

# Lobby immobilier et conflit d'intérêts, les mailles larges du filet public

Les registres d'intérêts cantonaux ne disent pas toujours tout des élus, et ne prévoient pas de sanctions en cas de déclarations incomplètes. Quant à la promotion d'intérêts sectoriels, elle fait partie du système, y compris en matière immobilière. PAR ANDRÉ LOERSCH

À u début 2010, au parlement cantonal genevois, le député du Parti libéral-radical (PLR) Christophe Aumeunier suspendait, en retardant la remise d'un rapport, le processus d'élaboration d'une taxe sur les plus-values foncières. Soit un impôt devant être perçu sur les bénéfices réalisés par les propriétaires dont les terres, sur les plans d'aménagement de l'administration publique, accèdent au statut de zone à bâtir. «La taxe sur les plus-values foncières vise à tempérer les profits pharaoniques que certains propriétaires s'approprient à réaliser là où l'État va lancer de grands projets de logements», soulignait la *Tribune de Genève*, le 16 janvier 2010, en dévoilant la tactique dilatoire de M. Aumeunier, par ailleurs secrétaire général de la Chambre immobilière genevoise (CGI).

Alors que les commissions parlementaires à Genève fixent en général des délais de remise des rapports à un ou deux mois, ce n'est qu'après quinze mois que M. Aumeunier remettait le sien sur la plus-value foncière. Comme il devait l'expliquer publiquement, en retardant l'introduction de cette dernière, il souhaitait favoriser la vente de terrains dans la commune de Meyrin, où des propriétaires hésitaient à vendre à des promoteurs quelque

75000 m<sup>2</sup> de terres agricoles, passées de 6 francs le mètre carré à 450 francs après leur classement en zones à bâtir. Une transaction qui, finalement, n'a pas eu lieu.

## QUESTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

«Cela a été très mal compris à l'époque», explique aujourd'hui M. Aumeunier. «Je défendais en fait l'intérêt général. Pour convaincre les propriétaires de vendre, je leur ai annoncé l'introduction prochaine de la loi sur la plus-value. Mais c'était pour favoriser, en fin de compte, la construction de logements.» Ce qui avait alors fait réagir les médias, selon M. Aumeunier, n'était au fond pas un problème de principes, mais de communication: «Comme lobbyiste, je n'ai alors pas su faire comprendre clairement cette question d'intérêt général aux médias.»

La CGI, dont le but est «la représentation et la défense de la propriété foncière dans le canton de Genève», possède une «puissance de feu» avérée, selon l'expression de son secrétaire général. Ces dernières années, elle a été à l'origine de plusieurs référendums combattant avec succès des projets de loi sur l'imposition fiscale des propriétaires immobiliers. C'est

en 1997 que M. Aumeunier fixe «l'entrée en politique de la CGI», lorsqu'elle s'opposait à un projet d'augmentation de la fiscalité sur les gains et bénéfices immobiliers. Une entrée en matière réussie, avec plus de 66% des voix contre la loi.

«Oui, parfaitement, je suis un lobbyiste. Ou, comme je le dis aussi, un conseiller en affaires publiques.» Membre de la commission cantonale d'aménagement du territoire, membre du groupe de suivi d'un «Protocole d'accord sur le logement» signé au niveau cantonal, Christophe Aumeunier est en position idéale pour influencer les projets de loi concernant la propriété foncière dans le canton de Genève, ainsi que pour ralentir ou accélérer le processus selon sa propre perception de l'intérêt public. «Cela concerne tout le monde, j'ai un collègue député de l'ASLOCA [l'Association des locataires] qui a fait traîner la remise de rapports jusqu'à deux ans», rétorque-t-il.

De fait, la présence et le poids des groupes d'intérêts dans les processus politiques ne relèvent pas d'une anomalie en Suisse: ils sont plutôt au cœur d'un système basé historiquement sur un État faible, et des assemblées législatives dites «de milices», composées de

parlementaires à temps partiel, ancrés par ailleurs dans la réalité politique, sociale, professionnelle du pays. Si les rapports entre lobbys et parlementaires ont été régulièrement étudiés par les politologues au niveau fédéral, il existe une lacune importante au niveau cantonal, où les lieux du pouvoir sont nombreux, diffus, mélanges de liens organiques et de contacts personnels, déclinés sur des tons oscillant entre grandes déclarations officielles et politique de village.

L'approche de son rôle de député défendue par M. Aumeunier ne constitue pas une violation des règles en vigueur. L'article 24 de la Loi cantonale sur le fonctionnement du Grand Conseil précise que «dans les séances du Grand Conseil et des commissions, les députés qui, pour eux-mêmes, leurs ascendants, descendants, frères, sœurs, conjoint, partenaire enregistré, ou alliés au même degré, ont un intérêt personnel direct à l'objet soumis à la discussion ne peuvent intervenir ni voter, à l'exception du budget et des comptes rendus pris dans leur ensemble». Les promoteurs intéressés par l'achat des terrains de Meyrin en 2012 n'étaient pas des parents de M. Aumeunier, et lui-même n'était pas partie prenante de ces projets.



DANS LE CANTON DU VALAIS, LES PROCÈS-VERBAUX DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES SONT TRANSMIS AUX ARCHIVES, ET AINSI RENDUS PUBLICS, DIX ANS APRÈS LES DÉLIBÉRATIONS.

© KEYSTONE / OLIVIER MAIRE / SION / ARCHIVES



À GENÈVE, LA LOI SUR LE FONCTIONNEMENT DU GRAND CONSEIL «NE CONSTITUE PAS UNE BASE IDÉALE POUR DÉTERMINER D'ÉVENTUELS CONFLITS D'INTÉRÊTS», ANALYSE LE DÉPUTÉ UDC ERIC LEYVRAS.

© KEYSTONE / MARTIAL TREZZINI / ARCHIVES

Reste la question de l'intérêt général, que chaque député s'engage à respecter lors du serment prononcé lors de son entrée en fonction. L'intitulé sonne fort, beau et démocratique: «Je jure ou je promets solennellement, de prendre pour seuls guides dans l'exercice de mes fonctions les intérêts de la République selon les lumières de ma conscience, de rester strictement attaché aux prescriptions de la constitution et de ne jamais perdre de vue que mes attributions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du peuple.»

Cette déclaration laisse toutefois à chacun le soin de juger des «intérêts» de la République. Et ne constitue pas un obstacle à la promotion de sa propre carrière, comme le démontrait l'élection, par le Grand Conseil, du Procureur général du canton de Genève, le 1<sup>er</sup> décembre 2011.

Pour remplacer le démissionnaire Daniel Zapelli, le candidat du PLR Olivier Jornot a alors été élu avec la participation active, lors du vote, du député Olivier Jornot. Un recours avait alors été déposé auprès de la Chambre administrative cantonale, arguant d'une possible violation de l'article 24 de la loi sur le Grand Conseil. La Chambre administrative ne devait pas se prononcer sur le fond, déclarant simplement le recours irrecevable, quelques jours après son dépôt. Sur le fond, le Bureau du Grand conseil s'était quant à lui exprimé, et avait livré une interprétation de la loi qui en avait étonné plus d'un: l'article 24 ne s'appliquait pas, selon lui, en cas d'élection. «Voter», estimaient ainsi les membres du bureau, ne revenait pas à «élire». Questionné par la RTS, M. Jornot se bornait, pour sa part, à répéter, mécaniquement, qu'il avait assumé son devoir de député «jusqu'au bout».

## FICHES INCOMPLÈTES

«Ce n'était pas très heureux», se rappelle Eric Leyvraz, député UDC (Union démocratique du centre). Pour cet ancien président du Grand Conseil genevois, l'article 24 «manque de clarté» et ne constitue pas une base idéale pour déterminer d'éventuels conflits d'intérêts. Et ce malgré l'existence d'un registre dans tous les cantons romands, auquel les députés doivent eux-mêmes déclarer leurs professions et leurs liens d'intérêts. Manifestation d'une volonté de transparence, ces registres sont consultables sur les sites internet des parlements cantonaux. Quant à savoir s'ils sont tenus de manière rigoureuse, la question reste entièrement ouverte.

«Mais bien sûr que mes intérêts sont déclarés», répète plusieurs fois M. Aumeunier, avant de vérifier par lui-même sur son écran d'ordinateur. C'est un fait: début janvier 2013, la rubrique des liens d'intérêt de la fiche de

Christophe Aumeunier est tout simplement vide. Sa profession? «Secrétaire d'association», sans que l'on sache absolument pas de quelle association il s'agit. «J'ai pourtant déclaré mes intérêts», affirme le député, dont la fiche n'est pas le seul exemple permettant de douter de la précision des informations publiées par les administrations publiques cantonales.

«Comment, pas de liens d'intérêts? Je suis tout de même le président de la Fédération neuchâteloise des entrepreneurs», s'exclame le député PLR neuchâtelois Olivier Hausener. «Ah bon, ma fiche d'intérêts est vide? C'est marrant. Soit j'ai oublié de le signaler, soit ce sont eux qui n'ont pas inscrit mes informations.» Même réaction du côté du député neuchâtelois Baptiste Hurni, dont la qualité de membre du comité de l'ASLOCA ne figure pas sur ses liens d'intérêt. Une association qui, pourtant, a les moyens de lancer et faire aboutir des initiatives populaires dans ce canton.

D'autres détails, parfois, atténuent d'emblée la portée des mesures cantonales prises dans un but de transparence: la grande majorité des 150 députés du parlement du canton de Vaud ont rédigé leur fiche à la main, pas toujours en

«Si les rapports entre lobbys et parlementaires ont été régulièrement étudiés par les politologues au niveau fédéral, il existe une lacune importante au niveau cantonal, où les lieux du pouvoir sont nombreux, diffus, mélanges de liens organiques et de contacts personnels.»

caractères d'imprimerie et pas toujours d'une écriture très lisible. La pertinence de certaines indications laisse parfois songeur. Invités à signaler les «fonctions politiques importantes» qu'ils occupent, certains députés neuchâtelois se bornent à mentionner leur rôle ou leur qualité de membre de la section locale de leur parti. Des indications sans grande signification, dans un système d'élection de listes de partis, qu'on retrouve également dans certaines déclarations d'intérêts du canton de Fribourg.

Autant d'éléments qui ne facilitent pas le travail d'analyse de l'imbrication des intérêts particuliers et de l'intérêt général qui se

joue, à chaque session, dans les six parlements de la Suisse romande. Dont on sait pourtant qu'ils sont, en substance, constitués d'un agrégat d'intérêts particuliers que chacun est autorisé à défendre, jusqu'à un point difficile à déterminer.

Dans ce contexte, le canton de Vaud se distingue sur un point important des autres cantons romands, puisqu'il ne prévoit aucune mesure de restriction de parole, ou de récusation, en cas de conflit d'intérêts possible des députés. Ceux-ci sont simplement tenus de déclarer leurs liens avant leur prise de parole,

chacun étant libre de s'engager pleinement dans les discussions et les votes qui concernent leur domaine d'activité ou d'intérêt, sans que l'on sache bien si les députés s'imposent eux-mêmes un devoir de réserve. «On compte sur la sagesse traditionnelle des Vaudois», souligne en souriant Béatrice Métraux, conseillère d'État chargée du département vaudois de l'intérieur. «Chacun essaie d'être raisonnable dans ses appréciations. C'est le canton de Vaud, avec toute sa bonhomie et sa manière d'être.» Avant d'adopter une nouvelle loi sur le fonctionnement de leur Grand Conseil en

## « Les Conversations de



JEUDI 24 JANVIER 2013  
L'INDÉPENDANCE DES JOURNAUX:  
MODE D'EMPLOI

DÈS 19 HEURES, ANCIENNE GARE – SALLE NOUVEAU MONDE  
AVENUE DE LA GARE 3, FRIBOURG

Intervenants:  
**François Gross**,  
ex-rédacteur en chef de *La Liberté*  
**Louis Ruffieux**,  
rédacteur en chef de *La Liberté*

Moderation:  
**Fabio Lo Verso**,  
rédacteur en chef de *La Cité*

Avec ce premier rendez-vous à Fribourg, *La Cité* inaugure un cycle de discussions consacrées à des thématiques d'intérêt général. Elles auront lieu quatre fois par an, à Genève, Lausanne, Fribourg et Neuchâtel.

Nous invitons nos abonnés-e-s à nous rencontrer une heure avant, dès 18h pour une «conversation» uniquement dédiée à *La Cité*, sa situation, ses projets, etc. et surtout pour répondre à vos questions.



EXCEPTÉ À GENÈVE, OÙ LES PERMIS DE CONSTRUIRE SONT DELIVRÉS PAR LE CANTON, AILLEURS (ICI EN VALAIS) CE SONT LES COMMUNES QUI ONT CETTE PRÉROGATIVE © KEYSTONE / OLIVIER MAIRE / ARCHIVES

octobre 2012, les parlementaires neuchâtelois s'étaient longuement interrogés sur la question des conflits d'intérêts. Signe de l'extrême difficulté à régler cette question de manière claire et exhaustive dans un système politique de milice, les parlementaires ont, entre plusieurs versions d'article sur la récusation, opté pour la formule la plus vague, et non dénuée d'ambiguïté.

Dans le cas où un «objet de discussion» concerne «particulièrement» un député, celui-ci doit se «retirer pendant la discussion et la votation». Pas de récusation, toutefois, si le vote porte sur «l'examen des projets de loi», ou «le budget et les comptes». Soit deux moments essentiels de l'activité législative. «Nous n'avons pas réussi à trouver d'autre solution satisfaisante», commente le député PLR Philippe Bauer. «Il était impossible de faire une liste précise des cas de récusation. En ce qui me concerne, en tant qu'avocat conseil de GastroNeuchâtel, si une discussion porte sur cette structure, je choisirai de me retirer.»

#### OBSTACLE À L'ANALYSE JOURNALISTIQUE

Dans une démarche révélatrice de l'incertitude qui règne parfois lorsqu'il s'agit de déterminer un éventuel conflit d'intérêts, le parlement jurassien s'est résolu récemment à solliciter un avis du service juridique cantonal. Il s'agissait de savoir si les fonctionnaires députés pouvaient prendre part aux débats, lorsque le Grand Conseil, l'an prochain, se penchera sur les modifications de la Caisse des pensions de l'État. «Sans les fonctionnaires, je ne crois pas que nous atteindrions le quorum», précise le député socialiste Christophe Berdat.

En réalité, seuls les enseignants sont autorisés à siéger dans le Jura, pas les autres fonctionnaires. Il s'agissait, comme le précise le service juridique cantonal, de déterminer «si les personnes affiliées ou pensionnées de la Caisse de pensions de l'État, ou dont des parents sont affiliés ou pensionnés, devaient se récuser».

Dans son avis de droit, ce service a conclu à la possibilité pour ces derniers de participer aux débats. Malheureusement, pas question, pour l'instant, de connaître le raisonnement juridique de cette décision. L'avis devrait en principe devenir accessible une fois qu'il aura été communiqué à l'ensemble des députés.

Mais il est un autre principe de confidentialité, en Suisse, qui constitue un obstacle à l'analyse politique et journalistique. Celui qui entoure les procès-verbaux des commissions parlementaires, et qui va bien au-delà de l'actualité du sujet traité. Car c'est souvent

en commission que se déroule la part la plus importante de l'activité législative, d'ailleurs, publiques.

Dans le canton du Jura, une fois une décision prise sur un objet particulier, les procès-verbaux des commissions ne sont accessibles que pour les députés ou les «autorités et personnes qui en ont besoin pour l'application du droit ou pour la recherche scientifique». Après 10 ans, ces documents sont transmis aux Archives de l'État, où elles ne peuvent être consultées qu'après un délai de 15 ans, «voire 30 ans pour ceux qui contiendraient des don-

Il est un autre principe de confidentialité, en Suisse, qui constitue un obstacle à l'analyse politique et journalistique. Celui qui entoure les procès-verbaux des commissions parlementaires, et qui va bien au-delà de l'actualité du sujet traité. Les documents ne peuvent être consultés qu'après un délai de quinze à trente ans.

nées sensibles ou personnelles», précise l'administration jurassienne.

Dans le canton du Valais, les procès-verbaux sont transmis aux Archives également 10 ans après les délibérations. Ils sont consultables après une période de 30 ans, qui peut aller jusqu'à 100 ans s'ils devaient contenir des «données sensibles ou des profils de la personnalité». Tous les cantons romands prévoient des dispositions similaires, avec des délais d'accès parfois sensiblement différents (25 ans à Genève, 50 ans dans le canton de Vaud, etc.), mais toujours longs dans une perspective de décryptage de l'actualité ou de cette écriture de l'histoire à chaud que devrait être le journalisme.

Il est par ailleurs un autre élément essentiel mais difficile à déterminer pour juger de l'influence des groupes d'intérêts sur les parlements: le poids et le pouvoir effectif de ceux-ci, qui fait l'objet de perceptions parfois différentes de la part des députés eux-mêmes.

«Nous ne sommes qu'une caisse enregistreuse», s'exclame par exemple Jean-Michel Dolivo, représentant de La Gauche au Grand Conseil vaudois, faisant allusion aux moyens limités dont disposent les parlementaires de milice, face à un exécutif qui peut s'appuyer sur les professionnels de l'administration. Un avis que partage le vert genevois Roberto Brogginini qui a parfois, sur certains sujets complexes, l'impression d'être confronté au «rouleau compresseur de l'administration».

Celle-ci, forte de ses professionnels, serait en bien meilleure position que les parlementaires pour imposer ses vues. Un point de vue que tempère l'UDC Eric Leyvraz, relevant que la faculté qu'a le parlement genevois de proposer des lois n'est «pas négligeable». Tout comme le «caractère» des Genevois, qui les rendraient particulièrement revendicatifs. Même son de cloche en Valais, où le député Olivier Turin, de l'Alliance de gauche, mentionne le «caractère têtu» des Valaisans, comme un facteur de poids dans les rapports entre exécutif et législatif, qui compenserait en partie les moyens modestes mis à disposition des députés, qui perçoivent, notamment, des indemnités peu élevées.

#### ÉVALUATIONS DIFFÉRENTES

Si un député vaudois ou genevois assistant régulièrement aux séances plénières de sa(ses) commission(s) peut toucher jusqu'à environ 30 000 francs d'indemnités par an, ce montant, selon l'évaluation faite par des parlementaires eux-mêmes, se monte à 18 000-20 000 francs dans le Valais, et à quelques milliers de francs dans le Canton Neuchâtel.

Ce dernier fait figure de parent pauvre, même si la récente réforme du parlement fera passer le montant annuel des indemnités actuellement de 4000 à 6000 francs à des sommes variant entre 10 000 et 15 000 francs. «Jusqu'à présent, cela nous coûtait de siéger», souligne Baptiste Hurni. «Désormais, sans que nous ne gagnions de l'argent, nous n'en perdrons plus.» Une amélioration notable, certes, mais pas forcément décisive.

Dans les cantons romands, les députés évaluent différemment la situation, et ne sont pas toujours en mesure de définir avec certitude où s'élaborent réellement les politiques cantonales en matière foncière et en matière de logement. La confirmation qu'une enquête sur le sujet ne saurait se limiter aux seuls parlements (*lire encadré ci-contre*).

Prochain rendez-vous en février.

## Le lobby des collectivités locales

Si les lobbys actifs dans le domaine du logement et des questions foncières pèsent à l'évidence sur le travail des assemblées législatives, leur rôle doit également être envisagé au-delà de ce cadre, en tenant compte des spécificités cantonales.

Après deux tours d'horizon consacrés d'abord au contexte idéologique mouvant sur la question foncière en Suisse, puis aux liens d'intérêts dans les parlements, *La Cité* analysera à partir de février les différents tableaux cantonaux.

Excepté à Genève, par exemple, où les permis de construire sont délivrés par les autorités cantonales, dans les autres cantons romands, ce sont les communes qui disposent de ces prérogatives. Et l'on sait que les municipalités sont généralement peu enclines à céder leur autonomie, qu'elles défendent, elles aussi, à l'intérieur des parlements, où siègent de nombreux membres des exécutifs ou des législatifs municipaux.

Reflet de ces différences structurelles, il est ainsi fréquent d'entendre, lors des entretiens menés dans le cadre de cette enquête, des allusions appuyées au gouvernement «centralisé» de Genève, et aux «communes toutes puissantes» du Valais, ou à celles «relativement autonomes» des cantons de Fribourg et de Vaud.

Les collectivités locales sont bien représentées parmi les quelque 800 députés (avec leurs suppléants) des six parlements romands. Elles comptent même, au total, bien plus de représentants que les groupes d'intérêts eux-mêmes.

Près de 70 membres des exécutifs ou législatifs municipaux figurent ainsi au Parlement valaisan (sur une liste de 258 députés et députés-suppléants). À Fribourg, ils sont plus de 50, sur une liste totale de 110 députés. Dans le canton de Vaud, ils constituent, avec à peu près un tiers des parlementaires, «le premier lobby du canton», comme le souligne avec malice Béatrice Métraux, Conseillère d'État chargée du Département de l'intérieur.

«Pas besoin de lobbys venant de l'extérieur, ils sont déjà dans la place», poursuit-elle, en anticipant les résistances des collectivités locales au projet de nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire, soumis au vote le 3 mars 2013. Une manière de rappeler que c'est notamment de ces mêmes régions, au nom du respect du fédéralisme et de l'autonomie communale, que partait le référendum qui, en 1976, annulait la première tentative d'introduire une loi d'aménagement du territoire sur le plan national.

C'est également la façon dont ces intérêts-là s'organisent que *La Cité* analysera dans ses prochaines éditions. Sans négliger les associations corporatistes comme les chambres immobilières, ou les organisations de défense des intérêts des usagers comme l'ASLOCA.