

Projet présenté par les députés :

MM. Gabriel Barrillier, Antoine Droin, Fabiano Forte, Antoine Barde, François Lefort, Stéphane Florey, Eric Stauffer

Date de dépôt : 16 septembre 2013

Projet de loi

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Haute surveillance parlementaire)

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

Art. 1 Modifications

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 32, al. 1, lettre h (nouvelle)

¹ Le Bureau est chargé de :

- h) exercer pour le compte du Grand Conseil la haute surveillance sur la Cour des comptes et le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence et son adjoint.

Art. 32B, al. 2 (nouvelle teneur)

² Si le député s'oppose à la sanction, le Grand Conseil tranche à huis clos et sans débat, après avoir entendu un membre du Bureau et le député concerné. La séance n'est pas enregistrée, mais un procès-verbal est tenu. Ce dernier n'est pas diffusé, sauf demande particulière acceptée par le Bureau.

Art. 32C Délégation du Bureau à la haute surveillance (nouveau)

¹ Le Bureau constitue une délégation à la haute surveillance (ci-après : la délégation) chargée d'exercer la haute surveillance sur la Cour des comptes

et le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence et son adjoint.

² Cette délégation est composée de cinq membres :

- a) le président du Grand Conseil;
- b) le premier vice-président du Grand Conseil;
- c) le deuxième vice-président du Grand Conseil;
- d) le président de la commission des finances pour autant qu'il ne soit ni président, ni vice-président du Grand Conseil. A défaut, il est remplacé par le vice-président de la commission;
- e) le président de la commission de contrôle de gestion, pour autant qu'il ne soit ni président ni vice-président du Grand Conseil. A défaut, il est remplacé par le vice-président de la commission.

³ La délégation est assistée dans ses travaux par le secrétariat général du Grand Conseil.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Art. 3 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, A 2 08), du 5 octobre 2001, est modifiée comme suit :

Art. 54A Haute surveillance du Grand Conseil (nouveau)

¹ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur le préposé cantonal et son adjoint par l'intermédiaire de la délégation du Bureau constituée à cet effet (ci-après : la délégation).

² Au moins une fois par législature, la délégation rencontre le préposé cantonal et son adjoint.

³ Le préposé cantonal et son adjoint sont tenus d'informer la délégation sans délai et de manière documentée de tout problème pouvant nécessiter son intervention. Il en va de même pour toute personne disposant d'informations pertinentes pouvant donner lieu à une intervention de la haute surveillance. La délégation reçoit également copie des rapports d'investigation établis par le groupe de confiance de l'Etat de Genève et concernant des collaborateurs du préposé.

⁴ Lorsque la délégation est saisie, elle procède aux auditions et à l'obtention des documents qu'elle estime nécessaires, sans que le secret de fonction ne lui soit opposable. Le droit fédéral est réservé.

⁵ Dans le respect de l'indépendance du préposé cantonal et de son adjoint, la délégation ne peut examiner le choix des contrôles ou le bien-fondé des décisions rendues.

⁶ A la fin de son examen et après avoir entendu le préposé cantonal et son adjoint, la délégation rend rapport au Bureau du Grand Conseil. Elle peut proposer la non-entrée en matière ou, si des problèmes graves sont constatés, tels que :

- a) le refus de remplir les fonctions,
- b) la négligence,
- c) l'infraction aux lois et règlements,

elle peut recommander au Bureau de donner un avertissement, un blâme, voire, pour les cas les plus graves, proposer au Grand Conseil par voie de résolution la révocation du préposé cantonal ou de son adjoint. L'adoption de cette résolution demande une majorité qualifiée des deux-tiers des députés présents. La délégation peut également recommander au Grand Conseil la constitution d'une commission d'enquête parlementaire.

* * *

² La loi instituant une Cour des comptes (LICC, D 1 12), du 10 juin 2005, est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 3 (nouveau, les al. 3 et 4 anciens devenant les al. 4 et 5)

³ La Cour des comptes veille à associer de manière étroite les magistrats suppléants à l'exercice de sa mission et à leur confier également le pilotage d'audits.

Art. 5A Haute surveillance du Grand Conseil (nouveau)

¹ Au moins une fois par législature, la délégation du Bureau du Grand Conseil (ci-après : la délégation), constituée conformément aux dispositions de l'article 32C de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, rencontre les magistrats de la Cour des comptes.

² La Cour des comptes communique annuellement à la délégation un rapport d'activité précisant notamment la répartition de la charge de travail entre les magistrats.

³ La Cour des comptes est tenue d'informer la délégation sans délai et de manière documentée de tout problème pouvant nécessiter son intervention. Il en va de même pour toute personne disposant d'informations pertinentes pouvant donner lieu à une intervention de la haute surveillance. La délégation reçoit également copie des rapports d'investigation établis par le groupe de confiance de l'Etat de Genève et concernant des collaborateurs de la Cour.

⁴ Lorsque la délégation est saisie, elle procède aux auditions et à l'obtention des documents qu'elle estime nécessaires, sans que le secret de fonction ne lui soit opposable. Le droit fédéral est réservé.

⁵ Dans le respect de l'indépendance de la Cour des comptes, la délégation ne peut examiner :

- a) les audits en cours de traitement;
- b) le choix des contrôles de la Cour des comptes.

⁶ A la fin de son examen et après avoir entendu le magistrat concerné, la délégation rend rapport au Bureau du Grand Conseil. Elle peut proposer de ne pas entrer en matière ou, si des problèmes graves sont constatés, tels que :

- a) le refus de remplir les fonctions,
- b) la négligence,
- c) l'infraction aux lois et règlements,

elle peut proposer au Bureau de donner un avertissement ou un blâme. Dans le cas d'un blâme, cette décision est rendue publique. La délégation peut également recommander au Grand Conseil la constitution d'une commission d'enquête parlementaire.

Art. 5B Démission ou décès en cours de mandat (nouveau)

¹ Un magistrat titulaire démissionnant ou décédant en cours de mandat n'est pas remplacé pour autant que cette situation intervienne moins de deux ans avant le renouvellement complet de la Cour. Sa charge de travail est répartie entre les magistrats titulaires et les magistrats suppléants.

² Un magistrat suppléant démissionnant ou décédant en cours de mandat n'est pas remplacé à condition qu'il n'y ait pas d'autre situation similaire concernant un autre suppléant jusqu'à la fin du mandat.

Art. 6, al. 4 (nouveau, les al. 4 et 5 anciens devenant les al. 5 et 6)

⁴ Le personnel de la Cour des comptes, indépendamment de son statut, peut faire appel au groupe de confiance de l'Etat de Genève. Il en va de même des magistrats de la Cour.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi fait suite au rapport RD 993 de la commission d'enquête parlementaire du Grand Conseil sur la Cour des comptes. Parmi les cinq recommandations formulées par la commission, deux étaient adressées au Bureau du Grand Conseil. Elles sont reproduites ci-dessous :

- 4. La CEP invite le Bureau du Grand Conseil à donner suite à l'invite de la résolution 707, en s'inspirant du présent rapport, pour proposer au Grand Conseil une modification législative visant à préciser l'exercice de la haute surveillance du Grand Conseil sur la CdC, cas échéant en prévoyant des sanctions. De prévoir également que la CdC fournisse annuellement un rapport à l'organe parlementaire exerçant la haute surveillance, notamment quant à la répartition de la charge de travail entre les magistrats.
- 5. La CEP invite le Bureau du Grand Conseil à inclure dans cette modification législative la possibilité d'un rôle accru des suppléants dans le fonctionnement de la CdC. En cas de démission d'un magistrat titulaire, d'examiner en particulier l'opportunité de répartir sa charge de travail entre les magistrats suppléants.

Plutôt que de limiter la modification législative à l'exercice de la haute surveillance sur la seule Cour des comptes, le Bureau propose d'élargir son champ pour couvrir l'ensemble des entités jouissant d'un statut d'indépendance particulier au sein de l'Etat et échappant par là au système de surveillance et de haute surveillance au sein des trois pouvoirs constitutifs de l'Etat.

En effet, jusqu'au début du XXI^e siècle, cette organisation était assez simple : le Conseil d'Etat surveillait l'administration et le Pouvoir judiciaire disposait de sa propre organisation interne chargée de la surveillance administrative et disciplinaire. A cela s'ajoutaient les différentes voies de recours contre les décisions des tribunaux qui garantissaient l'indépendance de la justice. Le Grand Conseil exerçait la haute surveillance sur le Conseil d'Etat et sur l'administration du pouvoir judiciaire, ce qui revenait en fait à s'assurer de l'effectivité de la surveillance interne de ces deux pouvoirs. Avec la création d'une Cour des comptes indépendante, puis la désignation d'un préposé cantonal à la protection des données et à la transparence, tout aussi indépendant, sont apparues des entités jouissant d'une large autonomie

et sortant ainsi de l'organisation traditionnelle de la surveillance et de la haute surveillance, même si la loi conférerait toujours, à juste titre, la haute surveillance au parlement.

Lorsque tout allait bien, la haute surveillance pouvait s'exercer « ordinairement » par l'intermédiaire de l'examen du projet de budget, des comptes et du rapport de gestion. Mais, les difficultés surgissant, le parlement s'est trouvé démuni pour affronter la tempête. S'agissant de la Cour des comptes, le Bureau a d'abord comblé le vide juridique. Les difficultés ne s'apaisant pas, il a dû actionner l'instrument ultime du parlement en matière de haute surveillance : la commission d'enquête parlementaire.

Dans ses recommandations, la CEP a demandé au Bureau de faire des propositions afin de mieux définir l'exercice de la haute surveillance sur la Cour des comptes, tout comme le Grand Conseil l'avait déjà demandé par le vote de la résolution 707.

Dans le présent projet de loi, le Bureau propose un dispositif qui précise l'exercice de la haute surveillance, tant envers la Cour des comptes, que le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence et son adjoint. Ce dispositif pourra également « accueillir » en temps voulu, la haute surveillance sur le médiateur indépendant prévu à l'article 115 de la nouvelle constitution.

Commentaire article par article

Art. 32 Attributions

Cet article donne la compétence au Bureau du Grand Conseil d'exercer pour le compte du Grand Conseil la haute surveillance sur la Cour des comptes et sur le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence et son adjoint, sans pour autant empêcher le Grand Conseil d'exercer lui-même cette haute surveillance, par le biais notamment de la création d'une commission d'enquête parlementaire.

Art. 32B Sanctions disciplinaires

Saisissant l'occasion du présent projet de loi, le Bureau du Grand Conseil propose de compléter les dispositions relatives aux sanctions disciplinaires concernant les députés et de tenir compte d'une remarque de la Chambre administrative lors de situations passées où le Bureau a été amené à prendre des sanctions. En effet, il a été recommandé que les auditions menées par le Bureau fassent l'objet d'un procès-verbal. Il est toutefois prévu que ce

procès-verbal ne soit pas diffusé, sauf demande particulière, par exemple d'un tribunal en cas de recours.

Art. 32C Délégation du Bureau à la haute surveillance

Cet article prévoit que le Bureau constitue une délégation à la haute surveillance (ci-après : la délégation) plus spécialement chargée d'exercer le contrôle parlementaire sur la Cour des comptes et sur le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence et son adjoint.

Afin de permettre à cette délégation d'assurer un certain suivi des dossiers relatifs à la haute surveillance, au moins sur deux ans, il est prévu qu'elle soit composée du président du Grand Conseil, du premier et du deuxième vice-président. Il est également proposé de lui adjoindre le président de la Commission des finances et le président de la Commission de contrôle de gestion, avec des règles de remplacements pour le cas où ces présidents de commission seraient également membres de la présidence du Grand Conseil.

Il est utile de prévoir la présence des deux présidents de commission au sein de la délégation car ce sont ces deux commissions qui exercent la haute surveillance « ordinaire » sur le Conseil d'Etat, ainsi que sur l'administration de la justice.

En revanche, le Bureau n'a pas estimé opportun de confier à l'une de ces deux commissions la délégation en matière de haute surveillance sur la Cour des comptes, pour la raison suivante : ces commissions sont à la fois les destinataires privilégiées des rapports de ladite Cour et elles peuvent lui confier des mandats ; que cette proximité fonctionnelle avec la Cour risque de ne pas leur donner la distance nécessaire pour exercer cette haute surveillance de nature particulière.

L'article prévoit enfin que le Secrétariat général du Grand Conseil assiste la délégation dans ses travaux, afin de lui servir également de « mémoire ».

Si la composition de la délégation figure dans la loi portant règlement du Grand Conseil, son exercice et ses contours précis ont été insérés dans les deux lois spécifiques régissant, d'une part, l'activité du préposé cantonal à la protection des données et à la transparence et, d'autre part, dans la loi sur la Cour des comptes. En cas d'adoption du PL 11150 sur la surveillance de l'Etat qui regroupe dans une même loi les dispositions sur l'audit interne, la révision externe et les règles relatives à la Cour des comptes, il pourrait demander une adaptation de la numérotation de certains articles, laquelle se fonde pour l'heure sur la loi sur la Cour des comptes en vigueur.

Selon la classification systématique des lois, il convient de modifier en premier lieu la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, A 2 08), du 5 octobre 2001.

Art. 54A Haute surveillance du Grand Conseil (nouveau)

Après un rappel à l'alinéa 1 de la compétence du Grand Conseil en matière de haute surveillance et de la mission de la délégation du Bureau, il est prévu que ladite délégation rencontre au moins une fois par législature le préposé cantonal et son adjoint.

Cette périodicité d'une fois par législature peut paraître longue, mais il faut rappeler que l'exercice de la haute surveillance demande un certain recul et que celle-ci intervient surtout lors de la survenance de problèmes qui constituent plutôt l'exception que la règle. L'organisation de rencontres régulières reste toutefois possible.

Tirant les enseignements du précédent de la Cour des comptes, l'al. 3 prévoit une obligation d'information du préposé envers la délégation, information qui peut également être le fait de tiers. Il s'agit toutefois de préciser que les informations pouvant donner lieu à une intervention de la haute surveillance doivent être pertinentes et documentées. Afin que la délégation dispose de tous les éléments utiles, spécialement en ce qui concerne le personnel, il est également prévu que les éventuels rapports d'investigation du groupe de confiance de l'Etat de Genève concernant des collaborateurs du préposé soient communiqués à la délégation, munis du sceau de la confidentialité.

L'alinéa 4 précise que le secret de fonction n'est pas opposable à la délégation dans sa mission de haute surveillance.

L'alinéa 5 fixe des limites à la compétence de la délégation, afin de préserver l'indépendance garantie au préposé. Ainsi, la délégation ne devrait pas examiner, en vue d'une remise en cause, les choix des contrôles opérés par le préposé ou le bien-fondé de ses décisions en matière d'accès aux documents ou de transparence.

L'alinéa 6 détaille les types de problèmes que la délégation pourrait être amenée à relever (le refus de remplir les fonctions, la négligence ou l'infraction aux lois et règlements) et les possibles conséquences que cela pourrait entraîner. Dans les cas de peu de gravité, la délégation pourrait recommander au Bureau de donner un avertissement ou un blâme. Pour les cas très graves et vu le mode d'élection du préposé par le Grand Conseil, l'éventuelle décision de révocation ne pourrait être prise que par le parlement

dans son ensemble, par voie de résolution et à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents.

Les modifications apportées à la loi instituant une Cour des comptes (D 1 12), du 10 juin 2005, sont plus nombreuses car elles répondent directement aux deux recommandations de la CEP.

Art. 5, al. 3 (nouveau, les al. 3 et 4 anciens devenant les al. 4 et 5)

L'alinéa 3 fixe dans la loi le rôle accru que la Cour devrait donner à ses suppléants. Par l'élargissement du cercle décisionnel, la CEP et le Bureau espèrent que des conflits de personnes puissent être réglés en donnant une assise élargie aux décisions du collège des magistrats augmenté des suppléants.

Art. 5A Haute surveillance du Grand Conseil (nouveau)

Comme pour le préposé, il est prévu que la délégation à la haute surveillance rencontre au moins une fois par législature le collège des magistrats.

L'alinéa 2 répond à la quatrième recommandation du rapport de la CEP qui estimait utile que le Grand Conseil soit tenu régulièrement informé de la charge de travail et de sa répartition équilibrée entre les magistrats de la Cour.

Comme exposé ci-dessus, l'alinéa 3 prévoit une obligation d'information de la délégation par la Cour des comptes, tout comme la possibilité pour les tiers de communiquer à la délégation des informations pertinentes et documentées. Il en va de même des rapports d'investigation du groupe de confiance concernant les collaborateurs de la Cour, puisque l'article 6 alinéa 4 du présent projet de loi donnera aussi la compétence au groupe de confiance pour intervenir auprès des collaborateurs de la Cour.

L'alinéa 4 règle la question du secret de fonction, lequel n'est pas opposable à la délégation.

L'alinéa 5 pose certaines limites à l'action de la délégation, afin de préserver l'indépendance de la Cour. Ainsi, la délégation ne pourra pas investiguer sur des audits en cours de traitement. Elle ne devrait pas non plus examiner le choix des contrôles opérés par la Cour.

Toutefois, il s'agit de rappeler que l'indépendance donnée à la Cour des comptes est en même temps une garantie et une obligation : une garantie dans le sens où la Cour des comptes doit être à l'abri des interventions du pouvoir politique dans l'exercice de sa mission ; une obligation car il est attendu des

magistrats titulaires et suppléants de la Cour qu'ils exercent leur mandat de manière indépendante. Des accusations documentées remettant en cause cette indépendance devraient pouvoir faire l'objet d'un examen de la haute surveillance, car elle seule est à même de dissiper les éventuelles mises en cause à ce sujet, tout comme l'a fait la CEP.

L'exclusion du champ de compétence de la délégation du choix des audits de la Cour s'explique aussi par la publicité qui leur est donnée, notamment dans le rapport annuel d'activités de la Cour. Ainsi, si par extraordinaire la Cour décidait d'épargner tel ou tel magistrat en ne réalisant aucun audit sur son département, cela serait visible dans son rapport, d'où l'inutilité pour la délégation d'intervenir dans ce domaine.

L'alinéa 6 diffère des dispositions prévues pour le préposé principalement en raison du mode d'élection des magistrats de la Cour des comptes. En effet, à la différence du canton de Vaud, par exemple, où les magistrats de la Cour des comptes sont élus par le Grand Conseil, les membres de la Cour des comptes genevoise sont élus par le peuple. Or, seul le peuple peut défaire ce qu'il a fait. Ainsi, par exemple, la révocation d'un magistrat qui aurait commis une faute grave par le Bureau du Grand Conseil ou par le Grand Conseil lui-même n'est pas admissible.

C'est aussi la raison pour laquelle, il ne peut être envisagé non plus de mettre en place une instance infligeant des sanctions disciplinaires. La constitution ne prévoit donc pas un système de « surveillance » qui pourrait avoir la compétence de décider de telles sanctions. Cette situation s'explique aussi par l'indépendance qui a été octroyée à la Cour. Prévoir une instance de surveillance remettrait en cause cette indépendance. Dès lors qu'aucun système de surveillance ne peut être mis en place, cette instance intermédiaire entre l'entité et la haute surveillance disparaît, de sorte que la haute surveillance intervient directement en cas de problèmes.

On ne peut donc pas non plus raisonner par analogie avec l'organisation du Pouvoir judiciaire dont les magistrats sont soumis au contrôle du Conseil supérieur de la magistrature. La haute surveillance de la Cour des comptes ne dépend que du Grand Conseil qui ne saurait déléguer son pouvoir à une autorité ad hoc formée de membres d'autres organes, exécutif ou judiciaire, sans que la constitution soit manifestement violée.

Il résulte donc des dispositions constitutionnelles récentes et notamment ses articles 94 et 128 que la Cour des comptes échappe à tout contrôle disciplinaire proprement dit et que seule une appréciation symbolique ou formelle émanant de l'autorité de haute surveillance entrerait en ligne de compte.

Comme la Cour des comptes ne tire pas son autorité de ses décisions, mais de la publicité de ses rapports, il en irait de même de la haute surveillance qui ne prendrait pas de sanctions à proprement parler mais communiquerait ses appréciations, allant dans le sens soit d'un avertissement, soit d'un blâme. Le fait de rendre publique sa décision de blâmer un magistrat de la Cour aurait probablement un effet médiatique équivalent à celui de prononcer une révocation, plaçant ainsi le magistrat concerné devant ses responsabilités. S'agissant de l'avertissement découlant d'un problème mineur ou de moindre importance, il n'est pas prévu de le rendre public, afin de ne pas exposer inutilement la crédibilité d'un membre de la Cour qui pourrait tout à fait poursuivre normalement son mandat.

Art. 5B Démission ou décès en cours de mandat

L'article 5B découle de la cinquième recommandation de la CEP. En effet, au vu de l'expérience et dès lors que la Cour est dotée de magistrats suppléants, on peut s'interroger sur l'utilité et sur la dépense engendrée par une élection complémentaire en cours de mandat, au plus deux ans avant les élections générales.

La distinction est faite entre les magistrats titulaires et les magistrats suppléants : pour les magistrats titulaires, l'alinéa 1 prévoit qu'il n'y aurait pas de remplacement, à condition que le départ intervienne au plus deux ans avant les élections générales ; s'agissant des magistrats suppléants, un départ ne serait pas remplacé, quelle que soit la date de sa survenance, à condition que cette situation reste unique. Le départ d'un deuxième magistrat suppléant demanderait alors une élection complémentaire pour ces deux postes vacants.

Art. 6 Personnel

Comme indiqué ci-dessus et afin de permettre aux éventuelles difficultés rencontrées par le personnel de la Cour de trouver une solution favorable, sans demander une intervention de la haute surveillance, il est prévu d'étendre la compétence d'intervention du groupe de confiance aux collaborateurs de la Cour des comptes, qu'ils soient au bénéfice d'un contrat de droit public ou de droit privé. Dans les cas difficiles débouchant sur un rapport d'investigation, la délégation en serait toutefois informée. Cas échéant, cette nouvelle compétence pourrait donner lieu, pour plus de clarté, à une modification du règlement du Conseil d'Etat organisant le fonctionnement du groupe de confiance.

Par ce projet de loi, le Bureau espère avoir répondu aux invites de la résolution 707 et aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire qui lui étaient destinées.

Le Bureau rappelle que l'exercice de la haute surveillance demande une certaine distance. Ce dispositif est fait pour affronter les tempêtes et non le temps calme. Le Bureau ne peut qu'espérer que le présent projet de loi, une fois adopté, n'aura pas à être mis en application.

Le Bureau vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à ce projet de loi.

Conséquences financières

Charges et couvertures financières / économies attendues

Une économie peut être attendue dans le sens où l'activité de la délégation à la haute surveillance pourrait rendre superflue la constitution d'une commission d'enquête parlementaire, sans l'écarter toutefois dans certaines circonstances.