



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Benoît Piller / Xavier Ganioz

2017-CE-27

Comportement de la direction de l'ECAB

I. Question

Ces dernières semaines l'ECAB fait feu de tout bois.

- > La direction de l'ECAB a joint à la facture de la prime 2017, envoyée à tous les propriétaires du canton, un dépliant dans lequel elle fait campagne pour le oui à ECALEX.
- > La direction est également intervenue pour défendre ce oui lors de l'inspection du bataillon des sapeurs-pompiers de la ville de Fribourg, le 18 janvier dernier.
- > La direction de l'ECAB a incité ses collaborateurs à démissionner de la FEDE en leur demandant de renoncer à payer la contribution de soutien de 2 francs au profit de cette organisation reconnue par le Conseil d'Etat.
- > La direction de l'ECAB n'est pas prête de se taire, ce que relate la RTS qui cite les déclarations du directeur de l'ECAB, Jean-Claude Cornu : « *Il n'est pas question que l'ECAB se taise sur ce sujet* ».

Manifestement le directeur de l'ECAB non seulement viole les droits syndicaux des salariés mais ne respecte pas son devoir de réserve et met en danger la collaboration avec les associations qui représentent le personnel. Si le Conseil d'Etat estime que la pratique est acceptable, entend-il faire de même et, en cas de désaccord avec la FEDE, demander à ses 18'000 employés de renoncer à payer la contribution de soutien ?

L'attitude du directeur de l'ECAB montre qu'il n'entend pas se soumettre aux règles en vigueur à l'Etat de Fribourg. Il s'immisce dans un débat qui devrait être mené par les autorités politiques et non pas par les collaborateurs de l'Etat. Jusqu'à preuve du contraire, tous les membres de l'ECAB direction comprise, sont employés de l'Etat et à ce titre, soumis aux droits et obligations de la LPers.

Comment réagirait le Conseil d'Etat si d'aventure un de ses collaborateurs ou un de ses cadres devait faire campagne active, par exemple contre la réforme RIE III, en utilisant la messagerie de l'Etat pour diffuser le tract recommandant le non à cette votation ?

Questions au Conseil d'Etat :

1. Est-ce que le Conseil d'Etat cautionne la démarche de la Direction de l'ECAB envers le personnel ? Estime-t-il que la Direction a violé la liberté syndicale en faisant pression de manière intrusive sur son personnel en l'incitant à démissionner de la FEDE ceci en diffusant le formulaire de renoncement à la cotisation de soutien à cette organisation ?

2. Est-ce que le Conseil d'Etat entend intervenir pour faire cesser ces pratiques et le cas échéant sanctionner les responsables ?
3. Est-ce que le Conseil d'Etat estime que le directeur de l'ECAB a violé son devoir de réserve en faisant campagne ouvertement et publiquement pour le projet de loi et, si oui, entend-il sanctionner cette attitude ?
4. Quelles règles le Conseil d'Etat entend-il fixer pour garantir à la population de ce canton un débat serein et équilibré sur cette votation avec un minimum d'objectivité ?

7 février 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) est un établissement de droit public, doté de la personnalité morale, qui dispose d'une autonomie étendue, notamment sous l'angle financier. Rattaché administrativement à la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ), il est dirigé par un conseil d'administration, dont fait partie d'office le Directeur de la sécurité et de la justice. Ce dernier fait régulièrement rapport au Conseil d'Etat en vue de défendre auprès du conseil d'administration de l'ECAB les objectifs stratégiques et financiers que l'Etat entend atteindre avec l'ECAB.

Le Conseil d'Etat relève en outre que l'ECAB accomplit ses missions avec un très haut niveau de qualité, à la satisfaction non seulement des assurés, mais également de tous les partenaires actifs dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le feu et les éléments naturels.

La loi du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels, dite « ECALEX », approuvée à une très large majorité par le Grand Conseil, vient renforcer encore l'éventail et la valeur des prestations de l'ECAB au bénéfice des assurés et de la collectivité en général. Elle consolide également sa gouvernance d'entreprise. C'est contre une seule disposition de cette nouvelle loi, celle qui prévoit de soumettre le personnel à un règlement du personnel propre (sortie de la loi sur le personnel de l'Etat) dans le respect du statut de droit public, que le référendum a été lancé.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat cautionne la démarche de la Direction de l'ECAB envers le personnel ? Estime-t-il que la Direction a violé la liberté syndicale en faisant pression de manière intrusive sur son personnel en l'incitant à démissionner de la FEDE ceci en diffusant le formulaire de renoncement à la cotisation de soutien à cette organisation ?*
2. *Est-ce que le Conseil d'Etat entend intervenir pour faire cesser ces pratiques et le cas échéant sanctionner les responsables ?*

La direction de l'ECAB n'a à aucun moment incité ses collaborateurs et collaboratrices à démissionner de la FEDE en leur demandant de renoncer à la contribution de soutien. Le personnel de l'ECAB ne fait l'objet d'aucune pression et ses droits syndicaux ont toujours été respectés. Ne se sentant pas soutenu par la FEDE, une grande majorité du personnel a, de son plein gré, décidé de renoncer au paiement de la contribution de soutien. Conformément à l'art. 4 al. 3 de l'ordonnance relative à la contribution de soutien en faveur des associations de personnel, les formulaires de

déclaration de refus ont été directement adressés au département RH de l'ECAB, qui a procédé aux modifications nécessaires dans le logiciel du personnel. A la suite de cette démarche, les collaborateurs et collaboratrices de l'ECAB ont créé leur propre association en date du 16 décembre 2016. Composée de vingt-deux membres constitutifs et dotée d'un comité de cinq personnes, cette association est représentative de l'ensemble du personnel.

Le Conseil d'Etat ne voit dès lors aucun motif d'intervenir dans ce contexte.

3. *Est-ce que le Conseil d'Etat estime que la direction de l'ECAB a violé son devoir de réserve en faisant campagne ouvertement et publiquement pour le projet de loi et, si oui, entend-il sanctionner cette attitude ?*
4. *Quelles règles le Conseil d'Etat entend-il fixer pour garantir à la population de ce canton un débat serein et équilibré sur cette votation avec un minimum d'objectivité ?*

Afin de déterminer si l'ECAB, en tant que personne morale, peut intervenir dans le débat public relatif à la prochaine votation populaire, un groupe de travail a été constitué à la demande du Directeur de la sécurité et de la justice. Ce groupe de travail réunissait des représentants du Service de législation (Chancellerie), du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts), de la Direction de la sécurité et de la justice et de l'ECAB.

Des travaux de ce groupe de travail, il ressort que la jurisprudence topique du Tribunal fédéral en la matière (ATF 140 I 338) est extrêmement claire : « Dans ses arrêts 1P.59/1991 du 11 décembre 1991, ZBI 94/1993 p. 119, et 1P.141/1994 du 26 mai 1995, ZBI 97/1996 p. 233, RDAF 1997 I 372, le TF a examiné les interventions d'entreprises publiques ou d'économie mixte dans les campagnes préalables aux votations. Il a retenu que les entreprises directement ou indirectement soumises à l'influence décisive d'une collectivité publique – indépendamment de leur organisation – sont en principe tenues à un devoir de neutralité politique (arrêt du TF 1P.141/1994, c. 3c et c. 4b). Une prise de position est admissible lorsqu'une entreprise est particulièrement concernée par la votation, notamment en rapport avec sa mission légale ou statutaire, et qu'elle est touchée dans ses intérêts économiques comme pourrait l'être une entreprise privée (arrêt du TF 1P.141/1994, c. 3c). En pareil cas, l'entreprise peut en principe avoir recours aux moyens d'information habituellement utilisés dans les campagnes politiques; elle doit toutefois s'imposer une certaine retenue. Elle doit défendre ses intérêts avec objectivité et impartialité, sans user de moyens proscrits ou répréhensibles. Cela implique aussi que l'entreprise n'engage pas de deniers publics (par exemple les ressources provenant de monopoles juridiques ou factuels, ou de tarifs imposés) de manière disproportionnée. La retenue à observer s'apprécie de la même façon que celle attendue des communes lorsqu'elles sont touchées de manière particulière et, par conséquent, exceptionnellement autorisées à intervenir (cf. ATF 116 Ia 466 c. 4; ATF 108 Ia 155 c. 5b, JdT 1984 I 98). »

Dans le cas de l'ECAB, il est évident que la loi ECALEX concerne sa mission légale ou statutaire et touche certains aspects ayant pour lui une incidence financière (étendue de l'assurance, règles de subventionnement, montant des primes et des rabais, etc.). Le Conseil d'Etat estime dès lors que l'ECAB, notamment par la voix des membres de son conseil d'administration et de sa direction, peut légitimement intervenir dans la campagne de votation. En sus de la jurisprudence du Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat ajoute que l'ECAB peut le faire d'autant plus légitimement qu'il promeut l'acceptation d'une loi présentée par le Conseil d'Etat et approuvée par le Grand Conseil.

Dans son implication dans la campagne, l'ECAB veillera toutefois à respecter les principes rappelés par le Tribunal fédéral, à savoir l'objectivité, la transparence et la proportionnalité.

En termes d'engagement financier, l'ECAB respectera le principe de l'égalité des armes, mentionné dans la jurisprudence précitée, et selon lequel l'autorité, suite à la publication du rapport explicatif, ne doit pas investir davantage dans la campagne référendaire que les partis politiques et les autres groupes d'intérêt ne peuvent le faire sans supporter de sacrifice important.

Le Conseil d'Etat a rappelé ces règles à l'ECAB, qui n'avait du reste aucune intention de s'en écarter, et veillera à leur respect tout au long de la campagne. Les faits relevés par les auteurs de la question (traditionnelle feuille d'information accompagnant la facture de prime consacrée à la loi ECALEX, intervention dans le cadre d'assemblées de sapeurs-pompiers, etc.) s'inscrivent parfaitement dans ce cadre.

4 avril 2017