



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Solange Berset

2017-CE-125

Fonctionnement de l'Autorité foncière

I. Question

En juin 2015, la Direction IAF mettait en consultation un avant-projet de loi sur le droit foncier rural et le délai pour le retour était fixé au 21 septembre 2015. Le Conseil d'Etat précisait que la principale nouveauté était la mise en place de nouvelles règles pour prévenir les conflits d'intérêts. Il était aussi envisagé de confier à une autre Direction que celle en charge de l'agriculture (DIAF) le contrôle des décisions rendues par l'Autorité foncière cantonale. Il faut rappeler que la DIAF n'a pas la compétence de donner des instructions à l'Autorité foncière. Il était aussi mentionné que la DIAF voulait profiter de cette révision de la loi pour proposer diverses modifications organisationnelles de l'AFC.

Or, depuis septembre 2015, soit près de deux ans après la consultation, le Grand Conseil n'a toujours pas été saisi de ces modifications de loi. A la fin juin 2017, les membres de l'AFC devront être nommés et opérationnels.

J'ai appris qu'un avocat externe a été mandaté par la Direction IAF afin d'examiner, semble-t-il, le fonctionnement de cette entité, et qu'une enquête administrative a été ouverte au mois de mai 2015.

D'après ce que j'ai appris également, il y aurait une procédure pour résiliation des rapports de service pour justes motifs ouverte contre un collaborateur depuis juin 2016 et que, là aussi, la DIAF a donné un mandat à un ou des avocats externes.

Le rapport d'activité du Conseil d'Etat 2016 relève qu'une activité très importante de l'AFC est constatée. L'Autorité foncière a rendu 495 décisions et il n'y a eu que 5 recours, ceci étant la preuve du très grand et sérieux travail effectué par cette entité. L'Autorité foncière est à renouveler fin juin et 6 personnes, dont le président, arrivent en fin de mandat, une autre personne a quitté son poste et une autre est sous procédure depuis 1 an.

Lors de la session du Grand Conseil du mois de mai, des questions sur le rapport du Conseil d'Etat concernant l'Autorité foncière ont été posées ; les réponses étant lacunaires je me vois contrainte de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat, pour obtenir enfin des réponses :

1. Combien d'enquêtes ont été diligentées par la DIAF au sujet de l'AFC et du fonctionnement de la DIAF en général ?
2. Quels sont les résultats de ces enquêtes ?
3. A qui les rapports d'enquête ont-ils été remis ?
4. Quel est le coût de ces enquêtes, par enquête et au total ?

5. A quels avocats ces enquêtes externes ont-elles été confiées ?
6. Quelles mesures concrètes ont été prises suite à ces enquêtes ?
7. Est-ce que la procédure pour résiliation pour justes motifs, ouverte il y a plus d'un an, à l'encontre d'un collaborateur est terminée ? Si non, pour quelle raison une telle procédure prend-elle autant de temps ?
8. Selon quelles règles la nouvelle Autorité foncière sera nommée ?
9. Comment la nouvelle Autorité foncière pourra-t-elle travailler dans ces conditions ?
10. Quelles sont les raisons pour lesquelles les modifications de la loi n'ont-elles pas été transmises au Grand Conseil ?

3 juin 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat constate, à la lecture du compte-rendu des débats du 16 mai 2017, que toutes les réponses disponibles ce jour-là avaient été données en séance par la Commissaire du Gouvernement.

Il peut à ce jour apporter les compléments suivants.

1. *Combien d'enquêtes ont été diligentées par la DIAF au sujet de l'AFC et du fonctionnement de la DIAF en général ?*

Il est présumé ici, au vu du titre de la question de la députée Solange Berset, que celle-ci ne souhaite connaître que le nombre d'enquêtes administratives ouvertes au sujet de l'Autorité foncière.

Il peut être confirmé à ce sujet qu'une seule enquête sur le fonctionnement de cette Commission indépendante a été ouverte, ceci en date du 26 mai 2015. Cette enquête a été ordonnée en raison du dépôt successif de plaintes au sujet de l'activité de cette Commission, notamment de la part d'une commune, et mandat a été non seulement donné à l'enquêteur de faire toute la lumière au sujet des plaintes en question, mais aussi de procéder à un examen complet du mode de fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale et de son secrétariat.

L'enquêteur a rendu son rapport en date du 19 février 2016.

2. *Quels sont les résultats de ces enquêtes ?*

Comme relevé plus haut, une seule enquête a été ouverte au sujet du fonctionnement de l'Autorité foncière et de son secrétariat. Les conclusions de l'enquêteur sont en substance les suivantes :

- a) Dans l'affaire en lien avec le dépôt d'une plainte par une commune, l'enquêteur a constaté que les agissements de l'Autorité foncière cantonale (AFC) ne prêtaient pas flanc à la critique. Une information a été donnée dans ce sens à la commune concernée.
- b) Dans le cadre de l'examen de deux autres plaintes, déposées par des particuliers, l'enquêteur a constaté que des violations de l'obligation de récusation avaient été commises.

Il a de ce fait plus précisément enquêté dans le cadre de ces dossiers, et a étendu ses investigations à la question de savoir comment, de manière générale, étaient traitées les problématiques en lien avec la récusation par l'Autorité foncière.

Dans ce cadre, des problèmes récurrents de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation, de même que s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, ainsi que d'incompatibilité, ont été mis en évidence par l'enquêteur.

Une violation de l'obligation de récusation, commise par une personne collaboratrice du secrétariat de l'AFC, a été qualifiée de flagrante par l'enquêteur.

- c) Pour le surplus, l'enquêteur a estimé que *« l'AFC et son Secrétariat travaillent bien et de manière rapide. Il n'y a pas de retard et très peu de recours. Les quelques recours déposés confirment pour la plupart les décisions de l'AFC »*.

Ainsi, eu égard à l'ensemble de son rapport, l'enquêteur a notamment formulé les propositions suivantes :

- > L'épilogue donné à la plainte déposée par la commune devait être porté à la connaissance de cette dernière.
- > Les manquements de la personne collaboratrice du secrétariat de l'AFC à son obligation de récusation étant graves, ils justifiaient l'ouverture d'une procédure selon l'art. 129 al. 2 de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers).

3. *A qui les rapports d'enquête ont-ils été remis ?*

Le rapport d'enquête a été remis au Président de l'Autorité foncière, à tous les membres du Conseil d'Etat et au Service du personnel et d'organisation.

4. *Quel est le coût de ces enquêtes, par enquête et au total ?*

Il ressort d'un avis du 6 juillet 2017 de Madame la Préposée à la protection des données qu'il est délicat de communiquer la facture de l'avocat mandaté.

Il est cependant précisé, à toutes fins utiles, que le tarif horaire convenu avec lui se montait à 150 francs de l'heure. A l'issue de multiples auditions, recherches juridiques et d'archives, ainsi que les opérations de rédaction, la facture finale, qui comprenait en outre tous les débours de l'avocat, a été inférieure, TVA comprise, à 25'000 francs.

Ce montant peut être qualifié de peu important au vu du dossier en question et de sa complexité.

5. *A quels avocats ces enquêtes externes ont-elles été confiées ?*

L'enquête a été confiée à Me David Ecoffey, avocat à Fribourg.

6. *Quelles mesures concrètes ont été prises suite à ces enquêtes ?*

Le rapport d'enquête a d'abord été, comme relevé précédemment, communiqué au Président d'alors de l'Autorité foncière cantonale. Celui-ci a en substance pris acte du fait que l'AFC travaille bien et rapidement, mais a contesté le fait que des problèmes de récusation y seraient récurrents. Il a dit partager l'avis selon lequel une procédure au sens de l'art. 129 al. 2 LPers serait adéquate pour faire

la lumière sur cette affaire dans le respect des parties concernées, mais a relevé en substance que jusqu'à preuve du contraire, il considérerait que la personne concernée n'avait pas violé son devoir de récusation.

Le rapport d'enquête, de même que les observations du Président de l'Autorité foncière cantonale, ont été soumis au Conseil d'Etat et au Service du personnel et d'organisation en séance du 19 avril 2016. A cette occasion, le Conseil d'Etat a notamment pris acte, au vu des éléments contenus dans le rapport d'enquête, qu'une procédure au sens de l'art. 129 al. 2 LPers serait ouverte à l'encontre de la personne mise en cause, pour défaut de récusation.

Pour mémoire, l'article 129 al. 2 LPers prévoit ce qui suit : « L'enquête administrative peut déboucher sur l'ouverture d'une procédure à l'encontre d'un collaborateur ou d'une collaboratrice ».

7. *Est-ce que la procédure pour résiliation pour justes motifs, ouverte il y a plus d'un an, à l'encontre d'un collaborateur est terminée ? Si non, pour quelle raison une telle procédure prend-elle autant de temps ?*

La procédure de résiliation pour justes motifs a été ouverte le 17 mai 2016.

Afin d'anticiper et d'éviter toute accusation éventuelle de pression sur ses proches collaborateurs par la Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts, mais aussi afin de garantir à la personne mise en cause une totale impartialité et indépendance de jugement de la personne chargée de procéder à l'instruction, la procédure a été confiée à un avocat externe, conformément à la faculté prévue à cet égard par l'art. 40 al. 2 in fine LPers. Il s'agit de Me Steve Pillonel, avocat à Estavayer-le-Lac.

Afin de pouvoir exécuter son mandat en bonne et due forme, Me Pillonel a d'abord été amené, comme il se doit, à prendre connaissance, dans le dossier de l'enquête administrative, des éléments reprochés à la personne concernée et de leur contexte. Ensuite, conformément à l'art. 129 al. 3 et al. 4 LPers, il a mené son instruction et notamment, dans ce cadre, porté à la connaissance de la personne concernée tous les passages du rapport d'enquête qui la concernaient afin qu'elle puisse s'exprimer à leur sujet (art. 129 al. 3 LPers) ; il a par ailleurs dû recueillir à nouveau les témoignages recueillis dans le cadre de l'enquête administrative, conformément à l'art. 129 al. 4 LPers, ainsi que de nouveaux témoignages demandés par la personne mise en cause.

Eu égard au fait que dès l'ouverture de la procédure administrative, l'avocat de la personne mise en cause, Me Pierre Mauron, avocat à Bulle, avait demandé la récusation de l'avocat initialement choisi par la DIAF pour la représenter, ce n'est qu'après la pause d'été 2016 que le nouvel avocat choisi en application de l'art. 40 al. 2 LPers a pu prendre totalement connaissance de ce dossier puis échelonner les auditions de témoins nécessaires.

Une proposition de décision de renvoi pour justes motifs de la personne concernée a été formulée dans le courant de l'été 2017. Consulté conformément à la procédure usuelle en la matière, le SPO a donné un préavis favorable à cette décision et le Conseil d'Etat en a pris acte. Le 8 septembre, la décision formelle a été notifiée par la Direction.

8. Selon quelles règles la nouvelle Autorité foncière sera nommée ?

La nouvelle Autorité foncière a été nommée en même temps que les autres commissions de l'Etat, selon les règles posées par la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural et selon le règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat.

9. Comment la nouvelle Autorité foncière pourra-t-elle travailler dans ces conditions ?

La composition de l'Autorité foncière cantonale a été en grande partie renouvelée, car plusieurs de ses membres atteignaient les limites de durée pour leurs fonctions.

La Présidence de l'Autorité foncière cantonale a été confiée par le Conseil d'Etat à Me David Ecoffey. La vice-présidence est assumée par M. Felix Baertschi, ingénieur agronome et ancien président de la Commission pour l'acquisition d'immeubles. Le Conseil d'Etat a nommé les personnes qui ont les compétences pour mener à bien la mission de l'Autorité foncière.

La nouvelle Commission est actuellement déjà en mesure d'exercer ses activités de manière tout à fait normale et ordinaire, mais des processus seront améliorés.

10. Quelles sont les raisons pour lesquelles les modifications de la loi n'ont-elles pas été transmises au Grand Conseil ?

Les prises de position dans le cadre de la consultation publique n'étaient pas unanimes. Aussi, il a été décidé de revoir le projet de loi en collaboration étroite avec la nouvelle Autorité foncière, respectivement son Président, de manière à réussir cette fois-ci, en collaboration avec elle et si nécessaire, à adapter plus en profondeur l'ensemble de son organisation. Ce processus ne pouvait pas être mis en place avant la désignation, en juillet 2017, de la nouvelle Commission. La Chambre fribourgeoise d'agriculture sera elle aussi associée à ces discussions.

19 septembre 2017