



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Solange Berset
Conflit d'intérêt

2016-CE-10

I. Question

Depuis quelques années, une personne officie en qualité de conservateur du Registre foncier de la Broye. Elle occupe ce poste à 100%. D'un point de vue professionnel, elle est donc employée de l'Etat de Fribourg, via la Direction des finances, Direction responsable de l'engagement et du fonctionnement des Registres fonciers dans le canton de Fribourg. Or, depuis quelque temps déjà, cette personne accomplit d'autres mandats, notamment celui de conseil juridique pour diverses communes de la Sarine en matière de construction et d'aménagement du territoire. Cette activité m'interpelle à double titre.

D'abord, en qualité de conservateur du Registre foncier de la Broye, cette personne est employée d'Etat, payée par l'Etat pour un poste à temps complet. Ses activités de mandats pour plusieurs communes sont-elles compatibles avec un 100 % d'activité lucrative comme conservateur du Registre foncier de la Broye ou sont-elles exécutées au détriment de l'activité principale au service de la population broyarde ?

Ensuite, en agissant en qualité de mandataire de communes, pour intervenir à l'encontre des décisions de la Direction de l'aménagement ou d'autres services de l'Etat, cet employé agit contre son propre employeur.

Au vu de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat est-il informé de cette double activité assumée par le conservateur du Registre foncier de la Broye ? Le cas échéant, le Conseil d'Etat a-t-il donné son accord à l'exercice de ces mandats ? Si oui, quelles conditions le Conseil d'Etat a-t-il fixées ?
2. Comment le Conseil d'Etat se prononce-t-il au sujet du conflit d'intérêt, évident, existant entre l'activité déployée par le conservateur du Registre foncier de la Broye et son activité de conseil juridique à l'encontre des décisions d'autres départements de l'Etat ?
3. L'exécution de tels mandats externes ne porte-t-elle pas préjudice à l'attention et à la qualité du travail que la population broyarde est en droit d'attendre du conservateur du Registre foncier de la Broye ?
4. Comment l'Etat de Fribourg peut-il admettre qu'un de ses employés agisse directement à l'encontre de son employeur ?

13 janvier 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préalable, il convient de rappeler que, conformément à l'article 67 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers ; RSF 122.70.1), le « collaborateur ou la collaboratrice de l'Etat ne peut avoir une activité accessoire à but lucratif ou de nature à affecter son activité au service de l'Etat sans autorisation spéciale écrite de la Direction ou de l'établissement auquel il ou elle est rattaché-e ». Dans son message n°277 du 28 novembre 2000 (BGC 2001 p. 1021), le Conseil d'Etat a précisé que l'incompatibilité entre la fonction principale et l'exercice d'une activité accessoire peut résulter de la nature de l'activité – le travail d'un collaborateur ou d'une collaboratrice du Service cantonal des contributions au profit d'une fiduciaire est mentionné comme exemple d'incompatibilité en raison de la nature de l'activité – ou de son intensité, occasionnant de moins bonnes performances dans le cadre de l'activité principale. Compte tenu de ce qui précède, la Direction (ou l'établissement), pour rendre sa décision, examine donc la demande sous l'angle de ces deux aspects - compatibilité et charge de travail.

Le cadre juridique étant ainsi posé, nous sommes en mesure de répondre comme suit aux questions posées :

1. *Le Conseil d'Etat est-il informé de cette double activité assumée par le conservateur du Registre foncier de la Broye ? Le cas échéant, le Conseil d'Etat a-t-il donné son accord à l'exercice de ces mandats ? Si oui, quelles conditions le Conseil d'Etat a-t-il fixées ?*

Depuis 2013, le conservateur du Registre foncier de la Broye exerce une activité accessoire de conseil juridique au profit de trois communes du canton, toutes situées dans le district de la Sarine. En application de l'article 67 LPers, la Direction des finances a autorisé cette activité accessoire pour autant qu'elle ne dépasse pas un seuil fixé à deux heures par semaine en moyenne (par commune) et soit exercée en dehors des heures de travail ; la Direction a en outre précisé que, en présence d'un éventuel conflit d'intérêt, le bénéficiaire de l'autorisation serait tenu de se récuser. Le Conseil d'Etat n'en a toutefois pas été formellement informé : il n'avait pas à l'être, selon les dispositions de la LPers.

2. *Comment le Conseil d'Etat se prononce-t-il au sujet du conflit d'intérêt, évident, existant entre l'activité déployée par le conservateur du Registre foncier de la Broye et son activité de conseil juridique à l'encontre des décisions d'autres départements de l'Etat ?*

Selon les autorisations accordées, le conservateur du Registre foncier de la Broye est tenu de se récuser en cas de conflit d'intérêt. Jusqu'à aujourd'hui, aucune violation de cette obligation n'a été constatée. Aucune Direction du Conseil d'Etat n'est confrontée à un problème particulier du fait des activités accessoires en cause.

3. *L'exécution de tels mandats externes ne porte-t-elle pas préjudice à l'attention et à la qualité du travail que la population broyarde est en droit d'attendre du conservateur du Registre foncier de la Broye ?*

Durant l'année 2015, le conservateur du Registre foncier de la Broye a travaillé environ 220 heures au total au profit des communes concernées. Ces activités ont été exercées par ce collaborateur en dehors de ses heures ordinaires de travail, durant son temps libre, en particulier en soirée ou sur des périodes déduites de son solde de vacances annuelles.

La qualité du travail du conservateur du Registre foncier de la Broye est comparable à celle des conservateurs des autres districts. Il est ainsi erroné d'affirmer que la fonction principale de ce conservateur pâtit des activités accessoires qu'il exerce. Par ailleurs l'Autorité de surveillance du registre foncier, présidée par Mme Bettina Hürlimann-Kaup, a visité le Registre foncier de la Broye le 8 mai 2015. Son rapport du 20 mai 2015 relève notamment que « *ce bureau fonctionne bien et est à jour* ».

4. *Comment l'Etat de Fribourg peut-il admettre qu'un de ses employés agisse directement à l'encontre de son employeur ?*

L'activité accessoire exercée par le conservateur du Registre foncier de la Broye au profit de quelques communes sarinoises consiste comme déjà indiqué en une activité de conseil juridique (essentiellement rédaction d'avis de droit et de projets de décisions, recours, lettres, etc.). Le conservateur du Registre foncier de la Broye ne participe en particulier pas aux séances communales au cours desquelles sont discutés les documents qu'il a rédigés ou au cours desquelles sont prises des décisions concernant des questions qu'il a préalablement traitées. Il ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel. Il est à notre sens abusif de prétendre qu'il agit directement à l'encontre de son employeur. Jusqu'ici, aucun élément concret ne permet de tirer cette conclusion. Au contraire, il apparaît que le conservateur du Registre foncier de la Broye s'en tient, dans l'exercice de ses activités accessoires, à son obligation d'objectivité et de réserve.

Cela étant, il ne paraît ni judicieux ni opportun d'opposer les intérêts de l'Etat et ceux des communes ; ces collectivités ne doivent, selon le Conseil d'Etat, pas être considérées comme des adversaires.

Comme le relève le courrier du Conseil communal de la Brillaz, adressé à la Direction des finances suite à la question de la députée Berset, les communes « *doivent faire face à des exigences toujours plus pointues, requérant des connaissances approfondies et spécifiques, non seulement en matière d'aménagement du territoire, mais dans tous les domaines touchant le droit public* ».

Il est en effet indéniable que les dossiers à traiter par les communes sont toujours plus complexes et font appel à des connaissances spécialisées qui ne sont pas toujours à disposition au sein même des communes. Il est important que celles-ci puissent faire appel si nécessaire à des tiers. Le fait que ces tiers soient membres du personnel de l'Etat ne pose en soi pas de problème particulier, à la condition évidemment qu'il n'existe pas de motif d'incompatibilité entre les fonctions principales et accessoires et que les règles sur la récusation soient appliquées le cas échéant.

On notera par ailleurs que si, à l'instar de l'auteur de la motion, on devait admettre que l'activité exercée par le conservateur du Registre foncier de la Broye est directement dirigée contre l'Etat de Fribourg, la question se poserait de savoir quel traitement doit être accordé aux membres du personnel de l'Etat exerçant un mandat électif au niveau communal ou même sur le plan cantonal.

7 mars 2016