

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt: 26 janvier 2004*

*Messagerie*

**Projet de loi  
abrogeant la loi sur l'économat de l'Etat (B 4 20)**

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

**Art. 1 Abrogation**

La loi sur l'économat de l'Etat, du 2 juillet 1937, est abrogée.

**Art. 2 Entrée en vigueur**

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

Certifié conforme  
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **Introduction**

En automne 2002, la présidente du département des finances a mandaté une société pour procéder à un audit du fonctionnement et des performances de l'économat cantonal au sein du département des finances auquel il est rattaché depuis le 3 décembre 2001.

L'étude menée visait notamment à s'assurer de la capacité de l'économat cantonal à jouer le rôle important qui lui était dévolu dans le cadre du projet Comptabilité financière intégrée (en abrégé: CFI). En effet, dans le cadre de ce projet, l'économat cantonal était appelé à définir et appliquer la politique d'achat de l'Etat de Genève, laquelle comprenait différents axes soit notamment la centralisation de l'acte d'achat, la décentralisation de la passation des commandes au niveau des services, l'élaboration de normes et standards concernant les articles et les prestations ainsi qu'un contrôle renforcé du respect de ceux-ci et des données financières relatives aux achats. Le rapport d'audit rendu le 13 novembre 2002 a conclu à la nécessité de restructurer complètement l'économat cantonal et de le transformer en une véritable centrale d'achats unique, professionnelle, prospective et performante, pour lui permettre d'assumer le rôle qui lui était dévolu dans le cadre de la Comptabilité financière intégrée (CFI).

Les travaux menés par le département des finances en collaboration avec les autres départements et la chancellerie d'Etat depuis la réception du rapport d'audit ont conduit à proposer au Conseil d'Etat la création d'une Centrale commune d'achats (en abrégé : CCA). La Centrale commune d'achats (CCA), qui sera une entité travaillant transversalement, aura pour mission de regrouper les actes d'achat de l'ensemble de l'administration afin de satisfaire le plus parfaitement possible les besoins légitimes en fournitures exprimés par les services et les autres organismes affiliés (entités publiques ou privées subventionnées, notamment), tout en ayant le souci constant de ménager les deniers publics, d'instaurer une réelle transparence des marchés et des procédures et de respecter les exigences en matière de marchés publics et les principes du développement durable.

A ce titre, la Centrale commune d'achats (CCA) travaillera en étroite collaboration et communication avec les départements et leurs services pour parvenir à une gestion rationnelle, efficace et économique des rubriques budgétaires dédiées aux achats, notamment en élaborant avec eux la liste des produits courants, en instaurant des procédures permettant des économies d'échelle et en signant avec les fournisseurs des contrats-cadre.

En d'autres termes, les départements et leurs services continueront à définir leurs besoins avec, si besoin est, l'aide et l'assistance de la Centrale commune d'achats (CCA) tandis que cette dernière sera seule compétente pour mener les transactions commerciales et juridiques conduisant à l'acte d'achat.

Pour permettre à la Centrale commune d'achats (CCA) d'atteindre les objectifs qui lui sont dévolus, le secteur commercial de l'économat cantonal a été d'ores et déjà renforcé par des professionnels de l'achat et a augmenté son efficacité administrative en instaurant une articulation plus performante des services et des procédures. En outre, les flux financiers ont été modernisés pour s'intégrer dans la Comptabilité financière intégrée (CFI) et permettre un contrôle efficace.

### **Bases légales**

Toutes les dispositions nécessaires pour permettre l'existence officielle de la Centrale commune d'achats (CCA) et la rendre véritablement opérationnelle non seulement dans le cadre de la Comptabilité financière intégrée (CFI), dont la mise en place au sein de l'économat cantonal sera achevée à la fin novembre, mais encore à l'égard des départements, font l'objet d'un règlement qui sera prochainement adopté par le Conseil d'Etat.

En effet, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour organiser le fonctionnement de l'administration et de ses services.

D'ailleurs, le Grand Conseil a formellement consacré ce principe à l'article 2, alinéa 1, de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993 (B 1 15) qui prévoit que:

*« (Le Conseil d'Etat) règle les attributions des départements, en constituant des offices ou des services et en leur déléguant les compétences nécessaires. »*

Dans le strict respect des règles ci-dessus, nous considérons que la loi sur l'économat cantonal dont nous vous demandons l'abrogation, n'a pas à être remplacée par une loi sur la CCA.

Cette solution s'impose aussi si l'on considère les motifs pour lesquels une loi cantonale sur l'économat cantonal a été adoptée.

### **Historique de la loi sur l'économat cantonal**

L'économat cantonal a été créé par la loi du 5 octobre 1889.

L'article 1 stipulait :

*« Le Conseil d'Etat est chargé de la création d'un Economat destiné à fournir aux services publics cantonaux tous les objets nécessaires à leur marche normale. »*

L'article 2 mentionnait tous les crédits alloués aux divers départements pour les achats de matériel au profit d'un « nouveau chapitre budgétaire » (sic) intitulé « Economat ».

En outre, l'article 4 de ladite loi ouvrait un crédit de « 9000 francs » pour l'organisation des services de l'« Economat » et l'aménagement des locaux.

L'article 3 précisait en outre qu'il appartenait au Conseil d'Etat d'élaborer un règlement précisant les rapports entre l'économat cantonal, les départements et leurs services.

Au regard de ce qui précède, l'on constate que la norme qui a fondé l'économat cantonal était en réalité une norme budgétaire et financière et que c'étaient ces seules caractéristiques qui ont imposé l'adoption d'une loi par le Grand Conseil.

Cette autorité reconnaissait, en effet, expressément dans ses débats qu'il appartenait au Conseil d'Etat de fixer l'organisation, les attributions, la compétence et les moyens d'action de ce nouveau service dans un règlement, agissant ainsi « dans la plénitude de ses attributions » (cf. Mémorial du Grand Conseil, 1889, pp. 1150 et 1167).

La modification apportée par la loi 1905 a limité l'activité de l'économat à quelques domaines seulement, en raison des mauvais résultats obtenus entre 1889 et 1905.

La loi de 1937 que nous vous demandons d'abroger visait à « remettre l'Economat en vigueur », reconnaissant la nécessité de disposer d'un organisme centralisé. Le projet déposé souhaitait aussi que le Grand Conseil pose les principes essentiels permettant à cet organisme de fonctionner de façon rationnelle (cf. Mémorial du Grand Conseil, 29 mai 1937, p. 55).

Ce souhait s'est concrétisé dans l'article 2 qui imposait notamment à l'économat cantonal de répartir ses commandes de façon équitable entre les fournisseurs genevois d'une part, et les fournisseurs suisses établis à Genève depuis 5 ans au moins, d'autre part. Cette injonction, devenue contraire aux règles régissant les marchés publics, a été supprimée le 12 juin 1997 et remplacée par la teneur actuelle de l'article 2, à savoir que:

*« L'activité de l'économat cantonal est soumise aux dispositions de l'accord intercantonal sur les marchés publics. »*

### **Examen de la loi sur l'économat cantonal**

A la lecture de la loi actuelle régissant l'économat cantonal, on constate qu'elle n'est pas conforme à l'organisation actuelle de l'administration ni à différentes normes du droit supérieur et qu'une toilette importante était de toute façon nécessaire, indépendamment de la constitution de la CCA.

L'examen de la loi, article par article, conduit à faire les constatations suivantes:

#### **Article 1 :**

Cet article détermine les attributions de l'économat cantonal par une clause générale illustrée par une énumération. Or, comme le Grand Conseil l'a déjà reconnu en 1889, la détermination des attributions et des compétences d'un service de l'administration entre dans les compétences du Conseil d'Etat. L'article 2 de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993 (B 1 15) qui délègue au Conseil d'Etat les attributions des offices ou des services en fait de même.

Dès lors que l'article 1 de la loi n'est pas de rang législatif mais réglementaire, il devrait être sorti de la loi et placé dans un règlement. A noter que l'article 5 du règlement de l'économat cantonal, du 6 mai 1969, reprend l'énumération de l'article 1 de la loi avec les changements découlant de l'évolution des activités de l'Etat en raison notamment des avancées technologiques.

### *Article 1 bis:*

Cet article a été introduit par la loi du 18 février 1958, pour réparer un oubli de la loi 2 juillet 1937. Il ne correspond plus aux règles budgétaires en vigueur aujourd'hui dès lors que les rubriques dédiées à l'acquisition du matériel et des fournitures sont retournées dans les départements. Même si c'est l'économat qui les gère, les départements restent responsables de l'utilisation des crédits alloués et ce sont eux, et non plus le département auquel l'économat est rattaché (à l'époque la chancellerie), qui les défendent devant le Grand Conseil.

### *Article 2:*

Comme vu plus haut, cet article a été introduit pour remplacer la règle imposant de répartir équitablement les achats entre les fournisseurs établis à Genève qui était devenue contraire à des normes de rang supérieur, soit notamment l'accord GATT/OMC et l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP).

La réglementation précitée sur les marchés publics s'appliquant à toute autorité publique, il est évident que l'économat cantonal, comme la Centrale commune d'achats (CCA) doivent la respecter ainsi que le règlement d'application genevois. Il n'y a donc aucune raison de prévoir une disposition légale particulière pour le préciser et l'article 2 n'est plus nécessaire.

### *Article 3:*

L'évolution technologique ayant provoqué la disparition des ateliers de multigraphie, de reliure et de mécanique, cet article n'a plus de raison d'être.

### *Article 4:*

L'économat cantonal étant comme la Centrale commune d'achats (CCA) un service de l'administration, il n'est pas placé sous le contrôle du Conseil d'Etat mais sous son **autorité hiérarchique**. Dès lors que cela est inscrit dans la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration déjà citée, la répétition de ce principe dans une loi régissant un service de l'Etat n'est pas justifiée et l'article 4 devrait être supprimé dans le cadre d'une toilette de la loi sur l'économat cantonal.

**Article 5:**

L'assermentation des fonctionnaires n'entre pas dans les attributions du Grand Conseil et n'a donc pas lieu de figurer dans une loi. Par ailleurs dès lors que l'économat cantonal, ou la Centrale commune d'achats (CCA) qui le remplace, n'a plus de compétence budgétaire étendue par rapport à un autre service du département et que de surcroît la Comptabilité financière intégrée (CFI) sera un instrument de gestion et de contrôle efficace des crédits dits d'économat, il n'y a pas de raison de prévoir une assermentation particulière pour le directeur de l'économat cantonal ou de la Centrale commune d'achats (CCA).

**Article 6:**

Le pouvoir réglementaire du Conseil d'Etat étant un principe fondamental du droit administratif, il n'est pas besoin de le rappeler dans une loi quelle qu'elle soit.

**Conclusions**

Il ressort de ce qui précède qu'aucune disposition de la loi sur l'économat cantonal actuelle ne pourrait ou ne devrait être reconnue normative et conservée à ce titre dans le cadre d'une mise à jour.

Le développement ci-dessus démontre aussi qu'aucune disposition de la loi actuelle n'avait pour objet de conférer une attribution particulière à l'économat cantonal, au sens de l'article 2, alinéa 2, de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration déjà citée, que le Grand Conseil pourrait souhaiter maintenir dans le cadre de la Centrale commune d'achats (CCA). Dès lors que la raison d'être de la transformation de l'économat cantonal en Centrale commune d'achats (CCA) est de disposer d'une structure centralisatrice des achats, performante et professionnelle, sans compétence budgétaire ou financière plus étendue que celle des autres services, il n'y a pas lieu d'en faire un cas particulier au sein de l'administration en la soumettant à une loi.

Au contraire, la création de la Centrale commune d'achats (CCA) est l'occasion de rétablir les principes édictés par le Grand Conseil dans le cadre de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration en restituant complètement la gestion de ce nouveau service au Conseil d'Etat. Le règlement sur la CCA sera transmis pour information aux membres de la commission chargée de l'examen du présent projet de loi.

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