



Commune de Val-de-Ruz

Conseil communal

REGISTRE DES LIENS D'INTÉRÊTS

**Rapport du Conseil communal au Conseil général
à l'appui d'un projet d'arrêté**

Version : 1.0 – TH 167525

Date : 26.01.2015

Révisions

Date	Version	Description	Auteur(s)
13.08.2014	0.1	Création du document	PGO
09.12.2014	0.2	Modification du document	PGO
14.01.2015	0.3	Modification du document	PGO
21.01.2015	0.4	Compléments apportés	CHS
26.01.2015	1.0	Adoption par le Conseil communal	CC

Table des matières

1.	Introduction	4
2.	Pourquoi un registre des liens d'intérêts ?	4
3.	Quels éléments doivent figurer dans ce registre ?	4
4.	Entités consultées.....	6
5.	Conclusion.....	9
6.	Projet d'arrêté.....	10

1. Introduction

Madame la présidente,
Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

Dans le règlement général de la Commune de Val-de-Ruz, document adopté par votre Autorité le 19 décembre 2012, il est stipulé à l'article 1.19 : « *La Commune tient un registre des liens d'intérêts des membres du Conseil général et du Conseil communal* ».

Cette disposition avait été imaginée par le Comité de fusion qui l'avait prévu à l'article 24 de la convention de fusion : « *La nouvelle Commune tient un registre des liens d'intérêts de tous les élus* », convention adoptée – pour rappel – par la population vaudruzienne le 27 novembre 2011.

Nous vous soumettons le présent rapport muni d'un projet d'arrêté (voir le chapitre 6) afin de pouvoir répondre à cette disposition et en fixer les modalités d'application, tout en précisant que les termes utilisés s'entendent aussi bien au féminin qu'au masculin.

2. Pourquoi un registre des liens d'intérêts ?

A l'époque, le Comité de fusion a souhaité ancrer un principe fort simple : tous les élus doivent annoncer leurs liens d'intérêts qui sont ensuite inscrits dans un registre publié sur le site Internet communal.

Il s'agit d'un outil au service de la transparence vis-à-vis des citoyens de la Commune et de permettre à ces derniers de se faire une opinion sur les engagements personnels, qu'ils soient économiques, scientifiques ou associatifs, de leurs élus, sachant qu'ils peuvent parfois influencer leur avis lors du débat démocratique et du processus de décision politique. A noter qu'un tel registre vise à identifier des groupes d'intérêts publics ou privés et non à inventorier les intérêts privés ou personnels de chaque élu, ceux-ci étant couverts par la protection de la sphère privée garantie par l'article 13 de la Constitution fédérale.

C'est d'ailleurs ces principes qui prévalent, par exemple, dans les registres du Conseil national et du Conseil des Etats, ainsi que ceux des Législatifs cantonaux neuchâtelois, fribourgeois et jurassien.

Outre la transparence, le registre est un outil utile en matière de gouvernance, puisqu'il peut servir à fonder des décisions pouvant conduire jusqu'à une récusation, en cas de conflit d'intérêts. A cet effet, il permettra de compléter judicieusement les dispositions figurant dans l'arrêté du Conseil général relatif aux incompatibilités de fonction, du 29 septembre 2014.

3. Quels éléments doivent figurer dans ce registre ?

Dans le tableau qui suit, nous avons présenté les éléments prévus par les registres des liens d'intérêts des entités fédérales et cantonales précitées. Naturellement, dans chaque cas, les données

personnelles (nom, prénom, domicile, activité professionnelle, entreprise ou institution) figurent en sus. Comme on le constate, les registres visent exclusivement des groupes d'intérêts publics ou privés et non des intérêts personnels, ressortant de la sphère privée.

Tableau 1 Comparaison des registres d'intérêts en vigueur au niveau fédéral et dans les cantons de Neuchâtel, de Fribourg et du Jura

Conseil national et Conseil des Etats	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctions occupées au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseils ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public ; • Fonctions de conseil ou d'expert exercées pour le compte de services de la Confédération ; • Fonctions permanentes de direction ou de conseil exercées pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ; • Fonctions exercées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération.
Grand Conseil neuchâtelois	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctions au sein d'organes de direction ou de surveillance de fondations, de sociétés et d'établissement, suisses ou étrangers, de droit public ou de droit privé ; • Fonctions permanentes de direction ou de consultation pour le compte de groupes d'intérêts, suisses ou étrangers ; • Fonctions au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton et des communes ; • Fonctions politiques.
Grand Conseil fribourgeois	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctions assumées au sein d'organes de direction, de surveillance ou de conseil dans des personnes morales de droit privé ou de droit public ; • Fonctions assumées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une collaboration intercantonale ou intercommunale ; • Fonctions politiques exercées ; • Fonctions permanentes de direction ou de conseil assumées pour le compte de groupes d'intérêts.
Parlement jurassien	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctions au sein d'organes de direction ou de surveillance de fondations, de sociétés et d'établissements importants, suisses et étrangers, de droit public ou de droit privé ; • Fonctions permanentes de direction ou de consultation pour le compte de groupes d'intérêts importants, suisses ou étrangers.

Pour rappel, lors de l'examen du règlement général, avant son adoption par le Conseil général, la Commission des règlements provisoire avait souhaité que la pratique communale soit la plus proche possible de celle du Grand Conseil neuchâtelois.

Le Conseil communal partage cette appréciation. Cette cohérence entre les deux niveaux institutionnels lui semble parfaitement justifiée, c'est pourquoi nous vous proposons que les dispositions suivantes y soient indiquées :

1. Fonctions au sein d'organes de direction ou de surveillance de fondations, de sociétés et d'établissements, suisses ou étrangers, de droit public ou de droit privé ;
2. Fonctions permanentes de direction ou de consultation pour le compte de groupes d'intérêts, suisses ou étrangers ;
3. Fonctions au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton et des communes ;
4. Fonctions politiques.

De cette manière, l'administration communale pourra – si nécessaire – solliciter la Chancellerie d'Etat pour les cas particuliers qu'elle pourrait être amenée à traiter.

En plus des quatre points précités, nous vous proposons d'en ajouter un cinquième, à savoir de mentionner dans le registre, selon les principes cumulatifs suivants :

1. Les associations qui peuvent avoir un lien direct avec la politique communale ;
2. Les associations dont les élus sont :
 - membres actifs au sein des organes exécutifs ;
 - chargés d'une fonction d'encadrement particulière.

Cette disposition vise donc exclusivement les membres de comité et les personnes qui assument, par exemple, la fonction d'entraîneur au sein d'un club sportif ou de directeur de chorale.

Cette information est pertinente à l'échelle de la Commune plus qu'elle ne l'est aux niveaux fédéral et cantonal. Il suffit de songer aux partenariats qu'entretient la Commune avec plusieurs associations, partenariats qui peuvent se traduire par des collaborations en lien avec des prestations communales en nature, l'octroi de subventions, la réalisation ou la mise à disposition d'infrastructures.

4. Entités consultées

Le 25 novembre 2014, le Bureau du Conseil général a pris connaissance du projet d'arrêté et l'a accueilli favorablement. La discussion s'est surtout concentrée sur la formulation de la lettre f) de l'article premier alinéa 1 du projet d'arrêté.

En effet, la formulation initiale était : « *Toutes les associations dont il est membre* ». A juste titre, le Bureau du Conseil général a estimé que la disposition était trop large et qu'il serait par conséquent peu pertinent de connaître les nombreuses associations dont pouvait être membre, actif ou passif, un conseiller général. C'est pourquoi la disposition a été précisée : « *Toutes les associations qui peuvent avoir un lien direct avec la politique communale, dont il est membre actif* ».

Nous avons aussi présenté le projet à la Commission des règlements le 12 janvier 2015. Premièrement, sur proposition du Conseil communal, les membres de la Commission des règlements n'ont pas souhaité étendre les dispositions du registre des liens d'intérêts aux membres des commissions qui ne siègent pas au Conseil général, principalement pour deux raisons. Tout d'abord, la convention de fusion et le règlement général ne le prévoient pas explicitement. En outre, les personnes concernées siègent dans des commissions consultatives et il apparaît dans ce contexte disproportionné d'exiger d'elles qu'elles figurent dans le registre des liens d'intérêts.

En revanche, même si ces personnes ne sont pas touchées par ces dispositions, il a été rappelé que tout individu siégeant dans une commission, à l'instar des membres du Conseil général et du Conseil communal, est tenu de se récuser dans les cas prévus aux articles 11 et 12 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. Pour les commissaires, il apparaît indispensable que ces personnes fassent l'objet d'une information particulière des partis politiques et des bureaux des commissions.

Deuxièmement, les commissaires sont revenus sur la formulation proposée par le Bureau du Conseil général à l'article premier, alinéa 1, lettre f), du projet d'arrêté. Ne l'estimant pas assez précise, ils ont décidé de la compléter ainsi : « *Toutes les associations qui peuvent avoir un lien direct avec la politique communale, dont il est membre d'un comité ou pour lequel il occupe une fonction particulière* ». Par fonction particulière, il est sous-entendu le directeur de la chorale ou l'entraîneur d'un club de football par exemple, comme nous l'avons vu plus haut.

Troisièmement, la Commission s'est demandée si la situation patrimoniale des élus ne devait pas également figurer dans le registre des liens d'intérêts. Le cas d'un propriétaire foncier ou d'un promoteur immobilier impliqué dans l'élaboration d'un plan d'aménagement du territoire a été évoqué à titre d'exemple.

Cette proposition a été écartée car il s'agit clairement d'étendre la notion d'intérêt, du groupe d'intérêts publics ou privés à ceux qui ressortent de la sphère privée, ce qui soulève le problème de sa constitutionnalité et de sa légalité. Et, pour autant qu'elle soit réalisable, cette question soulève en outre celle du respect de l'égalité de traitement. Nous n'évoquerons pas la complexité de mise en œuvre d'une telle démarche...

De plus, les commissaires ont estimé que la confiance qui doit prévaloir entre l'élu et le citoyen constitue un principe de bonne gouvernance fondamental dans notre système démocratique. Il appartient dès lors à chaque élu de s'en montrer digne et de veiller lui-même à éviter tout conflit entre ses intérêts privés et ceux de la collectivité, l'intérêt général devant clairement primer, dans l'accomplissement d'un mandat politique, sur l'intérêt particulier.

Ensuite, la Commission a estimé qu'il appartenait aux groupes représentés au Conseil général et aux Autorités elles-mêmes, dans le cadre et les organes prévus par la LPJA et le règlement général (par exemple le Bureau du Conseil général, les commissions, etc.), de veiller à ce que leurs membres se récuser lorsqu'ils ont des intérêts privés en jeu dans une décision politique ou qu'ils peuvent influencer cette dernière de manière déterminante dans une direction donnée. On peut citer à titre d'exemples le cas d'un conseiller général directement impliqué de par sa profession dans un projet

faisant l'objet d'un crédit d'investissement et celui du président d'un club sportif ou d'un entraîneur concernés par la transformation d'une infrastructure principalement dédiée aux activités de son association.

Par ailleurs, on est en droit de se demander si la publication de la situation patrimoniale d'un élu est réellement compatible avec l'article 13 de la Constitution fédérale, relatif à la protection de la sphère privée. Il est permis d'en douter.

Enfin, si tant est que la législation l'autorise, la question de l'égalité de traitement par rapport à d'autres intérêts se pose également. En effet, on envisage difficilement limiter les enjeux privés à la seule situation patrimoniale des membres des Autorités. La réflexion mériterait alors d'être élargie à d'autres sujets. On songe ici à la publication de la situation fiscale des élus, comme le pratiquent déjà certains Etats, et qui est probablement l'une des sources d'information les plus exhaustives sur chacun d'entre nous.

Et pourquoi s'arrêter en si bon chemin et ne pas rendre public les poursuites, les procédures civiles ou pénales dont les élus font l'objet, l'extrait de leur casier judiciaire, les biens qu'ils louent à la Commune et les loyers qu'ils versent à cet effet, sans oublier les subventions individuelles dont ils bénéficient de la collectivité (aide sociale, subsides LAMAL, bourses d'études, avances de contributions d'entretien, etc.) ?

Et si ces informations sont rendues publiques, quelles conséquences faut-il alors en tirer ? Doit-on aller jusqu'à limiter, voire interdire, l'exercice d'un mandat politique à un propriétaire foncier ou à un bénéficiaire de l'aide sociale, parce qu'il serait d'emblée soupçonné d'en user de manière déterminante dans le sens de ses intérêts privés ? Ce serait créer un climat de méfiance et de défiance peu propice au débat politique et prendre le risque de réduire drastiquement le cercle des personnes intéressées à s'engager au service de la collectivité.

Certes, il arrive effectivement que les avantages dont bénéficient certains élus ou leur comportement à l'égard de l'Autorité fiscale, pour ne citer que ces exemples, défrayent la chronique dans les médias étrangers, suisses ou régionaux. Il est intéressant de relever au passage qu'ils concernent indistinctement des élus professionnels et de milice, ce qui démontre bien qu'aucun système n'est parfait dans l'absolu. On constate aussi qu'il s'agit à chaque fois de questions individuelles bien précises, finalement réglées au cas par cas selon les principes de l'Etat de droit, dans le cadre des procédures légales et des institutions, ou au sein des organes propres aux Autorités ou aux groupes politiques.

Enfin, à notre connaissance, personne ne revendique une transparence telle qu'elle remettrait profondément en cause les principes de gouvernance qui prévalent dans notre système démocratique. Si la transparence des élus est une vertu nécessaire, notamment dans les liens qu'ils cultivent avec des groupes d'intérêts publics ou privés, elle ne doit pas pour autant sombrer dans des excès qui finiraient par être dommageables au fonctionnement des institutions.

5. Conclusion

La Constitution fédérale garantit la liberté d'association à son article 23. A l'instar de chaque individu, les élus en jouissent et peuvent soutenir les associations dont ils partagent les buts et les valeurs. Par ailleurs, le cercle des personnes qui s'engagent au sein des associations recouvre bien souvent celui des élus. C'est un fait.

Les associations participent à la vie d'une collectivité comme la nôtre. Elles stimulent le bénévolat et l'engagement citoyen au service de la population. Ce sont des valeurs importantes que les Autorités se doivent de promouvoir. A sa manière également, la vie associative contribue également au débat démocratique. Mais les associations servent les buts particuliers fixés dans leurs statuts, alors que les Autorités politiques sont au service de l'intérêt général.

C'est dans ce contexte que le registre des liens d'intérêts prévu par la convention de fusion prend tout son sens. Il vise à identifier, dans un souci de transparence à l'égard du citoyen, les groupes d'intérêts – et non les intérêts privés – au service desquels un élu s'engage et qui peuvent l'influencer dans l'exercice de son mandat politique. Comme nous l'avons vu, le registre est limité à une participation au sein des organes exécutifs ou aux activités d'encadrement exercées par un élu. Il ne s'agit donc pas d'établir un inventaire exhaustif de toutes les associations auxquelles il cotise.

Le registre des liens d'intérêts est aussi un outil de bonne gouvernance qui doit permettre aux élus, à leur groupe ou à l'Autorité dans laquelle ils siègent, d'identifier les conflits d'intérêts auxquels ils peuvent être exposés en d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

C'est dans cet esprit que nous prions votre Conseil de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet d'arrêté qui l'accompagne.

Veillez croire, Madame la présidente, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

Val-de-Ruz, le 26 janvier 2015

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL
Le président Le chancelier
A. Blaser P. Godat

6. **Projet d'arrêté**



Commune de Val-de-Ruz

Conseil général

ARRÊTÉ DU CONSEIL GÉNÉRAL

relatif à la mise en application d'un registre des liens d'intérêts

Le Conseil général de la Commune de Val-de-Ruz,

Vu le rapport du Conseil communal, du 26 janvier 2015 ;

Vu la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;

Vu le règlement général, du 19 décembre 2012 ;

Vu la convention de fusion adoptée par la population vaudruzienne, le 27 novembre 2011 ;

Entendus les membres du Bureau du Conseil général et de la Commission des règlements ;

Sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Obligation d'indiquer les liens d'intérêts

Article premier :

¹ Lorsqu'il entre en fonction, chaque membre du Conseil général et du Conseil communal indique par écrit à la chancellerie, sous réserve du secret professionnel :

- a) ses activités professionnelles ;
- b) ses fonctions au sein d'organes de direction ou de surveillance de fondations, de sociétés et d'établissements suisses ou étrangers, de droit public ou de droit privé ;
- c) ses fonctions permanentes de direction ou de consultation pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ;
- d) ses fonctions au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton et des communes ;
- e) ses fonctions politiques ;
- f) toutes les associations qui peuvent avoir un lien direct avec la politique communale, dont il est membre d'un comité ou pour lequel il occupe une fonction particulière.

² Les modifications qui interviennent en cours de législature sont portées sans délai à la connaissance de la chancellerie.

³ La chancellerie tient un registre des intérêts indiqués par les membres du Conseil général et du Conseil communal, conformément aux instructions du Bureau du Conseil général.

⁴ Le registre est public. Il est publié sur le site Internet de la Commune.

*Abrogation et entrée
en vigueur*

Art. 2 :

¹ Le présent arrêté abroge toutes dispositions antérieures et contraires.

² Il entrera en vigueur à l'expiration du délai référendaire et après sa sanction par le Conseil d'Etat.

Val-de-Ruz, le 16 février 2015

AU NOM DU CONSEIL GENERAL
La présidente La secrétaire

A. Bourquard
Froidevaux

C. Ammann
Tschopp