46 du règlement du personnel communal – sont de la responsabilité de l'employeur, en premier lieu la personne en charge du dicastère de l'administration, subsidiairement du Conseil communal dans sa globalité. Bien plutôt, l'enquête s'intéresse aux raisons pour lesquelles le Conseil communal a dysfonctionné et, dans ce contexte, quel rôle l'organisation de l'administration communale et la collaboration avec Brigitte Eltschinger ont pu avoir.

    Comme l'a constaté l'enquêteur, Brigitte Eltschinger joue un rôle pivot dans le fonctionnement de la Commune et le Conseil communal, de par l'organisation héritée et maintenue, en dépend largement pour son bon fonctionnement. Cette dépendance structurelle à une personne est un facteur de risque pour la continuité de l'activité communale. Une telle organisation rend également la structure vulnérable à des incompatibilités de personnes, comme cela s'est avéré durant la législature 2021-2026 puisque l'on peut difficilement imaginer Brigitte Eltschinger accomplir pleinement son rôle de bras droit du syndic, tel que prévu par son cahier des charges, alors même que le rapport de confiance entre elle et le syndic n'a jamais existé.

50. Il appartient désormais au Conseil communal, dans le cadre des démarches de réorganisation préconisées plus haut, de repenser le rôle d'administratrice communale et de ses deux volets

(secrétaire communale et administratrice des finances), afin que la charge de travail et les responsabilités soient mieux réparties. Le poste tel qu'il est conçu, par accumulation de responsabilités avec le temps, n'est certainement plus compatible avec les besoins d'une administration moderne et souple. Les compétences largement reconnues de sa titulaire pourraient ainsi être mieux mobilisées si ses responsabilités étaient mieux définies, respectivement déléguées à des cadres intermédiaires quand il n'existe pas de raison objective à les maintenir au plus haut niveau de l'administration. Comme déjà mentionné, cette réorganisation est vouée à l'échec si elle est instrumentalisée pour régler des comptes personnels et le Conseil communal a une responsabilité collective de prévenir un tel détournement. Inversement, Brigitte Eltschinger a la responsabilité de contribuer à ces réflexions sur demande du Conseil communal, puis, sur la base de son devoir de loyauté et dans les limites des droits qui lui sont reconnus par le règlement du personnel communal, de contribuer de bonne foi à la mise en œuvre des mesures organisationnelles décidées par le Conseil communal.

3.4.3. Rôle et positionnement du personnel communal

51. Comme exposé précédemment, une partie du personnel communal s'est adressée plusieurs fois à la Préfète, par l'intermédiaire de son représentant mais en signant collectivement ses prises de position, pour exposer les difficultés auxquelles il faisait face. Ces différentes interventions pointent invariablement dans la direction de Bernard Oberson et d'Alexandre Krattinger, notamment dans les termes suivants « la situation ne peut se stabiliser que si M. Bernard Oberson et M. Alexandre Krattinger quittent leur poste au sein du Conseil communal et ceci dans les meilleurs délais ».

52. Il est indéniable que le climat de travail au sein de l'administration communale a été difficile durant la législature 2021-2026 et que le personnel communal en a beaucoup souffert. Des situations de détresse personnelle ont été rapportées directement à la Préfecture et il est parfaitement inadmissible que le personnel communal ait dû exercer son activité dans de telles conditions. Il a également été établi que le Conseil communal s'est montré incapable d'apporter une réponse coordonnée et structurée à ces difficultés, que ce soit par des mesures organisationnelles concernant l'administration ou son propre fonctionnement. L'attitude de Bernard Oberson (interventions dans l'opérationnel, peu de contacts directs, faible soutien voire désaveu vers l'extérieur) a contribué à ce malaise, tandis que les *a priori* du personnel communal sur Bernard Oberson ont constitué un terreau fertile à toutes sortes de malentendus et de procès d'intention.

53. La soussignée rappelle que le personnel communal ne prend pas part à la formation des décisions du conseil communal. Au contraire, il lui revient, pour autant que les décisions concernées respectent le cadre légal matériel et procédural, de les exécuter, et ce même si elles ne lui conviennent pas. Le personnel communal ne dispose d'aucune compétence institutionnelle pour déterminer la composition du conseil communal ou la répartition des fonctions et dicastères. Il est à l'inverse en droit de s'attendre à être traité avec respect, empathie et intégrité, ainsi qu'à voir sa personnalité protégée. En ce sens, il est légitimé à signaler au conseil communal ou à l'autorité de surveillance les effets que le comportement de membres du conseil communal produit sur ses conditions de travail et sur le fonctionnement administratif, prérogative dont il a d'ailleurs fait usage. Il dispose également d'une possibilité de recours contre les décisions affectant son statut ou sa situation. Toutefois, la formulation d'une demande de démission de deux membres du Conseil communal relevée ci-avant excède la seule description des conditions de travail, puisqu'elle formule une demande expresse relative à la composition de l'autorité communale. S'il est compréhensible qu'un état de découragement avancé puisse conduire à des réactions vives, une telle attitude, plaçant exclusivement la faute sur deux personnes alors même que c'est le Conseil communal qui est responsable du personnel et que le conflit est de nature éminemment personnelle,

ne permet que difficilement d'envisager un chemin vers un retour à la normale, dans le respect des compétences et attributions de chaque partie. Dans le même ordre d'idée, il ressort de certains témoignages que les décisions du Conseil communal étaient commentées et critiquées à l'interne des services communaux. Le commentaire interne de certaines décisions est dans l'ordre des choses et ne constitue pas en soi une violation du devoir de loyauté. En revanche, une opposition systématique à leur mise en œuvre, ou leur critique auprès de tiers d'une manière propre à affaiblir l'autorité du Conseil communal, n'est pas admissible. Cela est par ailleurs de nature à augmenter la frustration et le sentiment d'impuissance au sein du personnel, puisque celui-ci critique des décisions sur lesquelles il n'a aucune prise. On attend ainsi du Conseil communal et du personnel communal que chacun respecte les prérogatives et le travail de l'autre et s'abstienne de toute attitude susceptible d'instiller le doute chez l'administré.

54. En résumé, il est parfaitement compréhensible que la situation ait lourdement pesé sur le moral et la motivation du personnel communal, lequel n'est aucunement responsable du dysfonctionnement interne au Conseil communal. La dégradation des conditions de travail a d'ailleurs été un élément déclencheur de la présente procédure, car la gravité de la situation nécessitait une reprise en mains pour permettre au personnel communal de continuer à faire fonctionner les services communaux, comme il s'est évertué à le faire depuis le début de la législature. Il n'en demeure pas moins que le personnel communal est appelé à mobiliser ses compétences – largement reconnues – pour mettre en œuvre les décisions prises par le Conseil communal. Dans les limites de la protection de la personnalité et des obligations de l'employeur, le personnel communal n'a d'autre choix que de s'accommoder des personnes élues au Conseil communal. Tant de son côté que de celui des élu-e-s, il est indispensable de faire preuve de souplesse et de bienveillance pour permettre à la collaboration de pouvoir se mettre en place, dans le seul intérêt des citoyen-ne-s.

4. Éléments individuels

55. En complément des dynamiques de fonctionnement examinées plus haut, l'enquête – ainsi que l'historique de la situation et les démarches d'instruction préliminaire – permettent de poser les constats individuels présentés ci-après, par ordre alphabétique du nom des personnes concernées.

Les membres actuels ou passés pour lesquels l'enquête ne met en évidence aucun élément personnel dépassant les enjeux liés à la participation à un collège dysfonctionnel ne sont pas mentionnés et les éléments les concernant découlent des constats généraux.

56. La soussignée précise également que, compte tenu du fonctionnement collégial du conseil communal, il est malaisé d'attribuer à des membres individuels la responsabilité des décisions – ou leur absence – du conseil communal en lien avec un dicastère en particulier. Dans le contexte des dicastères, les questions de responsabilités individuelles portent essentiellement sur la capacité du membre du conseil communal à être force de proposition dans les thématiques relevant de son dicastère, à soumettre des projets au collège puis à exécuter, respectivement veiller à l'exécution, des décisions prises sur cette base.

4.1. Christine Chammartin Auer

57. Avec l'enquêteur, la soussignée constate que Christine Chammartin Auer s'est investie de manière importante dans les affaires communales en général et dans les domaines relevant des dicastères qui lui avaient été confiés en particulier. Les éléments recueillis mettent en évidence une élue attachée au respect des règles de fonctionnement institutionnel et à la définition des responsabilités tant au sein du Conseil communal que dans les rapports que celui-ci entretient avec l'administration. Sa

proximité avec le personnel communal et sa volonté de le soutenir dans les situations difficiles ont été relevées à plusieurs reprises durant l'enquête.

58. En parallèle à ce constat, l'enquête met en évidence que les tensions ayant marqué la législature trouvent notamment leur origine dans le processus de reconstitution du Conseil communal, en avril 2021. Christine Chammartin Auer reconnaît elle-même avoir nourri certaines appréhensions à l'égard de Bernard Oberson, qu'elle avait côtoyé dans d'autres fonctions par le passé. Certaines de ses interventions lors des discussions relatives à l'attribution de la syndicature ont contribué à instaurer un climat de défiance et à alimenter le sentiment d'un règlement de comptes entre anciens et nouveaux élus. L'enquêteur a notamment relevé des déclarations de sa part laissant entendre que les élections communales avaient « tout cassé » et qu'il appartenait aux nouveaux élus « d'assumer » la non-réélection de l'ancien syndic. De tels propos sont difficilement conciliables avec l'exigence de loyauté et d'absence de préjugés qui découlent du principe de collégialité.

59. En sa qualité de responsable du personnel, Christine Chammartin Auer a entretenu des rapports étroits avec l'administration communale et a cherché à lui apporter du soutien dans un contexte marqué par une importante souffrance organisationnelle et relationnelle. Toutefois, les questions relatives au fonctionnement de l'administration sont progressivement devenues un terrain d'affrontement avec Bernard Oberson. Le conflit les opposant a ainsi entraîné des répercussions négatives sur les rapports entre le Conseil communal et son administration.

60. L'enquête relève également que Christine Chammartin Auer a progressivement adopté une posture défensive face aux interventions répétées de ses collègues – en particulier de Bernard Oberson – dans ses dicastères. Certaines de ces interventions pouvaient objectivement être perçues comme des ingérences ou même des attaques *ad personam*. Elle a d'ailleurs fait état à plusieurs reprises de son découragement face aux pressions exercées sur elle par Bernard Oberson, relevant dans le même temps qu'un traitement particulièrement négatif et critique lui était réservé. Différents témoignages au dossier soutiennent sa perception, tandis que d'autres mettent également en évidence que Christine Chammartin Auer a fini par adopter une posture d'opposition de principe, en réaction à toute proposition touchant ses dicastères. Cette situation a progressivement fait perdre à Christine Chammartin Auer de sa capacité à être force de proposition pour des évolutions structurelles dans le domaine du personnel communal – il a notamment été question d'une révision complète du règlement du personnel communal en 2023, laquelle n'a toutefois jamais abouti – ainsi qu'en matière de stratégie pour les bâtiments communaux.

4.2. Thomas Chappuis

61. Sur la base du rapport d'enquête, la soussignée constate l'engagement de Thomas Chappuis pour la Commune en général et au sein du Conseil communal en particulier. L'enquête a permis d'établir qu'il n'a pas strictement observé son devoir de collégialité, essentiellement en raison de critiques vers l'extérieur à l'encontre d'Alexandre Krattinger, en ce qui concernait la conduite de ses dossiers. Une telle manière de faire est de nature à discréditer l'action du collège vers l'extérieur et ainsi à l'affaiblir. Thomas Chappuis a reconnu ces écarts.

62. Il est également question, dans le rapport d'enquête, de libertés prises par Thomas Chappuis par rapport au cadre légal dans le contexte de l'abattage d'un arbre, sans que les circonstances exactes n'en soient toutefois établies. Avec l'enquêteur, il convient de relever qu'il est attendu des élus une exemplarité dans le respect des procédures.

4.3. Alexandre Krattinger

63. L'enquête a établi que, durant son mandat, l'engagement d'Alexandre Krattinger dans le dicastère qui lui avait été confié par le collège n'a pas toujours été suffisant. Il est établi que son suivi des dossiers a par moments été lacunaire, que le personnel communal travaillant sous sa responsabilité a rencontré des difficultés à obtenir en temps opportun les instructions nécessaires pour réaliser correctement son travail et qu'il a finalement été nécessaire que d'autres membres du Conseil communal reprennent à leur compte la conduite de certains dossiers stratégiques relevant de son dicastère, notamment Thomas Chappuis et Yvan Jordan.

64. L'intéressé reconnaît lui-même avoir eu du mal à trouver de la motivation en raison du contexte et avoir laissé passer trop de choses. Il fait également état de difficultés de santé, traversées durant la législature 2021-2026.

Après avoir hésité à démissionner en cours de législature, il a fait le choix de ne pas se représenter pour la législature 2026-2031.

4.4. Lucie Menétrey

65. Au terme de l'enquête, la soussignée constate que Lucie Menétrey a exercé son mandat avec un engagement important en faveur de la Commune de La Brillaz. Malgré son absence d'expérience préalable dans un exécutif communal, elle a démontré une bonne compréhension des principes de collégialité, de loyauté institutionnelle et de secret de fonction. L'enquêteur relève que son attitude a généralement été perçue comme constructive et respectueuse du fonctionnement du Conseil communal. Il ressort du dossier d'enquête une occurrence où une certaine liberté a été prise par rapport à la collégialité dans la formulation d'un courriel à l'intention du responsable de l'établissement scolaire, cette situation ayant fait l'objet d'une discussion au sein du Conseil communal et d'un complément écrit.

66. Au printemps 2025, le Conseil communal a autorisé Lucie Menétrey à s'absenter pour un séjour de mobilité universitaire, entre les mois de septembre 2025 et de janvier 2026. Comme exposé à l'époque, la systématique de la loi pour régler la question de l'obligation de siéger pour les membres du conseil communal (art. 63 LCo) permet de déduire que c'est en premier lieu au conseil communal de juger si le motif d'absence de l'un de ses membres est légitime ou non. En effet, c'est au conseil communal qu'il appartient de dénoncer la situation au préfet/à la préfète, chose qu'il fera uniquement s'il parvient lui-même à la conclusion que l'absence ne découle pas d'un motif légitime.

Sur la base des déterminations recueillies à l'époque par la soussignée, il apparaît que c'est en pleine connaissance de cause et à l'unanimité – sans Lucie Menétrey, récusée – que le Conseil communal a pris sa décision, laquelle relevait, légalement, de sa marge de manœuvre. Aucune violation de l'article 63 LCo ne doit ainsi être constatée. Dans le cadre de l'examen en opportunité permis par la présente enquête administrative, on peut toutefois s'étonner d'une telle décision. Elle répondait certes parfaitement aux aspirations légitimes de formation de Lucie Menétrey. Mais elle provoquait simultanément une réorganisation temporaire du Conseil communal, avec la répartition entre les membres restants de ses responsabilités, tout en supprimant une voix dans les séances du Conseil communal, alors même que celui-ci avait avant tout besoin de cohésion.

4.5. Bernard Oberson

67. Avec l'enquêteur, la soussignée pose le constat que Bernard Oberson s'est fortement engagé en faveur de la Commune de La Brillaz. Sa volonté d'être au service de la population, sa disponibilité et son implication dans les dossiers communaux ressortent tant des auditions que des documents

examinés. Il est par ailleurs régulièrement relevé que la conduite par Bernard Oberson de ses propres dicastères était bonne. La difficulté principale réside dans sa compréhension du rôle de membre de l'exécutif communal et, plus particulièrement, de syndic. Plusieurs éléments du dossier révèlent ainsi une orientation vers la résolution concrète des problèmes rapportés par les citoyens, parfois au détriment des règles procédurales, de la répartition des compétences et de l'exigence de fonctionnement collégial d'un conseil communal.

68. Cette approche apparaît notamment dans sa manière de concevoir la mission du Conseil communal. Bernard Oberson défend une vision pragmatique, privilégiant la recherche de solutions adaptées aux besoins particuliers de la population. Si cette préoccupation constitue une qualité importante pour un élu communal, elle l'a régulièrement conduit à relativiser la portée des règles encadrant le fonctionnement communal général et celui d'un conseil communal en particulier. Pourtant, leur respect est fondamental pour respecter l'égalité de traitement et garantir la cohérence de l'action publique, dont on rappelle qu'elle obéit au principe de légalité. Ainsi, le pouvoir d'appréciation dont dispose le conseil communal et la liberté d'action dont jouissent ses membres ne peuvent s'exercer qu'à l'intérieur du cadre légal et dans le respect des décisions prises collégialement.

69. Désigné à la syndicature alors qu'il avait refusé dans un premier temps d'assumer cette fonction et qu'il n'avait jamais siégé auparavant dans un exécutif communal, Bernard Oberson a pris le parti d'assumer ce mandat et de l'exercer dans un style direct et interventionniste. Confronté à certains fonctionnements qu'il estimait inefficaces ou inadaptés, il a régulièrement cherché à agir davantage par lui-même qu'à construire des majorités ou à rassembler ses collègues autour de ses positions. Il reconnaît d'ailleurs avoir rencontré des difficultés à exercer le rôle fédérateur incombant au syndic. Il s'est ainsi rapidement retrouvé pris entre, d'une part, sa volonté d'incarner une administration souple, réactive et proche des besoins de la population et, d'autre part, une profonde méfiance – mutuelle – à l'égard d'une partie de ses collègues, dont il demeurait convaincu qu'ils attendaient son faux-pas après l'avoir poussé à la syndicature. Cette méfiance et l'animosité montrée par certains autres membres du Conseil communal à son égard l'ont conduit à s'isoler et, en voulant faire avancer des dossiers relevant de dicastères autres que le sien (en particulier la gestion du personnel communal et des bâtiments communaux), à finalement s'aliéner une majorité de l'exécutif. Cet isolément lui a pesé et il indique avoir ressenti un manque de soutien. Dans le même temps, ses interventions répétées ont été vécues comme des prises en grippe personnelles, notamment par Christine Chammartin Auer. L'enquêteur a par ailleurs identifié un certain nombre de votes où Bernard Oberson s'est retrouvé seul face au reste du Conseil communal, sur des objets avec des enjeux stratégiques, symboliques ou de fonctionnement, témoignant d'un isolement croissant.

70. L'enquête met également en évidence plusieurs manquements aux principes institutionnels qui encadrent le fonctionnement d'un exécutif communal. Bernard Oberson a, à diverses reprises, communiqué à l'extérieur des éléments relevant des délibérations internes du Conseil communal (cf. notamment le courriel à la Commission financière), pris des libertés avec certaines décisions collectivement adoptées (cf. notamment l'ensevelissement de l'urne au cimetière ou la surveillance d'un arrêt de bus) ou encore privilégié des démarches individuelles plutôt que les processus validés par le collège (cf. notamment les démarches en lien avec la place de loisirs). Bernard Oberson admet avoir omis de solliciter des décisions du collège pour le renouvellement d'emprunts, mais il considère qu'il était de la responsabilité de Brigitte Eltschinger de l'informer de l'irrégularité de la procédure. Il a par ailleurs reconnu avoir protégé un collègue, dont l'implication était pourtant jugée insuffisante par l'ensemble de l'exécutif, ceci afin d'éviter sa démission, orchestrée selon lui par une partie du collège afin de permettre le retour en son sein d'anciens élus. Ces éléments traduisent une difficulté récurrente à accepter les contraintes liées à la collégialité, au secret de fonction et des

délibérations, ainsi qu'aux attributions particulières du syndic comme garant du bon fonctionnement du Conseil communal.

71. Ces difficultés se sont également manifestées dans ses relations avec le personnel communal. L'enquête fait apparaître une tendance de Bernard Oberson à s'impliquer directement dans des aspects relevant de la gestion opérationnelle de l'administration, parfois en contournant les processus habituels (utilisation, dans l'exercice de son mandat communal, d'informations auxquelles il avait accès pour les besoins de son activité professionnelle, afin d'intervenir directement dans le suivi opérationnel du compte courant communal ouvert auprès de l'État, modification de plannings en lien avec la déchetterie). Cette manière de faire s'inscrit dans un contexte de méfiance réciproque entre le syndic et une partie importante du personnel communal, lequel remonte à la période précédant l'entrée de Bernard Oberson au Conseil communal. Plusieurs employé-e-s ont eu le sentiment que leur professionnalisme ou leur autonomie étaient remis en question, tandis que Bernard Oberson exprimait la conviction que l'administration était réticente à son égard et à tout changement. Cette situation a été particulièrement marquée dans ses relations avec l'administratrice communale, Brigitte Eltschinger, lesquelles se sont progressivement dégradées au point de rendre extrêmement difficile tout échange constructif. L'enquête relève également plusieurs situations dans lesquelles des employé-e-s communaux ou communales n'ont pas été suffisamment soutenu-e-s face aux critiques externes ou ont été publiquement désavoué-e-s alors qu'elles/ils appliquaient les décisions ou les directives en vigueur. Ces comportements ont contribué à détériorer la relation de confiance indispensable entre l'administration et le Conseil communal.

72. Le dossier contient plusieurs communications et interventions dans lesquelles Bernard Oberson remet en cause de manière répétée les démarches et la légitimité de Nadia Savary, d'abord en qualité de mentore puis de syndique extraordinaire. Ces comportements ont compromis l'objectif d'accompagnement. Ils témoignent d'une difficulté de l'intéressé à entrer en collaboration avec la personne chargée de mettre en œuvre les mesures de surveillance, en présentant les règles posées et les recommandations données par Nadia Savary comme des attaques ou un manque de considération personnelle.

73. Si, comme on l'a vu plus haut, les dysfonctionnements auxquels le Conseil communal a été confronté résultent d'une combinaison de facteurs et engagent également une responsabilité collective du collège, le rapport final attribue néanmoins un rôle prépondérant aux comportements de Bernard Oberson, en particulier sous l'angle de la collégialité, du respect des décisions du Conseil communal et de la distinction entre conduite politique et exécution opérationnelle. De par leur caractère répété, du fait qu'ils se sont prolongés malgré des rappels antérieurs de la Préfecture et parce qu'ils concernent des obligations fondamentales liées à l'exercice d'un mandat exécutif communal, ces manquements justifient le prononcé d'une mesure individuelle destinée à expliciter le comportement qui est attendu de Bernard Oberson en tant que membre du Conseil communal. Cette mesure apparaît d'autant plus nécessaire que, dans ses déterminations, Bernard Oberson ne laisse pas apparaître de prise de conscience quant à la part de responsabilité qui lui est imputable dans la situation qu'a traversée le Conseil communal de La Brillaz.

4.6. Grégoire Yerly

74. Au terme de l'enquête, la soussignée constate que Grégoire Yerly s'est engagé avec sérieux dans l'exercice de son mandat de conseiller communal et que ses compétences n'ont fait l'objet d'aucune remise en cause particulière. Son départ du Conseil communal est intervenu à la fin mai 2024, en raison d'un déménagement et non en raison des tensions affectant le fonctionnement de l'exécutif.

75. Une dénonciation relative à sa domiciliation avait donné lieu à des vérifications au printemps 2022. Celles-ci, effectuées par Bernard Oberson, en sa qualité de syndic et sur demande de la soussignée, avaient confirmé qu'il était alors régulièrement domicilié dans la Commune. Cet épisode avait néanmoins alimenté le climat de méfiance au sein du collège.

5. Mesures

76. 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).

77. 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.

5.1. Collectives

5.1.1. Rappel à la loi relatif au fonctionnement du collège

78. La soussignée considère qu'il convient de rappeler à l'ensemble des membres du Conseil communal que le conseil communal est une autorité collégiale, collectivement responsable du bon fonctionnement de la commune. Chaque membre est ainsi tenu de participer activement et de bonne foi à la recherche de solutions communes, de soutenir les décisions régulièrement prises par le collège et de veiller au maintien de relations de travail permettant le fonctionnement normal du collège, tout en prenant pleinement ses responsabilités de responsable de dicastère. Le respect du principe de collégialité va au-delà de simplement se tenir aux décisions prises. Il comporte également un devoir de loyauté, de respect mutuel et de coresponsabilité dans la préservation du bon fonctionnement de l'exécutif. Ainsi, les membres d'une autorité collégiale incarnent le collège et n'agissent pas – ou plus – comme représentants exclusifs de leur dicastère, de leurs opinions personnelles ou d'intérêts particuliers.

79. Il convient également de rappeler que les dysfonctionnements observés durant la législature 2021-2026 ne sauraient être analysés uniquement sous l'angle du comportement de certains membres du Conseil communal. L'enquête met en évidence une difficulté plus générale du collège à identifier collectivement les problèmes affectant son fonctionnement et à mettre en œuvre les mesures pourtant nécessaires pour y remédier. Cette faiblesse apparaît notamment dans le constat dressé par

la mentore, Nadia Savary, qui a relevé que des mesures simples qu'elle avait proposées, relevant pour l'essentiel de règles élémentaires de respect mutuel et d'applications concrètes du principe de collégialité (se saluer, renvoyer systématiquement à la personne responsable du dicastère concerné quand un membre du Conseil est abordé), n'ont pas été durablement respectées par l'ensemble des membres du Conseil communal malgré leur acceptation de principe.

80. Cette difficulté à affronter les problèmes institutionnels et relationnels se retrouve également dans la manière dont le Conseil communal a géré le conflit ayant marqué la législature. Alors même que plusieurs membres identifiaient le conflit opposant Bernard Oberson et Christine Chammartin Auer comme l'une des principales sources des tensions affectant l'exécutif, une large partie du collège est demeurée passive face à l'échec successif des différentes démarches entreprises pour rétablir un climat de travail acceptable. Or, le fonctionnement harmonieux d'un conseil communal n'est pas uniquement de la responsabilité du syndic ou des personnes directement impliquées dans un conflit. Chaque membre porte une responsabilité propre dans la préservation de l'équilibre du collège et dans la mise en œuvre des mécanismes permettant de prévenir ou de résoudre les situations de blocage. Tant la loi sur les communes que le règlement d'organisation du Conseil communal prévoient d'ailleurs explicitement un mécanisme permettant une réaction collective à un dysfonctionnement.

81. En application de l'article 151c al. 2 lit. c, il est ainsi rappelé à l'ensemble des membres du Conseil communal de La Brillaz la teneur des articles suivants :

- 60 al. 1 LCo et 82 al. 1 LCo, « [l]e conseil communal dirige et administre la commune » et « [l]e conseil communal gère les affaires de la commune en administrateur diligent », en ce sens qu'il lui appartient, quelles que puissent être les divergences et les inimitiés en son sein, d'accomplir sa mission. À l'avenir, il ne devra plus tolérer que des désaccords ou la posture de certaines personnes fassent obstacle à sa tâche de pourvoir au bien commun et il devra veiller à entretenir l'équilibre entre, d'une part, la responsabilité collégiale d'administrer la Commune et, d'autre part, le champ d'autonomie de chaque membre du collège découlant de la répartition des dicastères ;

- 60 al. 3 lit. f LCo, « Il incombe [au conseil communal] d'engager le personnel communal, de fixer son traitement et de surveiller son activité », en ce sens que cette disposition exige du conseil communal une véritable gestion du personnel communal, à la fois sous l'angle des relations individuelles de travail que du cadre global de l'organisation de l'administration communale et du cadre réglementaire. Il est par ailleurs rappelé au Conseil communal qu'il exerce dans ce contexte toutes les responsabilités incombant à l'employeur, notamment celles prescrites par l'article 1er al. 3 du règlement communal du personnel, y compris sous l'angle de la protection de la personnalité des employé-e-s.

82. Ce rappel à la loi collectif intègre les propositions de rappels à la loi individuels faites par l'enquêteur sous l'angle de la passivité des membres du collège face au conflit en son sein. Il s'adresse également aux membres du Conseil communal élus en 2026, en raison de sa portée préventive et du fait qu'ils appartiennent désormais au collège, même s'ils n'étaient pas en fonction durant la période concernée.

5.1.2. Réorganisation de l'administration

83. Il est aujourd'hui indispensable que le Conseil communal, en exercice de sa *cura in organisando*, entame une véritable réflexion sur l'organisation de l'administration. Pour y procéder, le Conseil communal doit, si nécessaire avec l'appui d'un soutien externe, définir en premier lieu les objectifs

de la démarche, puis identifier, en consultant le personnel directement concerné, les améliorations réalisables tant pour renforcer structurellement l'administration que pour offrir un cadre de travail motivant et sécurisant aux employé-e-s. Cette réorganisation doit permettre de mobiliser pleinement le potentiel et les qualités du personnel communal, tout en fournissant au Conseil communal une force de travail renforcée et adéquatement structurée. Elle doit se faire avec l'accompagnement au changement et la délicatesse nécessaires, afin de convaincre et de mobiliser plutôt que d'imposer, plusieurs témoignages faisant état d'échecs de tentatives précédentes en raison d'une concertation insuffisante. En particulier, les membres du Conseil communal devront être attentifs à empêcher l'apparition de toute impression de règlement de comptes ou d'éviction cachée. Ces réflexions globales sur la gestion du personnel communal devront également inclure un examen du règlement sur le personnel communal, afin de déterminer quelles adaptations sont nécessaires notamment pour répondre aux évolutions législatives étant intervenues depuis son entrée en vigueur. La question de la conformité au droit de certaines pratiques (notamment le temps d'essai, cf. ci-dessus) devra être examinée à cette occasion.

84. Par ailleurs, les membres du Conseil communal doivent veiller à la protection de la personnalité des employées communales et des employés communaux. Ceci implique à l'avenir de les soutenir vers l'extérieur lorsqu'elles et ils agissent dans le cadre des décisions, instructions et compétences qui leur sont attribuées, réservant à un espace interne les mises au point, corrections et processus d'amélioration. La *cura in custodiendo* doit ainsi être exercée avec égards, ce qui est incontournable pour préserver la confiance au cœur de la relation de travail.

5.2. Individuelles

85. En complément des remarques formulées en tête de chapitre, il est rappelé que, 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.

Ainsi, les personnes concernées par l'enquête mais n'étant à ce jour plus membres du Conseil communal (à savoir Christine Chammartin Auer, Alexandre Krattinger, Lucie Menétrey, Michel Rey et Grégoire Yerly) ne peuvent faire l'objet d'une mesure individuelle. C'est la raison pour laquelle le présent chapitre ne traite que des quatre personnes concernées par l'enquête encore membres du Conseil communal.

5.2.1. Bernard Oberson

86. Appliquée à la situation de Bernard Oberson, la jurisprudence exposée ci-dessus a pour effet qu'il ne peut, aujourd'hui, plus faire l'objet d'un avertissement en ce qui concerne son comportement en qualité de syndic, puisqu'il n'exerce plus cette fonction, laquelle a été attribuée par le Conseil communal à Patrick Dafflon pour la législature 2026-2031.

En sa qualité de membre du Conseil communal, Bernard Oberson est averti qu'il est attendu de lui qu'il observe à l'avenir strictement le secret de fonction, ainsi que la collégialité et toutes les obligations secondaires en découlant, en particulier en s'abstenant de toute prise de position vers l'extérieur susceptible de faire apparaître le Conseil communal comme étant désuni et en respectant l'autonomie reconnue à chaque membre dans la préparation des affaires et l'exécution des décisions relevant de son dicastère, sans préjudice de la responsabilité collégiale de l'ensemble du Conseil communal. Il lui est par ailleurs rappelé qu'il est tenu de se conformer aux décisions prises par le Conseil communal, son éventuel désaccord devant être manifesté et argumenté dans le cadre du

processus délibératif conduisant à la prise de décision. Ceci vaut tant pour les décisions sur le fond d'un dossier que sur les choix faits par le Conseil communal quant aux prochaines étapes dans la conduite d'un dossier. En tant que membre du collège incarnant l'employeur, il doit veiller à la protection de la personnalité du personnel communal et respecter son autonomie dans l'exécution des tâches opérationnelles que le Conseil communal lui a confiées. Finalement, il est averti que, en cas de différends d'ordre personnel avec un autre membre du Conseil communal, il est de sa responsabilité, conjointement avec l'autre membre concerné, d'activer la procédure de résolution des conflits prévue par le règlement d'organisation du Conseil communal et de s'y impliquer ensuite en toute bonne foi. Si une solution ne peut être trouvée, il lui appartient, sur le plan individuel, de prendre toutes les dispositions pour que ces dissensions n'entravent pas la bonne marche du collège.

87. Pour le surplus, Bernard Oberson est inclus dans les mesures collectives détaillées précédemment.

5.2.2. Thomas Chappuis

88. Thomas Chappuis a admis avoir manqué à son devoir de collégialité, en critiquant l'inaction d'Alexandre Krattinger. La soussignée considère que la prise de conscience de l'intéressé quant aux exigences du principe de collégialité ainsi que le caractère isolé des manquements constatés rendent superflu le prononcé d'une mesure individuelle.

Thomas Chappuis est néanmoins rendu attentif à la nécessité d'adopter, en tout temps, un comportement exemplaire en lien avec le respect des dispositions légales et réglementaires mises en application par la Commune.

89. Le reproche qui peut être fait à Thomas Chappuis quant à sa passivité face à la dégradation du fonctionnement du Conseil communal en raison des conflits qui le minaient est inclus dans les mesures collectives détaillées précédemment.

5.2.3. Yvan Jordan

90. Le rapport d'enquête ne met en évidence aucun élément qui justifierait le prononcé d'une mesure individuelle concernant Yvan Jordan. Le reproche qui peut lui être fait quant à sa passivité face à la dégradation du fonctionnement du Conseil communal en raison des conflits qui le minaient est inclus dans les mesures collectives détaillées précédemment.

5.2.4. Patrick Dafflon

91. Le rapport d'enquête ne met en évidence aucun élément qui justifierait le prononcé d'une mesure individuelle concernant Patrick Dafflon. Il a rejoint le Conseil communal alors que la seconde instruction préliminaire était en cours et que la mentore exerçait déjà son mandat, le constat qu'une véritable amélioration des rapports humains au sein du Conseil communal n'était que peu vraisemblable ayant déjà été acté. En ce sens, il ne lui est pas reproché, individuellement, d'avoir fait preuve de passivité face à l'enlisement du conflit au sein du Conseil communal.

6. Frais et voies de droit

92. En application de l'article 151f LCo, les frais d'intervention de l'autorité de surveillance, incluant les frais de l'enquête, sont mis à la charge de la commune. En l'espèce, ceux-ci se montent à Fr. 17'583.-.

Ils sont composés, par Fr. 15'583.-, des frais liés aux travaux de l'enquêteur. Ils comprennent également, par Fr. 2'000.- (art. 1 al. 1 lit. a du Tarif concernant les émoluments de préfecture), les

émoluments préfectoraux, déterminés sur la base de l'activité administrative déployée dans le cadre de la procédure de surveillance de la Commune de La Brillaz, y compris pour la rédaction de la présente ordonnance, mais plafonnés par la disposition susmentionnée.

93. 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.

Les frais de procédure peuvent quant à eux, si seule cette partie de l'ordonnance est contestée, faire l'objet d'une réclamation par devant la Préfète de la Sarine, dans le même délai (art. 148 al. 1 CPJA).

(dispositif en page suivante)

Décide :

1. L'enquête administrative portant sur le fonctionnement du Conseil communal de La Brillaz et sur le respect, par ses membres, des dispositions légales encadrant leur fonction, est close.

2. En application de l'article 151c al. 2 lit. c, il est rappelé à l'ensemble des membres du Conseil communal de La Brillaz la teneur des articles suivants :

    a. 60 al. 1 LCo et 82 al. 1 LCo, « [l]e conseil communal dirige et administre la commune » et « [l]e conseil communal gère les affaires de la commune en administrateur diligent. », en ce sens qu'il appartient au Conseil communal, quelles que puissent être les divergences et les inimitiés en son sein, d'accomplir sa mission. À l'avenir, il ne devra plus tolérer que des désaccords ou la posture de certaines personnes fassent obstacle à sa tâche de pourvoir au bien commun et il devra veiller à entretenir l'équilibre entre, d'une part, la responsabilité collégiale d'administrer la Commune et, d'autre part, le champ d'autonomie de chaque membre du collège découlant de la répartition des dicastères ;

    b. 60 al. 3 lit. f LCo, « [i]l incombe [au conseil communal] d'engager le personnel communal, de fixer son traitement et de surveiller son activité », en ce sens que cette disposition exige du Conseil communal une véritable gestion du personnel communal, à la fois sous l'angle des relations individuelles de travail que du cadre global de l'organisation de l'administration communale et du cadre réglementaire. Il est par ailleurs rappelé au Conseil communal qu'il exerce dans ce contexte toutes les responsabilités incombant à l'employeur, notamment celles prescrites par l'article 1er al. 3 du règlement communal du personnel, y compris sous l'angle de la protection de la personnalité des employé-e-s.

3. En application de l'article 151c al. 2 lit. c LCo, il est ordonné au Conseil communal de La Brillaz de prendre toutes les dispositions pour permettre une réorganisation de l'administration communale, au plus tard d'ici la fin de la législature en cours et si nécessaire avec l'aide d'un appui externe. Dans le processus, il tiendra compte du besoin d'une meilleure répartition des responsabilités et de la charge de travail, afin d'offrir un cadre de travail attractif et de permettre au personnel communal de continuer à fournir des prestations de qualité à la population. Il examinera également comment rendre l'organisation plus résiliente aux départs naturels et inattendus, ainsi qu'aux tensions interpersonnelles. Il veillera finalement à impliquer le personnel communal dans les réflexions, pour bénéficier pleinement de son expertise du terrain, afin de pouvoir ensuite prendre, en plein exercice de sa responsabilité d'employeur et d'administrateur diligent, les décisions organisationnelles qui s'imposent. Un point de situation sur les réflexions et les démarches effectuées ainsi que sur le calendrier des prochaines étapes sera présenté semestriellement à la Préfecture, le premier rapport étant attendu d'ici la fin mars 2027.

4. En application de l'article 151c al. 2 lit. a LCo, Bernard Oberson est formellement averti qu'il est attendu de lui qu'il observe à l'avenir strictement le secret de fonction, ainsi que la collégialité et toutes les obligations secondaires en découlant, en particulier en s'abstenant de toute prise de position vers l'extérieur susceptible de faire apparaître le Conseil communal comme étant désuni et en respectant l'autonomie reconnue à chaque membre dans la préparation des affaires et l'exécution des décisions relevant de son dicastère, sans préjudice de la responsabilité collégiale de l'ensemble du Conseil communal. Il lui est par ailleurs rappelé qu'il est tenu de se conformer aux décisions prises par le Conseil communal, son éventuel désaccord devant être manifesté et argumenté dans le cadre du processus délibératif conduisant à la prise

de décision. Ceci vaut tant pour les décisions sur le fond d'un dossier que sur les choix faits par le Conseil communal quant aux prochaines étapes dans la conduite d'un dossier. En tant que membre du collège incarnant l'employeur, il doit veiller à la protection de la personnalité du personnel communal et respecter son autonomie dans l'exécution des tâches opérationnelles que le Conseil communal lui a confiées. Finalement, il est averti que, en cas de différends d'ordre personnel avec un autre membre du Conseil communal, il est de sa responsabilité, conjointement avec l'autre membre concerné, d'activer la procédure de résolution des conflits prévue par le règlement d'organisation du Conseil communal et de s'y impliquer ensuite en toute bonne foi. Si une solution ne peut être trouvée, il lui appartient, sur le plan individuel, de prendre toutes les dispositions pour que ces dissensions n'entravent pas la bonne marche du collège.

5. En application de l'article 151f LCo, les frais de procédure, par Fr. 17'583.-, sont mis à la charge de la Commune de La Brillaz. Ils sont composés des frais d'intervention de l'enquêteur, par Fr. 15'583.-, et des émoluments pour les travaux de la Préfecture, par Fr. 2'000.-.

6. La présente ordonnance peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, dans un délai de trente jours dès sa notification, aux conditions de l'article 158 LCo.

7. La présente ordonnance est communiquée :

   - En mains propres :
     - au Conseil communal de La Brillaz (par son syndic, Patrick Dafflon),
     - à Thomas Chappuis,
     - à Patrick Dafflon,
     - à Yvan Jordan,
     - à Bernard Oberson ;

   - Sous pli recommandé :
     - à Christine Chammartin Auer,
     - à Alexandre Krattinger,
     - à Lucie Menétrey,
     - à Michel Rey,
     - à Grégoire Yerly ;

   - Sous pli simple, pour information :
     - à Brigitte Eltschinger,
     - à Nadia Savary,
     - à François Genoud ;

   - Par courrier interne, avec une copie du rapport d'enquête final :
     - à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts,
     - au Service des communes.

Fribourg, le 9 novembre 2026

Lise-Marie Graden
Préfète de la Sarine