

Date de dépôt : 23 décembre 2020

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de M^{mes} et MM. Eric Stauffer, Mauro Poggia, Roger Golay, André Python, Guillaume Sauty, Sandro Pistis, Jean-Marie Voumard, Thierry Cerutti, Henry Rappaz, Antoine Bertschy, Bernhard Riedweg, Pascal Spuhler, Olivier Sauty, Florian Gander, Marie-Thérèse Engelberts, Christina Meissner, Patrick Lussi, Jean-François Girardet modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Pour une véritable haute surveillance de la Cour des comptes)

Rapport de majorité de M. Pierre Eckert (page 1)

Rapport de minorité de M. Christian Flury (page 10)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Eckert

Mesdames et

Messieurs les députés,

Ce projet de loi constitutionnelle a été étudié par la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil lors de cinq séances : les 20 et 27 novembre 2013 sous la présidence de M. Bernhard Riedweg, puis brièvement le 19 septembre 2018 sous la présidence de M^{me} Anne Marie von Arx-Vernon et, enfin, le 24 juin et le 14 octobre 2020 sous la présidence de M. Pierre Vanek. Le suivi scientifique a été assuré successivement par M^{me} Irène Renfer et par M. Jean-Luc Constant. L'expertise de M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques, a également été précieuse à la

commission. Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M^mc Tina Rodrigez, M. Nicolas Gasbarro et M. Aurélien Krause. Que toutes et tous soient remerciés pour leur contribution.

Résumé

L'origine de ce projet de loi remonte à une situation où les magistrats de la Cour des comptes ont décidé de leur propre chef en 2013 de procéder à la location de nouveaux locaux, afin essentiellement de pouvoir préserver la confidentialité de leurs auditions. Il ne s'agit que du fonctionnement administratif de la Cour, en aucun cas des aspects liés à ses audits.

Cet élément, lié à d'autres qui avaient défrayé la chronique à l'époque, a conduit le Grand Conseil à mettre sur pied une commission d'enquête parlementaire (CEP). Celle-ci a formulé plusieurs recommandations, dont deux étaient adressées au Bureau du Grand Conseil. La principale portait sur l'introduction d'un mécanisme de mise en œuvre de la compétence de haute surveillance que le Grand Conseil doit exercer sur la Cour des comptes. La mise en œuvre de cette recommandation a pris du temps, mais la commission a finalement adopté un projet de loi, le PL 11286, qui sera prochainement soumis au vote de la plénière.

Parallèlement, le MCG a déposé le projet de loi dont il est question dans ce rapport et qui prévoit la révocation par le Grand Conseil des magistrats et magistrats de la Cour des comptes.

La commission a estimé que le PL 11286 suffisait à remplir l'objectif de surveillance formelle des activités de la Cour. Elle estime exagéré d'instaurer un mécanisme de destitution qui risquerait de mettre en danger l'autonomie de la Cour des comptes sur le fond, des recommandations impopulaires de sa part pouvant être attaquées par une majorité du parlement. Le concept de « violation grave de leurs devoirs » permettant de justifier le processus de destitution est par ailleurs sujet à interprétations subjectives. Enfin, l'argument a également été apporté qu'il n'était pas concevable que le parlement seul puisse se doter du pouvoir de défaire une élection populaire.

A la fin de ses travaux, la commission a en conséquence refusé l'entrée en matière du PL 11302 par 13 voix contre et 2 voix pour.

Dans le détail

Audition du premier signataire, M. Eric Stauffer (20.11.2013)

M. Stauffer déclare que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil se sont retrouvés désemparés devant une situation atypique. La Cour des comptes

sollicitait de nouveaux locaux depuis des mois, notamment dans un souci de confidentialité pour les personnes qui viennent rapporter des informations à cette institution. L'office des bâtiments ne lui a pas prêté une oreille attentive. La Cour des comptes a ensuite décidé de signer un bail et de louer des locaux sans avoir consulté qui que ce soit. Si elle était venue avec une proposition de bail devant la commission des finances en signalant qu'elle avait besoin de fonds, la situation aurait été différente. Malheureusement, elle a agi de manière illégale et inacceptable.

Le président de la Cour des comptes a été convoqué suite à ce déménagement. Il lui a été demandé quelle était la base juridique qui permettait de signer un bail à loyer. M. François Psychère a répondu qu'il n'avait pas compris la question. En ce qui concerne le paiement du loyer, la Cour des comptes avait en fait réalisé des réserves sur les comptes de fonctionnement et avait les moyens de payer le loyer jusqu'au mois de septembre 2014. Des avis de droit ont été rendus, confirmant que la Cour des comptes n'avait pas le droit de déménager de la sorte.

Sachant que le Grand Conseil est l'organe principal de la haute surveillance et qu'il y a ici une situation inacceptable, il convient de réagir. Le MCG a réfléchi aux moyens de pression qui pourraient être utilisés sur la Cour des comptes afin que cette situation ne se reproduise plus. Il a ainsi rédigé le projet de loi 11302 qui vise l'ensemble des élus de la Cour des comptes. En effet, le projet instaure la possibilité de révoquer une institution dans son ensemble, suite à un dysfonctionnement total. M. Stauffer signale que si le peuple accepte ce projet de loi, cela donnera la possibilité au Grand Conseil de révoquer l'ensemble des magistrats de la Cour des comptes. Des élections anticipées seraient alors organisées et l'ensemble des magistrats de la Cour des comptes seraient destitués.

La Cour des comptes déménagera à la route de Chêne en février 2014. M. Stauffer rappelle qu'il y a déjà eu une commission d'enquête parlementaire sur la Cour des comptes, l'année précédente, ainsi qu'une autre sur le G8. Il confirme qu'il faut mettre en place des moyens législatifs afin d'exercer correctement et efficacement la haute surveillance. Il rappelle qu'il est très important de ne pas individualiser la procédure, il faut qu'elle soit globalisée, c'est-à-dire qu'elle ne concerne pas chacun des magistrats mais bien l'ensemble de la Cour des comptes.

Un député (S) pense qu'il convient de se concentrer sur le texte du projet. Il rappelle que le peuple élit et peut donc dissoudre. En effet, seul le peuple peut défaire ce qu'il a fait. Sur l'art. 94 concernant la violation grave, il précise que ce critère est subjectif.

M. Stauffer remarque que le Grand Conseil est directement élu par le peuple et peut, à ce titre, destituer une institution telle que la Cour des comptes, si le peuple lui en confère le pouvoir. Les deux tiers du parlement détermineront si la violation est grave ou non. Il précise que cela peut être par exemple 90% au lieu de deux tiers. Ce moyen ne doit pas forcément être utilisé, mais il est important qu'il existe. La Cour des comptes a appliqué un processus de pirates au lieu d'agir de manière démocratique et il faut qu'elle comprenne que certaines limites ne doivent jamais être dépassées.

Un député (PLR) confirme que, si le peuple a élu la Cour des comptes, il doit pouvoir se prononcer avant que la Cour des comptes ne soit destituée. La décision du Grand Conseil devrait, le cas échéant, être soumise au référendum populaire. Il évoque la commission d'enquête parlementaire qui a recommandé de prendre des mesures législatives. Le PL 11286 a été déposé afin de préciser les mesures en matière de haute surveillance et M. Stauffer est cosignataire de ce projet. Il remarque que les propositions du PL 11286 sont bien plus adaptées que ce projet de loi 11302. Il pense que la proposition du groupe MCG ne respecte pas la séparation des pouvoirs et est un peu trop incisive.

M. Stauffer remarque que le projet de loi 11286 a été rédigé avant le déménagement illégal de la Cour des comptes et n'a eu aucun effet pratique, puisque, malgré la menace du blâme, la Cour des comptes a procédé à ce déménagement. Il rappelle que la haute autorité de surveillance des communes est le Conseil d'Etat et que ce dernier peut révoquer un magistrat communal s'il viole son devoir. Il s'agit également d'un élu du peuple et, pourtant, le magistrat peut être averti, suspendu puis révoqué. Ce processus ne choque personne. La situation est analogue dans le cas de la révocation des membres de la Cour des comptes. M. Stauffer affirme qu'il faut préparer la guerre pour préserver la paix.

Un député (MCG) remarque que les magistrats de la Cour des comptes sont élus par le peuple et qu'il revient effectivement à la population de défaire ce qu'elle a fait. Il s'agit ici d'un projet de loi constitutionnelle qui vise à demander à la seconde autorité après le peuple de se prononcer sur la révocation éventuelle d'une institution. Un magistrat peut tout à fait être révoqué, même s'il a été élu par le peuple. Sur la notion de « grave », il rappelle qu'elle est régulièrement utilisée et qu'elle ne constitue pas un obstacle, puisqu'il revient aux autorités judiciaires de la préciser.

Un député (PLR) fait remarquer que le fait de dire que ce sont les autorités judiciaires qui devront définir la notion de « grave » apporte une complexité supplémentaire.

Le député (MCG) parlait en fait du parlement. Il déclare que cette notion devra être définie par le parlement, qui déterminera si le cas est grave ou non.

Le député (PLR), sur le principe de la révocation, se demande pourquoi le faire uniquement pour les magistrats de la Cour des comptes, et pas pour les députés, les conseillers d'Etat ou les juges, par exemple. Il s'inquiète du fait que le parlement ne puisse défaire ce qu'il a fait, dans certains cas. Il juge surprenant que l'on se réserve d'appliquer cette mesure incisive à un seul groupe. Il n'est pas sûr que le projet soit constitutionnel, sur ce point.

M. Stauffer précise que la loi B 6 05, loi sur l'administration des communes genevoises, en son chapitre 5, à l'article 84, détaille les motifs de révocation en ce qui concerne notamment les magistrats communaux. Il en fait la lecture à la commission et signale qu'il n'y a pas de disposition analogue pour la Cour des comptes. Le PL 11286 n'était visiblement pas suffisant et un instrument plus incisif doit être mis en place afin d'avoir un moyen de pression efficace. Le peuple sera consulté pour que le projet de loi entre en force et acceptera ou non de déléguer son pouvoir de destituer.

Une députée (EAG) est gênée par le fait qu'une majorité de circonstance suffirait pour que le Grand Conseil puisse défaire ce qui a été fait par le peuple. Elle est surprise que la première voie proposée par M. Stauffer soit celle de la sanction et non celle de la réparation. Selon elle, le projet de loi ne tient pas compte des conclusions des travaux de la commission d'enquête parlementaire. Il s'agissait de combler les lacunes du texte constitutionnel et de faire en sorte que la situation ne se reproduise pas.

M. Stauffer précise qu'il y a un vide par rapport à l'exercice de la haute autorité de surveillance. Le projet de loi du Bureau ne prévoit rien de contraignant, sachant que le blâme est symbolique mais ne s'assimile pas à une révocation. Le projet de M. Stauffer a été rédigé avant la nouvelle législature et doit adapter la majorité requise avec le nouveau bloc qui est apparu suite aux élections. Il précise qu'il ne s'agit pas de révoquer un magistrat mais bien l'entier de l'institution, en cas de dysfonctionnement total de cette dernière. Le projet de loi vise l'intégralité des magistrats, car dans la situation du déménagement aucun d'eux n'a refusé de changer de bureau. L'action était collective. Ce type d'éviction provoquerait une révocation globale et des élections générales anticipées. La situation ne se reproduira certainement jamais, mais il est préférable de prévoir des moyens pour pallier de tels manquements.

La députée (EAG) est gênée par la punition collective et pense qu'il serait préférable de résoudre les difficultés à l'interne. Elle pense qu'il faudrait

s'interroger sur la capacité de certains services à répondre aux besoins de certains des organes de l'Etat.

M. Stauffer confirme que ce déménagement était volontaire et collectif.

Un député (PDC) n'est pas certain que la disposition soit strictement constitutionnelle. Il mentionne une proposition qui avait été amenée en Constituante et qui donnait la possibilité au Grand Conseil de destituer le Conseil d'Etat, en l'empêchant de siéger à nouveau. Cette proposition avait été rejetée.

M. Stauffer rappelle que la Cour des comptes est dépendante de l'Etat, dans le sens où elle est tributaire de ce dernier pour les locaux et pour les finances. Certes, la constitution dispose qu'elle doit être autonome dans son fonctionnement, mais ce n'est pas pour autant qu'elle est autonome au niveau budgétaire. Il imagine le cas où les sept conseillers d'Etat décideraient collectivement de déménager à Zurich, tout en continuant de traiter les affaires genevoises depuis là-bas. Cette situation n'arrivera pas, car les conseillers d'Etat forment un collège responsable. Cela n'a pas été le cas à la Cour des comptes. Il confirme que le projet de loi est constitutionnel puisqu'il demande au peuple de se prononcer sur le projet et de l'approuver. Si le parlement vote un projet de loi constitutionnelle et que le peuple l'approuve, alors le texte est intégré à la constitution.

Un député (MCG) confirme qu'il ne comprend pas les arguments liés à l'inconstitutionnalité du texte. Il confirme que le texte fera partie de la constitution sur acceptation du peuple. Il déclare que le projet de loi est parfaitement valable, sous réserve de la Constitution fédérale. Il ne voit pas quelle disposition de cette dernière serait violée avec ce projet de loi.

Un député (S) remarque qu'il s'agit là de créer des dysfonctionnements institutionnels en voulant régler des dysfonctionnements institutionnels. Il s'agit là de répondre à une bombe par une autre bombe. En effet, le remède n'est pas adapté, car il sera très difficile de mettre en place des élections anticipées afin que de nouveaux magistrats accèdent au pouvoir.

M. Stauffer rappelle qu'il vaut mieux se préparer à la guerre pour conserver la paix. Il pense que, s'il n'y a pas de moyens de contrainte, alors cela ouvre la brèche à une chaîne d'actes illégaux. Il admet cependant que le seuil de majorité doit être plus élevé au niveau du parlement.

Discussion interne

Dans la séance qui a suivi (27.11.2013), il a été décidé d'attendre le traitement d'un autre projet de loi, le PL 11286 déposé par le Bureau et qui modifie la LRGC pour que le Grand Conseil exerce réellement la haute

surveillance sur la Cour des comptes. Un représentant du MCG a déclaré à cette occasion : « le blâme et l'avertissement font partie des sanctions du PL 11286 et [...] la révocation en fait également partie. Le PL 11302 a pour but d'instaurer des sanctions. Si le PL 11286 est amélioré et approuvé, il ne sera certainement pas nécessaire de maintenir le PL 11302, sachant que le PL 11286 contient également des sanctions. »

Pour diverses raisons, le traitement du PL 11286 a été suspendu pendant longtemps, notamment en raison de l'attente de propositions d'amendements du Bureau du Grand Conseil. Les travaux n'ont repris sérieusement qu'au printemps 2020.

Audition de M. Laurent Koelliker, sautier (24.6.2020)

M. Koelliker indique qu'il présentera essentiellement, avec M^{me} Renfer, le PL 11286, qui a été déposé par le Bureau du Grand Conseil. Il précise que le PL 11302 était, quant à lui, ponctuel et lié à un évènement en particulier.

M. Koelliker explique que le PL 11286 a été déposé en septembre 2013 par le Bureau, en lien avec le rapport de la commission d'enquête parlementaire (ci-après CEP) sur la Cour des comptes. Il rappelle que la CEP avait formulé plusieurs recommandations, dont deux étaient adressées au Bureau du Grand Conseil. M. Koelliker souligne que la principale recommandation de la CEP portait sur l'introduction d'un mécanisme de mise en œuvre de la compétence de haute surveillance que le Grand Conseil doit exercer sur la Cour des comptes.

M. Koelliker indique que, parmi les constats de la CEP, il a été relevé que le personnel de la Cour des comptes, lié par un contrat de droit public, se retrouve parfois démuné lorsqu'il rencontre un problème dans le cadre de son activité et de ses rapports avec la hiérarchie. En effet, il explique que la voie normale pour ce personnel était d'aller aux Prud'hommes en cas de conflit de travail. M. Koelliker indique que l'idée était plutôt de trouver un interlocuteur au sein de l'Etat, en mesure d'entendre le personnel de la Cour des comptes.

M. Koelliker évoque le PL 11302, qui a été déposé par le MCG, à la suite de la conclusion d'un contrat de bail à loyer par la Cour des comptes. Il attire l'attention des députés sur le fait que le système a fonctionné puisque le Bureau est intervenu et a sollicité un avis de droit pour le compte de la commission des finances. M. Koelliker indique que cet avis de droit concluait que seul l'Etat était compétent pour conclure des baux à loyer pour les services de l'Etat, y compris les entités indépendantes, et la Cour des comptes s'y est conformée.

M. Koelliker souligne que les moyens d'intervention du parlement sont fortement limités étant donné que la Cour des comptes est une entité indépendante et externe. En ce sens, il indique que, si le Grand Conseil souhaitait augmenter ses moyens d'action, il serait nécessaire de modifier la constitution genevoise dans la mesure où l'indépendance de la Cour des comptes y est garantie.

M. Koelliker note toutefois que la haute surveillance du Grand Conseil ne s'exerce que sur l'organisation, la gestion et l'administration de la Cour des comptes et en aucun cas sur le contenu de ses rapports ou sur le choix des audits qu'elle mène (art. 94 Cst-GE).

Le 28 août 2020, le PL 11286 a été adopté à l'unanimité de la commission

Ce qui devait en principe rendre caduc le PL 11302. Le MCG n'a toutefois pas souhaité retirer son projet de loi, si bien que le vote d'entrée en matière a été effectué.

Vote final (14.10.2020)

Un député (UDC) s'étonne de voir figurer son nom parmi les signataires de ce projet de loi d'octobre 2013. Il indique ne plus être en faveur de ce projet de loi.

Un député (Ve), au nom de son groupe, rappelle que la commission avait voté un projet de loi sur la haute surveillance de la Cour des comptes, qui passe essentiellement par le Bureau du Grand Conseil. Cette mesure semble suffisante. De plus, il apparaît qu'une procédure de révocation des magistrats de la Cour des comptes serait propre à compromettre l'indépendance de l'institution. Ils refuseront donc l'entrée en matière.

Vote d'entrée en matière

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 11302

Oui :	2 (2 MCG)
Non :	13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)
Abstention :	–

L'entrée en matière du PL 11302 est refusée.

Projet de loi constitutionnelle (11302-A)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00)** *(Pour une véritable haute surveillance de la Cour des comptes)*

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

Art. 1 Modifications

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012,
est modifiée comme suit :

Art. 94, al. 2 et 3 (nouveaux)

² Il prononce la révocation des magistrats de la Cour des comptes en cas de violation grave de leurs devoirs, à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres.

³ La décision de révocation, motivée par le bureau, est sujette à recours. Celui-ci n'a pas d'effet suspensif et le magistrat révoqué est suspendu jusqu'à décision définitive et exécutoire.

Art. 129, al. 2 (nouveau)

² En dehors des élections générales, la loi peut prévoir une élection par le Grand Conseil.

Date de dépôt : 12 janvier 2020

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Christian Flury

Mesdames et
Messieurs les députés,

En 2013, la Cour des comptes sortait d'une période troublée par des dysfonctionnements et des conflits de personnes à l'interne. Divers textes parlementaires, dont un rapport de commission d'enquête parlementaire, en conservent les traces.

N'obtenant pas de réponse satisfaisante, ni suffisamment rapide, des services de l'Etat (OBA) à qui ils demandaient des locaux mieux adaptés à leurs besoins, les magistrats de la Cour des comptes avait conclu un bail à loyer et avaient déménagé quand bien même un courrier du Conseil d'Etat leur enjoignait de ne pas le faire. Bien pis encore, la Cour des Comptes finançait son propre loyer avec des fonds provenant de son budget de fonctionnement.

La Cour des comptes doit certes jouir de sa liberté de fonctionnement et de travail, de la liberté d'enquêter, de rendre des rapports et d'émettre toutes recommandations correctives utiles, d'assurer en toute liberté le suivi de la mise en application des recommandations préconisées.

En revanche, tant sur le plan administratif que logistique cette juridiction, indépendante du Pouvoir judiciaire, dépend de services de l'Etat et partant, soumise à leurs règles de fonctionnement.

Les magistrats et collaborateurs de la Cour des comptes sont liés à l'Etat par le biais de contrats de travail de droit privé. De ce fait, ils sont affranchis de l'éventail des mesures correctives de l'Etat (avertissement, blâme).

C'est dans ce contexte que le groupe MCG avait déposé le PL 11302 qui avait pour objectifs de donner au Grand Conseil :

- a) La compétence de révoquer des magistrats de la Cour des comptes en cas de violation grave des devoirs liés à leur fonction.
- b) La décision de révocation, motivée par le bureau, est sujette à recours.
- c) La possibilité de prévoir une élection en dehors des élections générales.

Nous sommes conscients que l'on ne devrait recourir qu'exceptionnellement à la mesure ultime qu'est la révocation d'un magistrat qui aurait gravement violé ses devoirs. Par contre, des dérapages ou dysfonctionnements de gravité moindre devraient pouvoir faire l'objet de mesures moins fortes, tels l'avertissement ou le blâme qui figurent parmi les outils à disposition de l'Etat.

Ce projet de loi peut probablement paraître suranné en raison du temps écoulé depuis les faits qui l'ont provoqué, mais il conserve toute sa pertinence au moment où le législateur met sous toit des projets de lois qui permettront la destitution de conseillers d'Etat.

« Ce que le peuple a créé, seul le peuple peut le défaire. »

Nous regrettons que la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil n'ait pas accepté l'entrée en matière sur ce projet de loi. Il aurait été possible par le biais d'amendements utiles de prévoir qu'en cas de graves violations de leurs devoirs, l'électeur genevois puisse avoir la possibilité de destituer également un magistrat du pouvoir judiciaire ou un magistrat de la Cour des Comptes.

C'est pourquoi le groupe MCG vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à soutenir ce projet de loi PL 11302 nonobstant la position de la commission. Précisément pour tenir compte de l'évolution des positions prises en ce qui concerne le Conseil d'Etat. Il serait en effet pour le moins anachronique que, dans le même corpus législatif, il soit possible de démettre un ou plusieurs membres de l'Exécutif en raison de leur comportement et que des magistrats supposés être exemplaires de la Cour des comptes n'encourent aucune sanction pour des motifs similaires. Il y aurait là une inégalité de traitement peu compatible avec la volonté affichée de notre Grand Conseil d'être particulièrement pointilleux sur ce point et à juste titre.

Nous ne manquerons pas d'y revenir en temps opportun et vous remercions de votre soutien.