

## Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la législation sur les jetons de présence ainsi que deux actes de rang réglementaires connexes

### 1. Origine et nécessité de la modification

La question de la restitution à l'Etat du montant des indemnités perçues par les magistrats représentant l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux au sein de conseil d'administration ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou de droit public fait l'objet de discussions depuis plusieurs années. Ces discussions ont abouti en septembre 2011 au dépôt des deux interventions parlementaires suivantes.

Les députés Christian Ducotterd et André Ackermann ont déposé, le 2 septembre 2011, un postulat demandant au Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur l'application de 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) (Postulat 2011-GC-40, anciennement n° 2096.11). Selon cette disposition, les « magistrats représentant 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 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 ».

Les députés David Bonny et Xavier Ganioz ont de leur côté déposé, le 7 septembre de la même année, une motion demandant au Conseil d'Etat de modifier la disposition précitée, de sorte que les jetons de présence versés aux magistrats représentant l'Etat soient restitués à l'Etat, au même titre que les indemnités fixes (Motion 2011-GC-42, anciennement n° 1129.11).

Dans son rapport du 4 novembre 2014 au postulat précité (Rapport 2014-DFIN-86), le Conseil d'Etat a annoncé qu'il allait proposer au Grand Conseil de modifier la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux conformément à la demande des députés David Bonny et Xavier Ganioz et de retirer de cette loi la réglementation du traitement des juges cantonaux. Il a par ailleurs manifesté sa volonté de revoir également les dispositions de l'ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41) ainsi que celles de 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 (RSF 122.72.52). Les nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur au début de la législature 2017-2021.

Les projets de modifications qui vous sont soumis donnent suite au rapport précité.

### 2. Conséquences de la modification

S'agissant des incidences financières, pour information, les montants suivants ont été perçus par les trois catégories de magistrats concernés au cours de l'année 2014 :

| 2014           | Montants restitués à l'Etat | Montants conservés par les magistrats |
|----------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| Conseil d'Etat | fr. 263'026.00              | fr. 121'658.00                        |
| Préfets        | fr. 17'990.00               | fr. 130'267.10                        |
| Juges          | fr. -                       | fr. 4'845.35                          |
| <b>Total</b>   | <b>fr. 281'016.00</b>       | <b>fr. 256'770.45</b>                 |

Ces montants correspondent globalement aux chiffres des dernières années (ainsi pour l'année 2013, les montants totaux restitués à l'Etat se montaient à 248'085,00 francs et les montants conservés par les magistrats, à 238'114,45 francs). Nous pouvons donc tabler sur le fait que, du fait des nouvelles dispositions, l'Etat bénéficiera de montants correspondants à ceux actuellement conservés par les magistrats.

En relation avec la question des incidences financières, il convient encore de rappeler que le Conseil d'Etat a annoncé, dans son rapport du 4 novembre 2014, que l'opportunité d'une adaptation du traitement des Conseillers d'Etat et des préfets serait examinée ultérieurement, lorsque la situation des finances cantonales sera plus favorable, et que, en collaboration avec les préfets, il allait analyser la possibilité d'allouer aux préfectures des montants complémentaires affectés au fonctionnement de celles-ci. Les travaux relatifs à ces questions sont suspendus ou en cours ; en l'état, il n'est pas encore possible d'articuler des chiffres sur les décisions qui seront prises.

L'avant-projet n'aura pas d'implications en matière de personnel. Il n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes, ni sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficultés s'agissant de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

### **3. Commentaire des articles de la loi**

#### ***Article 1 : Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration***

La modification de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1) proposée vise à rétablir le parallélisme qui existait à l'origine entre les articles 12 et 54 de cette loi et l'article 6 de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux. Pour rappel, la notion de « représentation d'intérêts cantonaux » a été introduite à l'article 12 al. 1 let. b LOCEA en 2006, dans le cadre des travaux d'adaptation de la législation relative au Conseil d'Etat à la nouvelle Constitution (cf. message du Conseil d'Etat du 7 juin 2006). A l'époque, l'article 6 de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux et l'article 54 LOCEA n'ont pas été adaptés. L'avant-projet de loi mis en consultation prévoit l'adjonction de la notion de « représentation d'intérêts cantonaux » à l'article 6 précité, conformément à ce qui avait été annoncé dans le rapport sur postulat du 4 novembre 2014. Il convient dès lors de profiter également de la présente révision pour adapter l'article 54 LOCEA et ancrer dans la loi les règles applicables en cas de désignation d'un membre du Conseil d'Etat en qualité de représentant des intérêts cantonaux, et non seulement de ceux de l'Etat de Fribourg, dans des organismes divers, tels les commissions fédérales, Swissmedic ou la Banque nationale. Selon les dispositions de l'avant-projet, les règles applicables en matière de représentation de l'Etat au sein d'organismes extérieurs de droit public ou de droit privé sont applicables par analogie.

#### ***Article 2 : Loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux***

##### Titre et articles 1, 4 et 23

La mention des juges cantonaux est supprimée, dès lors que la rémunération des personnes concernées ne sera plus régie par la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux, mais par le projet d'article 8a de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ ; RSF 130.1) (cf. ci-dessus ch. 1, 4<sup>ème</sup> paragraphe, et ci-dessous commentaire relatif à l'article 3).

## Article 6

En droit actuel, les magistrats représentant l'Etat au sein d'organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou de droit public sont tenus de restituer à l'Etat les indemnités fixes qu'ils ou elles perçoivent pour leur travaux. En revanche, les jetons de présence leur sont acquis. A l'origine, cette dispense de restitution a été introduite dans la loi dans le but de valoriser l'investissement personnel consenti par les personnes concernées.

En pratique, il est toutefois apparu que l'application de l'article 6 de la loi actuelle était susceptible d'engendrer des situations inéquitables, dès lors que certains organismes versent uniquement des indemnités fixes aux membres de leur organe exécutif alors que d'autres ont adopté le système des jetons de présence. Par ailleurs, chaque organisation fixe en principe librement les indemnités versées aux membres de ses organes. Sous réserve du cas particulier des personnes morales de droit public cantonal, l'Etat n'a pas la possibilité d'intervenir auprès des organismes concernés pour remédier aux éventuels déséquilibres ; le seul moyen dont il dispose pour corriger les disparités entre les magistrats est d'adapter la réglementation applicable à la restitution des montants perçus.

Par ailleurs, compte tenu de la situation financière actuelle délicate, le Conseil d'Etat estime légitime que les magistrats participent également aux efforts généraux d'économie demandés à l'ensemble de la population du canton.

Il est donc prévu, en exécution de la demande des députés David Bonny et Xavier Ganioz, d'étendre le principe de la restitution des montants perçus par les magistrats à l'ensemble des indemnités, soit aux indemnités fixes et aux jetons de présence. La notion d'indemnité ne recouvre toutefois pas les éventuels défraiements (visant par ex. les frais de transport, de subsistance ou de matériel) que pourraient percevoir les personnes concernées pour leur mandat de représentation.

A noter encore que l'article 6 actuel a été complété pour que l'obligation de restitution recouvre également les montants perçus par les personnes, en particulier par les membres du Conseil d'Etat, représentant l'ensemble ou une partie des cantons dans des organismes divers, comme par exemple la Banque nationale, Swissmedic ou des commissions fédérales (cf. art. 12 al. 1 let. b LOCEA). Désormais, l'obligation de restitution devra donc clairement être interprétée de manière extensive ; elle portera non seulement sur les montants perçus par les magistrats en leur qualité de représentants de l'Etat, mais également sur ceux qui leur sont versés lorsqu'ils représentent « d'autres intérêts cantonaux » (cf. également ci-dessus commentaire relatif à l'article 1).

Il convient, à titre de rappel, de mentionner ici que l'ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41) et l'arrêté du 8 juillet 1997 relatif à la récupération des indemnités touchées par les 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 (RSF 122.72.52) seront, parallèlement au présent avant-projet, révisés par le Conseil d'Etat, de manière à uniformiser l'ensemble de la réglementation cantonale applicable aux indemnités et aux jetons de présence (cf. commentaires ci-dessous sous ch. 4).

## ***Article 3 : Loi sur la justice***

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale, les juges cantonaux sont élus pour une période indéterminée ; ils n'encourent donc plus le risque d'une non-réélection. Il ne se justifie dès lors plus d'ancrer les règles les concernant dans la loi applicable aux membres du Conseil d'Etat et aux préfets, qui sont, pour leur part, soumis à ce risque.

L'avant-projet transfère dès lors simplement, sans modification de contenu, dans la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ ; RSF 130.1), les articles 4 et 23 de la loi relative au traitement et à la pré-

voyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux, qui concernent spécialement cette dernière catégorie de magistrats. A noter que l'article 4 règle le traitement des juges cantonaux – son contenu est transféré à l'article 8a al. 1 et 2 LJ –, alors que l'article 23 – dont le contenu est transféré à l'article 8a al. 3 LJ – renvoie, pour leur prévoyance professionnelle, aux dispositions de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance de l'Etat (LCP ; RSF 122.73.1). Le statut des juges nécessitant une révision générale et pour des raisons de technique législative, il est prévu de ne pas modifier l'article 28 de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (disposition transitoire). L'avant-projet (art. 166 AP-LJ) peut ainsi simplement renvoyer à cet article.

Il convient également de renvoyer, dans la loi sur la justice, à l'article 6 de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat et des préfets, qui doit demeurer applicable aux juges cantonaux (cf. art. 8a al. 4 LJ). Cette précision est nécessaire d'un point de vue technique, puisque, du fait de la modification proposée, l'article 6 ne sera plus applicable aux juges cantonaux et que cette catégorie de collaborateurs et collaboratrices de l'Etat n'est pas soumise aux règles ordinaires de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers ; RSF 122.70.1).

Les présentes modifications de la loi sur la justice seront réexaminées dans le cadre de l'élaboration du futur projet de loi sur le statut des magistrats, qui fait actuellement l'objet de premières études au sein de l'administration cantonale.

#### **Article 4**

Les nouvelles dispositions devront entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, au début de la prochaine législature.

Pour le surplus, cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

#### **4. Commentaire des modifications des actes de rang réglementaire**

Comme indiqué ci-dessus (cf. ch. 3, commentaire de la modification de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux), les modifications des lois précitées appellent, pour des raisons de cohérence, l'adaptation des deux actes relevant de la compétence du Conseil d'Etat suivants.

1. Ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41)

Les membres du Conseil d'Etat ont renoncé depuis 1992 au moins, sur une base volontaire, aux indemnités auxquelles ils auraient droit pour leur participation aux travaux des diverses commissions de l'Etat auxquelles ils sont amenés à prendre part, ainsi que le rappelle le Conseil d'Etat dans son rapport 2014-DFIN-86 sur le postulat 2011-GC-40 Christian Ducotterd/André Ackermann.

L'article 2 al. 3<sup>bis</sup> et l'article 5 al. 4 de l'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat formalisent cette renonciation et en étendent le champ d'application aux préfets comme annoncé dans le rapport précité (cf. ch. 2.2.2 du rapport).

Par ailleurs, le projet de révision législative détache la réglementation applicable à la rémunération des juges cantonaux de celle régissant la rémunération des membres du Conseil d'Etat et des préfets (cf. ci-dessus ch. 3, commentaire relatif à la modification de la loi sur la justice). Dès lors, pour des raisons d'égalité de traitement, il convient de soumettre ces juges aux dispositions sur la rémunération des membres des commissions de l'Etat applicables aux juges des autorités judiciaires des instances infé-

rieures ainsi qu'aux autres collaborateurs et collaboratrices de l'administration cantonale. L'alinéa 3 de l'article 2 est dans ce but formulé de manière restrictive. La disposition ne vise désormais plus l'ensemble des magistrats (membres du Conseil d'Etat, préfets et membres du pouvoir judiciaire), mais uniquement les juges cantonaux. Pour rappel, les juges de première instance sont soumis à la législation ordinaire sur le personnel de l'Etat et, à ce titre, compris dans la notion de « personnel de l'Etat » utilisée à l'article 2 al. 3.

2. 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 (RSF 122.72.52)

Cet arrêté soumet les collaborateurs et collaboratrices qui perçoivent des indemnités pour leur activité de représentation de l'Etat au sein de conseils d'administration, de conseils de fondation ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou de droit public à des règles analogues à celles prévalant pour les membres du Conseil d'Etat et des préfets.

Sur le fond, il convient de conserver ce parallélisme et, par conséquent, d'étendre l'obligation de remboursement des indemnités aux jetons de présence. Cette obligation est toutefois limitée aux cas dans lesquels les activités sont effectuées durant les heures de travail. D'un point de vue formel en revanche, le projet propose d'abroger l'arrêté de 1997 qui prévoit une procédure de recouvrement obsolète et d'en reprendre le contenu matériel dans un nouvel article du règlement sur le personnel de l'Etat.