Réponse du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires

—

Motion 2026-GC-79
Modification de l'article 54 de la LOCEA

Auteur-e-s :	**de Weck Antoinette / Collomb Eric**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**25.03.2026**
Développement :	**25.03.2026**
Transmission au Conseil d'Etat :	**25.03.2026**
Réponse du Conseil d'Etat :	**27.10.2026**

Motion 2026-GC-117
Séparation des rôles de membre du Conseil d'Etat et de membre de conseil d'administration

Auteur-e-s :	**Clément Christian / de Weck Antoinette**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**08.05.2026**
Développement :	**08.05.2026**
Transmission au Conseil d'Etat :	**08.05.2026**
Réponse du Conseil d'Etat :	**27.10.2026**

I. Résumé de la motion 2026-GC-79

Par motion déposée et développée le 25 mars 2026, les motionnaires proposent de modifier l'article 54 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 121.1), en y ajoutant un alinéa prévoyant que le représentant du Conseil d'Etat soit choisi parmi les conseillers d'Etat dont la Direction n'est pas liée à l'organisme en question.

Ils s'appuient sur un postulat déposé en 2022 (2022-GC-100) relatif au cumul des rôles de membre du Conseil d'Etat et de membre d'entités externes, en particulier sous l'angle des risques de conflits d'intérêts et de la pratique dite du « croisement ». Cette dernière consiste à désigner, pour siéger au conseil d'administration d'une entité externe, un membre du Conseil d'Etat dont la Direction n'est pas directement concernée par le domaine d'activité de cette entité.

Selon les motionnaires, cette règle du « croisement » permet de donner une plus grande liberté au conseiller d'Etat membre du conseil d'administration de l'entité externe tout en assurant un lien privilégié avec l'exécutif cantonal.

II. Résumé de la motion 2026-GC-117

Par motion déposée et développée le 8 mai 2026, les motionnaires demandent de modifier la LOCEA, afin d'interdire aux membres du Conseil d'Etat de siéger personnellement dans les conseils d'administration des entités dans lesquelles l'Etat détient une participation.

La motion prévoit que la représentation de l'Etat dans ces organes soit confiée à des personnes sélectionnées sur la base de leurs compétences, selon une procédure structurée faisant intervenir un comité de sélection. Elle propose également d'adapter les différentes lois spéciales qui imposent aujourd'hui la présence d'un membre du Conseil d'Etat au sein de certains organes d'administration, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif.

Les auteurs justifient cette demande en invoquant les risques de conflits d'intérêts liés à la double fonction exercée par un conseiller d'Etat siégeant dans un conseil d'administration, ainsi que l'inadéquation du régime de responsabilité applicable à ces mandats (cf. art. 717 CO) avec la fonction politique exercée. Ils relèvent encore que l'Etat dispose déjà des instruments nécessaires pour exercer son rôle de propriétaire sans participation directe aux conseils d'administration, et que la réforme permettrait de renforcer la clarté des rôles et la gouvernance des entités concernées.

III. Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarques préliminaires

Conformément à l'article 63 de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le Conseil d'Etat a décidé de traiter dans une réponse commune les motions 2026-GC-79 et 2026-GC-117, celles-ci portant sur des objets connexes relatifs à la représentation de l'Etat au sein d'entités externes.

Il relève toutefois que, si ces deux interventions s'inscrivent dans une problématique commune de gouvernance, les solutions proposées divergent fondamentalement, voire apparaissent incompatibles : la motion 2026-GC-79 tend à encadrer la présence des membres du Conseil d'Etat dans ces organes en ancrant le principe du « croisement » dans la loi, tandis que la motion 2026-GC-117 vise à interdire toute participation directe des membres du Conseil d'Etat aux conseils d'administration.

Le Conseil d'Etat expose dès lors une analyse globale de la problématique avant d'indiquer sa position sur chacune des motions.

D'autre part, le Conseil d'Etat rappelle qu'il thématise régulièrement les meilleures pratiques de gouvernance pour l'Etat, l'administration et les institutions publiques ou parapubliques dans une réflexion d'amélioration continue. A ce titre, il tient un registre des participations de l'Etat dans les conseils d'administration et autres fondations et associations en les catégorisant en fonction de leur intérêts publiques et financiers. Dans ce contexte, il révise régulièrement la nécessité de ses participations aux organes de décisions et, le cas échéant, détermine la présence la plus adéquate en confiant cette tâche à un collaborateur administratif ou/et un acteur politique (Conseiller d'Etat, membre du Grand Conseil, parlementaires fédéraux). A noter que ce besoin de représentation peut évoluer en fonction de l'actualité et des projets portés par l'entité concernée. Il peut, par exemple, faire sens de proposer une participation limitée dans le temps au lancement d'un projet ou d'une infrastructure publique afin de l'accompagner dans sa phase de réalisation ou d'initiation.

2. Appréciation générale

2.1. Constats issus du rapport 2023-DIAF-12

Le rapport 2023-DIAF-12 « Cumul des rôles de membre du Conseil d'Etat et de membre d'entités externes », mentionné par les auteurs des deux motions, ne préconise aucune modification d'actes législatifs en matière de gouvernance d'entreprise sous l'angle de la représentation de l'Etat dans les entités externes (pts 5 et 6, p. 9 s.). Il confirme au contraire la pertinence du cadre existant, fondé sur la Directive concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (gouvernance d'entreprise publique ; RSF 122.0.16), qui prévoit déjà des règles contraignantes s'appliquant pour l'ensemble des participations de l'Etat.

Ainsi, le Conseil d'Etat est d'ores et déjà soumis à un ensemble de prescriptions structurées en matière de gestion de ses participations. Le rapport met en exergue le fait que ce dispositif permet d'assurer, de manière adéquate, la défense des intérêts de l'Etat tout en garantissant une gouvernance conforme aux principes en la matière.

Par ailleurs, le rapport souligne l'importance de préserver une certaine flexibilité dans la gestion des participations de l'Etat. Compte tenu de la diversité des formes juridiques, des missions et du degré d'engagement de la collectivité dans les entités concernées, une approche uniforme ne serait pas appropriée. Il apparaît au contraire nécessaire de maintenir une marge d'appréciation suffisante, permettant de traiter les questions de représentation et de conflits d'intérêts au cas par cas, plutôt que d'imposer des règles générales et rigides.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a, au cours de la législature, procédé à des analyses concrètes de ses participations et a fait évoluer sa pratique en fonction des besoins identifiés ainsi que des spécificités propres à chaque entité.

2.2. Analyses des approches proposées

Le Conseil d'Etat relève en premier lieu que la pratique du « croisement » prend de plus en plus d'importance en matière de désignation de ses représentants au sein des conseils d'administration des entités externes. Ce principe, qui consiste à confier ce rôle à un membre du Conseil d'Etat dont la Direction n'est pas directement concernée par le domaine d'activité de l'entité, permet de prévenir de manière efficace les risques de conflits d'intérêts, en application de l'article 6 al. 3 de la directive. Il est aujourd'hui couramment appliqué, et réexaminé régulièrement en fonction de l'évolution des situations et des besoins en matière de représentation de l'Etat, comme mentionné ci-dessus. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer ce principe à la représentation de l'Etat au sein du Groupe e dès la prochaine législature, comme c'est déjà le cas pour l'HFR ou les TPF, par exemple.

Dans ce contexte, les deux motions proposent des solutions opposées consistant à introduire des règles générales et contraignantes en modifiant la LOCEA. Or, chacune de ces approches présente des avantages et des inconvénients qu'il convient d'apprécier à la lumière des objectifs poursuivis en matière de gouvernance.

2.2.1. Présence de membres du Conseil d'Etat aux conseils d'administration

La présence de membres du Conseil d'Etat au sein des conseils d'administration, dans le respect du principe du « croisement », présente des avantages indéniables. Elle permet notamment d'assurer un lien direct entre l'Etat en tant que propriétaire et la stratégie de l'entité concernée, tout en favorisant une bonne compréhension des enjeux politiques et des objectifs d'intérêt public. Elle offre également

au canton une capacité d'impulsion ainsi qu'un suivi stratégique étroit des activités des entités qui facilite le devoir de haute surveillance du Grand Conseil qui, pour rappel, intervient régulièrement par voie d'instruments parlementaires ou à travers ses commissions dans la conduite des entreprises publiques, parapubliques voir même privées. D'autres part, les entités concernées bénéficient également de compétences nécessaires en matière de sensibilité politique et connaissances des procédures publiques, en particulier lorsque les tâches relèvent de missions publiques.

Une telle configuration n'est toutefois pas exempte d'inconvénients. Elle peut engendrer un risque de confusion des rôles entre les fonctions politiques et les responsabilités de membre du conseil d'administration. Elle peut par ailleurs exposer à des situations de conflits d'intérêts, même si celles-ci sont précisément atténuées par l'application du principe du « croisement », et implique des contraintes spécifiques liées au régime de responsabilité applicable aux membres des conseils d'administration.

2.2.2. Exclusion systématique des membres du Conseil d'Etat aux conseils d'administration

L'exclusion systématique des membres du Conseil d'Etat des conseils d'administration présente certains avantages. Elle permet d'assurer une distinction plus nette entre les fonctions politiques et les responsabilités liées à la conduite d'une entité. Elle est en outre susceptible de réduire les risques apparents de conflits d'intérêts en évitant les situations de double rôle.

Une telle approche comporte toutefois des limites importantes. Elle prive l'Etat d'un levier direct d'influence stratégique au sein des entités concernées et peut affaiblir le lien entre la politique publique et la conduite opérationnelle de celles-ci. Elle introduit en outre une rigidité qui ne permet pas de tenir compte des spécificités propres à chaque situation, ni des cas dans lesquels une implication directe de l'exécutif peut se révéler pertinente. Elle peut également constituer un obstacle à la bonne compréhension et mise en œuvre des attentes et enjeux politiques relevant de la mission publique.

Le Conseil d'Etat relève à cet égard qu'une délégation systématique de la représentation de l'Etat à des tiers ne garantit pas, en soi, une meilleure clarté dans la répartition des responsabilités ni une amélioration de la gouvernance. Il considère qu'il lui appartient d'assumer ses choix en matière de participations, ainsi que de les exposer et de les défendre dans l'exercice de l'action publique et dans ses relations avec le Grand Conseil. Dans ce contexte, il apparaît préférable de ne pas instituer de règles absolues d'interdiction imposant un transfert systématique de ces attributions à des représentants externes, celles-ci relevant en premier lieu de la responsabilité politique du Conseil d'Etat.

2.3. Nécessité d'une approche flexible compatible avec le droit fédéral

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat considère qu'aucune des deux approches proposées ne saurait être érigée en principe absolu. Il convient au contraire de privilégier une analyse au cas par cas, appelée à être régulièrement réévaluée et de préserver une marge d'appréciation suffisante. L'introduction de règles légales rigides, fondées sur des interdictions de principe, ne permettrait pas de répondre de manière adéquate à la diversité des situations.

La représentation de l'Etat au sein des conseils d'administration contribue notamment à assurer un ancrage institutionnel ainsi qu'une prise en compte effective des intérêts publics. Une telle présence n'est pas, en soi, incompatible avec le régime de responsabilité du droit fédéral des sociétés

anonymes. En particulier, les articles 717 et 717a CO imposent un cadre juridique clair qui s'applique à l'ensemble des administrateurs, y compris aux membres du Conseil d'Etat : ceux-ci sont tenus d'exercer leurs fonctions avec diligence, de veiller prioritairement aux intérêts de la société et d'annoncer sans délai toute situation de conflit d'intérêts, afin que les mesures appropriées puissent être prises. Dans ce cadre, le risque de conflits d'intérêts ne justifie pas une exclusion de principe, mais requiert une gestion adéquate et circonstanciée.

Ainsi, l'enjeu ne réside pas dans l'exclusion *a priori* de certaines catégories de représentants, mais dans la recherche d'un équilibre entre les exigences de professionnalisation des organes et la légitimité politique de l'action de l'Etat. A cette fin, le Conseil d'Etat veille de plus en plus à définir des profils de compétences adaptés aux besoins spécifiques des entités concernées, afin de garantir une composition des organes conforme aux principes de bonne gouvernance ainsi qu'aux critères posés par la Directive relative à la gouvernance d'entreprise publique.

2.4. Propositions d'amélioration

Sans qu'une modification législative ne soit nécessaire, des améliorations peuvent être apportées dans le cadre existant. Le Conseil d'Etat estime en particulier opportun de préciser certains éléments de la Directive sur la gouvernance d'entreprise publique et de renforcer l'établissement de lettres de mission. A cet égard, il apparaît souhaitable que le plus grand nombre de personnes représentant l'Etat, y compris celles désignées par le Grand Conseil, bénéficient d'une telle lettre, laquelle définirait les objectifs poursuivis, les règles de *reporting* ainsi que les attentes en matière de gouvernance. Une telle évolution permettrait de renforcer la cohérence de l'action de l'Etat sans rigidifier le système.

Dans le même esprit, le Conseil d'Etat considère que la règle dite du « croisement » est un instrument pertinent de prévention des conflits d'intérêts et qu'elle est d'ores et déjà appliquée de manière régulière. Il entend d'ailleurs préciser explicitement ce principe dans la Directive relative à la gouvernance d'entreprise publique. Toutefois, son inscription dans la loi sous la forme d'une obligation générale ne permettrait pas de tenir compte des situations particulières pouvant justifier des exceptions et introduirait une rigidité contraire aux exigences d'une gouvernance adaptée. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat privilégie le maintien d'une approche souple et plus proche des réalités du terrain.

Enfin, le Conseil d'Etat relève que, au niveau fédéral, des règles ont notamment été introduites afin de limiter la participation de membres du Parlement aux conseils d'administration d'entités liées à la Confédération, dans un souci de clarification des rôles et de maîtrise des coûts (voir par ex. art. 14 let. f de la loi sur l'Assemblée fédérale [LParl ; RS 171.10] *a contrario*). Dans le cadre des présentes motions, il apparaît toutefois que la réflexion porte principalement sur la participation des membres de l'exécutif, sans aborder de manière analogue celle des membres du législatif au niveau cantonal. Le Conseil d'Etat considère qu'une approche cohérente de ces questions de gouvernance et de conflits d'intérêts devrait, le cas échéant, prendre en compte l'ensemble des fonctions concernées.

IV. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime que les propositions formulées par les motions 2026-GC-79 et 2026-GC-117 ne permettent pas de répondre de manière adéquate à la diversité des situations rencontrées ni aux exigences d'une gouvernance efficace. Conformément aux conclusions du rapport 2023-DIAF-12, il n'y a pas lieu d'introduire de nouvelles règles légales contraignantes en la

matière. Il propose dès lors de rejeter ces deux motions. Une approche plus souple et flexible permet à la fois de garantir une gouvernance appropriée des entités concernées et de préserver la capacité du Conseil d'Etat à assumer pleinement ses responsabilités politiques.

Sur le fond, le Conseil d'Etat va néanmoins dans le sens des motionnaires. Il considère opportun de réviser le cadre actuel afin de renforcer une gouvernance adéquate de ses participations en tenant compte des besoins spécifiques des entités concernés et du canton en matière de tâches publiques. Il convient donc de maintenir une approche flexible, adaptée aux besoins spécifiques du moment et des entités concernées. Celle-ci doit être fondée sur une analyse régulière de la situation au cas par cas, tout en renforçant les instruments de gouvernance existants, notamment par un usage accru des lettres de mission. Il s'engage par ailleurs à préciser explicitement la règle du « croisement » et trouve nécessaire de clarifier le besoin de lettre de mission pour toute personne désignée par l'Etat pour le représenter dans la Directive sur la gouvernance d'entreprise publique.