

Date de dépôt : 11 janvier 2011

Rapport

de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier :

- a) PL 10662** **Projet de loi constitutionnelle de M^{me} et MM. Eric Leyvraz, Stéphane Florey, Patrick Lussi, Christo Ivanov, Marc Falquet et Céline Amaudruz modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)** (*Soumission du Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes et obligation de collaborer et de renseigner des entités soumises aux contrôles*)
- b) PL 10663** **Projet de loi de M^{me} et MM. Eric Leyvraz, Stéphane Florey, Patrick Lussi, Christo Ivanov, Marc Falquet et Céline Amaudruz modifiant la loi instituant une Cour des comptes (D 1 12)** (*Soumission du Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes et obligation de collaborer et de renseigner des entités soumises aux contrôles*)

Rapport de majorité de M. Ivan Slatkine (page 1)

Rapport de minorité de M. Eric Stauffer (page 32)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Ivan Slatkine

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de contrôle de gestion (ci-après CCG) s'est réunie à 7 reprises pour étudier les projets de loi 10662 et 10663. Les 7 séances se sont déroulées sous la présidence de M. Francis Walpen. M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique de la CCG, a assisté à toutes les séances et les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Angela Gonzalez à l'exception de celui de la séance du 18 octobre 2010 qui a été tenu quant à lui par Mme Nicole Seyfried.

Présentation des projets de loi

Audition de M. Eric Leyvraz, député UDC premier signataire des projets de lois

M. Leyvraz indique avoir participé à la Commission des finances pendant deux ans et que ladite commission a reçu plusieurs fois la Cour des comptes. Au surplus, M. Leyvraz a participé aux présentations de la Cour des comptes. Après 3 années de fonctionnement, des lacunes ont pu être constatées. M. Leyvraz relève que dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat est soumis aux contrôles de la Cour des comptes, ce qui n'est pas le cas à Genève. Or, le Conseil d'Etat a la possibilité de réponse sur des sommes importantes, des sommes qui échappent directement au Grand Conseil. Il lui semble donc logique que le Conseil d'Etat de Genève soit soumis aux contrôles de la Cour des comptes. Il souligne que l'ère de la transparence qui s'impose aujourd'hui implique la clarté des comptes et la connaissance de l'emploi de l'argent. Raisons pour lesquelles il propose, dans un souci d'égalité et de transparence, ces deux projets de loi.

M. Leyvraz indique que l'article 7a, alinéa 2 du PL 10663 – *La violation de l'obligation de collaborer et de renseigner est sanctionnée par le Conseil d'Etat* – comporte une erreur, car évidemment le Conseil d'Etat ne va pas se sanctionner lui-même.

Selon les signataires des deux projets de loi, il leur semble qu'une modification de la Constitution genevoise est nécessaire pour soumettre aux contrôles de la Cour des comptes le Conseil d'Etat. Néanmoins, si un juriste démontre que seule une modification de la loi instituant une Cour des comptes (D 1 12) est nécessaire, alors ils pourraient retirer le projet de loi constitutionnel.

Discussion de la commission

Pour un commissaire de l'Entente, ces deux projets de loi soulèvent des questions liées à des problèmes de fonctionnement de nos institutions. Il constate que la Cour des comptes est le quatrième pouvoir. Il est d'avis qu'une modification des rapports entre ces quatre pouvoirs passe par une votation populaire. S'agissant du contrôle de la Cour des comptes, il se demande s'il va falloir finir par recourir à la CEDH dans ces vices sans fin du contrôle. Selon lui, si l'article 3, lettre e mentionne « le Conseil d'Etat », l'exécutif *in corpore*, alors il octroie un pouvoir exorbitant à la Cour des comptes et touche ainsi à la séparation des pouvoirs, car une hiérarchie est créée au détriment d'un des quatre pouvoirs qu'est l'exécutif. Il pense également que cet article affaiblit considérablement les compétences du Grand Conseil en matières financière et de contrôle.

Pour un commissaire de l'Alternative, si le but est un meilleur contrôle au sein des départements avec une obligation de collaborer et renseigner, alors elle demande s'il ne serait pas plus cohérent de modifier la B 5 05 (loi générale relative au personnel de l'administration). Pour cette commissaire, la présentation des projets de loi n'est pas très claire concernant la définition qui doit être donnée à ce contrôle du Conseil d'Etat. Si le contrôle du Conseil d'Etat implique un accès aux procès-verbaux de ce dernier, alors elle rejoint les craintes soulevées par le commissaire de l'Entente.

Le commissaire de l'UDC insiste sur le souci de transparence et précise qu'il ne s'agit pas de créer un pouvoir supplémentaire. Il s'agit uniquement de donner les moyens d'investigation nécessaires à la Cour des comptes, même s'agissant du Conseil d'Etat.

S'en suit un échange entre les commissaires afin de déterminer les auditions à venir. Il ressort des débats que seront auditionnés, outre la Cour des comptes, le président de la commission III de la Constituante, la présidente de la Cour des comptes du canton de Vaud, le président du Conseil d'Etat et le président de la Commission des finances. En outre, sera demandé

via le service du Grand Conseil, un avis de droit concernant les relations entre la Cour des comptes et le Conseil d'Etat¹.

Audition de la Cour des comptes : M^{me} Stalder, M. Geiger (président), M. Zuin

M. Geiger, président de la Cour en 2010, annonce que la Cour des comptes tient à faire une déclaration préliminaire concernant ces projets de loi. Il lit :

« La Cour des comptes n'a aucun pouvoir normatif, elle ne peut pas donner des conseils en matière de création législative ;

En l'occurrence, la question posée est du domaine de la création législative, et non pas du domaine de son interprétation ;

Il ne s'agit pas, non plus, d'une consultation avant le dépôt d'un projet de loi, puisque le projet de loi est déjà déposé sur le bureau du Grand Conseil ;

La Cour des comptes n'a pas à censurer les trois pouvoirs constitués, ni à participer à la compétition entre pouvoir exécutif et législatif, elle doit se borner au contrôle des moyens.

Par ces Motifs

La Cour des comptes

Statuant à la majorité

Décide de ne pas donner d'avis au sujet des projets de loi présentés. »

Suite à cette déclaration, M^{me} Stalder ajoute, qu'en ce qui la concerne, elle n'a jamais rencontré de difficultés dans la collaboration avec le personnel administratif, même au plus haut niveau. Elle note qu'en cas de défaillance de communication constatée, cet élément figure de toute façon dans le rapport. Elle relève que cela s'est déjà produit 2 ou 3 fois.

M. Zuin fait l'inventaire des 3 refus de collaborer rendus publics par la Cour. Le premier concerne un audit de 2008, piloté par M^{me} Stalder, concernant la centrale d'achats de la Ville de Genève. Le deuxième cas concerne un audit de 2009 concernant les rémunérations de la police. Il indique que M. Moutinot n'avait pas souhaité remettre certains documents (rapport Annoni notamment). Il rappelle que ce fait avait été cité lors de la

¹ Voir annexe 1. Avis de droit du professeur Blaise Knapp, Université de Genève.

présentation du rapport et également face à la presse. Il ajoute que ces éléments n'ont pas véritablement changé la nature des rapports établis entre la Cour et le Département des institutions. M. Zuin indique, quant au 3^{ème} cas, que l'été dernier a été rendu public le fait que M. Muller ne remette pas à la Cour un certain nombre d'études financières et analyses liées au projet de déménagement du Pouvoir judiciaire, dans le cadre du suivi du rapport de la Cour sur les locaux et surfaces disponibles de l'Etat. Il ajoute que le motif invoqué pour la non remise de ces documents était un motif politique. Il rappelle que, selon la loi, la Cour des comptes doit tenir compte, dans ses rapports, de l'étendue des intérêts publics et privés pouvant s'opposer à la publication de certaines informations et que les rapports sont systématiquement lus, relus, commentés avec l'entité concernée, avant la publication. Il commente que la Cour des comptes avait décidé de rendre publics ces trois éléments en espérant un déblocage.

M. Geiger ajoute que si la Cour des comptes rencontre plus de difficultés avec le pouvoir exécutif qu'avec le pouvoir législatif, s'agissant de la communication, c'est en raison de la difficulté à cerner la notion de cogestion avec l'exécutif.

A une question posée, M^{me} Stalder indique que la position de la Cour sur ces projets de loi lui est dictée par la Constitution et le principe de la séparation des pouvoirs. Elle rappelle que l'activité de l'exécutif peut être sanctionnée par le législatif et surtout par le peuple. Il en va de même pour le pouvoir législatif, qui peut également être sanctionné par le peuple. Elle estime que la Cour n'a pas à se subroger dans le pouvoir réservé à l'électeur.

Audition de MM. Lionel Halpérin et Patrick-Etienne Dimier ; Constituante

M. Halpérin, président de la Commission III de la Constituante, présente tout d'abord M. Dimier, rapporteur de majorité de la commission chargée des institutions. M. Halpérin indique que les projets de loi en question vont, dans l'ensemble, dans le sens des travaux que la commission a entamés, c'est-à-dire vers un renforcement de la surveillance, d'une part en permettant aux différentes institutions d'obtenir de la part de l'administration les informations qu'elles nécessitent pour effectuer leur travail convenablement et, d'autre part, en renforçant le pouvoir de surveillance de l'Etat, y compris sur le Conseil d'Etat lui-même. Il relève, par ailleurs, la concordance de temps entre le dépôt de ces projets de loi et la sortie du rapport de la

commission III². M. Halpérin relève qu'une majorité s'est dessinée dans le cadre de ces travaux sur les institutions, à savoir une plus grande volonté de renforcer la surveillance et d'assurer qu'elle fonctionne au mieux. Il précise que dans le cadre des travaux menés, l'angle adopté a été celui de la structure de cette surveillance. La commission a dû se concentrer sur tous les volets de la surveillance, ce qui fait qu'il a été décidé de prévoir une structure à plusieurs couches. Il explique ainsi que la première couche est un système de contrôle interne généralisé à tous les départements et établissements publics autonomes pour s'assurer qu'aucun service n'y échappe. La deuxième couche est celle des audits internes couvrant l'ensemble de l'administration cantonale et des établissements publics autonomes. Cette seconde couche dépendrait du Conseil d'Etat. Un audit externe serait alors prévu, audit qui serait, selon la majorité de la commission, confié à la Cour des comptes³. De la sorte, l'audit externe serait totalement indépendant du Conseil d'Etat. Enfin, M. Halpérin précise que tout comme la CCG, la Commission III de la Constituante souhaite assurer que tout organisme chargé de ces enquêtes puisse avoir accès à toute l'information nécessaire de l'administration.

M. Dimier ajoute qu'ils ont intégré la CEPP à la Cour des comptes, car selon eux, il tombait sous la logique qu'elle vienne en appui de la Cour des comptes. Sa mission n'étant pas la même mais tout aussi importante.

A la question posée par un député concernant le pouvoir de sanctions que pourrait avoir la Cour des comptes, tant M. Dimier que M. Halpérin indiquent que selon eux, et après l'audition de tous les concernés, il ne semble pas opportun de créer des instruments de sanctions ou de mise en œuvre directe. Ils ajoutent que la seule institution qui pourrait avoir la légitimité de le faire serait le Grand Conseil. A partir du moment où une recommandation de la Cour des comptes n'est pas respectée par le Conseil d'Etat ou que ce dernier ne donne pas accès aux documents demandés, il leur semble (au nom de la Commission III) qu'il appartient au Grand Conseil de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la mise en œuvre, quitte à endosser un rôle qui n'est pas le sien initialement, à savoir jouer le rôle de l'exécutif en empiétant le pourvoir du Conseil d'Etat. Ils expliquent qu'il s'agit là du seul moyen institutionnel qui a été trouvé, raison pour laquelle un

² Rapport général 300 *Institutions : les trois pouvoirs* et Rapport sectoriel 304 *Etablissement de droit public autonomes & Organes de surveillance*.

³ Une minorité pense que cet audit externe pourrait être confié à des sociétés privées. Il faut relever ici que les thèses mentionnées dans ces rapports ne sont pas définitives pouvant encore être modifiée par l'Assemblée constituante.

mécanisme direct n'a pas été prévu dans le cadre du projet qui a été discuté au sein de la Commission III.

M. Halpérin ajoute que selon la Commission III, la Cour des comptes est considérée comme une institution indépendante et séparée qui a une vocation de contrôle et non de sanction. Il n'est pas certain qu'elle puisse être considérée comme un pouvoir. Il relève, en outre, que le point important est que cette institution puisse remplir son rôle de la manière la plus complète possible. Enfin M. Halpérin indique que concernant le contrôle de la Cour des comptes, la Commission III n'a pas prévu d'institution supplémentaire chargée de la surveiller, notamment parce qu'elle n'a qu'un pouvoir de contrôle. *In fine* c'est le Grand Conseil qui contrôle la Cour des comptes.

Au niveau de l'obligation de renseigner, M. Halpérin indique que la Commission III va dans le même sens que l'article 7a du projet de loi 10663 à quelques détails près. Il ajoute qu'une autre différence importante relève de la protection des secrets liés à la législation fiscale. Quant à la question de savoir si la commission a prévu de soumettre le Conseil d'Etat à ce contrôle, il précise que tel est clairement le point de vue des commissaires. Il explique qu'il est prévu que le Conseil d'Etat doit organiser un système de contrôle interne et d'audit interne auxquels s'ajoute un système d'audit externe englobant la totalité de l'administration, y compris le Conseil d'Etat. M. Halpérin conclut en précisant que le rôle de l'ICF dans le schéma décrit serait celui de l'audit interne et serait alors déchargé de la fonction d'audit externe qu'elle exerce partiellement aujourd'hui.

Audition de M^{me} Weill-Levy Anne, présidente de la Cour des comptes du canton de Vaud

M^{me} Weill-Levy comprend que le souhait de la CCG est de savoir si la Cour des comptes du canton de Vaud a pratiqué l'exercice d'un contrôle du Conseil d'Etat comme la loi l'y autorise. Elle indique que cela n'a pas encore été pratiqué, compte tenu des moyens plus restreints que ceux dont la Cour des comptes genevoise dispose. Elle ajoute qu'une difficulté existentielle plus complexe sur la plan politique a fait que la Cour des comptes vaudoise a préféré mettre en place ses fondations en allant démontrer ce qui pouvait

poser problème à travers l'administration, en adoptant une vision globale, avant d'aller contrôler le Conseil d'Etat lui-même. Elle ajoute que dix rapports on été rédigés à ce jour⁴.

M^{me} Weill-Levy aborde ensuite le volet concernant la manière dont la Cour des comptes vaudoise conduirait le contrôle du Conseil d'Etat. Il lui semble qu'il faut distinguer d'abord le corpus Conseil d'Etat et sa gestion propre. Elle poursuit avec le volet qu'elle considère comme intéressant, à savoir le programme de législature. Elle s'interroge sur la compétence de la Cour des comptes à avoir un regard sur ce programme. Elle relève, ainsi, la difficulté de distinguer le politique (qui n'est pas du domaine de ladite Cour) des finances publiques (qui elles, sont du domaine de ladite Cour). Elle pense que les délais impartis pour mettre en œuvre la nouvelle Constitution doivent être soumis au regard de la Cour des comptes. Elle estime, en effet, que si le programme de législature n'incluait pas ces délais, la Cour des comptes aurait le droit de le signaler, car il s'agit d'engagements fermes pris envers le Parlement. Elle signale que la frontière peut être assez floue, mais elle pense que l'accent sera mis sur la mise en exécution du programme de législature. Elle relève, par ailleurs, que les analyses faites dans les départements ne sont rien d'autres que l'analyse de la mise en œuvre dudit programme par les Conseillers d'Etat eux-mêmes. Elle cite l'exemple du service pénitencier, dont la crise majeure qu'il traverse était déjà connue en 2006. Elle indique que dans ce cas de figure, la Cour des comptes aurait pu s'intéresser au programme de législature, lequel ne mentionnait aucun programme particulier relatif à cet objet. Elle relève que la Cour des comptes aurait pu considérer, ne serait-ce dans son évaluation de la gestion des comptes, ce point comme un manque au devoir des finances publiques. Elle souligne toutefois l'aspect extrêmement compliqué du contrôle de la mise en œuvre du

⁴ Soit l'externalisation de l'informatique cantonale, l'utilisation des fonds publics et le principe du respect de la restauration de la cathédrale de Lausanne, la gestion du parc de véhicules de l'Etat de Vaud, les entreprises de sécurité privées (polices privées employées dans le cadre de tâches régaliennes de l'Etat), la caisse de pension du personnel communal de Lausanne, la restauration collective de manière transverse (loi sur les marchés publics, notamment efficacité et efficience), l'Académie de police de Savatan, la gestion des biens universitaires, l'application de la loi sur les participations des communes et la transaction immobilière à Montreux. A cela la Cour a été contrainte de faire un rapport sur l'utilisation des moyens en cas de catastrophe. Enfin un audit est en cour sur le contrôle interne des communes.

programme de législature, car la Cour des comptes doit aller voir des audités qui ne sont pas toujours en adéquation avec ce qui leur est demandé, alors qu'elle doit agir comme un organe externe. Elle souhaite revenir sur ce point, afin de souligner que partout dans le monde, la Cour des comptes est un organe de contrôle externe qui atteste des comptes, alors qu'en Suisse cela n'est pas le cas. Elle s'étonne qu'au niveau des finances publiques ce soit le contrôleur interne qui exerce le contrôle externe. Il lui semble, de plus, que cette situation n'est pas une solution optimale. Elle relève toutefois qu'il s'agit certainement d'une question de culture, le Conseil d'Etat n'ayant pas l'habitude d'être contrôlé. Elle constate, en outre, que la Cour des comptes exerce une action par ricochet qui fait que sa démarche est probablement préventive et dissuasive. De par son expérience de parlementaire et pour avoir travaillé trente ans dans l'administration, M^{me} Weill-Levy a tendance à penser que la tâche du Grand Conseil est souvent difficile faute de temps et de moyens. Elle indique que le Contrôle cantonal des finances du canton de Vaud est autonome, mais pas indépendant, et ses rapports ne sont pas publics. Elle relève ainsi que l'un des bras armés du Conseil d'Etat du canton de Vaud est le Contrôle cantonal des finances et que la Cour des comptes constitue plutôt le bras armé du Parlement. Elle explique en effet que le Parlement peut donner un ordre de mission à la Cour des comptes, comme ce fut le cas pour l'audit sur la caisse de pension de la Ville de Lausanne. Elle pense, de ce fait, que la Cour des comptes permet au parlement d'avoir un œil neutre sur le gouvernement.

Au niveau de l'architecture institutionnelle, M^{me} Weill-Levy rappelle les trois pouvoirs que sont le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Elle ajoute que dans la tranche du dessus, qui n'est pas un pouvoir, mais un autocontrôle neutre, se situent plusieurs entités, à savoir la Cour des comptes, le Conseil de la magistrature et la Haute surveillance de la magistrature. Elle indique que la Cour des comptes est un œil hélicoptère qui s'intéresse à l'état des finances de manière transverse. Elle précise que l'intérêt de ces institutions politiquement neutres est qu'elles n'ont d'enjeu autre que les missions qui leur sont confiées. M^{me} Weill-Levy ajoute que le principe d'auto-saisine est le principe de base de la Cour et que de ce fait il est prévu dans la loi. La seule autorité qui peut obliger la Cour des comptes à se saisir d'un sujet est le Grand Conseil. En outre, tout citoyen peut saisir ladite cour sur un sujet. La Cour est ensuite libre d'y donner suite ou pas. Enfin, le Conseil d'Etat peut également solliciter la Cour des comptes mais dans ce cas de figure la Cour n'a pas l'obligation de suivre. M^{me} Weill-Levy précise encore que la Cour n'a aucune compétence de sanction. La Cour des comptes n'est pas une instance judiciaire, mais une autorité neutre. La sanction doit intervenir ailleurs.

A la question posée concernant le type de document que la Cour pourrait être amenée à demander au Conseil d'Etat, M^{me} Weill-Levy indique que l'accès aux procès-verbaux du Conseil d'Etat lui semble difficile. Cet accès entre dans la question de l'intérêt majeur de l'Etat et de la pesée des intérêts. Elle est d'avis que la Cour des comptes peut effectuer son travail sans aller voir les procès-verbaux du Conseil d'Etat, sauf si un problème majeur, qui serait un état de crise politique par exemple, se pose. Par contre, tout autre type de documents (comptes, budgets, devis, etc....) doit pouvoir être contrôlé.

M^{me} Weill-Levy précise que tous les rapports de la Cour des comptes vaudoise sont publics. S'agissant d'un refus de transmettre un document, M^{me} Weill-Levy indique que la Cour des comptes a été confrontée à cette situation, mais le problème ne s'est jamais posé jusqu'au bout. Pour chaque cas, le fonctionnaire qui avait à raison un doute, a fait la demande de pouvoir consulter sa hiérarchie. *In fine*, il n'y a jamais eu de refus. La loi vaudoise stipule que la Cour a tout pouvoir d'investigation, mais elle maintient le secret de fonction.

Pour conclure, M^{me} Weill-Levy indique que pour elle la question de soumettre le Conseil d'Etat à l'examen lors d'un contrôle est une question suffisamment importante pour être portée dans la Constitution.

Audition de M. Longchamp, président du Conseil d'Etat, et M. Hiler, conseiller d'Etat DF

M. Longchamp relève que les projets de loi en question touchent un point qui est au cœur du fonctionnement même de l'Etat. Il rappelle que lors de l'institution de la Cour des comptes, le Parlement n'a pas souhaité incorporer le Conseil d'Etat dans la liste des entités soumises au contrôle de ladite Cour pour des raisons bien précises. Il mentionne que le projet de loi soumis constitue une possibilité, pour la Cour des comptes, d'entrer dans un processus par lequel toute entité, y compris le Conseil d'Etat, est tenue de fournir toute pièce et tout renseignement, ainsi que d'autoriser tout accès au système informatique dans la mesure où cela est utile à l'exécution de sa tâche (art 7A PL 10663). Il constate qu'en clair cela signifie que la Cour des comptes est amenée à intervenir sur tout le processus de décision du Conseil d'Etat, quel qu'il soit et sur quelque sujet qu'il soit, non seulement en ayant la possibilité d'obtenir en certain nombre de pièces qui sont préalables au dit processus, mais également en pouvant influencer sur le processus même de décision. Il observe le chamboulement que cela provoquerait dans le fonctionnement même des institutions, la Cour des comptes se retrouvant

placée à un niveau supérieur du pouvoir d'examen du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, alors que ladite autorité n'a pas de statut institutionnel. Il rappelle que cet élément n'avait pas échappé au Grand Conseil lorsqu'il a rédigé la loi instituant la Cour des comptes. Il déclare que le Conseil d'Etat est donc fortement opposé à ces projets de loi qui chamboulent complètement les règles institutionnelles et mettent en place un fonctionnement qui sera, de par les faits, soit quasiment impossible à assumer pour le Conseil d'Etat soit amènera un certain nombre d'autres modes de fonctionnement comme la tradition orale pour la prise de décision. Il commente que cette conséquence, qui s'installera naturellement, n'est pas une attitude des plus simples. Il rappelle que des règles très précises sur le fonctionnement institutionnel établissent un processus d'élaboration d'une décision et que ce processus ne regarde fondamentalement que le Conseil d'Etat puisque la décision elle-même est la seule qui compte et a une valeur juridique. Il commente que ces projets de loi l'amènent à penser qu'une inversion complète du mode de fonctionnement est ainsi provoquée. Il assure, cependant, que la Cour des comptes ne peut être placée devant le Gouvernement, car la capacité de l'autorité exécutive à pouvoir simplement remplir son rôle doit être garantie. Il affirme que ce rôle ne peut être rempli si, avant même de prendre une décision, tout le processus de décision est soumis à un contrôle indépendant et autonome d'une Cour. Il relève, par ailleurs, que ce type de contrôle serait pour le moins curieux, mais assurément unique d'une part, et d'autre part contraire à l'esprit dans lequel la Cour des comptes a été établie.

M. Hiler rappelle quant à lui et pour lever toute ambiguïté, que les charges que le Conseil d'Etat peut présenter, à savoir la partie comptes, se retrouvent soit dans la Chancellerie, soit dans les départements. Il explique que, normalement, les frais du Conseil d'Etat sont dans la Chancellerie (location de voitures, repas offerts à tels invités, excursions et séminaires, frais de représentation). Il ajoute que ces éléments sont tout à fait accessibles et ne constituent pas le problème discuté présentement. Il tient, en revanche, à mettre en garde sur les risques que ces projets de lois font peser sur la collégialité du système. Il commente, en effet, que si les conseillers d'Etat travaillent au vu et au su de chacun pendant le processus de décision, le but de chacun des conseillers d'Etat va être de se couvrir politiquement si un problème survient. Il affirme qu'il s'agit là de la conséquence logique de ces projets de loi. Il ajoute que toute décision exige une certaine maturation toutefois, raison pour laquelle les députés s'expriment par rapports et pas forcément par compilations intégrales. Il commente, en outre, que dans les processus les plus délicats, il y a des moments tout de même où la culture orale va l'emporter, entraînant, de fait, la fin d'un certain mode de faire. Il

avoue dès lors, ne pas percevoir le bénéfice qu'apporterait la modification proposée dans ces projets de loi. Il indique par ailleurs, avoir fait partie de la commission qui a élaboré la loi sur la Cour des comptes et que de manière unanime il avait été convenu de soumettre les dépenses du Conseil d'Etat au contrôle, mais non les modes de fonctionnement.

A la question posée s'il serait possible de soumettre le Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des compte tout en excluant le processus décisionnel, M. Longchamp répond que c'est bien ce qui est pratiqué aujourd'hui. Exclure le contrôle fonctionnel des compétences de la Cour des comptes conduit au statu quo. Il rappelle le fonctionnement institutionnel d'un gouvernement qui est saisi ou s'autosaisit d'un problème, d'une situation, d'une décision, d'un sujet. Il ajoute que tous les éléments qui amènent au processus de décision ne lient pas le Conseil d'Etat. Il explique que les co-rapports et le partage d'éléments, d'informations entre conseillers d'Etat conduit à fixer une décision et permet que la vision sur une situation évolue. Il répète que ces éléments-là ne lient pas le Conseil d'Etat, mais que c'est bien la décision prise et communiquée qui le lie. Il ajoute que ces décisions sont toujours publiques. Il établit une comparaison avec un juge qui rendrait un jugement en entendant qu'une des deux versions d'une affaire. Il insiste sur le fait que pour le Conseil d'Etat, les éléments qui conduisent à une prise de décision font partie politiquement de son processus décisionnel qu'il ne souhaite précisément pas communiquer. Il assure en effet que la conséquence d'un pareil contrôle sur le processus décisionnel sera une vision orale, avec les problèmes de solidité de décisions que cela implique.

M. Hiler ajoute pour sa part que ces projets de lois affaiblissent le Conseil d'Etat, mais ne renforcent pas le Parlement. L'application de ces projets de lois mettra soit en danger le processus de discussion soit provoquer des dégâts sur des éléments de discussion. M. Hiler conclut en indiquant qu'il trouve que la Cour des comptes travaille bien, qu'il a utilisé plusieurs fois ses services et que la Cour des comptes et le Conseil d'Etat sont partenaires, sans pour autant que la Cour ne soit un pouvoir suprême ce qui ne doit pas arriver.

Audition de M. Bertinat, président de la Commission des finances

M. Bertinat tient à préciser, de prime abord, qu'il s'exprime uniquement sous la casquette de président de la Commission des finances. Il rapporte que la Commission des finances, en examinant ces deux projets de lois, a admis qu'ils soulevaient un vrai problème. Il rappelle, en effet, que la création de la Cour des comptes a fait suite au scandale des OPF, alors que l'ICF s'était vu refuser, par le Conseil d'Etat, de mener certaines enquêtes. Il ajoute qu'il a été également remarqué que la loi actuelle permet au Conseil d'Etat, lorsqu'il le souhaite, de se prononcer contre la possibilité de la Cour des comptes d'auditionner un fonctionnaire, prétextant que cela relève du champ privé du Conseil d'Etat. Il indique que la question soulevée par les projets de loi discutés présentement a été admise comme pertinente par la Commission des finances, mais elle ne sait pas si la réponse donnée est la bonne ou la meilleure. Il explique que la Commission des finances estime que le Conseil d'Etat doit pouvoir garder une sphère privée restreinte sur laquelle il n'y pas à se justifier publiquement. Cependant, elle considère que cette sphère privée ne doit pas être étendue à ses fonctionnaires ou autres comme il est arrivé dans certains cas. Il rapporte que la Commission des finances s'est dit, finalement, que l'investigation est difficile dans le périmètre serré qui relève du décisionnel, propre au Conseil d'Etat. Par contre, la Commission des finances est tout à fait favorable à ce que la Cour des comptes conduise des enquêtes s'agissant des décisions transversales, touchant les départements.

Avis de droit du professeur Knapp⁵

Le rapporteur laissera les personnes intéressées prendre connaissance dans son intégralité de l'avis de droit émis par le professeur Knapp de l'Université de Genève qui figure en annexe 1. Cet avis de droit avait pour but de savoir s'il était nécessaire ou pas de modifier la Constitution genevoise dans l'hypothèse où le Parlement souhaiterait soumettre le Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes.

En substance, l'avis émis par le professeur Knapp ne tranche pas la question, laissant les deux options ouvertes mais relevant néanmoins que les pratiques développées dans notre canton pousseraient à modifier la Constitution.

⁵ Voir annexe 1.

Discussion de la commission et vote

Suite aux auditions effectuées, l'ensemble des groupes, à l'exception de l'UDC, indique ne pas vouloir entrer en matière sur le projet de loi constitutionnel, soit le PL 10662. En effet, il semble de toute évidence que la formulation n'est pas adéquate car elle laisse planer un doute quant à l'étendue du contrôle auquel le Conseil d'Etat pourrait être soumis. Il est de plus rappelé que si on excluait le processus décisionnel alors cela reviendrait à nous placer dans la situation actuelle.

Un député ni de gauche, ni de droite indique pour sa part que si en effet les décisions politiques du Conseil d'Etat ne peuvent pas être soumises aux contrôles de la Cour des comptes, il conviendrait de trouver un modus vivendi pour que les informations nécessaires au bon fonctionnement des services ne soient pas occultées sous prétextes politiques.

En revanche, concernant le PL 10663 une large majorité pense qu'il faut entrer en matière sur ce projet, non pas pour soumettre le Conseil d'Etat au contrôle de la Cour des comptes mais pour renforcer l'obligation de collaborer de telle manière à ce que la Cour des comptes puisse obtenir, lors de ses travaux, toutes les informations nécessaires.

PL 10662

Le Président soumet l'entrée en matière du PL 10662

L'entrée en matière du PL 10662 est refusé par :

Contre : 12 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 2 MCG)

Pour: 1 (1 UDC)

Abstention: –

Suite à ce vote, il est convenu que le rapport sera lié à celui relatif au PL 10663.

PL 10663

L'UDC et les Verts présentent des amendements que nous retrouverons en annexe 2. Les commissaires de l'Entente indiquent soutenir les amendements des Verts mais que pour le reste ils s'en tiendront à la loi actuelle.

L'entrée en matière du PL 10663 est acceptée à l'unanimité.

Art 1. al 1 – Buts

Le commissaire de l'UDC indique renoncer à la modification proposée de l'art 1, al. 1. En effet, son groupe a compris les problèmes posés par cette modification.

Un commissaire ni de gauche, ni de droite propose quant à lui un nouvel amendement, dans la mesure où lorsqu'on parle du Conseil d'Etat, on parle du Conseil d'Etat *in corpore*. Or il préférerait dissocier, dans la mesure où on ne contrôle pas le Conseil d'Etat, qui prend des décisions politiques, mais bien les chefs de départements. Il propose donc l'amendement suivant pour la première phrase :

La Cour des comptes a pour but....des organismes subventionnés, ainsi que des chefs de départements.

Un commissaire socialiste indique que le professeur Knapp évoque dans le point 30 de son avis de droit que l'on pourrait porter le contrôle de la Cour des comptes sur ce qui concerne la gestion financière et administrative, mais pas sur ce qui relève du politique. Le parti socialiste étant tout à fait d'accord avec cet avis, il propose l'amendement suivant :

La Cour des comptes a pour but...des organismes subventionnés, ainsi que du Conseil d'Etat en ce qui concerne sa gestion financière et administrative.

Pour un commissaire ni de gauche, ni de droite, la proposition socialiste coule de source puisque le but de la Cour est d'effectuer des contrôles en matière de gestion financière et administrative. Il n'estime donc pas nécessaire de le spécifier. Par contre, si le Conseil d'Etat en tant que tel prend des décisions politiques, les chefs de départements eux prennent des décisions exécutives. Dans ce sens le MCG maintient son amendement.

Il est rappelé aux commissaires que de ne pas soumettre le processus décisionnel du Conseil d'Etat au contrôle de la Cour des comptes revient à la loi actuellement en vigueur.

L'amendement du MCG « *La Cour des comptes a pour but ... des organismes subventionnés, ainsi que les chefs de départements* » est mis au vote.

L'amendement est refusé par :

Contre : 11 (2S, 3Ve, 2PDC, 1R, 3L)

Pour: 3 (1UDC, 2MCG)

Abstention: –

L'amendement socialiste "*La Cour des comptes a pour but ... des organismes subventionnés, ainsi que le Conseil d'Etat en ce qui concerne sa gestion financière et administrative*" est mis au vote.

L'amendement est refusé par :

Contre : 9 (3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Pour : 3 (1 S, 1 UDC)

Abstention : 2 (2 MCG)

Le Président soumet alors au vote le maintien de l'article 1 de la loi actuelle.

Le maintien de l'article 1 de la loi actuelle est accepté par :

Pour : 10 (3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 4 (2 S, 2 MCG)

Article 3a – Champ d'application

Le commissaire UDC explique que pour être en cohérence avec l'article 1, l'UDC propose de retirer la mention du Conseil d'Etat et de la remplacer par les présidences des départements. Ceci pour exclure formellement le Conseil d'Etat du champ d'application. L'amendement est le suivant :

- a) *Les présidences de départements, les départements, les services et la chancellerie.*

Un commissaire ni de gauche, ni de droite relève que le terme de présidence de département n'est plus d'actualité. Il propose alors l'amendement suivant :

- a) *Les chefs de départements, les départements, les services et la chancellerie.*

Le président met aux voix ce second amendement qui est refusé par :

Contre: 11 (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Pour: 3 (1 UDC, 1 MCG)

Abstention: –

Le président met aux voix l'amendement proposé par l'UDC, amendement qui est refusé par:

Contre: 11 (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Pour: 3 (1 UDC, 2 MCG)

Abstention: –

Le président soumet au vote l'article 3, lettre a (nouvelle teneur) tel que proposé dans le PL 10663.

L'article 3, lettre a du PL 10663 est refusé par :

Contre : 11 (3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 2 MCG)

Pour : 3 (2 S, 1 UDC)

Abstention : –

Article 7a – Obligation de collaborer et de renseigner

Une commissaire Verte indique qu'après avoir étudié le PL de l'UDC, il ressort que ce qu'il y a d'intéressant, c'est l'idée de renforcer l'obligation de collaborer, sachant que la Cour des comptes se plaint parfois de certains fonctionnaires qui font de la rétention d'informations. L'amendement proposé va dans le même sens que l'article proposé par l'UDC mais avec une formulation différente.

Le commissaire de l'UDC indique pour sa part qu'il avait deux propositions d'amendement qui étaient en relation avec l'autre amendement proposé précédemment, en incluant les chefs de départements, mais en excluant les délibérations du Conseil d'Etat. Etant donné que l'amendement précédent a été refusé, il retire dès lors ses deux propositions d'amendement.

Le président soumet au vote l'amendement des Verts à l'article 7a, al. 1 :

Tout magistrat, fonctionnaire ou collaborateur des entités contrôlées, quel que soit son niveau hiérarchique et son statut, doit prêter appui à la Cour des comptes lors des contrôles effectués, en particulier en lui fournissant tous les renseignements ou documents, ainsi qu'en accordant un droit d'accès aux données, sous réserve des dispositions relatives à la protection des données (LIPAD).

L'amendement est accepté par :

Pour : 11 (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Contre : 2 (2 MCG)

Abstention : 1 (1 UDC)

Une commissaire Verte propose un deuxième amendement relatif à l'article 7a, al. 2 :

Tout collaborateur des entités contrôlées qui ne respecte pas l'obligation de collaborer avec la Cour des comptes est réputé avoir failli à ses devoirs de fonction et s'expose à des sanctions en fonction des dispositions légales qui lui sont applicables.

L'amendement des Verts à l'article 7a, al. 2 est accepté par :

Pour : 12 (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 MCG)

Contre : –

Abstention : 1 (1 UDC)

Article 2 – Entrée en vigueur

Le président signale que l'article 2 doit être complété. Il propose la formulation suivante :

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

L'article 2, tel que proposé est accepté à l'unanimité**3^{ème} débat – vote d'ensemble**

Le président soumet au vote le PL 10663 tel qu'amendé.

Le projet de loi 10663, tel qu'amendé, est accepté par :

Pour : 9 (3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Contre : 2 (1 UDC, 1 MCG)

Abstentions : 2 (2 S)

Conclusion

Le dépôt des deux projets de lois de l'UDC a eu le mérite d'ouvrir un débat sur les relations entre les différents pouvoirs de notre République et la problématique du contrôle au sens large. Si pour une large majorité de la commission, il est nécessaire que la Cour des comptes puisse obtenir l'ensemble des informations demandées afin de pouvoir mener ses missions de contrôle, cette même majorité a jugé qu'il n'était pas adéquat de soumettre le Conseil d'Etat au sens large au contrôle de la Cour des comptes. Comme l'a très bien relevé le président du Conseil d'Etat, la loi actuelle permet tous les contrôles financiers et/ou administratifs de la part de la Cour des comptes au niveau du Conseil d'Etat. Comme l'ont relevé de nombreux auditionnés, les décisions politiques du Conseil d'Etat ne peuvent pas être « jugées » par la Cour des comptes qui n'a pas cette autorité. *In fine*, c'est le Grand Conseil et le peuple qui peuvent juger des actions entreprises. Au surplus, on relèvera que la Constituante travaille sur le sujet du contrôle, sujet qui a également fait l'objet du renvoi d'une motion de la part de la CCG au Conseil d'Etat afin qu'une mise à plat soit faite sur l'ensemble des différentes couches de contrôle⁶.

L'ensemble de ces considérations pousse la majorité de la CCG à vous recommander, Mesdames et Messieurs les députés, de ne pas entrer en matière sur le projet de loi 10662.

En revanche, lors des auditions réalisées, la CCG a pu relever qu'il manque aujourd'hui dans la loi sur la Cour des comptes un article clair qui précise l'obligation de renseigner et de collaborer. En effet, comme cela nous a été expliqué à plusieurs reprises, la Cour des comptes n'a pas pu obtenir certains documents ou informations de par cette lacune dans la loi. Il en découle que la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le projet de loi 10663 tel qu'amendé car s'il maintient le statu quo au niveau du champ de contrôle de la Cour des comptes, il précise à présent l'obligation d'informer renforçant ainsi le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes.

⁶ Voir à ce sujet la Motion 1863, renvoyée à une très large majorité au Conseil d'Etat en mars 2009 et qui réclame pour la fin 2010 un projet de loi global concernant l'organisation et la hiérarchisation du contrôle au sein de l'Etat au sens large.

Projet de loi constitutionnelle (10662)

modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)
(Soumission du Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes et obligation de collaborer et de renseigner des entités soumises aux contrôles)

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

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est
modifiée comme suit :

Art. 141, al. 1, 1^{re} phrase (nouvelle teneur)

¹ Un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des
institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés, ainsi
que du Conseil d'Etat, est confié à une Cour des comptes. Les...

Projet de loi (10663)

modifiant la loi instituant une Cour des comptes (D 1 12) (*Soumission du Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes et obligation de collaborer et de renseigner des entités soumises aux contrôles*)

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

Article 1 Modifications

La loi instituant une cour des comptes, du 10 juin 2005 (D 1 12), est modifiée comme suit :

Art. 7A Obligation de collaborer et de renseigner (nouveau)

¹ Tout magistrat, fonctionnaire ou collaborateur des entités contrôlées, quel que soit son niveau hiérarchique et son statut, doit prêter appui à la Cour des comptes lors des contrôles effectués, en particulier en lui fournissant tous les renseignements ou documents, ainsi qu'en accordant un droit d'accès aux données, sous réserve des dispositions relatives à la protection des données (LIPAD).

² Tout collaborateur des entités contrôlées qui ne respecte pas l'obligation de collaborer avec la Cour des comptes est réputé avoir failli à ses devoirs de fonction et s'expose à des sanctions en fonction des dispositions légales qui lui sont applicables.

Article 2 Entrée en vigueur

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

ANNEXE 1

Annexe 1

AVIS DE DROIT
CONCERNANT
LES RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LE CONSEIL D'ETAT

I. Objet de l'avis de droit

1. Au cours d'un entretien du 21 septembre 2010, confirmé par un courrier électronique du même jour, Madame Maria Anna Hutter, sautier, demande, au nom de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, un avis de droit sur la question suivante :

« Pour que le Conseil d'Etat puisse être inclus dans le champ de contrôle de la Cour des comptes, faut-il un projet de loi constitutionnelle ? »

II. L'origine de la question

2. Le Grand Conseil a été saisi de deux projets tendant à soumettre le Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes.
3. **Le premier projet concerne la loi instituant une Cour des comptes et a deux finalités :**
 - Soumettre le Conseil d'Etat en tant que tel aux contrôles de la Cour des comptes en le faisant figurer dans la liste des entités soumises auxdits contrôles;
 - Obliger les entités soumises aux contrôles de la Cour des comptes et leurs personnels à collaborer avec la Cour en lui fournissant les renseignements et pièces ainsi que les accès aux données informatiques que la Cour juge utiles à son activité, le secret de fonction ne lui étant pas opposable.
4. Selon les intentions des auteurs du projet, la Cour des comptes ne sera pas le tuteur de l'exécutif cantonal car elle n'aura pas le pouvoir « de juger de l'opportunité d'une décision politique ».
5. Sans que cela ne soit dit expressément, il va de soi que l'obligation de collaborer viserait aussi le Conseil d'Etat dès lors qu'il serait soumis en tant que tel aux contrôles de la Cour des comptes.
6. **Le second projet concerne la constitution genevoise.**
7. Le motif de ce second projet est d'une part que la constitution énumère les entités soumises aux contrôles de la Commission des comptes et que, partant, une extension des entités soumises auxdits contrôles nécessite une mention dans la constitution et, d'autre part, que « on ne saurait inclure le Conseil d'Etat dans « l'administration cantonale » » qui est, elle soumise aux contrôles de la Cour des comptes, selon la constitution (article 141) et la loi sur la Cour des comptes (article 1^{er}, alinéa 1^{er}).

III. La réglementation des autres cantons

8. La proposition de soumettre le Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes s'inspire expressément de la solution retenue dans le canton de Vaud.
9. Il y a donc lieu de rappeler la situation dans ce canton.
10. Selon une technique législative foncièrement différente des habitudes genevoises, **l'article 166 de la constitution de canton de Vaud ne comporte que quelques points fondamentaux concernant la Cour des comptes.**
11. Il contient 4 alinéas relatifs à :
 - sa composition (et mode d'élection) ;
 - son indépendance et les questions soumises à son contrôle, la gestion des finances: la légalité, la régularité comptable et l'efficacité, (compétence matérielle) ;
 - sa compétence quasi exclusive de déterminer son plan de travail ;
 - le principe de la publication du résultat de ses travaux, sauf intérêt public prépondérant contraire.
12. En revanche, la définition du champ de la compétence personnelle de la Cour des comptes est renvoyée à la loi.
13. Dans un exposé des motifs XXX 2006, le Conseil d'Etat de canton de Vaud a proposé l'adoption d'une loi sur la Cour des comptes.
14. Il a notamment indiqué que les institutions soumises aux contrôles de la Cour des comptes seraient énumérées de manière exhaustive à l'article 29 de son projet.
15. Il proposait notamment de viser « **l'administration cantonale soit le Conseil d'Etat, ses départements et ses services** »¹.
16. Cette proposition a été retenue par le Grand Conseil et figure à l'article 28 de la loi du 21 novembre 2006 sur la Cour des comptes.
17. **On constate ainsi que, dans le canton de Vaud, le champ d'application personnel de la loi figure exclusivement dans la loi et que le Grand Conseil (et son secrétariat), le Conseil d'Etat (en tant que partie de l'administration cantonale au même titre que ses départements et ses services) et le Tribunal cantonal (et les tribunaux et offices rattachés à lui) en font partie.**

1. ¹ Il n'est peut-être pas sans intérêt de noter que le projet d'article 29 de la loi vaudoise visait déjà aussi « le Grand Conseil et son Secrétariat général » ainsi que « le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux .et autres offices qui lui sont rattachés »

18. Aucun autre canton ne possède de Cour des comptes. Ils se contentent d'Inspections des finances rattachées administrativement soit au Conseil d'Etat soit au Grand Conseil.
19. Lorsque le Grand Conseil d'un tel canton est soumis aux contrôles de l'Inspection cantonale des finances, la loi précise que le contrôle se limite à la comptabilité (Rechnungswesen) p.ex. AG loi sur le contrôle des finances du 11 janvier 2005 para 7; BS loi sur le contrôle des finances et de l'administration du 17 septembre 2003 para 3; ZH loi sur le contrôle des finances du 20 octobre 2000 para 2.

IV. Conclusions concernant le canton de Genève

20. L'article 141 de la constitution genevoise prévoit que sont soumis à un contrôle « indépendant et autonome » l'administration cantonale, les institutions cantonales de droit public et les organismes subventionnés.
21. Cette liste comprend, depuis peu, le Secrétariat général de l'Assemblée constituante qui a été ajouté même s'il est une « administration cantonale » au même titre que « l'administration du pouvoir judiciaire » ou « le Secrétariat général du Grand Conseil » qui, eux, sont inclus dans le champ d'application personnel des contrôles de la Cour des comptes au niveau de la loi concernant cette dernière uniquement.
22. L'article 1^{er} de la loi instituant une cour des comptes qui fixe le but de Cour comme « d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés. »
23. Il conviendra, sans doute d'y ajouter le Secrétariat général de l'Assemblée constituante.
24. On constate ainsi un certain double emploi.
25. Il n'est peut-être pas sans intérêt de remarquer que selon ce même article 1^{er} de la loi sur la Cour des comptes, alinéa 2 « La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix **la légalité des activités**² et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées ».
26. Enfin, l'article 3 de cette même loi énumère dans le détail les entités soumises aux contrôles de la Cour des comptes c'est-à-dire :
- a) les départements, la chancellerie et leurs services;
 - b) l'administration du pouvoir judiciaire;
 - c) le secrétariat général du Grand Conseil;
 - d) les institutions cantonales de droit public;

² La question se posera de savoir, s'agissant du Conseil d'Etat, s'il s'agit des « activités » ayant les conséquences financières et comptables uniquement ou aussi des activités « juridiques », « politiques » ou même des activités ne requérant aucun e base légale normales d'un Exécutif.

e) les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent;

f) les institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;

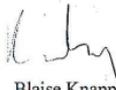
g) les organismes privés bénéficiant d'une subvention de l'Etat, au sens de l'article 35 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

auxquels il conviendra sans doute d'ajouter le Secrétariat général de l'Assemblée constituante.

27. Ainsi, les lettres a) à c) précisent la notion d' « administration cantonale » ; les lettres d) et e) celle d' « institutions cantonales de droit public » et les lettres f) et g) celle d' « organismes subventionnés »
28. On constate ainsi que contrairement au droit au droit vaudois qui pose un principe au niveau constitutionnel et le précise au niveau législatif de manière d'ailleurs beaucoup plus détaillée que le droit genevois, ce dernier définit de manière assez générale le champ d'application personnel de la loi dans la constitution et le répète dans le but de la loi pour ensuite le préciser quelque peu dans cette même loi.
29. **On conclura donc qu'il est en soi possible de prévoir uniquement au niveau de la loi le champ d'application personnel de la loi sur la Cour des comptes comme il est possible de décrire ce champ dans la constitution et de le préciser dans la loi.**
30. **En droit genevois**, deux manières de procéder sont possibles.
- Soit on considère que le Conseil d'Etat fait partie de l'administration cantonale au sens de l'article 141 de la constitution aux fins des contrôles de la Cour des comptes et il suffit de le prévoir dans la loi sur la Cour de comptes à l'article 3, lettre a) selon le modèle vaudois (cette formule a l'avantage qu'il est alors clair que le contrôle de la légalité des activités du Conseil d'Etat par la Cour des comptes porte exclusivement sur sa gestion financière et administrative et non sur ses décisions juridiques (qui relève des tribunaux) ou sur ses décisions politiques (qui relève du Grand Conseil et du peuple);
 - Soit on considère que tel n'est pas le cas et il s'impose de créer une nouvelle catégorie de cas soumis aux contrôles de la Cour des comptes en révisant l'article 141 de la constitution.
31. Cette seconde manière d'analyser la position du Conseil d'Etat correspond sans doute mieux aux habitudes des autorités genevoises ainsi que le montre le fait que la récente adjonction d'un service temporaire à la liste des sujets aux contrôles de la Cour des comptes a fait l'objet d'une révision constitutionnelle.

32. On nous permettra peut-être de suggérer que, si la voie constitutionnelle devait être suivie, il serait peut-être opportun de préciser dans la loi sur la Cour des comptes qui devra aussi être modifiée (article 3) que le contrôle de la légalité des activités du Conseil d'Etat par la Cour des comptes porte exclusivement sur sa gestion financière et administrative et non sur ses décisions juridiques (qui relève des tribunaux) ou sur ses décisions politiques prises par lui comme exécutif cantonal et non comme de chef de l'administration (qui relève du Grand Conseil et du peuple).
33. Ceci afin de lever toute ambiguïté sur les rôles des différents organes de contrôle des activités du Conseil d'Etat.

Vésenaz, le 1^{er} octobre 2010



Blaise Knapp
Professeur honoraire de l'Université de Genève
(Faculté de droit)

Secrétariat général du Grand Conseil

vendredi 15 octobre 2010

	Projets d'amendements (tour de table du 11 octobre 2010 et email reçu)	Version issue du 2 ^e débat
<p>Loi instituant une Cour des comptes (D 1 12)</p> <p>PL 10663 modifiant la loi instituant une Cour des comptes (D 1 12) (Soumission du Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes et obligation de collaborer et de renseigner des entités soumises aux contrôles)</p>	<p>Article 1 Modifications</p> <p>La loi instituant une cour des comptes, du 10 juin 2005 (D 1 12), est modifiée comme suit :</p>	
<p>Art. 1 Buts</p> <p>1 La Cour des comptes a pour but d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés.</p> <p>La Cour des comptes effectue les contrôles de sa propre initiative, indépendamment des contrôles effectués, en vertu de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995, par l'inspection cantonale des finances, par le Conseil d'Etat, par le Grand Conseil et par la commission externe d'évaluation des politiques publiques.</p>	<p>Art. 1, al. 1, 1re phrase (nouvelle teneur)</p> <p>1 La Cour des comptes a pour but d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés, ainsi que du Conseil d'Etat.</p> <p>La...</p>	<p>Art. 1, al. 1, 1re phrase (nouvelle teneur)</p> <p>1 La Cour des comptes a pour but d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés. (amendement UDC).</p>
<p>Art. 3 Champ d'application</p> <p>Sont soumises aux contrôles effectués par la Cour des comptes les entités suivantes :</p> <p>a) les départements, la chancellerie et leurs services;</p> <p>b) l'administration du pouvoir judiciaire;</p> <p>c) le secrétariat général du Grand Conseil;</p> <p>d) les institutions cantonales de droit public;</p> <p>e) les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent;</p>	<p>Art. 3, lettre a (nouvelle teneur)</p> <p>a) le Conseil d'Etat, ses départements, ses services et la chancellerie;</p>	<p>Art. 3, lettre a (nouvelle teneur)</p> <p>a) les présidences de départements, les départements, les services et la chancellerie; (amendement UDC).</p>

Secrétariat général du Grand Conseil

vendredi 15 octobre 2010

Loi instituant une Cour des comptes (D 1 12)	PL 10663 modifiant la loi instituant une Cour des comptes (D 1 12) (Soumission du Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes et obligation de collaborer et de renseigner des entités soumises aux contrôles)	Projets d'amendements (tour de table du 11 octobre 2010 et email reçu)	Version issue du 2 ^e débat
<p>f) les institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;</p> <p>g) les organismes privés bénéficiant d'une subvention de l'Etat, au sens de l'article 35 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.</p>			
<p>Art. 7 Moyens d'investigation</p> <p>¹ La Cour des comptes organise librement son travail et dispose de tous les moyens d'investigation nécessaires pour établir les faits. Elle dispose au surplus des mêmes moyens d'investigation que ceux dont dispose l'inspection cantonale des finances en vertu de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995. Elle peut notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) requérir la production de tous documents utiles; b) procéder à des auditions; c) faire procéder à des expertises; d) procéder à des auditions de témoins; e) se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée pour procéder à des investigations, en avisant celle-ci au préalable, sauf circonstance particulière. <p>² La Cour des comptes informe le conseiller d'Etat, en tant qu'autorité hiérarchique ou de surveillance de l'une des entités mentionnées à</p>			

Secrétariat général du Grand Conseil

vendredi 15 octobre 2010

<p>Loi instituant une Cour des comptes (D 1 12)</p>	<p>PL 10663 modifiant la loi instituant une Cour des comptes (D 1 12) (Soumission du Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes et obligation de collaborer et de renseigner des entités soumises aux contrôles)</p>	<p>Projets d'amendements (tour de table du 11 octobre 2010 et email reçu)</p>	<p>Version issue du 2^e débat</p>
<p>l'article 3, de l'ouverture d'une procédure de contrôle au sein de celle-ci. 3 Les personnes astreintes au secret de fonction sont déléguées de celui-ci à l'égard de la Cour des comptes.</p>	<p>Art. 7A Obligation de collaborer et de renseigner (nouveau) 1 Les entités soumises aux contrôles de la Cour des comptes sont tenues de collaborer avec celle-ci notamment en fournissant tous renseignements et toutes pièces, ainsi qu'en autorisant tout accès à leur système informatique dans la mesure où cela est utile à l'exécution de sa tâche. Le personnel des entités mentionnées à l'article 3 de la loi est tenu de collaborer. Les personnes astreintes au secret de fonction sont déléguées de celui-ci à l'égard de la Cour des comptes. 2 La violation de l'obligation de collaborer et de renseigner est sanctionnée par le Conseil d'Etat.</p>	<p>Art. 7A Obligation de collaborer et de renseigner (nouveau) 1 Tout magistrat, fonctionnaire ou collaborateur des entités contrôlées, quel que soit son niveau hiérarchique et son statut, doit prêter appui à la Cour des comptes lors des contrôles effectués, en particulier en lui fournissant tous renseignements ou documents, ainsi qu'en accordant un droit d'accès aux données, sous réserve des dispositions relatives à la protection des données (LIPAD). (amendement des Verts) 2 Tout collaborateur des entités contrôlées qui ne respecte pas l'obligation de collaborer avec la Cour des comptes est réputé avoir failli à ses devoirs de fonction et s'expose à des sanctions en fonction des dispositions légales qui lui sont applicables (amendement des Verts).</p>	
	<p>1 En tout temps, les Autorités et entités soumises aux contrôles de la cour des comptes sont tenues de collaborer avec celle-ci notamment en fournissant tous renseignements</p>		

Secrétariat général du Grand Conseil

vendredi 15 octobre 2010

<p>Loi instituant une Cour des comptes (D 1 12)</p>	<p>PL 10663 modifiant la loi instituant une Cour des comptes (D 1 12) (Soumission du Conseil d'Etat aux contrôles de la Cour des comptes et obligation de collaborer et de renseigner des entités soumises aux contrôles)</p>	<p>Projets d'amendements (tour de table du 11 octobre 2010 et email reçu)</p>	<p>Version issue du 2^e débat</p>
		<p>et toutes pièces, ainsi qu'en autorisant tout accès à leur système informatique dans la mesure où cela est utile à l'exécution de sa tâche, sous réserve des dispositions relatives à la protection des données et des délibérations du Conseil d'Etat. L'Autorité et le personnel des entités mentionnées à l'article 3 de la loi sont tenues de collaborer. Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard de la Cour des comptes. (amendements UDC).</p>	
	<p>Article 2. Entrée en vigueur 1 La présente loi entre en vigueur simultanément à la loi constitutionnelle 10662, du ... (à compléter), modifiant l'article 141, alinéa 1, 1^{re} phrase de la Constitution. 2 Elle est abrogée de plein droit en cas de refus par le Conseil général de la loi 10662.</p>	<p>² La violation de l'obligation de collaborer et de renseigner est sanctionnée par le Conseil d'Etat. (amendements UDC).</p>	

Date de dépôt : 11 janvier 2011

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Eric Stauffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

De quoi s'agit-il ? La proposition faite par le présent projet de loi est soutenue par le groupe MCG.

En effet, la Cour des comptes a été entravée plus d'une fois dans l'exercice de ses fonctions par des directives et/ou des instructions du gouvernement. Ce qui n'est pas acceptable.

Le projet de loi proposé demande d'inclure dans le champ de compétences de la Cour des comptes le Conseil d'Etat, ses départements, ses services et la chancellerie. Et exige l'obligation de collaborer et de renseigner.

Il n'y a rien à dire sur le fond de ce projet de loi qui tend à donner plus de compétences et par voie de conséquences plus de transparence à l'action de la Cour des comptes voulue et plébiscitée par le peuple genevois.

Il sied cependant de préciser que la haute surveillance de l'action du gouvernement et de l'Etat incombe également à la Commission de contrôle de gestion.

Pour mémoire voici la loi qui régit les actions et le champ d'application de la commission de contrôle de gestion :

Section 4A⁽³¹⁾ Commission de contrôle de gestion

Art. 201A⁽³¹⁾ Composition et attributions

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de contrôle de gestion composée de 15 membres.

² Elle est chargée de manière permanente d'examiner et de surveiller :

- a) la gestion du Conseil d'Etat et l'activité de l'administration centralisée;
- b) la gestion et l'activité de l'administration décentralisée, notamment celles des établissements publics et autres fondations de droit public;

- c) *la gestion et l'activité des organismes publics ou privés subventionnés par l'Etat ou dépendant de celui-ci;*
- d) *le respect des conditions de dotation faites par l'Etat.*

³ *La Banque cantonale de Genève, les communes et les institutions qui en dépendent ne sont pas soumises à l'alinéa 2.*

⁴ *La commission contrôle la réforme de l'Etat.*

⁵ *Elle est en outre saisie de l'intégralité :*

- a) *des rapports de l'inspection cantonale des finances;*
- b) *des rapports d'audit;*
- c) *des rapports de la commission externe d'évaluation des politiques publiques,*⁽⁵³⁾
- d) *des rapports de la Cour des comptes.*⁽⁵⁸⁾

⁶ *Par ailleurs, la commission examine les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant notamment le domaine de la gestion publique.*

⁷ *La commission peut, en vertu de l'article 24 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995, procéder à toutes interventions utiles. Dans la mesure où elle le juge nécessaire pour accomplir sa tâche, elle a le droit de demander directement les renseignements et documents qu'elle juge utiles aux services et entités qu'elle est chargée de surveiller, sans que le secret de fonction ne lui soit opposable. Peuvent refuser de répondre les personnes dont le secret est protégé par la législation fédérale, à moins que le bénéficiaire du secret ne consente à la révélation.*⁽⁵⁸⁾

⁸ *La commission de contrôle de gestion a seule qualité pour adresser au Grand Conseil des rapports et des recommandations destinés au Conseil d'Etat. Elle ne peut casser ou modifier directement les prescriptions ou décisions des autorités, des services et des entités soumises à son contrôle.*⁽⁴⁵⁾

⁹ *Il est procédé aux auditions ou à des investigations sur place à huis clos. Les débats de la commission ont lieu hors la présence de tierces personnes, sauf le secrétaire de la commission et son procès-verbaliste, qui sont soumis au secret de fonction. Les procès-verbaux des séances de la commission et des délégations constituées par elles sont confidentiels. Les déclarations faites par les personnes entendues par la commission et ses délégations sont protocolées et un extrait du procès-verbal leur est soumis pour approbation.*⁽⁴⁵⁾

¹⁰ *La commission de contrôle de gestion communique à la commission des finances ses constatations qui concernent une gestion financière prêtant à la critique.*⁽⁴⁵⁾

¹¹ *Les sous-commissions de la commission de contrôle de gestion ont, à l'égard des autorités, des services et des entités à contrôler, les mêmes droits que la commission plénière qui les a mises en œuvre.*⁽⁴⁵⁾

Art. 201B⁽³¹⁾ Mandats externes

¹ *La commission de contrôle de gestion peut s'entourer de l'avis d'experts si elle juge nécessaire leur intervention pour l'exécution de son mandat.*

² *A ce sujet, elle établit une ligne budgétaire dans le cadre de l'article 40, alinéa 2, de la présente loi.*

³ *Dans le cadre de l'exécution du mandat d'expertise, les dispositions légales sur le maintien du secret ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'expert, sous réserve des secrets protégés par la législation fédérale.*

Certains pourraient arguer que la Commission de contrôle de gestion est suffisante ! Certes, la Commission de contrôle de gestion est dotée de super pouvoirs d'investigation et d'auto-saisine. Cependant avoir et disposer d'un organisme indépendant du pouvoir politique n'est pas superfétatoire mais découle du bon sens avec évidemment des pouvoirs accrus qui incluent le Conseil d'Etat ses départements et la chancellerie.

Que propose initialement le projet de loi que nous sommes amenés à traiter :

Art. 1, al. 1, 1^{re} phrase (nouvelle teneur)

¹ La Cour des comptes a pour but d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés, ainsi que du Conseil d'Etat. La...

Art. 3, lettre a (nouvelle teneur)

a) le Conseil d'Etat, ses départements, ses services et la chancellerie;

Art. 7A Obligation de collaborer et de renseigner (nouveau)

¹ Les entités soumises aux contrôles de la Cour des comptes sont tenues de collaborer avec celle-ci notamment en fournissant tous renseignements et toutes pièces, ainsi qu'en autorisant tout accès à leur système informatique dans la mesure où cela est utile à l'exécution de sa tâche. Le personnel des entités mentionnées à l'article 3 de la loi est tenu de collaborer. Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard de la Cour des comptes.

² La violation de l'obligation de collaborer et de renseigner est sanctionnée par le Conseil d'Etat.

Pour le groupe MCG nous ne voyons rien de contraire au sens dans ce qui est proposé.

Nous incluons dans le présent rapport de minorité l'annexe au procès-verbal numéro 26 de la Commission de contrôle de gestion où des magistrats de la Cour des comptes ont fourni quelques explications, notamment certains refus de collaborer et de renseigner. Refus instruits par le gouvernement.

« ANNEXE au procès-verbal n°26 »

Modifications proposées par M. Stéphane GEIGER, Mme Antoinette STALDER et M. Stanislas ZUIN (Cour des comptes)

Page 2 – 6^e § :

M. GEIGER annonce que la Cour des comptes a décidé, à la majorité de ses membres, de faire une déclaration préliminaire concernant ces projets de loi. (...)

Page 3 – 3^e § :

M. ZUIN fait l'inventaire des 3 refus de collaborer rendus publics par la Cour. Le premier concerne un audit de 2008, piloté par Mme STALDER, concernant la centrale d'achats de la Ville de Genève.

Page 3 – 5^e § :

M. ZUIN poursuit en citant le deuxième cas, à savoir un audit de 2009 concernant les rémunérations de la police. Il indique que M. MOUTINOT n'avait pas souhaité remettre certains documents (rapport Annoni notamment). Il rappelle que ce fait avait été cité lors de la présentation du rapport et également face à la presse. Il ajoute que ces éléments n'ont pas véritablement changé la nature des rapports établis entre la CDC et le Département des Institutions.

Page 3 – 6^e § :

M. ZUIN indique, quant au 3^e cas, que l'été dernier a été rendu public le fait que M. MÜLLER ne remette pas à la CDC un certain nombre d'études financières et analyses liées au projet de déménagement du pouvoir judiciaire, dans le cadre du suivi du rapport de la CDC sur locaux et surfaces disponibles de l'Etat. Il ajoute que le motif invoqué pour la non remise de ces documents était un risque politique. Il rappelle que, selon la loi, la Cour des comptes doit tenir compte, dans ses rapports, de l'étendue des intérêts publics et privés pouvant s'opposer à la publication de certaines informations et que les rapports sont systématiquement lus, relus et commentés avec l'entité concernée, avant la publication. Il commente que la Cour des comptes avait décidé de rendre publics ces trois éléments en espérant un déblocage.

Page 3 – 7^e § :

M. GEIGER tient à relever que si la Cour des comptes rencontre plus de difficultés avec le pouvoir exécutif qu'avec le pouvoir législatif, s'agissant de la communication, c'est en raison de la difficulté à cerner la notion de co-gestion avec l'exécutif. (...)

Page 4 – 8^e § :

M. ZUIN indique qu'il n'y avait pas d'avis de minorité sur cette question, les magistrats étant unanimes sur ce point.

Page 4 – 14^e § :

Mme STALDER lui confirme que ce refus repose effectivement sur la Constitution, cette dernière respectant le principe de la séparation des pouvoirs. (...). Elle estime que la Cour n'a pas à se substituer dans le pouvoir réservé à l'électeur. »

De plus dans un souci de transparence nous reproduisons ici un extrait du procès-verbal concernant l'audition de la Cour des comptes :

« Le Président souhaite la bienvenue aux auditionnés et les remercie d'avoir répondu présents à l'invitation. Il leur indique que la commission a souhaité les recevoir, car elle est nantie de l'étude de deux projets de loi qui concernent directement la Cour des comptes, à savoir le PL 10662 et PL 10663. Il cède, à présent, la parole à *M. GEIGER*.

M. GEIGER annonce que la Cour des comptes tient à faire une déclaration préliminaire concernant ces projets de loi. Il lit que « cette dernière n'a aucun pouvoir normatif; elle ne peut donner de conseils en matière de création législative. En l'occurrence, la question posée est du domaine de la création législative et non pas du domaine de son interprétation. Il ne s'agit pas non plus d'une consultation d'avant le projet de loi, puis que ce projet est déjà déposé sur le Bureau du Grand Conseil. La Cour des comptes n'a pas à censurer les projets de loi constitués, ni à participer à la compétition entre pouvoirs exécutif et législatif; elle doit se borner au contrôle des moyens. Par ces motifs, la Cour des comptes, statuant à majorité, décide de ne pas donner d'avis au sujet des projets de loi 10662 et 10663. »

Une députée Verte comprend les réticences exprimées par la Cour des comptes quant à commenter ces projets de loi. Cependant, elle estime qu'il serait intéressant que cette dernière puisse renseigner les députés sur la manière dont se passent les audits qu'elle conduit, afin que les députés puissent travailler dans les conditions les plus favorables. Elle souhaite, dès lors connaître les conditions dans lesquelles travaille la CEPP, notamment si elle rencontre des difficultés à obtenir les informations qu'elle requiert et si la collaboration avec les différentes entités administratives s'établit de manière adéquate. Elle ajoute que ce genre de renseignements permet aux commissaires de se faire une opinion sur le projet de loi proposé par l'UDC.

Mme STALDER répond, qu'en ce qui la concerne, elle n'a jamais rencontré de difficultés dans la collaboration avec les personnels administratifs, même au plus haut niveau. Elle sait, par contre, que son collègue M. ZUIN a pu se retrouver face à certaines réticences.

Le Président intervient, afin de souligner que lors de chaque présentation de rapport, la Cour des comptes fait part à la commission de l'environnement de travail.

Mme STALDER ajoute qu'en cas de défaillance de communication constatée, cet élément figurera dans le rapport. Elle indique que cela ne concerne toutefois que 2 ou 3 rapports.

M. ZUIN se rappelle d'un audit de 2008, piloté par Mme STALDER concernant la centrale de rachat de la Ville de Genève.

Mme STALDER l'interrompt et fait remarquer que cet audit concernait la Ville de Genève, et de ce fait, est totalement indépendant du Grand Conseil.

M. ZUIN poursuit en citant l'audit de 2009, concernant les rémunérations de la police. Il indique que M. MOUTINOT n'avait pas souhaité remettre certains documents (rapport Annoni notamment). Il rappelle que ce fait avait été cité lors de la présentation du rapport et également face à la presse. Il ajoute que ces éléments n'ont pas véritablement changé la nature des rapports établis entre la CEPP et le Département des Institutions.

M. ZUIN indique également que l'été dernier, a été rendu public le fait que M. MÜLLER ne remette pas à la CEPP un certain nombre d'études financières et analyses liées au projet de déménagement du pouvoir judiciaire, dans le cadre du suivi du rapport de la CEPP sur locaux et

surfaces disponibles de l'Etat. Il ajoute que le motif invoqué à la non remise de ces documents était un risque politique. Il rappelle que, selon la loi, la Cour des comptes doit tenir compte, dans ces rapports, de l'étendue des intérêts publics et privés pouvant s'opposer à la publication de certaines informations et que les rapports sont systématiquement lus, relus et commentés avec l'entité concernée, avant la publication. Il commente que la Cour des comptes a décidé de rendre public ces trois éléments en espérant un déblocage.

M. ZUIN souhaite mettre toutefois le doigt sur un aspect plus problématique pour la CEPP. Il indique qu'il y a toute une série de zones grises dans lesquelles il n'est pas explicitement refusé de transmettre un document. Il commente, en effet, qu'avant un refus, la Cour des comptes doit avoir identifié un document au préalable. Se pose donc la question de la manière d'identifier ce qui existe, à un moment donné, dans un projet en cours. Il souligne donc que la difficulté réside véritablement de s'assurer une collaboration proactive, constructive. Il relève ainsi qu'à l'article 15 LGAF, l'ICF dispose d'une telle obligation de collaborer, alors que tel n'est pas le cas pour la Cour des comptes.

M. GEIGER tient à relever que si la Cour des comptes rencontre plus de difficultés avec le pouvoir législatif qu'avec le pouvoir exécutif, s'agissant de la communication, c'est en raison de la difficulté à cerner la notion de co-gestion avec l'exécutif. Il explique, en effet, que la co-gestion, c'est-à-dire le pouvoir de faire quelque chose, implique le pouvoir d'y renoncer jusqu'à 30 secondes avant. Il comprend, dès lors, que l'exécutif décide de ne pas parler d'un projet, car il n'est pas arrivé à maturation, par exemple. Il mentionne que parfois, la décision de se retirer peut survenir la veille pour le lendemain.

Un député libéral demande aux auditionnés s'il leur semble nécessaire de faire une simplification constitutionnelle pour obtenir ce que souhaite l'ensemble des députés, à savoir que la Cour des comptes puisse accomplir son travail sans aucune barrière. Il se base sur le PL 10663 et se demande, dès lors, si des propositions d'amendements ne pourraient être formulées, afin d'éviter une modification constitutionnelle. Il propose, par exemple, que l'article 3, lettre a dudit projet soit modifié comme suit : « ~~le Conseil d'Etat,~~ ses départements et leur président, ses services et la chancellerie ». En ce qui concerne l'obligation de collaborer, il se demande si un copier-coller des dispositions s'adressant à l'ICF ne peut se faire, ce dernier ayant droit à accéder à toute information.

M. GEIGER l'interrompt et lui signale que l'ICF est le bras droit de l'exécutif."

À député libéral le corrige en lui répondant que l'ICF est le bras droit du législatif jusqu'à ce jour. Il poursuit en soulignant qu'il est important, aux yeux des députés, que la Cour des comptes puisse faire son travail dans les conditions les plus favorables, mais se demande si cet objectif ne peut être atteint nécessairement que par une modification constitutionnelle.

M. GEIGER est d'avis qu'une déclaration interprétative est suffisante ; il suffit qu'au procès-verbal soit indiqué ce qu'implique l'interprétation de cet article 3, lettre a.

Un député libéral comprend que cela n'est pas l'avis unanime de la Cour des comptes. Il demande, dès lors, quel est l'avis de la minorité.

Mme STALDER signale qu'ils ne sont pas tenus de répondre.

Un député libéral lui répond qu'il se permet de poser cette question.

M. ZUIN est d'avis personnel qu'il n'y a pas besoin de modifier la constitution.

Un député MCG rappelle que dans l'échelle des hiérarchies, les communes sont quand même soumises à une surveillance du Parlement cantonal.

M. GEIGER lui demande les bases légales sur lesquelles repose son propos.

Un député MCG lui répond que le Conseil d'Etat est la haute autorité de surveillance des communes. Il ajoute que le Parlement cantonal peut contraindre une commune à exécuter ou modifier quelque chose. Il a le souvenir, en tout cas, que le Parlement peut intervenir.

Un député Vert revient à la déclaration d'entrée de séance de M. GEIGER. S'il comprend bien, la position de la CEPP s'appuie sur les normes constitutionnelles de compétences adressées à la Cour des comptes, c'est-à-dire un pouvoir qu'il qualifie de « sémaphore » octroyé à ladite Cour pour qu'elle indique les zones troubles. Il ajoute que la Cour des comptes est associée au pouvoir législatif. Il se demande, dès lors, si la non-entrée en matière repose uniquement sur l'aspect constitutionnel de la Cour. Il commente toutefois que son groupe à compris, à la lecture de ce projet de loi

qu'il ne s'agit pas de donner davantage de pouvoir, mais d'étendre la capacité de travail de la Cour, afin qu'elle puisse aller plus en profondeur dans les dossiers qu'elle étudie.

Un député Vert demande donc si la Cour des comptes se réfère à la Constitution pour dire qu'elle n'a pas à interférer de manière normative dans les autres pouvoirs (a) et que par conséquent, elle refuse d'entrer en matière sur une proposition d'élus parlementaires qui vise à lui donner plus de pouvoir d'investigation (b). Il souhaite que les auditionnés lui confirme si ses deux interprétations qu'il a sont justes.

Mme STADLER lui confirme que ce refus repose effectivement sur la Constitution, cette dernière respectant le principe de la séparation des pouvoirs. Elle rappelle que l'activité de l'exécutif peut être sanctionnée par le législatif et surtout par le peuple. Il en va de même pour le pouvoir législatif, qui peut également être sanctionnée par le peuple. Elle estime que la Cour n'a pas à se subroger dans le pouvoir réservé à l'électeur.

Un député UDC demande si le texte de ce projet de loi apporte une amélioration à l'activité de la Cour des comptes.

M. GEIGER lui répète que la Cour des comptes n'entre pas en matière dans ce projet de loi.

Un député Vert a bien compris la position de la Cour. Il souhaite néanmoins poser une autre question. Il rappelle que la Cour des comptes n'est pas surveillée actuellement. Si pareil contrôle était mis en place, il demande aux auditionnés, qui, selon eux, serait mieux habilité à procéder à ce contrôle.

M. GEIGER lui répond que cette surveillance appartient au Grand conseil, tel qu'il apparaît dans la loi.

Le Président libère les trois magistrats en les remerciant. »

Que dit le premier signataire du projet de loi que nous sommes amenés à citer ici :

« M. LEYVRAZ expose les raisons qui l'ont conduit à rédiger ces projets de loi. Il indique avoir participé à la commission des finances pendant deux ans et que ladite commission a reçu plusieurs fois la Cour des comptes ; il a également participé aux présentations de la Cour des comptes, aux conférences et après 3 ans de fonctionnement, des lacunes ont pu être

constatées. Il indique, par ailleurs, que dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat est soumis à la Cour des comptes, ce qui n'est pas le cas à Genève. Or, le Conseil d'Etat a la possibilité de réponse sur des sommes importantes, des sommes qui échappent directement au Grand Conseil. Il lui semble donc logique que le Conseil d'Etat de Genève soit soumis au contrôle de la Cour des comptes. Il souligne que l'ère de transparence qui s'impose aujourd'hui implique la clarté des comptes et la connaissance de l'emploi de l'argent. Raisons pour lesquelles il propose, dans un souci d'égalité et de transparence, ces deux projets de loi.

M. LEYVRAZ indique que l'article 7A, alinéa 2 du PL 10663 « La violation de l'obligation de collaborer et de renseigner est sanctionnée par le Conseil d'Etat » comporte une erreur, car évidemment le Conseil d'Etat ne va pas se sanctionner tout seul.

M. LEYVRAZ conclut en soutenant qu'il est convaincu qu'une plus grande transparence et clarté est bénéfique tant pour les députés que pour les citoyens.

Un député libéral lui demande s'il a étudié, lors de la rédaction de ces projets de loi, la possibilité de modifier la DI. 12 sans toucher à la Constitution (sans recourir à une modification constitutionnelle).

M. LEYVRAZ lui répond qu'un juriste lui a confirmé que pareille modification devait passer par une modification constitutionnelle. Si un autre juriste donne un autre avis, il reste, dans ce cas-là, ouvert à la possibilité proposée par le député libéral.

Un député libéral reprend l'article 3, lettre A du PL 10663 et lui soumet la légère modification suivante : « ~~le Conseil d'Etat~~, ses départements et leur président, ses services et la chancellerie ». Il pense qu'en jouant avec les mots, il est possible d'éviter une modification constitutionnelle. Il suggère toutefois d'obtenir l'avis d'un constitutionnaliste lors d'une prochaine audition, afin d'être plus au clair sur ce point.

Un député radical pense qu'il est question de problèmes de fonctionnement des institutions. Il constate que la Cour des comptes est le quatrième pouvoir. Il est d'avis qu'une modification des rapports entre ces quatre pouvoirs passe par une votation populaire. S'agissant du contrôle de la Cour des comptes, il se demande s'il va falloir finir par recourir à la CEDH dans ces vices sans fin du contrôle. Selon lui, si l'article 3, lettre a mentionne « le

Conseil d'Etat », l'exécutif incorpore, alors il octroie un pouvoir exorbitant à la Cour des comptes et touche ainsi à la séparation des pouvoirs, car une hiérarchie est créée au détriment d'un des quatre pouvoirs qu'est l'exécutif. Il pense également que cet article affaiblit considérablement les compétences du Grand Conseil en matière financières et de contrôle. Il considère que si « le Conseil d'Etat » est cité à l'article 3, alors une votation populaire est nécessaire. Il rejoint la proposition du député libéral s'agissant d'entendre l'avis d'un constitutionnaliste à ce sujet.

Une députée libérale se demande si le but est un meilleur contrôle au sein des départements avec une obligation de collaborer et renseigner, il ne faudrait pas alors plutôt modifier la B 5 05 (loi générale relative au personnel de l'administration). Elle se demande également, du fait que les départements sont déjà nommés dans les entités à contrôler, elle se demande ce que désigne alors le contrôle du Conseil d'Etat (avoir accès aux procès-verbaux du Conseil d'Etat ou à la genèse d'un projet).

Une députée libérale trouve que la présentation du projet n'est pas très claire concernant la définition qui doit être donnée à ce contrôle du Conseil d'Etat. Elle est favorable au fait que les fonctionnaires aient l'obligation de renseigner et que cette modification doit cependant se faire dans une autre loi. Par contre, si le contrôle implique un accès aux procès-verbaux du Conseil d'Etat, alors elle rejoint les inquiétudes exprimées par le député radical, car il serait question de revoir l'organisation du système actuel.

Un député UDC rappelle que la Cour des comptes ne peut être qualifiée de « pouvoir », étant chargé du contrôle et se limitant à ne faire des recommandations. Il rappelle que le Conseil d'Etat peut réserver l'utilisation des fonds publics si la question se pose. Il est dès lors d'avis que le Conseil d'Etat devrait être soumis à la Cour des comptes par souci de transparence. Il répète qu'il ne s'agit pas de créer un pouvoir supplémentaire, mais de donner les moyens d'investigation nécessaires à la Cour des comptes, même s'agissant du Conseil d'Etat.

Un député vert est emprunté par le déroulement de la séance. Il relève que M. LEYVRAZ est présent pour répondre aux questions, les considérations politiques et les discussions internes devant être exposées ultérieurement.

M. LEYVRAZ répond qu'en principe, le Grand Conseil devrait contrôler le Conseil d'Etat, mais cela ne se fait jamais. Il ajoute que la Cour des comptes n'est pas un quatrième pouvoir, son devoir étant un devoir de contrôle. Il

répète que son inquiétude relève de la lacune de la loi actuelle disant que le Conseil d'Etat puisse soustraire quelque document au contrôle.

Un député libéral se demande si le Grand Conseil ne devrait pas collaborer un peu plus avec la Cour des comptes lorsqu'elle rencontre des problèmes.

Le Président libère M. LEYVRAZ et le remercie de son intervention. »

Dans le cadre des travaux de la Commission de contrôle de gestion, ces deux projets de lois ont été appelés à procéder à l'audition des représentants de l'Assemblée constituante. Toujours par souci de transparence nous décidons de reproduire ici certains passages du procès-verbal d'audition :

« Le Président souhaite la bienvenue aux auditionnés. Il leur rappelle que deux projets de loi ont été déposés, à savoir les PL 10662 et 10663, modifiant le pouvoir de la Cour des comptes à l'égard du Conseil d'Etat. Il leur indique également que la commission a auditionné la source de ces projets de loi, soit M. LEYVRAZ. Il leur explique que la commission souhaite savoir, avant d'aller plus loin, si par le plus grand des hasards, leur commission et la Constituante en général, ont déjà abordé ce sujet ou ont des propositions constructives à faire, auquel cas il est inutile que la roue soit réinventée.

Un constitutionnaliste libéral remercie la commission de cette invitation. Il introduit un constitutionnaliste MCG, rapporteur de majorité de la Commission chargée des Institutions, et lui-même, Président de ladite commission. Il commente que les projets de loi en question vont, dans l'ensemble, dans le sens des travaux que la commission a entamé, c'est-à-dire un renforcement de la surveillance, notamment d'une part en permettant aux différentes institutions d'obtenir de la part de l'Administration les informations qu'elles nécessitent pour effectuer leur travail convenablement et d'autre part en renforçant le pouvoir de surveillance de l'Etat, y compris sur le Conseil d'Etat lui-même. Il relève, par ailleurs, la concordance de temps entre la soumission de ces projets de loi et la sortie du rapport de la Commission III. Il est heureux de voir que les grandes idées se rencontrent. Il souligne également une majorité qui s'est dessinée dans le cadre de ces travaux sur les Institutions, à savoir une plus grande volonté de renforcer cette surveillance et d'assurer quelle fonctionne au mieux. Il précise, en outre, que dans le cadre des travaux menés, l'angle adopté sur cette question est un peu différent de celui de la commission de Contrôle de gestion, la

Commission III de la Constituante devant se poser de manière générale la question de la structure de la surveillance. Il ajoute que ladite commission a dû se concentrer sur tous les volets de la surveillance, ce qui fait qu'il a été décidé, au sein de la commission, de prévoir une structure à plusieurs couches. Il explique ainsi que la première couche est un système de contrôle interne généralisé à tous les départements et établissements publics autonomes pour s'assurer qu'aucun service n'y échappe ; la deuxième couche est celle des audits internes couvrant l'ensemble de l'Administration cantonale et des établissements publics autonomes. Il précise que cette couche dépendrait du Conseil d'Etat puisqu'il s'agit d'un audit interne. Il ajoute qu'un complément est prévu, à savoir un audit externe que la Commission, à la majorité, envisage de confier à la Cour des comptes, assurant ainsi une indépendance totale vis-à-vis du Conseil d'Etat. Il imagine que les objectifs donnés par la commission de Contrôle de gestion sont probablement en parti satisfait par les travaux qui ressortent de la Commission III de la Constituante, pour autant qu'ils soient validés dans le projet final de la Constitution. Il ajoute que comme les députés, la Commission III a également souhaité assurer que tout organisme chargé de ces enquêtes puisse avoir accès à toute l'information nécessaire de l'administration.

Un constitutionnaliste MCG ajoute que dans leur projet, ils ont intégré la CEPP à la Cour des comptes, car selon eux, il tombait sous la logique qu'elle vienne en appui, sa mission n'étant pas la même, mais toute aussi importante.

Un constitutionnaliste libéral précise que tant la CEPP que la Cour des comptes ont été auditionnées à ce sujet et toutes deux ont estimé que cette proposition était une bonne solution ; ce n'est donc pas une idée qu'ils cherchent à imposer.

Un député MCG leur demande quels moyens législatifs de répression ou de contrainte la Commission III de la Constituante a imaginé dans l'hypothèse qu'une commission parlementaire se retrouve confrontée à un Conseil d'Etat qui refuse de transmettre des documents.

Un constitutionnaliste MCG lui répond que la question n'est pas sans pertinence, mais délicate. Il explique, en effet, que des Institutions, à savoir l'exécutif d'une part et la Cour des comptes d'autre part, tout deux issus d'un suffrage universel, sont confrontés. Il lui semble très complexe de prévoir des sanctions. D'ailleurs, il estime que ce terme est peu approprié. Il pense, en

revanche, que des recours peuvent être prévus. Il relève que le législatif est le mieux placé pour positionner un tel refus qui est, comme tous l'ont compris, impossible, hypothétique et ne s'est jamais produit par ailleurs. Il ajoute que la commission, placée au niveau de la Constitution, pense que ce langage est celui du législateur qui, lui, doit clairement poser l'appareil législatif découlant du principe constitutionnel. Il pense, en outre, que les sanctions devraient être possibles.

Un député MCG entend bien les explications données, mais il craint que l'exécutif argüe que le texte constitutionnel ne mentionne pas pareille contrainte pour se soustraire à certaines demandes du législatif, ce dernier se retrouvant, dès lors, impuissant.

Un constitutionnaliste libéral informe que la Commission III de la Constituante a interrogé les différents représentants des Institutions concernées, notamment la Cour des comptes. Il rapporte qu'il ressort de ces interviews qu'il est très difficile et pas forcément souhaité par ces institutions que de créer un instrument de sanction ou de mise en œuvre directe. Il ajoute que la seule Institution qui pourrait avoir la légitimité de le faire est le Grand Conseil. A partir du moment qu'une recommandation de la Cour des comptes n'est pas respectée par le Conseil d'Etat ou que ce dernier ne donne pas accès aux documents demandés, il lui semble (au nom de la Commission III) qu'il appartient au Grand Conseil de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la mise en œuvre, quitte à endosser un rôle qui n'est pas le sien initialement, à savoir jouer le rôle de l'exécutif en empiétant le pouvoir du Conseil d'Etat. Il explique qu'il s'agit-là du seul moyen institutionnel qui a été trouvé, raison pour laquelle un mécanisme direct n'a pas été prévu dans le cadre du projet qui a été discuté.

Un constitutionnaliste MCG précise que selon la thèse 304.31 F, il est mentionné que « dans leur activités d'évaluation, d'audit ou d'enquête, les collaborateurs de l'audit interne et de la Cour des comptes ne peuvent se voir opposer le secret de fonction par le Conseil d'Etat ». Il pense que cet outil est assez puissant et dégage ainsi le terrain pour le législateur. Etant donné les travaux voisins menés dans les deux commissions (Contrôle de gestion et Commission III), il invite certains des députés à participer aux prochains travaux de la Commission III et propose qu'une fois le rapport fini, une deuxième rencontre soit organisée pour trouver ensemble le chemin permettant au législateur d'effectivement agir.

Un député Vert leur demande où se place, selon eux et l'état actuel des textes, la Cour des comptes dans l'échafaudage constitutionnel, plus précisément si elle est un pouvoir comme les trois autres pouvoirs. Il constate qu'elle a une légitimité et que des prérogatives qui sont celles d'investiguer et de recommander. Il leur demande, subsidiairement quelle entité va contrôler la Cour des comptes.

Un constitutionnaliste libéral lui répond que selon la Commission III, la Cour des comptes est considérée comme une Institution indépendante et séparée qui a une vocation de contrôle et non de sanction. Il n'est pas certain qu'elle puisse être considérée comme un pouvoir. Il relève, en outre, que le point important est que cette institution puisse remplir son rôle de la manière la plus complète et indépendante possible. Il explique, de ce point de vue-là, la volonté de renforcer les prérogatives de la Cour des comptes. Il ajoute que pour certains participants de la Commission, une alternative est possible, à savoir que l'audit externe soit confié à des entreprises privées au lieu de la Cour des comptes. Quant au contrôle de la Cour des comptes, il répond que la Commission n'a pas prévu d'Institution supplémentaire chargée de surveiller la Cour des comptes, notamment parce qu'elle n'a qu'un pouvoir de contrôle.

Un constitutionnaliste MCG précise qu'à vote majoritaire de la Commission, cet audit externe est uniquement confié à la Cour des comptes. Il rapporte qu'une thèse minoritaire est en faveur d'un contrôle externe par des entreprises privées. Il n'est pas très sûr que la Commission soit prête à suivre cette proposition. Il pense que des éléments de l'Etat peuvent être extraits et audités par un audit externe confiés à des fiduciaires locaux. Il rapporte que le texte actuel de la thèse prévoit que le Parlement détermine à quelle entité sera confié cet audit externe, et cela chaque année. Il est cependant d'avis qu'auditer des comptes de cette ampleur-là sur une base annuelle n'est pas gérable. Son sentiment est que le mandaté le soit pour la durée de la législature. Il précise que ce sont bien les débats de nature politique qui détermineront si ces audits seront mixtes, privés ou uniquement attribués à la Cour des comptes. Quant au contrôle de la Cour des comptes, il suggère de rajouter une simple disposition prévoyant la publication de ses travaux dans la FAO.

Un député libéral répond que l'organe qui surveille la Cour des comptes est le Grand Conseil. Il revient aux deux projets de loi et aimerait avoir leur regard sur l'article 7A du PL 10663, afin de savoir si l'obligation de collaborer et de renseigner qui figure dans la thèse 304.31 F correspond à la

notion contenue dans ledit article. Il leur demande également s'il est nécessaire de modifier la Constitution pour soumettre le Conseil d'Etat au contrôle de la Cour des comptes. Il explique que changer la loi, afin d'introduire l'obligation de collaborer et de renseigner lui semble évident, mais il se demande si changer la Constitution actuelle, sachant qu'ils sont entraînés de la modifier, est vraiment nécessaire. Il souhaite, par ailleurs, savoir si dans leurs travaux, ils ont clairement inscrit dans la Constitution que le Conseil d'Etat est soumis à ce contrôle.

Un constitutionnaliste libéral lui répond, s'agissant de la correspondance entre la thèse 304.31 F et l'article 7A, qu'il n'y a pas de grandes différences, si ce n'est les détails tels que « accès aux systèmes informatiques » qui ne se mentionnent pas dans le cadre d'un article constitutionnel. Il ajoute qu'une autre différence importante relève de la protection des secrets liée à la législation fiscale. Quant à la question de savoir si la commission a prévu de soumettre le Conseil d'Etat à ce contrôle, il précise que tel est clairement le point de vue des commissaires. Il explique qu'il est prévu que le Conseil d'Etat doit organiser un système de contrôle interne et d'audit interne auxquels s'ajoute un système d'audit externe englobant la totalité de l'administration, y compris le Conseil d'Etat. Il constate, dès lors, que le projet de la commission va dans le même sens que ces projets de loi. S'agissant de la nécessité de modifier la Constitution aujourd'hui, il aurait tendance à dire que du moment que la Constituante se pose ces questions-là, la modification n'est pas nécessaire.

Un député libéral commente qu'aujourd'hui, la Cour des comptes rencontre des difficultés dans certains dossiers, notamment parce que les fonctionnaires brandissent l'argument que tel document est un document du Conseil d'Etat, afin de le soustraire au contrôle et de ne pas le transmettre, puis que le Conseil d'Etat n'est pas soumis au contrôle de la Cour des comptes. Il relève qu'à l'Administration, de très fins juristes trouvent toutes les failles possibles pour ne pas collaborer au contrôle, raison pour laquelle il leur demande s'il ne faudrait pas inscrire dans la Constitution que le Conseil d'Etat est soumis au contrôle de la Cour des comptes. Il leur demande, dès lors, si dans leur projet, cet élément apparaît de manière suffisamment claire.

Un constitutionnaliste MCG lui répond qu'après ces indications, il doit dire que non. Il pense qu'il serait possible de proposer un amendement, réunissant plusieurs partis. Il ajoute que cet élément n'avait pas été perçu avec autant d'acuité au cours des auditions, le devoir de réserve impliquant

que les auditionnés fassent preuve de retenue. Il déclare que pour la Commission III, le contrôle du Conseil d'Etat apparaît évident selon le schéma des trois couches de contrôle présenté précédemment.

Un constitutionnaliste libéral ajoute que cette volonté d'assujettir le Conseil d'Etat au contrôle de la Cour des comptes ressort clairement des travaux de la Commission III. Il indique que le texte que les députés ont sous les yeux n'est pas forcément la version définitive, des thèses devant encore être rédigées par la Commission de rédaction de la Constituante. Il commente que c'est certainement l'occasion de préciser que le Conseil d'Etat, comme toutes les autres Institutions, est soumis à ce contrôle.

Un député libéral commente que pour le groupe libéral, la modification de la Constitution, aujourd'hui, lui semble un peu lourd. Il explique que son sentiment est que le PL 10663 doit être arrangé, afin d'introduire au plus vite le principe de l'obligation de collaborer et d renseigner. Il précise qu'indirectement le Conseil d'Etat est soumis à ce même principe. Il insiste toutefois sur cette petite subtilité qui doit être discutée durant les travaux de la Commission III, compte tenu des très fins juristes travaillant à l'Etat qui trouvent toutes les failles pour que le Conseil d'Etat puisse se soustraire à cette collaboration.

Un constitutionnaliste MCG assure qu'un amendement sera proposé.

Une députée Verte ne pense pas qu'il faille se limiter à ne pas vouloir introduire de modification constitutionnelle à ce stade-là, car si l'Assemblée constituante continue à se mettre à dos et les femmes et les fonctionnaires, elle doute que la Constitution ainsi proposée soit adoptée. Elle se demande, en outre, quel serait le rôle de l'ICF dans l'avenir, étant donné qu'il ne serait plus chargé de revoir les comptes de l'Etat. Elle revient sur la levée du secret de fonction qui lui semble indispensable, mais se demande si cela est suffisant. Elle commente, en effet, que lors des auditions, il ne s'agit pas uniquement d'une opposition de donner des documents, mais également d'une attitude générale non collaborante. Elle se demande, dès lors, s'il ne serait pas intéressant d'introduire une notion comme « les collaborateurs collaborent pleinement », car elle estime que cette idée de volonté de collaborer doit être introduite dans l'administration publique.

Un constitutionnaliste libéral indique que ce point relèvera de la rédaction lors de laquelle cette remarque sera prise en compte. Concernant l'ICF, il lui répond que son rôle sera celui de l'audit interne et sera déchargé de la

fonction d'audit externe qu'elle exerce partiellement actuellement. Il souligne ainsi la volonté d'éviter la double-casquette qui peut être problématique.

Un constitutionnaliste MCG propose la formulation suivante : « Le Conseil d'Etat est soumis au contrôle de la Cour des comptes. Aucun secret ne peut être opposé à la Cour des comptes dans son contrôle ». Il explique, en effet, que deux sortes de secret peuvent être invoqués, à savoir le secret de fonction et le secret d'Etat. Il précise qu'ils ne sont pas les mêmes et qu'il faut donc veiller au secret d'Etat, afin qu'il ne constitue pas une échappatoire en opposant au secret de fonction, un secret d'Etat.

Une députée Verte ajoute que l'ICF a accès au secret fiscal, ce qui n'est pas prévu pour la Cour des comptes.

Un constitutionnaliste libéral indique que l'article qui a été rédigé traite à la fois de l'audit interne et de la Cour des comptes. Il ajoute que les secrets protégés par la législation fiscale sont réservés, ce qui signifie qu'ils peuvent être levés, mais souligne également la volonté de protéger les données personnelles des citoyens qui méritent la protection de leur sphère privée.

Un député MCG revient sur le secret de fonction et leur demande s'il ne faudrait pas qu'une commission parlementaire, même la Cour des comptes, puisse faire prêter serment au fonctionnaire qu'elle auditionne et que si ce dernier venait à mentir, il serait passible de poursuites pénales pour parjures, par exemple. Il estime, en effet, qu'actuellement, un fonctionnaire qui ment ou occulte des documents n'encourt rien.

Un constitutionnaliste MCG fait remarquer que deux disciplines sont confondues ici. Il explique qu'à partir du moment que la levée du secret de fonction est opérée, le fonctionnaire ne peut plus se retrancher derrière le droit administratif et le secret de fonction et tombe ipso facto dans le droit pénal. Il ajoute qu'une fausse déclaration entre dans le droit pénal ordinaire.

Un député MCG souligne que le fonctionnaire n'est pas assermenté.

Un constitutionnaliste MCG lui répond qu'il part de l'à priori général postulant que les personnes travaillant pour l'Etat sont de bonne foi. Il indique que dans le projet de texte est inscrit que l'Etat doit être de bonne foi. Il souligne ainsi que la bonne foi lui est imposée de manière générale. Il commente qu'à partir du moment que ses agents ne sont plus de bonne foi, le

système bascule et le droit ordinaire intervient. Il comprend la préoccupation du député MCG et relève qu'elle ne pourrait s'adresser qu'aux membres de l'exécutif. Il se permet de rappeler que celui qui assure la haute surveillance de l'exécutif, c'est le Parlement. Il souligne, en outre, que la position de la Constituante ne se place pas dans ce registre de confrontation entre l'exécutif et le législatif, mais qu'en termes d'Institutions, c'est quant même bien le Parlement qui mène le jeu en assurant la haute surveillance. Il est d'avis que le fonctionnement d'un système ne peut reposer en permanence sur des oppositions, car la machine de l'Etat se retrouverait bloquée.

Un constitutionnaliste libéral ajoute que le fonctionnaire qui ment est soumis à la sanction administrative.

Le Président remercie les auditionnés d'avoir éclairé la commission de leurs lumières. Il pense que le contact entre les deux commissions sera maintenu d'une manière ou d'une autre.

À constitutionnaliste libéral est très heureux que la Commission III ait été entendu par la commission de Contrôle de gestion. Il invite la commission à ne pas hésiter à reprendre contact avec la Commission III, sachant que ses travaux se poursuivent.

Le Président demande si le constitutionnaliste MCG peut transmettre les coordonnées de leur séance de 15 jours.

Un constitutionnaliste MCG lui indique qu'elle est prévue pour le jeudi 16 septembre, à partir de 14h00 dans la salle du Grand Conseil. »

Ce qui va suivre démontre avec une évidence certaine que le gouvernement n'entend pas soutenir un tel projet de loi et on le comprend. En effet, le gouvernement préférant agir dans l'opacité totale sans subir d'éventuelles interférences et/ou recommandations de la Cour des comptes qui pourrait mettre en évidence certains dysfonctionnements voire certains actes illégaux faits par le gouvernement !

Toujours dans un souci de transparence nous reproduisons ici un extrait du procès-verbal de la Commission de contrôle de gestion concernant l'audition du conseil d'Etat :

« Le Président souhaite la bienvenue aux Conseillers d'Etat. Il leur indique que la commission souhaitait les entendre au sujet des deux projets de loi

10662 et 10663 concernant la soumission du Conseil d'Etat au contrôle de la Cour des comptes. Il les informe que la commission a auditionné la Cour des comptes ainsi que la présidente de la Cour des comptes du canton de Vaud. Il ajoute que la commission attend également un avis de droit du professeur KNAPP, afin de savoir s'il est nécessaire d'en faire une loi constitutionnelle ou pas. Il leur cède à présent la parole, afin que ces derniers fassent part de leur avis à la commission.

M. LONGCHAMP commente que les informations données à l'instant au sujet de la répartition des départements fédéraux permettront peut-être d'établir un élément de comparaison avec le fonctionnement du Conseil d'Etat. Il relève, en effet, que les projets de loi en question touchent un point qui est au cœur du fonctionnement même de l'Etat. Il rappelle que lors de l'institution de la Cour des comptes, le Parlement n'a pas souhaité incorporer le Conseil d'Etat dans la liste des entités soumises au contrôle de ladite Cour pour des raisons bien précises. Il mentionne que le projet de loi soumis constitue une possibilité, pour la Cour des comptes, d'entrer dans un processus par lequel toute entité, y compris le Conseil d'Etat, est tenue de fournir toute pièce et tout renseignement, ainsi que d'autoriser tout accès au système informatique dans la mesure où cela est utile à l'exécution de sa tâche (article 7A PL 10663). Il constate qu'en clair cela signifie que la Cour des comptes est amenée à intervenir sur tout le processus de décision du Conseil d'Etat, quel qu'il soit et sur quelque sujet qu'il soit, non seulement en ayant la possibilité d'obtenir un certain nombre de pièces qui sont préalables audit processus, mais également en pouvant influencer sur le processus même de décision. Il observe le chamboulement que cela provoquerait dans le fonctionnement même des Institutions, la Cour des comptes se retrouvant placée à un niveau supérieur du pouvoir d'examen du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, alors que ladite autorité n'a pas de statut institutionnel. Il rappelle que cet élément n'avait pas échappé au Grand Conseil lorsqu'il a rédigé la loi instituant la Cour des comptes. Il déclare que le Conseil d'Etat est donc fortement opposé à ces projets de loi qui chamboulent complètement les règles institutionnelles et mettent en place un fonctionnement qui sera, de par les faits, soit quasiment impossible à assumer pour le Conseil d'Etat soit amènera un certain nombre d'autres modes de fonctionnement conduisant à une tradition orale de la prise de décision. Il commente que cette conséquence, qui s'installera naturellement, n'est pas une attitude des plus simples. Il rappelle que des règles très précises sur le fonctionnement institutionnel établissent un processus d'élaboration d'une décision et que ce processus ne regarde fondamentalement que le Conseil d'Etat puisque la décision elle-même est la

seule qui compte et a une valeur juridique. Il commente que ces projets de loi l'amènent à penser qu'une inversion complète du mode de fonctionnement est ainsi provoquée. Il assure, cependant, que la Cour des comptes ne peut être placée devant le Gouvernement, car la capacité de l'autorité exécutive à pouvoir simplement remplir son rôle doit être garantie. Il affirme que ce rôle ne peut être rempli si, avant même de prendre une décision, tout le processus de décision est soumis à un contrôle indépendant et autonome d'une Cour. Il relève, par ailleurs, que ce type de contrôle serait pour le moins curieux, mais assurément unique d'une part, et d'autre part contraire à l'esprit dans lequel la Cour des comptes a été établie.

M. HILER rappelle, pour lever toute ambiguïté, que les charges que le Conseil d'Etat peut présenter, à savoir la partie comptes, se retrouvent soit dans la Chancellerie soit dans le département. Il explique que, normalement, les frais du Conseil d'Etat sont dans la Chancellerie (location de voitures, repas offerts à tels invités, excursions et séminaires, frais de représentation). Il ajoute que ces éléments sont tout à fait accessibles et ne constituent pas le problème discuté présentement. Il tient, en revanche, à mettre en garde sur les risques que ces projets de loi font peser sur la collégialité de ce système. Il commente, en effet, que si les Conseillers d'Etat travaillent au vu et au su de chacun pendant le processus de décision, le but de chacun des Conseillers va être de se couvrir politiquement si un problème survient. Il affirme qu'il s'agit-là de la conséquence logique de ces projets de loi. Il ajoute que toute décision exige une certaine maturation toutefois, raison pour laquelle les députés s'expriment par rapports et pas forcément par compilations intégrales. Il commente, en outre, que dans les processus les plus délicats, il y a des moments tout de même où la culture orale va l'emporter, entraînant, de fait, la fin d'un certain mode de faire (négociations etc.). Il avoue, dès lors, ne pas percevoir le bénéfice qu'apporterait la modification proposée dans ces projets de loi. Il indique, par ailleurs, avoir fait partie de la commission de ce projet de loi et rappelle que les signataires étaient unanimes sur ce point, à savoir soumettre les dépenses du Conseil d'Etat au contrôle, mais non les modes de fonctionnement. Il a peine à imaginer que les députés arrivent à voter ces projets de loi. Il ajoute, par ailleurs, que les mesures de rétorsions proposées ici comportent vraiment un poids institutionnel. Il souligne que ce n'est pas sur ce point que les risques doivent être pris.

Le Président les remercie de leur intervention et ajoute que la commission a pris bonne note de la position du Conseil d'Etat. Il cède à présent la parole aux commissaires.

Un député MCG comprend l'argument du Conseil d'Etat concernant les problèmes que peut poser l'interférence de la Cour des comptes par le biais de son contrôle sur le Gouvernement. Il souligne, en revanche, que le souhait exprimé par ces projets de loi n'est pas inintéressant. Il commente, en effet, que parfois le Parlement vote des textes, des résolutions ou des projets de loi qui sont confrontés à une certaine réticence du Gouvernement, ce dernier refusant soit de publier les lois soit décidant de faire lettre morte sur différents textes. Il donne l'exemple des deux ou trois résolutions émises par la commission des visiteurs officiels et votées à l'unanimité du Grand Conseil, mais qui n'ont aboutit à rien. Il reconnaît que rajouter une couche, par rapport à la perception du Parlement sur l'action gouvernementale, peut avoir un certain sens. Il retient toutefois l'argumentation des Conseillers d'Etat défendant les risques que comporte le contrôle de la Cour des comptes sur l'action gouvernementale, étant entendu que la commission de Contrôle de gestion possède ce « super pouvoir ».

Le Président intervient en demandant au député MCG de poser sa question.

Le député MCG signale que sa question découle du « cabrage » du Conseil d'Etat dans certains dossiers. Il souhaite donc que les Conseillers d'Etat l'éclaircent sur le mode d'emploi employé lorsque le Parlement vote un texte de loi, mais que le Gouvernement ne veut pas s'exécuter. Il lui semble que de ce genre de réponses éviteraient peut-être que le Parlement décide de voter un projet de loi constitutionnel instituant une nouvelle couche de mille-feuille.

À député libéral a entendu M. LONGCHAMP dire que pareil contrôle serait une situation unique. Il lui demande, dès lors, ce qu'il en est du Conseil d'Etat vaudois qui est soumis au contrôle de la Cour des comptes vaudoise. Il ajoute que la présidente de ladite Cour a été auditionnée la semaine dernière et ne semblait pas soulever les problèmes de la même manière. Il se demande, dès lors, si le Conseil d'Etat genevois a déjà eu une discussion avec le Conseil d'Etat vaudois à ce sujet, plus précisément sur le fait que l'adoption de la loi vaudoise instituant la Cour des comptes dudit canton, ne permet plus institutionnellement au système de fonctionner. Il aimerait également que parmi les rapports de la Cour des comptes, le Conseil d'Etat en cite un qui aurait pu poser les problèmes soulevés par les auditionnés. Il indique qu'il a été rapporté à la commission que parfois des fonctionnaires s'opposent à la transmission d'un document à la Cour des comptes en arguant qu'il s'agit d'un document du Conseil d'Etat, donc pas soumis au contrôle. Il comprend la position du Conseil d'Etat, mais essaye de faire le

lien entre ces faits et les propos tenus précédemment ; il ne lui semble pas, en effet, que la Cour des comptes ait rédigé des rapports politiques jusqu'à ce jour. S'il se trompe, il souhaiterait connaître des exemples.

Une députée Verte rappelle qu'effectivement la présidente de la Cour des comptes du canton de Vaud a été entendue et que cette dernière avait indiqué que le Conseil d'Etat n'avait pas encore été soumis à ce contrôle. Elle commente qu'il lui avait été demandé si le processus décisionnel était inclus dans ledit contrôle et que l'auditionnée avait clairement répondu par la négative, étant donné les complications que pareil système soulèverait. Elle demande donc aux auditionnés, dès lors, si soumettre le Conseil d'Etat au contrôle de la Cour des comptes, tout en excluant le processus décisionnel serait une solution qu'ils approuveraient.

M. LONGCHAMP lui répond qu'il lui semble que c'est bien ce qui est pratiqué aujourd'hui.

Une députée Verte complète en rapportant qu'ont été évoquées, devant cette commission, certaines difficultés à obtenir des documents qui n'ont cependant pas trait au processus décisionnel. Elle ajoute que soumettre le Conseil d'Etat audit contrôle serait également l'occasion d'avoir peut-être une fois une réflexion sur les plans de mesures P1, P2 ou sur l'application du programme de législature. Elle résume qu'il s'agirait donc non pas de soumettre au contrôle de la Cour des comptes tous le processus décisionnel.

M. LONGCHAMP relève, au préalable, que la Cour des comptes vaudoise n'a pas plus de pouvoir que la Cour des comptes genevoise, bien au contraire. Il ajoute que les textes de loi et leur interprétation ne donnent certainement pas la possibilité, à la première, d'entrer dans ce processus décisionnel. Il assure, par ailleurs, qu'aucun gouvernement suisse n'est soumis à ce contrôle fonctionnel. Il rappelle que le contrôle des dépenses, par contre, est pratiqué. Cette injonction l'amène à répondre à la députée Verte qu'exclure le contrôle fonctionnel des compétences de la Cour des comptes conduit au statu quo. Il rappelle le fonctionnement institutionnel d'un gouvernement qui est saisi ou s'autosaisi d'un problème, d'une situation, d'une décision, d'un sujet. Il ajoute que tous les éléments qui amènent au processus de décision ne lient pas le Conseil d'Etat. Il explique que les co-rapports et le partage d'éléments d'information entre Conseillers d'Etat conduit à fixer une décision et permet que la vision sur une situation évolue. Il répète que ces éléments-là ne lient pas le Conseil d'Etat, mais que c'est bien la décision prise et communiquée qui le lie. Il ajoute que ces

décisions sont toujours publiques. Il établit une comparaison avec un juge qui rendrait un jugement en entendant qu'une des deux versions d'une affaire. Il insiste sur le fait que pour le Conseil d'Etat, les éléments qui conduisent à une prise de décision font partie politiquement de son processus décisionnel qu'il ne souhaite précisément pas communiquer. Il assure, en effet, que la conséquence d'un pareil contrôle sur le processus décisionnel sera une vision orale, avec les problèmes de solidité de décisions que cela implique. Il prend l'exemple des difficultés que rencontrent aujourd'hui le Conseil fédéral par rapport à l'affaire d'exfiltrations en Libye, car justement différentes versions ont été données. Il conclut donc que par le procédé souhaité dans les projets de loi, le Conseil d'Etat va entrer dans un jeu qui mènera à ces dysfonctionnements-là et déplaira, en premier lieu, aux députés eux-mêmes.

M. HILER comprend l'argument du député MCG. Il reprend les exemples cités par ce derniers et rappelle la lettre de la loi, à savoir que devant une motion, le Conseil d'Etat doit présenter un rapport ou prendre une mesure. Il admet que la condition qui n'a pas été scandaleusement respectée est le délai d'ordre de 6 mois. Il ajoute que l'expression de la volonté du Grand Conseil, dans ce cas-là, n'a pas de caractère totalement obligatoire. Il rappelle également le temps de réflexion avant de promulguer prévu par la loi. Il en déduit simplement une conclusion, à savoir que ces projets de loi affaiblissent le Conseil d'Etat, mais ne renforcent pas le Parlement. Il rappelle, concernant spécifiquement la motion, que cette dernière a un caractère souple. Il indique que dans d'autres cantons, la motion a d'abord pour but d'exiger du Conseil d'Etat de légiférer, car les parlementaires n'ont pas ce pouvoir, ce qui place ces derniers dans une situation de dépendance que le processus genevois ne connaît pas. Il commente, en outre, que lors de négociations conduites dans le cadre d'un dossier délicat, l'exposition d'éléments de ces dernières dans la presse risque de retarder longuement leur conclusion, alors que le timing est tout de même important dans une négociation. Il résume en assurant qu'avant qu'une décision ne soit prise, l'application de ces projets de loi mettra soit en danger le processus de discussion soit provoquer des dégâts sur des éléments de discussion. Il commente, par ailleurs, qu'il trouve que la Cour des comptes travaille bien ; il déclare avoir utilisé ses services à plusieurs reprises. Il mentionne que le Conseil d'Etat et la Cour des comptes sont partenaires, mais précise bien que cette dernière n'est pas un pouvoir suprême et ne doit pas le devenir.

Concernant le plan de législature, il ne comprend pas la remarque adressée par la députée Verte. Il rappelle, en effet, que ledit plan est publié. Il estime,

en outre, que se pencher sur les discussions portant sur la manière de le rédiger, d'introduire telles coordonnées plutôt à tel endroit qu'à un autre, n'a pas de valeur ajoutée. Il ajoute que seul existe le document sur lequel les Conseillers d'Etat se sont prononcés. Il commente, par ailleurs, que chaque année, le Conseil d'Etat va devoir rendre des comptes de l'avance de ce processus et de son respect. A partir de là, il ne voit pas quelle est la valeur ajoutée de mesurer ce qui est fait. Il souligne, de plus, que les choses sont transparentes ici. De ce point de vue-là, il séparerait assez spécifiquement le projet qui concerne la surveillance du groupe Conseil d'Etat comme entité politique de ce qui vient après, c'est-à-dire les informations que les collaborateurs sont forcés ou non de dévoiler. Il met en garde les députés sur le fait qu'existe également le processus d'élaboration intellectuelle où à un moment donné, ils ont recours à des consultants. Il relève que si une intervention survient au milieu de ce processus, le risque est de le compliquer et d'empêcher d'avancer dans les dossiers.

Un député libéral comprend que ce projet de loi est né en réaction à des excès de zèle de certains fonctionnaires qui soustraient certains documents au contrôle de la Cour des comptes en arguant qu'il s'agit de documents du Conseil d'Etat. Il relève que ce n'est donc pas le processus décisionnel qui est visé dans ces projets de loi. Il revient sur le PL 10663 et imagine qu'il pourrait être amendé de la manière suivante à l'article 3, lettre a : « ~~Le Conseil d'Etat~~, les départements et leurs présidents, ses services et la chancellerie sont soumis au contrôle autonome et indépendant de la Cour des comptes ». Il suggère, par contre, de conserver l'article 7A sur l'obligation de transmettre les renseignements. Il rejoint pleinement la position du Conseil d'Etat, car il admet tout à fait que le but n'est pas d'instaurer une intervention de la Cour des comptes en amont du processus décisionnel.

Le Président informe avoir signé aujourd'hui, à la demande de la commission, un courrier au Président du Conseil d'Etat en ce qui concerne des demandes de la CEPP pour aller de l'avant dans l'étude du dossier qui lui a été confié sur la Genève Internationale.

M. HILER annonce qu'il s'agit du rapport qui n'a toujours pas été adopté.

Le Président lui répond qu'il s'agit non pas du rapport, mais des procès-verbaux.

Une députée Verte souhaite revenir à la seconde partie de ce projet de loi, à savoir le renforcement de l'obligation de collaborer et de renseigner. Elle aimerait également connaître l'opinion du Conseil d'Etat sur la possibilité de sanction contenue à l'article 7A, alinéa 2 du PL 10663 : « la violation de l'obligation de collaborer et de renseigner est sanctionnée par le Conseil d'Etat ».

Un député MCG reconnaît qu'une motion ou une résolution n'ont pas d'effets contraignants. Il précise toutefois que deux résolutions émises par la commission des visiteurs officiels et votées au Grand Conseil demandaient au Conseil d'Etat de respecter la loi. Il rebondit sur les propos de du député libéral et rapporte que la commission de Contrôle de gestion rencontre elle aussi des réticences de la part du Conseil d'Etat à remplir l'obligation de transmettre des documents. Il cite en exemple le dossier de la téléphonie mobile et la réponse qui vient d'être donnée à la commission par un fonctionnaire du DCTI qu'il considère totalement inadmissible. Il ajoute que c'est dans ces cas de figure que la commission a menacé le gouvernement, par deux fois, de faire une conférence de presse, alors que ce n'est pas son rôle.

M. LONGCHAMP répond au député libéral et lui demande quel est l'exemple concret dont il parle.

Le Président rétorque qu'il l'a justement dans le courrier envoyé aujourd'hui et dont il a parlé précédemment.

M. LONGCHAMP lui indique que le Conseil d'Etat va le faire avec toute la diligence et le doigté qui est nécessaire. Il commente, par ailleurs, que le dossier « la Genève Internationale » est également un des soucis du Conseil d'Etat. Il ajoute qu'un séminaire d'été a été consacré à la question. Il ne doute pas que ceci n'a rien à voir avec cela.

Le Président lui répond qu'effectivement ça n'a rien à voir, s'agissant d'une question qu'il a posé deux ans auparavant.

M. LONGCHAMP lui indique que le Conseil d'Etat répondra à son courrier. S'agissant de la question posée par la députée Verte, il lui indique que la possibilité de sanction dépendra de ce qui est entendu par cela. Il explique, en effet, que s'il s'agit d'un exemple concret qui démontre que le Conseil d'Etat n'est pas du tout concerné par une affaire en question et qu'un fonctionnaire a tenté de monter au niveau du Conseil d'Etat des choses qui

ne devait pas monter, alors une sanction tombera. Il ajoute toutefois que cette sanction sera prononcée non pas en conséquence de la loi que voterait le Grand Conseil, mais bien parce qu'il s'agit d'une attitude qui n'est pas acceptable. A l'inverse, si le fonctionnaire a agit correctement, il ne sera pas sanctionné. Concernant les motions, il attire l'attention des commissaires sur le fait que tout dépend également de l'analyse, car sont parfois envoyé au Conseil d'Etat des motions, y compris votées par le Grand Conseil, qui posent des problèmes de légalité. Il complète en relevant que le Grand Conseil ne peut pas s'attendre à ce que le Conseil d'Etat décide de ne pas appliquer une loi fédérale parce qu'une majorité du Parlement a décidé de ne pas le faire. Il souligne, de plus, que le Conseil d'Etat dispose aussi d'une appréciation de la situation qui l'amène à pondérer parfois les décisions du Parlement. Il rappelle, par ailleurs, qu'une motion est une déclaration d'intention à laquelle le Conseil d'Etat n'est engagé qu'à y rendre rapport, ce qu'il essaye de faire et ce qui est en soi une nouveauté. Il commente, en effet, les 750 motions en suspens vieux de 30 ans.

Le Président les remercie de leur intervention. Il leur indique que la commission continuera d'examiner ces projets de loi et qu'un rapport sera rendu en temps et en heure. Il les libère. »

En conclusion du présent rapport voici le résumé des votes sur ces deux projets de loi en commission :

PL 10662

Le président ouvre le débat sur l'entrée en matière du projet de loi.

..... le parti radical n'entrera pas en matière.

....il en va de même pour le PDC.

.....il en va de même pour le parti libéral.

....il en va de même pour les Verts.

.....il en va de même pour le parti socialiste.

Le président soumet au vote l'entrée en matière du PL 10662 :

L'entrée en matière du PL 10662 est refusée par :

Contre : 12 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 2 MCG)

Pour : 1 (1 UDC)

Abstention : --

Une députée Verte demande si les deux PL feront l'objet de rapports séparés, sachant que le résultat des votes risque de ne pas être le même.

Le président suggère de traiter du PL 10663, puis de voir ensuite s'il faut un ou deux rapports.

PL 10663

Entrée en matière

Le président ouvre le débat sur l'entrée en matière du PL 10663.

Un député libéral rappelle le groupe libéral est favorable à l'entrée en matière sur le PL 10663. Néanmoins il ne soutiendra que les amendements des Verts. Pour le reste, il s'en tiendra à la loi actuelle.

Un député UDC indique que l'UDC est sensible à ce qui a été dit par la Commission des finances, raison pour laquelle elle présente des amendements pour que le PL soit plus en rapport avec ce que les députés souhaitaient.

Un député radical s'associe aux propos du député libéral.

Un députée PDC s'associe également aux propos du député libéral.

Un député MCG indique qu'il soutiendra l'entrée en matière, ainsi que certains amendements qui semblent aller plus loin, notamment en matière de contrôle sur le Conseil d'Etat.

Le président soumet au vote l'entrée en matière du PL 10663 :

L'entrée en matière du PL 10663 est acceptée à l'unanimité.

Art. 1 al. 1 - Buts

Un député UDC présente l'amendement de l'UDC en expliquant que le but est d'expurger la notion « Conseil d'Etat », ce dernier étant l'organisme prévisionnel et stratégique de la politique cantonale.

Un député libéral demande s'il s'agit d'un retour à l'article de base ou s'il s'agit de supprimer toute la 2^e partie. Dans le premier cas, il suffit de refuser la proposition du PL.

Un député UDC explique que le but était d'arriver à un consensus. Il remercie le député libéral de reprocher à l'UDC d'être pour une fois consensuelle.

Un député libéral indique au député UDC que ce dernier n'a pas compris sa question : le député UDC a proposé un amendement qui est exactement la même phrase que la loi actuelle, sauf que dans cette dernière, il y a une 2^e phrase qui ne figure pas dans l'amendement de l'UDC. La question est donc de savoir si l'UDC propose la suppression de cette 2^e phrase ou si elle souhaite revenir à la loi actuelle.

Un député UDC répond qu'il s'agit de revenir à la loi actuelle.

Un député MCG souhaite déposer un nouvel amendement, dans la mesure où lorsqu'on parle du Conseil d'Etat, on parle du Conseil d'Etat in corpore. Or il préférerait dissocier, dans la mesure où on ne contrôle pas le Conseil d'Etat, qui prend des décisions politiques, mais bien les chefs de départements. Il propose donc l'amendement suivant pour la première phrase :

« La Cour des comptes a pour but... des organismes subventionnés, ainsi que des chefs de départements ».

Un député socialiste, après lecture de l'avis de droit du Pr Knapp, évoque le point 30 de cet avis qui précise que l'on pourrait porter le contrôle de la Cour des comptes sur ce qui concerne la gestion financière et administrative, mais pas sur ce qui relève du politique. Le parti socialiste est tout à fait d'accord avec cet avis et propose l'amendement suivant :

« *La Cour des comptes a pour but... des organismes subventionnés, ainsi que du Conseil d'Etat en ce qui concerne sa gestion financière et administrative* ».

Un député socialiste estime que cela pourrait enlever le souci d'une Cour des comptes qui irait fouiller dans les PV du Conseil d'Etat.

Un député libéral regrette que les commissaires viennent maintenant avec de nouveaux amendements. La semaine dernière avait été proposé de repousser le débat, le temps d'élaborer un tableau synoptique avec des propositions d'amendements. Il répète que son parti s'en tiendra à la version du triptyque avec les amendements des Verts.

Un député MCG estime que la proposition des socialistes coule de source, puisque le but de la Cour des comptes est d'effectuer des contrôles en matière de gestion financière et administrative. Il n'estime donc pas nécessaire de le spécifier. Par contre, si le Conseil d'Etat en tant que tel prend des décisions politiques, les chefs de départements eux prennent des décisions exécutives. Le MCG maintient donc son amendement.

Un député UDC indique que l'UDC rejoint la proposition socialiste surtout que plus loin dans le PL, l'UDC exclut expressément les PV décisionnels du Conseil d'Etat.

Une députée Verte indique les Verts préfèrent en rester à l'article actuel, estimant qu'il est effectivement difficile de soumettre le Conseil d'Etat à la Cour des comptes, sans avoir accès au processus décisionnel. Cela revient de fait à la situation actuelle.

Une députée Verte souhaite préciser au MCG que le chef de département, c'est le conseiller d'Etat. Elle demande ce que le MCG entend par « chefs de départements », relevant qu'il n'y a plus de présidents et estimant que ce n'est pas clair qui le MCG veut soumettre au contrôle.

Un député MCG lui signale que la réponse se trouve dans sa question : il ne s'agit pas des conseillers d'Etat, mais du conseiller d'Etat. Dans le champ d'application doit figurer le conseiller d'Etat, mais le Conseil d'Etat.

Un député PDC indique que le PDC n'entrera pas en matière sur la modification de ce 1^{er} alinéa. Il estime qu'il en va d'une certaine cohérence dans la répartition des prérogatives entre les organes de contrôles.

Le président relève qu'il y a 3 amendements par rapport au texte de base. Il soumet au vote l'amendement du MCG :

« La Cour des comptes a pour but... des organismes subventionnés, ainsi que les chefs de départements »

L'amendement du MCG est refusé par :

Contre : 11 (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Pour : 3 (2 MCG, 1 UDC)

Abstention : --

Le président soumet au vote l'amendement socialiste :

« La Cour des comptes a pour but... des organismes subventionnés, ainsi que du Conseil d'Etat en ce qui concerne sa gestion financière et administrative ».

L'amendement socialiste est refusé par :

Contre : 9 (3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Pour : 3 (2 S, 1 UDC)

Abstentions : 2 (MCG)

Le président soumet au vote le maintien de l'art. 1 de la loi actuelle :

Le maintien de l'art. 1 de la loi actuelle est accepté par :

Pour : 10 (3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 4 (2 S, 2 MCG)

Abstention : --

Art. 3 a) - Champ d'application

Un député UDC explique que pour être en cohésion avec l'art. 1, l'UDC propose de retirer la mention du Conseil d'Etat et de la remplacer par les présidences des départements. Ceci pour exclure formellement le Conseil d'Etat du champ d'application. L'amendement est donc le suivant :

« a) les présidences de départements, les départements, les services et la Chancellerie ».

Un député MCG, relevant que le terme de présidence de département n'est plus d'actualité, propose l'amendement suivant :

« a) les chefs de départements, leur département, les services et la chancellerie »

Le président met aux voix l'amendement du député MCG :

L'amendement du député MCG est refusé par :

Contre : 11 (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Pour : 3 (1 UDC, 2 MCG)

Abstention : --

Le président met aux voix l'amendement du député UDC :

L'amendement du député UDC est refusé par :

Contre : 11 (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Pour : 3 (1 UDC, 2 MCG)

Abstention : --

Le président soumet au vote l'art. 3, lettre a (nouvelle teneur) du projet de loi :

L'art. 3, lettre a du projet de loi est refusé par :

Contre : 11 (3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 2 MCG)

Pour : 3 (2 S, 1 UDC)

Abstention : --

Art. 7A - Obligation de collaborer et de renseigner

Le président signale qu'il y a des amendements des Verts et de l'UDC.

Une députée Verte explique qu'après avoir étudié le PL de l'UDC, les Verts estiment que ce qu'il y avait d'intéressant, c'est l'idée de renforcer l'obligation de collaborer, sachant que la Cour des comptes se plaint parfois

de certains fonctionnaires qui font de la rétention d'informations. Les Verts vont donc dans le sens de l'UDC, mais proposent une autre formulation.

Un député UDC explique que l'amendement de l'UDC est en relation avec les autres amendements proposés, en incluant les chefs de départements, mais en excluant les délibérations du Conseil d'Etat.

Le président soumet au vote l'amendement des Verts à l'art. 7A al. 1 :

« Tout magistrat, fonctionnaire ou collaborateur des entités contrôlées, quel que soit son niveau hiérarchique et son statut, doit prêter appui à la Cour des comptes lors des contrôles effectués, en particulier en lui fournissant tous renseignements ou documents, ainsi qu'en accordant un droit d'accès aux données, sous réserve des dispositions relatives à la protection des données (LIPAD) ».

L'amendement des Verts à l'art. 7A al. 1 est accepté par :

Pour : 11 (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Contre : 2 (MCG)

Abstention : 1 (UDC)

Une députée libérale, à propos des deux alinéas, évoque les travaux de la commission ad hoc du personnel de l'Etat et suggère que le président avertisse la commission de la nouvelle teneur de l'article.

Députée Verte estime que c'est mettre la charrue avant les bœufs et qu'il vaut mieux attendre le vote en plénière. D'autant que cela ne change pas grand-chose et que ce sera au Conseil d'Etat de se faire le relais auprès des collaborateurs.

Le président soumet au vote l'amendement des Verts à l'art. 7A al. 2 :

« Tout collaborateur des entités contrôlées qui ne respecte pas l'obligation de collaborer avec la Cour des comptes est réputé avoir failli à ses devoirs de fonction et s'expose à des sanctions en fonction des dispositions légales qui lui sont applicables ».

L'amendement des Verts à l'art. 7A al. 2 est accepté par :

Pour : 12 (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 MCG)

Contre : --

Abstention : 1 (UDC)

Article 2 - Entrée en vigueur

Le président signale que le Secrétaire Scientifique a attiré son attention sur l'article 2 concernant l'entrée en vigueur. Il suggère la formulation suivante :

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

L'article 2, tel que proposé, est accepté à l'unanimité.

3^e débat - vote d'ensemble

Le président soumet au vote le PL 10663 tel qu'amendé :

Le projet de loi 10663, tel qu'amendé, est accepté par :

Pour : 9 (3 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L)

Contre : 2 (1 UDC, 1 MCG)

Abstentions : 2 (S) »

En conclusion Mesdames et Messieurs les députés nous vous demandons d'accepter le présent projet de loi avec l'amendement proposé par le MCG.