



Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général concernant les instruments et mécanismes de contrôle de l'activité des cadres et du personnel communal.

(Du 21 octobre 2009)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

Le 27 septembre 2007, le Groupe socialiste, par M. Thomas Facchinetti et consorts, a déposé une interpellation 07-608 « concernant les instruments et mécanismes de contrôle de l'activité des cadres du personnel communal qui gèrent des montants financiers conséquents ou qui participent directement à l'attribution des travaux ou mandats à des tiers ». Cette interpellation faisait suite à la dénonciation pénale – en 2007 – d'un cadre de la Ville de Neuchâtel.

Lors de la séance qu'a tenue votre Autorité le 1^{er} septembre 2008, nous vous avons informé des premières mesures prises par notre Conseil, à savoir : l'exigence de fournir, à l'engagement du personnel avec responsabilités financières, un extrait du casier judiciaire et un extrait produit par l'Office des poursuites et faillites ; le renforcement du controlling et la constitution d'un groupe de travail. La réponse du

Conseil communal a satisfait l'interpellateur. En conséquence, l'objet a été classé.

Dans le prolongement de cette annonce, nous avons constitué un groupe de travail, composé du chef des Services financiers, du chef du Service des ressources humaines, du responsable du Contrôle des finances et du chef du Service juridique. Trois missions lui ont été confiées, à savoir : l'établissement d'un code de conduite du personnel, l'identification des risques et la préparation d'un concept de contrôle.

Deux axes d'analyse ont été définis :

- d'une part, l'axe de la gestion financière qui comprend le concept de contrôle et l'identification des risques (ci-après points 2 et 4.1) ;
- d'autre part, l'axe de la gestion des ressources humaines avec l'élaboration d'un code de conduite éthique à l'intention de l'ensemble du personnel (ci-après points 3 et 4.2).

2. Gestion financière

2.1. Concept de contrôle

Du point de vue financier, le concept de contrôle en place à la Ville de Neuchâtel repose essentiellement sur quatre types de contrôle, réalisés à des degrés divers : contrôle externe, contrôle interne, contrôle de gestion et système de contrôle interne ou SCI; et sur deux principes de base : séparation des fonctions et principe des « quatre yeux ». Ces éléments sont décrits ci-après.

2.1.1. Contrôle externe

Conformément à l'art. 35 al. 1 de la Loi sur les communes (LCom), du 21 décembre 1964, « *Le Conseil communal est tenu de faire procéder, au moins une fois au cours de chaque période administrative, à un contrôle fiduciaire des comptes communaux, réalisé selon les directives du département.* »

Ce contrôle est actuellement effectué par la fiduciaire KPMG SA en collaboration avec le contrôleur des finances de la Ville.

Selon le contrat passé, KPMG effectue une fois par législature un audit complet et deux revues limitées des comptes de la Ville. Cette fiduciaire procède également à une revue des règles de contrôle interne propres à chaque service et émet, en collaboration avec le contrôleur des finances, des recommandations en vue de les compléter et de les améliorer. Ces contrôles sont axés sur les aspects financiers et ont essentiellement pour but de garantir que les comptes de la Ville sont fiables et qu'ils reflètent bien la réalité.

2.1.2. Contrôle interne

Selon les art. 39 à 43 du Règlement d'administration interne de la Ville de Neuchâtel, du 12 août 2009 (RAIVN), le Contrôle des finances doit notamment s'assurer des bases légales des mouvements financiers, de l'emploi économe et efficace des fonds ainsi que de l'exactitude et du bien-fondé des activités comptables. Les contrôles portent également sur le respect et la formalisation des procédures en place, surtout dans le domaine comptable.

Dans la pratique, tous les services de la Ville doivent être contrôlés une fois par législature.

2.1.3. Contrôle de gestion

Le suivi budgétaire réalisé mensuellement relève, à l'intention des directions, les écarts significatifs entre les comptes et les montants inscrits au budget de fonctionnement.

Le suivi mensuel des investissements, récemment formalisé par l'ordre de service No 67 du 3 novembre 2008, concernant la procédure de suivi des investissements et d'indexation des dépenses, permet le suivi des dépenses et, le cas échéant, le dépôt d'une demande de crédit complémentaire.

Le contrôle des salaires, récemment intégré sous la forme d'un module spécifique dans l'outil informatique d'analyse financière @rgos, permet aux services de s'assurer que le montant des salaires imputés dans leurs comptes correspond bien aux personnes employées dans leur service.

La liste des rappels, arrangements et autres codes de blocage des débiteurs fournit aux services des informations sur l'état de leurs débiteurs permettant ainsi d'éviter une interruption dans le suivi des dossiers.

Finalement, le tableau de bord de suivi des comptes de bilan, à l'usage des Services financiers, permet de déceler des mouvements « anormaux » et de corriger les écritures des comptes concernés.

2.1.4. Système de contrôle interne

Le système de contrôle interne (SCI) est, avant tout, un instrument destiné à la conduite. Il regroupe l'ensemble des règlements et des procédures en vigueur afin de réduire les risques et d'assurer un fonctionnement optimal de la Ville. La mise en place et le suivi des procédures en question relèvent essentiellement de la compétence des chefs de services (tâche de conduite), sous la responsabilité des directions. Le Contrôle des finances n'intervient qu'à titre subsidiaire.

Le SCI doit, notamment, encourager le fonctionnement économe, efficace et conforme à la législation de l'Administration en tenant compte du rapport coût/bénéfice dans le but d'améliorer la qualité, de prévenir les erreurs et de dissuader les comportements inadéquats. Il est toutefois important de souligner que la mise en place d'un SCI doit être précédée d'une évaluation des risques au sens large du terme, ce que la Ville n'a, à ce jour, pas encore réalisé. Le point 2.2, présenté ci-après, aborde le thème de l'identification des risques.

Finalement, nous précisons que, à l'heure actuelle, le niveau de développement du SCI varie fortement selon les services, tant sur le fond (nature et fréquence des contrôles effectués) que sur la forme (description des contrôles effectués). Ce système doit donc être développé et uniformisé. Partant, il devrait combiner différentes mesures, à savoir :

- mesures réglementaires : instructions et directives ;
- mesures organisationnelles : organigrammes et processus ;
- mesures techniques : informatique et communication.

2.1.5. Séparation des fonctions

Le principe de la séparation des fonctions permet de s'assurer qu'une seule personne ne puisse pas effectuer seule des tâches jugées incompatibles les unes avec les autres.

Dans les services de petite taille, le principe de la séparation des fonctions se heurte souvent au principe de la suppléance.

Un exemple typique de séparation des fonctions est celui d'ordonnateur (celui qui ordonne un paiement) et de caissier ainsi que prévu par l'art. 28 RAIVN. Dans la pratique, les chefs de services reçoivent, contrôlent et visent les factures (rôle d'ordonnateur) qui sont ensuite payées par les Services financiers (rôle de caissier) conformément aux art. 35 et 36 RAIVN.

D'une manière générale, le principe de la séparation des fonctions implique de distinguer entre le fait de décider quelque chose et le fait de mettre en œuvre ce qui a été décidé ; le fait de faire quelque chose et celui de contrôler ce qui est fait.

2.1.6. Principe des « quatre yeux »

Le principe des « quatre yeux » repose essentiellement sur la vérification par un tiers, en général le supérieur hiérarchique, des activités exercées par un collaborateur.

Ce mécanisme est, par exemple, appliqué pour les factures d'un montant supérieur à 10'000 francs, qui nécessitent le visa du chef de service et d'un membre du Conseil, ainsi que dans le domaine bancaire (ordres de paiement, art. 37 RAIVN). Il est également utilisé dans le domaine informatique sous la forme de droits d'accès plus ou moins étendus, en ce qui concerne la possibilité de consulter, saisir et/ou valider les données.

Toutefois, le principe des « quatre yeux » connaît ses limites puisque la Ville n'a pas généralisé le système de la « signature collective à deux ».

2.2. Identification des risques

La notion de risque regroupe les risques financiers et juridiques : malversation, corruption, choix des fournisseurs, marchés publics,

facture payée deux fois, etc. ainsi que les questions telles que la sécurité au travail ou la bonne circulation de l'information entre les différents services. L'identification des risques ne vise pas à les supprimer mais à les réduire et/ou à les maîtriser dans une mesure raisonnable.

L'identification des facteurs de risque passe nécessairement par un inventaire des fonctions dites sensibles. Ces fonctions sont en rapport avec les finances et, d'une manière générale, elles accordent un certain pouvoir aux personnes qui les occupent.

Quatre groupes de fonctions considérées comme sensibles sont présentés ci-dessous.

2.2.1. Octroi d'autorisations

Le fait d'avoir la compétence d'accorder, par exemple, un permis de construire, représente un pouvoir qui peut être influencé de manière active ou passive, par l'acceptation d'invitations diverses ou de cadeaux.

C'est pourquoi, il est nécessaire que le travail de la personne qui accorde le permis en question soit revu par un tiers ainsi que le prévoit le principe des « quatre yeux » décrit ci-dessus.

2.2.2. Achats - Fournisseurs

L'achat de matériel et de prestations représente un certain pouvoir. Par ce biais, il est possible de favoriser un fournisseur, d'obtenir des ristournes, d'accepter des fausses factures avec, pour conséquence, des risques de livraison partielle, de qualité inférieure de la marchandise, etc.

Dans ce domaine, une procédure ne doit pas seulement se préoccuper de la livraison des fournitures commandées et des factures, mais également de la définition des besoins, des quantités, de la qualité, du choix des fournisseurs.

2.2.3. Prestations - Débiteurs

La vente de matériel et de prestations représente aussi un certain pouvoir. Par ce biais, il est possible de favoriser un tiers : absence de facture, prêt de matériel, octroi de subventions.

Dans ce domaine, une procédure doit tenir compte de la facturation mais aussi des stocks, du suivi des débiteurs et des abandons de créances.

En général, si les factures sont émises par les services concernés, le suivi des débiteurs et la gestion du contentieux sont centralisés aux Services financiers, à l'exception de la Gérance des bâtiments.

Pour ce qui relève de l'octroi de subventions, un « Règlement sur les subventions » a été mis en place en 2007.

2.2.4. Divers

Plusieurs services, qui sont directement en rapport avec les citoyens, fournissent des prestations « sensibles ». Citons par exemple le traitement des demandes de patentes, la perception (ou non) de taxes, l'octroi d'une place dans une crèche (meilleur rang sur la liste d'attente), un loyer de faveur, la gestion de biens pour des tiers (tutelles), l'engagement de personnel (un ami, collocation plus élevée), etc. Toutes ces prestations doivent faire l'objet d'un contrôle respectant le principe de séparation des fonctions et/ou celui des « quatre yeux ».

2.3. Constats sur la gestion financière

2.3.1. Concept de contrôle

La description du concept de contrôle, tel qu'appliqué par la Ville, permet de conclure que ledit concept génère des pratiques de contrôle issues du bon-sens. Ces pratiques sont formalisées et uniformisées à des degrés divers selon les services. Nous soulignons la difficulté, fréquemment rencontrée, de faire appliquer, dans l'ensemble de l'Administration, les règles et/ou directives de manière stricte. Nous sommes conscients de ce problème et poursuivrons nos efforts en vue de le résoudre.

2.3.2. Identification des risques

Une identification systématique des risques n'a pas encore été effectuée au niveau de la Ville. La démarche, incontournable à terme, représente une charge de travail importante. Elle nécessite une volonté affirmée et un engagement de tous les cadres, appuyés par un groupe de travail, composé d'experts désignés pour cette tâche.

En ce qui concerne les procédures de travail appliquées au sein de la Ville de Neuchâtel, il faut noter que tous les services en ont élaborées sous une forme ou une autre. Cependant, ces procédures ne sont pas toujours formalisées et il est probable qu'elles ne couvrent pas tous les risques et/ou ne permettent qu'une identification lacunaire de ceux-ci.

D'une manière générale, à l'exception du budget, des boucllements et du suivi des dépassements, il y a très peu de procédures transversales touchant plusieurs services.

Les écritures de boucllement font l'objet de procédures et de check-lists. L'accès aux comptes bancaires a été revu, notamment les droits de signature. Dans les limites de la suppléance, les fonctions d'ordonnateur et d'exécuteur sont séparées (traitement des débiteurs, créanciers et poursuites).

Finalement, les Services financiers ont élaboré plusieurs procédures – diagramme de flux, par exemple – notamment sur la « Délégation de compétences financières », la « Saisie des factures fournisseurs » ou l'« Encaissement des débiteurs ». Ces procédures internes sont encore à l'état de projet. Elles n'ont pas encore été avalisées par la direction des Finances et ne sont pas publiées dans l'Intranet. Actuellement, un groupe de travail analyse et élabore une description des procédures. En temps utile, ce groupe proposera des modélisations de procédures.

Tenant compte des constats présentés ci-dessus nous envisageons un certain nombre d'actions concrètes telles que listées dans le chapitre des recommandations du présent rapport.

3. Gestion des ressources humaines

Le Statut du personnel communal, du 7 décembre 1987, prévoit certaines règles permettant une prévention des risques de corruption que nous présentons ci-après :

3.1. Obligations du fonctionnaire

- Art. 18 al. 1: Le fonctionnaire doit exercer son activité professionnelle personnellement avec diligence, conscience et fidélité.

- Art. 22 : Le fonctionnaire doit se conformer aux ordres de service, prescriptions d'exécution et se soumettre aux mesures de sécurité et de contrôle.
- Art. 24 al. 1 : Le fonctionnaire est tenu de garder le secret sur tout ce qui a trait à des faits ou à des documents dont il a eu connaissance dans l'exercice de sa fonction. Cette obligation subsiste après la fin des rapports de service.
- Art. 26 al. 1 : Avant d'accepter une charge publique non obligatoire ou syndicale, le fonctionnaire doit aviser le Conseil communal qui ne peut s'y opposer que pour des motifs tenant à la bonne marche du service.
- Art. 27 al. 1 : Le fonctionnaire ne peut avoir une occupation accessoire qui serait inconciliable avec sa situation officielle ou les devoirs de sa charge, nuirait à sa santé ou à sa fonction, ou constituerait une concurrence inadmissible.
- Art. 27 al. 2 : Le fonctionnaire doit demander, au préalable au Conseil communal, l'autorisation d'exercer une occupation accessoire rémunérée.
- Art. 28 al. 2 : Celui qui est menacé de saisie par l'Office des poursuites a l'obligation d'en aviser immédiatement le directeur de sa section.
- Art. 30 : Il est interdit au fonctionnaire de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre, pour lui ou pour autrui, en raison de sa situation officielle, des dons ou autres avantages.

3.2. Conditions quant à la nomination des fonctionnaires

Selon l'art. 5 al. 1 du Statut, seules les personnes offrant toutes les garanties de moralité peuvent être nommées en qualité de fonctionnaire.

Dans la pratique, cette disposition n'est pas appliquée. En effet, aucune vérification des « garanties de moralité » n'est effectuée au moment de la nomination.

Nous prévoyons de déléguer au Service des ressources humaines la compétence de procéder à cette vérification pour les fonctions d'encadrement ainsi que pour les fonctions à responsabilités financières. Pour ce faire, il s'agit de définir les critères à retenir.

Qu'entend-t-on par « garanties de moralité » ?

La notion de moralité n'a pas été clairement définie lors des travaux de la Commission chargée de l'élaboration du Statut du personnel communal. Toutefois, elle est utilisée dans les normes de droit public cantonal pour réglementer certains régimes d'autorisation ou de délivrance de patentes. Par exemple, la Loi sur la police du commerce stipule que l'autorisation n'est pas accordée aux personnes qui ne présentent pas des garanties suffisantes de probité et d'honorabilité (art. 31 let. b LPCom, RS 941.01).

Par analogie aux normes de droit public cantonal, les garanties de moralité telles qu'exigées à l'art. 5 du Statut, peuvent être définies en tenant compte des critères suivants :

1. Paiement des impôts
2. Casier judiciaire vierge
3. Informations relatives à la conduite de l'intéressé et particulièrement au fait que son comportement ait donné lieu à une plainte ou plusieurs plaintes parvenues à la connaissance de l'autorité locale
4. Manière dont l'activité commerciale de l'intéressé est appréciée par les milieux professionnels ou non professionnels
5. Bonne réputation.

En outre, l'art. 6 du Statut prévoit que la nomination peut être subordonnée à des exigences particulières quant à l'âge (âge maximal), la santé ou la situation personnelle.

3.3. Mesures préventives à disposition de l'employeur

3.3.1. Suspension à titre préventif

L'art. 16 du Statut dispose que le Conseil communal peut, en cas de soupçon de faute grave, ordonner à un fonctionnaire de suspendre immédiatement son activité à titre préventif.

3.3.2. Sanctions disciplinaires

Les articles 32 ss prévoient diverses sanctions pouvant être infligées aux fonctionnaires en faute. Elles vont du blâme à la révocation.

L'article 35 du Statut énumère exhaustivement les sanctions disciplinaires prévues, à savoir:

1. Le blâme
2. La mise à pied avec réduction ou suppression du traitement au maximum jusqu'à 7 jours
3. Le déplacement dans une autre fonction avec ou sans réduction de traitement
4. La rétrogradation avec diminution de la rémunération
5. La suppression partielle ou totale de la haute paie
6. Le licenciement
7. La révocation : renvoi à l'article 17 du Statut en vertu duquel le fonctionnaire peut être révoqué en tout temps pour justes motifs.

3.3.3. Réparation du dommage

1. Selon l'article 32 du Statut, le fonctionnaire est tenu de réparer le dommage causé par la violation de ses devoirs de service.
2. En outre, le Conseil communal peut ordonner, sans préjudice d'autres mesures disciplinaires, le non-paiement de la rémunération en cas de manquement grave (art. 33 du Statut).

3.4. Mesures préventives à disposition de l'employeur avant l'exercice de la fonction

3.4.1. Extrait du casier judiciaire

La demande d'extrait de casier judiciaire par l'employeur est une question délicate. En effet, l'intérêt légitime de l'employeur à connaître des éléments relevant de la sphère privée du candidat s'oppose à l'intérêt légitime de ce dernier à la protection de la personnalité.

Selon la doctrine, le candidat qui a subi des condamnations antérieures n'est pas tenu d'en faire part à son employeur. En revanche, il doit répondre avec exactitude aux questions de ce dernier si les condamnations ont un lien direct avec la prestation de travail à fournir. Ainsi, le droit de l'employeur de demander un extrait du casier judiciaire s'analyse en tenant compte des circonstances et des besoins de l'employeur en fonction du poste et des responsabilités du travailleur.

Concernant les condamnations figurant au casier judiciaire, les employeurs peuvent exiger de connaître les infractions qui se trouvent en rapport avec l'aptitude à remplir un emploi. Néanmoins, ce principe pose problème quant à sa mise en oeuvre pratique vu que l'autorité qui délivre le casier judiciaire ne trie pas les infractions quant à leur type.

En l'espèce et depuis la dénonciation pénale survenue en septembre 2007, le Service des ressources humaines demande la production d'un extrait du casier judiciaire lors de l'engagement de cadres amenés à gérer des montants financiers conséquents ou à participer directement à l'attribution de travaux ou de mandats à des tiers. Par conséquent, les délits pour lesquels l'Administration communale serait en droit de requérir des renseignements consistent principalement dans des infractions contre le patrimoine.

Selon Gabriel Aubert (*La protection des données dans les rapports de travail* in : Journée 1995 du droit du travail et de la sécurité sociale, Volume 15, Zurich 1999, p. 160 ss.), l'employeur ne peut pas requérir des informations quant à d'éventuelles condamnations radiées du casier judiciaire. En effet, le travailleur peut légitimement revendiquer un droit à l'oubli de toutes les condamnations qui ne figurent plus au casier judiciaire.

En vertu de l'arrêté concernant le casier judiciaire et le contrôle cantonal des condamnations (RSN 340), « des extraits du casier judiciaire neuchâtelois et du contrôle cantonal sont délivrés gratuitement, dans un but officiel et sur demande motivée, à certaines autorités dont les conseils communaux ».

Vu ce qui précède, notre Conseil conclut que, dans le cadre d'une nomination et/ou d'un engagement d'une personne à des fonctions d'encadrement ou à responsabilités financières, le but officiel est évident.

Quant à la motivation relative à une demande d'extrait, la Ville peut invoquer un intérêt public prépondérant.

3.4.2. Demande d'extrait de l'Office des poursuites et faillites

A titre de prévention, le Service des ressources humaines exige également la production d'un extrait délivré par l'Office des poursuites et faillites à l'engagement de cadres qui gèrent des montants financiers conséquents ou qui participent directement à l'attribution de travaux ou de mandats à des tiers.

Cette exigence est conforme à l'art. 28 al. 2 du Statut du personnel communal qui stipule que « celui qui est menacé de saisie par l'Office des poursuites a l'obligation d'en aviser immédiatement le directeur de sa section ».

3.5. Constats sur la gestion des ressources humaines

En matière de politique du personnel, nous constatons que le Statut contient suffisamment de dispositions claires en ce qui concerne la prévention des comportements à risque – corruption, malversations, gestion déloyale, abus de confiance, etc.

Comme mentionné aux points 3.4.1 et 3.4.2, le Service des ressources humaines a déjà mis en application l'exigence de fournir un extrait du casier judiciaire ainsi qu'un extrait délivré par l'Office des poursuites pour les fonctions de cadres et celles à responsabilité financière.

A ce jour, cette démarche n'a pas fait l'objet d'une procédure formalisée. Le Service des ressources humaines intégrera cette procédure dans ses directives internes.

4. Mesures envisagées

4.1. Du point de vue de la gestion financière

Pour renforcer les pratiques et dispositions déjà en vigueur au sein de la Ville de Neuchâtel en matière de prévention et de lutte contre les risques de corruption, notre Conseil entend, sur la base du rapport de KPMG du 10 janvier 2008 relatif à la gestion du risque de fraude et d'autres comportements inappropriés, mettre en œuvre les quatre actions suivantes, auxquelles s'ajoutent quatre mesures déjà prises :

- **Uniformisation des procédures.** A l'heure actuelle, les procédures sont très peu unifiées au niveau de la Ville dans son ensemble : peu de procédures transversales, absence de procédures types ou d'une « procédure sur les procédures ». Comme déjà dit plus haut, un groupe de travail mène une réflexion sur ce thème.
- **Principe des « quatre yeux ».** Si ce principe est appliqué pour les factures supérieures à 10'000 francs, il doit être généralisé pour les montants inférieurs.
- **Double signature.** Selon l'art. 1 RAIVN, la Commune est engagée par la signature collective de la présidence du Conseil communal et de la personne responsable de la Chancellerie. Dans la pratique, de nombreux contrats « dans le cadre du budget » sont signés par un seul membre du Conseil communal ou par un seul chef de service. Une réflexion doit être menée à ce sujet, notamment en lien avec la délégation des pouvoirs que notre Conseil peut attribuer à ses membres.
- **Réglementation de la procédure de choix des fournisseurs.** Si la question du paiement des factures est assez bien réglée, celle du choix des fournisseurs pour des montants de moyenne importance est moins claire : définition des besoins, qualité du travail et de la marchandise, délais, etc. surtout pour les montants de moyenne importance. Plus précisément, le contrôle ne devrait pas intervenir uniquement au niveau du paiement de la facture, mais également au niveau de la commande. Une procédure doit être mise en place.

A ces quatre actions, s'ajoutent quatre mesures déjà appliquées, mais qui pourront encore être adaptées, à savoir :

- **Amélioration de la gestion de l'argent en espèces.** La caisse principale de la Ville a été fermée il y a quelques années et plusieurs services travaillent avec des cartes de débit bancaire ou postal.
- **Uniformisation de la gestion des comptes bancaires.** Le nombre de comptes est limité et les flux financiers ont été centralisés aux Services financiers à l'exception de ceux de la Gérance des bâtiments et des Services sociaux.
- **Limites des compétences en fonction du montant de la dépense.** Le principe de la délégation de compétences est réglé par l'art. 36 RAIVN. Un contrôle est effectué sur la base de la facture (visa dès 10'000 francs). Ce point peut encore faire l'objet d'une adaptation.
- **Formalisation d'une procédure unifiée d'offre et d'adjudication.** Ce point est réglé par la Loi cantonale sur les marchés publics (LCMP) ainsi que par son Règlement d'exécution (RELCMP). Des « valeurs-seuils » sont fixées en fonction de la nature des prestations souhaitées (fournitures, services ou constructions). Différentes procédures sont applicables (de gré à gré, sur invitation, etc.) en fonction de la valeur et de la nature de ces prestations.

De plus, l'art. 45 RAIVN précise que les directions sont compétentes pour procéder aux adjudications jusqu'à concurrence de 50'000 francs. Pour les montants supérieurs, elles doivent en référer à notre Conseil. Notons encore que certains services appliquent des « valeurs-seuils » inférieures à celles prévues par la loi de manière à faire également jouer la concurrence pour des montants moins importants.

4.2. Du point de vue de la gestion des ressources humaines

- **Code de comportement.** En complément aux règles déjà prévues par le Statut du personnel communal et rappelées ci-avant (point 3.5), notre Conseil vous adresse, en annexe au présent rapport, un « Code de comportement du collaborateur ».

Ce document a notamment pour objectif de responsabiliser individuellement le personnel communal dans l'accomplissement de ses activités. Il mentionne également ce que le personnel est en droit d'attendre de l'employeur en termes de conditions de travail, de rétribution et de développement professionnel.

Ledit code de comportement va, désormais, accompagner la lettre d'engagement de tout nouveau collaborateur. Le Service des ressources humaines l'adressera également en double exemplaire à l'ensemble du personnel en fonction, pour signature.

- **Extrait délivré par l'Office des poursuites et faillites.** Dans le prolongement de la procédure décrite au point 3.4.2, notre Conseil envisage de demander, à intervalles réguliers – tous les cinq ans environ – un nouvel extrait délivré par l'Office des poursuites et faillites, à titre de prévention, de signal d'alarme et, le cas échéant, de mise en place de mesures d'accompagnement de personnes en difficulté financière.

5. Recommandations du Secrétariat d'état à l'économie (SECO)

En complément à l'ensemble des mesures mentionnées ci-dessus, notre Conseil entend s'inspirer des recommandations établies par le SECO, à savoir :

Mesures organisationnelles

- Veiller à la transparence du déroulement de nos transactions commerciales. Fixer les processus par écrit et les conserver dans nos archives.
- S'assurer que chaque collaborateur dispose d'un cahier des charges avec des compétences clairement définies.

- Identifier les activités et postes de travail particulièrement exposés à la corruption.
- Réduire les risques en recourant au double contrôle et à l'obligation de faire contresigner les engagements.
- Accorder une attention particulière au choix des fournisseurs et rester vigilants lors de leurs interventions.

Mesures concernant le personnel et le management

- Sensibiliser le personnel au problème de la corruption et à ses conséquences. Etablir et distribuer à nos collaborateurs une liste récapitulative des signes les plus caractéristiques de la corruption.
- Former spécialement, si nécessaire, nos collaborateurs les plus exposés.
- Créer un point de contact (un interlocuteur, une adresse électronique, etc.) auquel les collaborateurs pourront signaler, sans risque de désagréments, les sources de problèmes ou les soupçons de corruption et obtenir des conseils utiles.
- Rémunérer correctement nos collaborateurs.

Mesures de contrôle

- Les meilleures résolutions sont de peu d'utilité si elles ne sont pas correctement appliquées ni suivies d'un contrôle efficace. Le respect des directives internes et des prescriptions en matière de contrat et de comptabilité doivent faire l'objet de tests réguliers et de contrôles aléatoires. Tester le niveau de connaissance de nos collaborateurs sur la question de la corruption et repérer leurs faiblesses et lacunes.
- Examiner systématiquement les problèmes et les éventuels cas de corruption survenus et procéder aux corrections nécessaires. Dresser la liste des solutions les plus efficaces (Best Practices).

6. Conclusion

Notre Conseil a approuvé le code de comportement annexé. Dans ce sens, il charge le Service des ressources humaines de procéder comme annoncé au point 3.5, à savoir que :

- Le code de comportement sera envoyé à l'ensemble du personnel pour signature.
- Le code de comportement fera partie des documents annexés à la lettre d'engagement de tout nouveau collaborateur.

Par ailleurs, comme mentionné au point 2.2 du présent rapport, l'identification des facteurs de risque passe, nécessairement, par un inventaire des fonctions dites sensibles. La démarche représente une charge de travail importante. Dans ce sens, notre Conseil envisage de mandater un groupe d'experts internes et/ou externes à la Ville chargé d'évaluer les risques financiers et juridiques et de prévoir des mesures concrètes.

Finalement, quatre actions concrètes relevant de la gestion financière sont proposées au point 4 du présent rapport qui sont :

- l'uniformisation des procédures ;
- le principe des « quatre yeux » ;
- la double signature ;
- la réglementation de la procédure de choix des fournisseurs.

Concrètement, notre Conseil chargera les Services financiers, avec l'appui des autres services concernés, de mettre en œuvre les actions susmentionnées et de s'assurer, par des contrôles réguliers, que les mesures préconisées sont bien appliquées.

Tout ce qui précède va dans le sens d'une amélioration des procédures. Il faut rester conscient que le « risque zéro » n'existe pas et que des failles peuvent toujours subsister.

Tout en réitérant sa confiance et en remerciant les cadres de l'Administration communale de leur soutien et de leur vigilance, notre Conseil leur adressera le présent rapport et organisera une séance afin de les sensibiliser à la problématique du risque de fraude et autres comportements inappropriés.

C'est dans cet esprit que nous vous invitons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, à prendre acte du présent rapport d'information.

Neuchâtel, le 21 octobre 2009

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL :

La présidente,

Le chancelier,

Françoise Jeanneret

Rémy Voirol

FINANCES

RESSOURCES HUMAINES

CODE DE COMPORTEMENT

de l'Administration communale – Ville de Neuchâtel¹

ENGAGEMENT INDIVIDUEL

Préambule :

Le personnel employé dans l'Administration communale fournit des prestations qui servent les intérêts de la collectivité. L'exercice quotidien des différentes missions confiées aux collaborateurs doit reposer sur des valeurs d'intégrité et d'éthique du service public.

L'objectif du présent Code de comportement vise à responsabiliser individuellement chaque employé dans l'accomplissement de ses activités au sein de l'Administration communale. Ledit code s'inscrit en complément aux chapitres relatifs aux obligations du fonctionnaire ainsi qu'à la responsabilité et aux sanctions disciplinaires du Statut du personnel communal, du 7 décembre 1987.

Ce Code s'applique à l'ensemble du personnel communal. Par sa signature, chacun s'engage à suivre les principes fixés dans ce document ainsi que les dispositions du Statut du personnel et de son règlement d'application.

En conséquence, je soussigné, m'engage :

1. à aborder les interlocuteurs aimablement, sans préjugés, et en m'efforçant de répondre à leurs attentes. Dans ce sens, je justifie la confiance qui m'est témoignée en travaillant de façon professionnelle.
2. à faire preuve de loyauté envers mon employeur et à respecter la confidentialité des informations auxquelles ma profession donne accès. Cette règle s'étend, en particulier, à l'exercice de ma liberté d'expression.
3. à demeurer crédible et intègre dans mes comportements tant professionnels que personnels. Je n'exerce aucune activité, lucrative ou non, incompatible avec les tâches que j'assume au sein de la Ville. En aucun cas je ne tire parti de ma situation professionnelle à des fins privées, personnelles ou pour des tiers.

¹ Inspiré du Code de comportement approuvé par le Conseil fédéral le 19 avril 2000

4. à n'accepter, directement ou indirectement, aucun cadeau ou avantage susceptible de restreindre mon indépendance et ma liberté d'action. Les attentions usuelles de peu d'importance doivent faire l'objet d'un courrier de remerciement avec la mention de la copie à la direction.
5. à ne faire usage ni de l'argent, ni des instruments de travail, ni des informations ou autres valeurs non matérielles au détriment de l'intérêt public, à des fins personnelles ou dans l'intérêt de mes proches.
6. à informer mes responsables hiérarchiques de tout conflit d'intérêts personnels survenant dans l'accomplissement de mes tâches. Je n'exécute aucun mandat au mépris du droit. Conjointement avec mes responsables hiérarchiques, nous cherchons une solution par le dialogue.

De plus, je souscris aux principes suivants :

7. de bonnes conditions de travail augmentent ma satisfaction et réduisent les risques de comportements incorrects ;
8. j'ai droit non seulement à une rétribution de mes prestations mais aussi à des entretiens d'information, à des perspectives de développement professionnel, à une atmosphère de travail stimulante ainsi qu'au respect de ma personnalité.

Finalement, je prends acte :

9. qu'il appartient à chacun d'observer le présent Code de comportement, étant entendu que les responsables hiérarchiques montrent l'exemple en matière d'éthique professionnelle ;
10. qu'à cette fin, des mesures d'information, à tous les niveaux, soutiennent chaque membre du personnel.

Je soussigné reconnais par la présente avoir reçu une copie et avoir pris connaissance du Code de comportement en vigueur au sein de l'Administration communale de la Ville de Neuchâtel et consens à en respecter l'intégralité des termes. Je déclare avoir bien compris qu'en cas de violation d'un des termes de ce Code, je m'expose à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à la rupture du contrat de travail, conformément à l'article 35 du Statut du personnel communal, du 7 décembre 1987.

Lu et approuvé le

Signature de l'employé

.....