

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 6 novembre 2009

Projet de loi

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 70, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

Chaque département, par délégation du Conseil d'Etat, est compétent pour :

- b) la défense adéquate de ses droits, en matière pécuniaire, à l'égard de tiers, sous réserve des articles 71, lettre f, et 71A à 71C.

Art. 71, lettre f (nouvelle)

Le département des finances est compétent pour :

- f) la gestion centralisée du contentieux pécuniaire de l'administration cantonale, incluant la reprise des activités résiduelles de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève, en liquidation.

Art. 71A Contentieux pécuniaire (nouveau)

La gestion centralisée du contentieux pécuniaire de l'administration cantonale est mise en place de manière progressive et selon des périmètres successifs à définir par le Conseil d'Etat.

Art. 71B Exécution forcée (nouveau)

Les arrêtés, décisions et bordereaux d'émoluments de l'autorité administrative compétente sont assimilés à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.

Art. 71C Compétences relatives à la succession de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève, en liquidation (nouveau)

Les compétences relatives à la gestion des créances ainsi que des actifs résiduels repris de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève, en liquidation, se répartissent comme suit :

- a) les aliénations d'immeubles sont soumises à l'article 80A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847;
- b) les abandons de créances sont du ressort du Conseil d'Etat. Au-delà de 100 000 F, ils sont au surplus soumis à l'approbation de la commission des finances du Grand Conseil.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert HENSLER

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Préambule

Le Conseil d'Etat a adopté le 30 mars 2006 un plan de mesures P1, qui contient les objectifs de la législature 2005-2009, visant à améliorer le fonctionnement et l'efficacité de l'Etat. Dans cette liste figure la mesure P1-58, qui marque sa volonté de « *mettre en place un Centre unique de gestion du contentieux de l'Etat* ». En novembre de la même année, un deuxième plan de mesures P2 est venu compléter le premier. Il a défini la mesure P2-42, qui s'est fixé pour objectif de « *constituer un Centre du contentieux pour l'ensemble de l'Etat de Genève - étape 2* ».

Ces deux mesures correspondent en fait à deux étapes du même projet, les premières études ayant conclu à la nécessité de définir des périmètres d'action successifs. L'idée d'origine de la mesure P1-58 est de centraliser dans un premier temps la gestion des actes de défauts de biens, tandis que la mesure P2-42 vise à unifier la gestion des dossiers de contentieux dès l'ouverture de la procédure de poursuite.

Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui concrétise l'intention affirmée par le Conseil d'Etat en début de législature. Il a été précédé par une phase préparatoire relativement longue, consistant en l'état des lieux de la gestion des factures et du contentieux au sein de l'administration.

II. Gestion du contentieux

1. Définition du contentieux

On distingue quatre phases successives possibles dans la gestion des factures émises par l'Etat :

- A : la facturation des prestations de l'Etat;
- B : l'encaissement ou l'envoi de rappels aux débiteurs des factures impayées;
- C : la poursuite des débiteurs réfractaires;
- D : la gestion des actes de défaut de biens qui clôturent les poursuites infructueuses.

La notion de contentieux s'applique aux phases C et D de la gestion des factures.

La phase D correspond au « petit périmètre » de la mesure P1-58, la phase C au « moyen périmètre » de la mesure P2-42.

Il s'agit uniquement du contentieux pécuniaire, par opposition au contentieux juridique, qui continuera à être traité de manière spécifique par les départements concernés.

2. Définition du domaine d'application du projet de loi

2.1 Champ d'application général

Le présent projet de loi pose le principe qui permettra à terme une gestion centralisée du contentieux pécuniaire, mais laisse au Conseil d'Etat le soin d'en définir les périmètres successifs, de manière progressive. Ce sont en effet des mesures d'organisation qui ne nécessitent pas de forme légale. La définition du champ d'application fera en conséquence l'objet d'un règlement, qui pourra être modifié au fur et à mesure de l'avancement des procédures, en toute souplesse et transparence.

Dans les grandes lignes, le Conseil d'Etat prévoit de débiter par la phase D, à savoir la gestion des actes de défauts de biens, puis de poursuivre avec la phase C, soit la gestion des procédures de poursuite.

2.2 Reprise des actifs et passifs de la Fondation de Valorisation, en liquidation

Le présent projet de loi se place par ailleurs dans le contexte de la loi 10202, du 29 avril 2008, relative à la dissolution de la Fondation de Valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève (ci-après, la Fondation).

L'article 6, alinéa 4 prévoit qu'au terme de la liquidation, au plus tard le 31 décembre 2009, « l'Etat de Genève succède à la Fondation en liquidation avec tous ses droits et obligations ».

La gestion des actifs et passifs repris par l'Etat en vertu de la loi (créances et biens immobiliers résiduels, actes de défaut de biens, reconnaissances de dettes et conventions de remboursement) sera prise en charge par le département des finances.

2.3 Cas particuliers

Il incombera au règlement d'application de prendre en compte certaines particularités. Ainsi, compte tenu notamment des dispositions légales relatives au secret fiscal et des structures actuellement en place, il est prévu de laisser en dehors du périmètre du projet de loi la gestion du contentieux spécifique de l'administration fiscale (AFC) ainsi que, dans un premier temps, le contentieux assumé pour le compte d'autres services.

3. Responsabilité et compétences de décision

Le présent projet de loi prévoit que la gestion centralisée du contentieux de l'Etat, incluant la reprise des activités résiduelles de la Fondation, sera intégrée au département des finances. Le règlement sur l'organisation de l'administration sera modifié en conséquence.

3.1 Compétences spécifiques au contentieux hérité des activités de la Fondation de Valorisation, en liquidation

Comme cela est prévu par la loi 10202, l'Etat succèdera de plein droit à la Fondation au 1^{er} janvier 2010, sans qu'il soit nécessaire de prévoir d'autres dispositions légales. A cette date, il prendra formellement la place du collège des liquidateurs nommé par le Conseil d'Etat. La commission de contrôle du Grand Conseil prévue pour contrôler les activités de la Fondation cessera également de plein droit son activité. Les dispositions qui la concernent sont en effet abrogées au 31 décembre 2009 (cf. art. 3 souligné de la loi 10202).

Compte tenu de cet historique et de la lourde perte subie par l'Etat dans ce dossier, le Conseil d'Etat estime opportun que les décisions d'abandon de créances puissent être prises par le Conseil d'Etat, respectivement soumises au Grand Conseil, selon l'importance du montant en jeu. Cette question fait dès lors l'objet d'un article spécifique, fixant un seuil de 100 000 F, qui articule la compétence de ces deux autorités.

Cette disposition légale est également justifiée par le fait que, contrairement au contentieux ordinaire de l'Etat, le contentieux hérité de la Fondation se compose d'un nombre de dossiers relativement faible, pour des montants en jeu qui peuvent s'avérer très importants.

Les dossiers se rangent dans les quatre catégories suivantes.

a) Biens immobiliers résiduels

Dès le 1^{er} janvier 2010, ces actifs, devenus propriété de l'Etat, ne pourront être aliénés qu'en conformité avec l'article 80A de la Constitution. La compétence d'en autoriser la vente appartiendra donc au Grand Conseil, en application de la règle constitutionnelle ordinaire.

D'ici là, tous les prix de vente des biens immobiliers auront été validés par la commission de contrôle de la Fondation, puisque les activités de cette dernière sont maintenues en vertu de la loi 10202 jusqu'à cette date.

En vertu des pleins pouvoirs découlant de sa compétence constitutionnelle, le Grand Conseil aura toute latitude en matière de fixation des prix et pourra soit adopter les mêmes règles que la commission de contrôle, soit en prévoir d'autres.

b) Créances résiduelles

Il s'agit des créances (hypothécaires ou chirographaires) cédées à la Fondation, liées à un bien immobilier dont le débiteur est toujours propriétaire.

Il appartiendra au département des finances d'apprécier l'opportunité de racheter par compensation de créances la créance d'un débiteur dans l'attente de la revente du bien ou de provoquer la vente de l'immeuble par le biais de la procédure de poursuite. Les éventuels abandons de créances seront régis par la procédure décrite ci-après (lettre d).

c) Actes de défaut de biens

Il appartiendra au département des finances de décider des mesures à prendre et des actions à poursuivre concernant le recouvrement des créances matérialisées par les actes de défaut de bien, s'agissant de la gestion ordinaire des actes de défaut de bien.

En revanche, dès lors qu'il s'agira de renoncer définitivement à toute action en recouvrement sur la base des actes de défaut de biens, cela équivalra à un abandon de créances. Dès lors, les dispositions prévues ci-dessous (lettre d) s'appliqueront.

d) Abandons de créances

Les abandons de créances résultant des créances, conventions et reconnaissances de dettes reprises de la Fondation, s'entendent par débiteur ou par groupe d'affaires relatives à un débiteur. Le travail consiste notamment à estimer, dans le cadre des enquêtes ou des négociations avec les débiteurs, quel montant des créances détenues peut être récupéré, respectivement doit être abandonné.

Ce travail fait, le département des finances soumettra au Conseil d'Etat les propositions de décision d'abandon de créances.

Au-delà de 100 000 F, les décisions d'abandon de créances devront être approuvées par la commission des finances du Grand Conseil.

4. Plan financier

Le plan financier sur cinq ans annexé montre que le solde des actifs résiduels, des engagements et conventions hérités de la Fondation dès le 1^{er} janvier 2010 va générer à lui seul une rentabilité dès la première année d'activité et pour les cinq ans projetés. A cela s'ajouteront les produits inhérents à la gestion des actes de défaut de biens et du contentieux des départements.

III. Commentaire par articles

Traitant d'une nouvelle compétence donnée au département des finances, ce projet de loi est présenté sous la forme d'une modification de la LGAF, plus précisément des articles 70 et 71, consacrés aux compétences respectives des départements et du département des finances. Cette forme est toutefois provisoire. En effet, ces articles seront fondamentalement révisés dans le courant de l'année 2010, dans le cadre de la révision de la LGAF à laquelle souhaite procéder le département des finances. Les compétences des diverses entités en matière de comptabilité et de gestion financière seront revues et précisées par voie légale ou réglementaire. Cela va également dans le sens des remarques récemment émises par la Cour des comptes dans son rapport rendu public le 11 juin 2009, consacré à l'organisation et la fonction comptables à l'Etat de Genève.

Art. 70 (modification de la lettre b)

L'alinéa 1 lettre b donne actuellement à chaque département de l'administration la compétence de défendre ses droits en matière pécuniaire à l'égard de tiers. Etant donné que cette compétence sera désormais répartie en fonction des étapes du recouvrement, il est nécessaire de modifier cet article, afin qu'il ne soit pas en contradiction avec les nouvelles dispositions proposées par le présent projet de loi. La modification consiste en un renvoi aux nouveaux articles, plus précisément en une réserve de ceux-ci.

Article 71 (nouvelle lettre f)

La nouvelle lettre f donne formellement au département des finances la double compétence de gérer le contentieux de manière centralisée et de reprendre les activités afférentes à la Fondation. Conformément aux principes de rédaction législative, seul le département responsable est désigné ici.

L'organisation au niveau du département fera l'objet d'une modification ultérieure du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale (ROAC B 4 05.10), du 18 juin 2008.

Art. 71 A (nouveau)

Cet article pose le principe d'une mise en place progressive et contient une clause de délégation législative en faveur du Conseil d'Etat, qui l'habilite à définir les périmètres successifs du champ d'application, par voie réglementaire.

Ce mode de faire est compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs et confère à l'autorité d'exécution la souplesse d'organisation nécessaire.

Art. 71 B (nouveau)

Il est profité de la présente modification pour introduire dans la législation générale, représentée par la LGAF, la clause "standard" permettant aux décisions de l'Etat de bénéficier de la qualité de titre exécutoire au sens de la loi sur la poursuite pour dette et la faillite. Cette clause existe dans de nombreuses législations particulières; en plaçant ici, on lui assure un caractère exhaustif et on améliore la sécurité juridique.

Art. 71 C (nouveau)

Formellement, les décisions d'abandon de créance sont du ressort du Conseil d'Etat, sur la base des dossiers et propositions qui lui sont soumis par le département des finances. La commission des finances du Grand Conseil doit au surplus approuver les décisions du Conseil d'Etat lorsqu'elles portent sur des montants de 100'000 F et plus.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe : Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle (plan financier sur 5 ans)

Projet présenté par le département des finances

	PB 2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL des charges de fonctionnement induites	22'995'669	1'393'500	1'684'500	1'975'500	2'216'500
Charges en personnel (30)	895'669	1'150'500	1'388'500	1'626'500	1'864'500
Dépenses générales (31)	190'000	243'000	296'000	349'000	352'000
Charges financières (32)	500'000	0	0	0	0
Pertes sur ventes d'actifs résiduels ex-FondVal (35)	21'410'000	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	37'515'755	3'932'000	5'632'000	6'802'000	7'773'000
Revenus liés à l'activité (42)	4'105'000	3'932'000	5'632'000	6'802'000	7'773'000
Utilisation provision pour pertes ex-Fondval (43)	21'410'000	0	0	0	0
Dissolution provision sur intérêts non affectés ex-Fondval (43)	12'000'000	0	0	0	0
Participation sur pertes de gains et maladie (43)	755				
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT	14'520'086	2'538'500	3'947'500	4'826'500	5'556'500