



Rapport 2014-DFIN-86

4 novembre 2014

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur postulat 2011-GC-40 Christian Ducotterd/André Ackermann – Traitement des conseillers d'Etat, des préfets, des juges cantonaux et des membres de commissions d'Etat

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat des députés Christian Ducotterd et André Ackermann.

1. Résumé du postulat

Dans le cadre du postulat 2011-GC-40 (ancien 2096.11), les députés Christian Ducotterd et André Ackermann indiquent que l'article 6 de la loi du 15 juin 2004 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (RSF 122.1.3) prévoit que «les magistrats représentant l'Etat au sein d'un conseil d'administration ou de fondations ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou public sont tenus de restituer à l'Etat le montant des indemnités fixes touchées à ce titre. Les jetons de présence leur sont en revanche acquis». Or, les montants visés semblent différer d'une institution à l'autre. En outre, des personnes morales ne versent que des indemnités fixes et d'autres que des jetons de présence.

Le postulat pose certaines questions notamment la différence entre indemnités fixes et jetons de présence et également comment s'expliquent les versements parfois d'indemnités et parfois de jetons de présence.

2. Rapport du Conseil d'Etat

2.1. Réponse du 15 mai 2012 du Conseil d'Etat au postulat

Le Conseil d'Etat a pu se prononcer précisément sur les questions posées par le postulat dans sa réponse citée ci-dessus. Il juge utile de reprendre ci-après les explications déjà données.

1. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il l'application de l'article 6 de la loi susmentionnée ?

L'application à la lettre de l'article 6 de la loi susmentionnée peut engendrer des situations inéquitables dès lors que certaines institutions ne versent que des indemnités fixes qui reviennent à l'Etat ou au contraire que des jetons de présence qui sont acquis aux magistrats concernés. En outre, il serait aussi utile d'y apporter une précision car son texte indique

qu'il porte sur les magistrats représentant l'Etat, alors qu'il devrait porter sur les magistrats représentant l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux conformément au libellé de l'article 12 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) qui indique ainsi les autres mandats compatibles avec la fonction de conseiller d'Etat.

2. Qui est responsable du contrôle de l'application de cette disposition ?

La responsabilité de l'application de cette disposition légale incombe à chaque magistrat concerné. De plus, l'article 14 al. 1 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents prévoit que la Chancellerie d'Etat veille au respect de l'obligation de signaler les intérêts pour les membres du Conseil d'Etat et les préfets. Or, les intérêts visés ici portent aussi sur les représentations de ces magistrats. Le registre des intérêts est publié sur le site internet du Conseil d'Etat.

3. Comment expliquer que certains organes ou institutions ne versent pas d'indemnités fixes, mais uniquement des jetons de présence ?

Chaque organe ou institution est libre de rémunérer les membres de ses organes comme il le souhaite, sous réserve le cas échéant de disposition légale à ce sujet pour les personnes morales de droit public.

4. L'arrêté fixant les indemnités dues aux membres des commissions d'Etat – applicable également à la plupart des organes des établissements et des autres institutions de l'Etat – est-il appliqué de manière uniforme ?

L'ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et qui a remplacé notamment l'arrêté du 28 novembre 1983 sur le même objet, prévoit des indemnités et des principes valables pour l'ensemble de l'Etat, dans la mesure où une législation spéciale n'en dispose pas autrement. Il convient de relever à ce sujet que les membres du Conseil d'Etat ont renoncé volontairement à leur rémunération comme membres de commissions de l'Etat et cela depuis 1992 au moins. En outre, l'arrêté du 8 juillet 1997 relatif à la récupération des indemnités tou-

chées par des collaborateurs de l'Etat représentant celui-ci au sein des conseils d'administration, de conseils de fondation ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou public (RSF 122.72.52) prévoit aussi que les indemnités fixes vont à l'Etat et que les jetons de présence sont en revanche acquis au collaborateur représentant l'Etat.

5. Qui fixe les montants des indemnités des établissements et autres institutions exemptés de l'application de cet arrêté? Les jetons de présence et les indemnités fixes correspondent-ils à une tâche supplémentaire ou à une responsabilité accrue ?

L'arrêté mentionné sous le point 4 ci-dessus, qui a été remplacé par l'ordonnance susmentionnée, ne s'applique selon son article 1 al. 1 qu'aux commissions de l'Etat et aux groupes de travail institués par le Conseil d'Etat, ainsi que, selon l'alinéa 4, aux commissions administratives et aux commissions de surveillance des établissements de l'Etat dotés de la personnalité juridique dans la mesure où la législation spéciale n'en dispose pas autrement. Cette ordonnance ne s'applique pas aux organes et institutions externes à l'Etat qui fixent eux-mêmes les montants des indemnités selon la réponse donnée au point 3 ci-dessus. Les indemnités correspondent à une tâche complémentaire et à une responsabilité accrue.

6. Serait-il indiqué de fixer des jetons de présence identiques pour l'ensemble des commissions, institutions et établissements et, parallèlement, d'augmenter la partie fixe de l'indemnité, celle-ci étant restituée à l'Etat selon la loi ?

Concernant la première partie de la question portant sur l'opportunité de fixer des montants identiques pour l'ensemble des commissions, institutions et établissements, le Conseil d'Etat estime que c'est déjà en grande partie le cas pour les commissions de l'Etat par l'ordonnance y relative précitée, que cela n'est pas possible pour les institutions et établissements externes à l'Etat et que, pour les institutions et établissements ayant un rattachement plus ou moins étroit avec l'Etat, la législation ou le Conseil d'Etat tiennent compte à juste titre de l'importance de la tâche et de la responsabilité dans la détermination des montants, d'autant plus lorsque le rattachement à l'Etat est étroit.

2.2 Rapport du Conseil d'Etat

La situation actuelle ne requière guère d'analyses complémentaires, mais demande surtout des décisions de principe au sujet des jetons de présence et également certaines précisions légales.

2.2.1. Conseillers d'Etat, préfets et juges cantonaux

Conseillers d'Etat

Comme l'avait mentionné le rapport n° 267 sur le postulat 2054.09 au sujet de la gouvernance d'entreprise publique, la présence de membres du gouvernement au sein d'organes opérationnels présente des avantages tels que la prise en compte directe des aspects politiques et de la responsabilité qui les accompagne ou le poids prépondérant du représentant au sein de l'organe suprême de l'entreprise. Les inconvénients peuvent être le risque de responsabilité pour le canton, la charge accrue de travail ou encore l'exposition aux opinions politiques. En permettant de garder les jetons de présence à ses représentants, le canton valorise l'investissement personnel consenti. Toutefois, compte tenu de la situation actuelle, le Conseil d'Etat est favorable à ce que les jetons de présence de ses membres, à l'instar des indemnités fixes, soient intégralement reversés à l'Etat. Etant donné les adaptations légales à mettre en œuvre et les engagements pris, ce changement de pratique interviendra dès le début de la prochaine législature.

En 2013, le montant total restitué à l'Etat par les conseillers d'Etat a été de 244 795 francs et le montant conservé par ces derniers (jetons de présence) a été de 107 069 francs.

Compte tenu de la difficulté du mandat et de son exposition, le Conseil d'Etat examinera l'opportunité d'une adaptation du traitement de ses membres. Cet examen interviendra toutefois ultérieurement, lorsque la situation financière sera plus favorable.

Préfets

Les préfets sont membres de nombreuses associations et commissions, de leur district essentiellement. Le montant reversé par les préfets à l'Etat en 2013 a été au total de 3290 francs et le montant conservé par ces derniers (jetons présence) a été de 115 661 francs. Il est à relever que ces jetons de présence sont principalement versés par des associations de communes ou régionales.

Le Conseil d'Etat est favorable à ce que les préfets, comme les membres du gouvernement, reversent leurs jetons de présence à l'Etat, à l'instar des indemnités fixes, dès le début de la prochaine législature.

Dans ce contexte, compte tenu de la difficulté du mandat et de son exposition, le Conseil d'Etat examinera l'opportunité d'une adaptation des traitements des préfets. Cet examen interviendra ultérieurement, lorsque la situation financière sera plus favorable. Par ailleurs, le Conseil d'Etat étudie, en collaboration avec les préfets, l'octroi de montants pour le fonctionnement des préfetures.

Juges cantonaux

Les juges cantonaux n'ont restitué aucune indemnité fixe à l'Etat en 2013 et le montant conservé par ces derniers (jetons de présence) a été de 15 383 francs au total.

Un avis de droit du Service de la justice a considéré que la plupart des montants versés aux juges tombaient sous l'ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (122.8.41) et non sous la loi du 15 juin 2004 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (122.1.3). De surcroît le statut des juges a changé depuis la nouvelle Constitution puisque depuis lors les membres du Pouvoir judiciaire et du Ministère public sont élus pour une durée indéterminée. Les juges ont depuis été soumis à la loi sur la caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Le seul point pour lequel les juges sont subordonnés à la loi 122.1.3 est la fixation de leur salaire.

Le Conseil d'Etat va proposer de fixer le salaire des juges dans un autre acte et de ne plus les subordonner à la loi 122.1.3.

2.2.2. Membres des commissions de l'Etat

L'ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (122.8.41) prévoit des principes de gestion et de rémunération identiques et valables pour l'ensemble des membres de commissions de l'Etat, dans la mesure où une législation spéciale n'en dispose pas autrement. Comme relevé dans la réponse à la question 4 au point 2.1 ci-dessus, les membres du Conseil d'Etat ont déjà renoncé volontairement à leur rémunération comme membres des commissions de l'Etat.

Ces commissions, groupes de travail et autres comités de pilotage de l'Etat sont constitués de membres provenant d'horizons différents (députés, personnes externes ou internes à l'Etat, etc.). Le Conseil d'Etat juge opportun de maintenir la rémunération prévue par l'ordonnance 122.8.41, y compris pour le personnel de l'Etat, afin de garder une certaine attractivité à ces commissions. En effet, les personnes nommées sont la plupart du temps très engagées dans leur activité professionnelle, soit à l'externe ou à l'interne de l'administration cantonale et il est de plus en plus difficile de pouvoir compter sur leurs compétences professionnelles et personnelles. Par ailleurs, lors de l'élaboration de l'ordonnance 122.8.41, la question de la rémunération du personnel de l'Etat avait déjà été débattue. Il avait été reconnu que l'engagement dans des commissions exige du temps, nécessite parfois des préparations en dehors du temps de travail et occasionne des responsabilités. Une indemnisation mesurée, avec un demi-jeton, avait été admise pour des activités sollicitées par l'Etat-employeur, souvent au-delà du cahier de charges.

Il convient de relever que les montants versés conformément à l'ordonnance 122.8.41 s'élèvent à un peu plus de 1,3 million de francs pour l'année 2013 (jetons et demi-jetons: 875 000 francs et travaux hors séance: 453 000 francs) dont 345 000 francs pour le personnel de l'Etat (demi-jetons: 215 000 francs et travaux hors séance: 130 000 francs).

Le Conseil d'Etat entend maintenir actuellement cette manière de procéder, pour les raisons précitées.

L'ordonnance 122.8.41 sera toutefois modifiée afin que les conseillers d'Etat et préfets ne puissent percevoir l'indemnité prévue.

2.2.3. Personnel de l'Etat représentants l'Etat au sein d'un conseil d'administration ou de fondation ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou public

Comme le prévoit l'arrêté du 8 juillet 1997 relatif à la récupération des indemnités touchées par des collaborateurs de l'Etat représentant celui-ci au sein de conseils d'administration, de conseils de fondation ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou public (122.72.52), le collaborateur de l'Etat est tenu de restituer à l'Etat le montant des indemnités fixes et les jetons de présence lui sont en revanche acquis. Par analogie aux conseillers d'Etat et préfets, les jetons de présence du personnel de l'Etat seront également à restituer dès le début de la prochaine législature, pour autant que ces activités, dûment autorisés par le Conseil d'Etat et/ou la Direction concernée, soient effectués pendant les heures de travail. L'arrêté 122.72.52 sera modifié dans ce sens.

2.3. Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat va proposer plusieurs adaptations légales, afin de, principalement, supprimer la différence entre les indemnités et les jetons de présence, qui seront à reverser à l'Etat. Le traitement des juges ne sera plus subordonné à la loi 122.1.3. Compte tenu des adaptations légales à mettre en œuvre les modifications précitées interviendront dès le début de la prochaine législature.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat donnera une suite favorable à la motion N° 1129.11 des députés David Bonny et Xavier Ganioz.