

Date de dépôt : 13 juin 2013

Rapport

de la Commission d'enquête parlementaire sur la Cour des Comptes

Rapport de M^{me} Anne Emery-Torracinta

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission d'enquête parlementaire sur la Cour des Comptes (ci-après CEP) s'est réunie durant 40 heures, entre le 30 novembre 2012 et le 13 juin 2013 sous la présidence de M. Eric Bertinat. Elle a été assistée dans ses travaux par MM. Laurent Koelliker, directeur adjoint du Secrétariat général du Grand Conseil, et Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique. Sans leur engagement sans faille au service de la CEP, ainsi que leur aide pour la rédaction de ce rapport, nul doute que les travaux parlementaires auraient été plus longs et laborieux. Les procès-verbaux ont été retranscrits par M. Constant, voire occasionnellement par M. Koelliker, ainsi que par M^{me} Agnès Naudin-Nasse, sténotypiste professionnelle. Que tous soient remerciés de la qualité de leur travail et de leur disponibilité !

De surcroît, la rapporteure remercie vivement M. Pierre Conne avec qui elle a collaboré pour la rédaction de ce texte. Les discussions qu'elle a eues avec lui pour en définir la structure, ainsi que la relecture attentive qu'il a effectuée, lui ont été très utiles.

Ce rapport n'est pas le fruit d'une réflexion personnelle de sa rédactrice, mais bien celui de la commission dans son ensemble, qui a travaillé de manière consensuelle et en a adopté le contenu à l'unanimité dans sa séance du 24 mai 2013.

A noter que le projet de rapport a été soumis à la Cour des comptes (dans sa composition actuelle) et aux personnes concernées. La Cour des comptes

et M. Daniel Devaud ont fait parvenir à la CEP leur détermination. La CEP a tenu compte de certaines de leurs observations.¹

Le contexte : rappel des faits ayant amené à la création d'une commission d'enquête parlementaire

Aux origines de la Cour des comptes

Le 27 novembre 2005, la loi constitutionnelle 8447 instituant une Cour des comptes a été adoptée en votation populaire par un peu plus de 85% des votants. Cette loi constitutionnelle était accompagnée d'une loi ordinaire (L 8448) réglant les grands principes de l'organisation de la Cour des comptes (ci-après: la CdC).

L'article 4 de la loi 8448 fixe la composition de la Cour comme suit :

- 3 magistrats titulaires (à plein temps);
- 3 magistrats suppléants.

Dans ce même article figure le principe de récusation, à savoir : « *Les magistrats doivent se récuser dans toute affaire où ils ont un lien d'intérêt* ».

Les autres règles de fonctionnement sont relativement sommaires, notamment dans le but de laisser à la CdC la plus grande autonomie d'organisation possible. Ainsi, la loi prévoit essentiellement un système de présidence tournante, en commençant par le doyen d'âge (art. 5, al.1), les autres mesures organisationnelles devant être décidées par la CdC elle-même dans un règlement interne (art. 5, al. 2).

Constitutionnellement, la haute surveillance appartient au Grand Conseil, mais le détail de son exercice se limite aux tâches traditionnelles du contrôle parlementaire, à savoir : l'examen du projet de budget, le rapport de gestion et le contrôle des comptes. Il n'y a pas de dispositions particulières en cas de crise.

Un sixième article a trait au personnel de la CdC, qu'elle choisit et engage librement et dont la gestion administrative relève de l'Office du personnel de l'Etat. Le statut du personnel peut être de droit public ou de de droit privé.

¹ Ces déterminations peuvent être consultées au Secrétariat général du Grand Conseil.

Organisation de la Cour des comptes

Elus le 24 septembre 2006, les premiers magistrats de la CdC se sont trouvés pour ainsi dire devant une page blanche. Tout était à faire et à inventer. En effet, l'institution d'une CdC était une première en Suisse, plus habituée au système d'un contrôle administratif des finances, et la transposition à Genève d'une Cour des comptes « à la française » ne s'avérait pas aisée, tant les systèmes politiques et organisationnels étaient différents.

Ainsi, la première question concrète fut de trouver des locaux, d'engager du personnel et d'adopter le règlement interne (RCdC) prévu par la loi.

Les éléments à retenir de ce règlement sont les suivants :

La CdC fonctionne collégalement. Les décisions sont prises à la majorité après délibération. Elles le sont à huis clos et font l'objet d'un procès-verbal où les objections des minoritaires peuvent être consignées, les magistrats délibérants étant tenus au secret de fonction (art. 1 RCdC).

Les dossiers sont répartis entre les membres titulaires, le président veillant à l'avancement des dossiers et à une répartition équitable de la charge de travail entre les membres titulaires. En cas d'empêchement d'un titulaire, un suppléant est désigné (art. 5 RCdC).

La gestion administrative et la surveillance interne de la CdC est de la responsabilité des magistrats titulaires, le président assumant les tâches administratives courantes. Le président est aussi responsable de l'établissement fidèle du procès-verbal des séances. Un magistrat est désigné comme responsable financier et il en va de même pour la gestion courante du personnel, le choix et l'engagement des collaborateurs étant de la compétence du collègue des magistrats titulaires (art. 6 RCdC).

Outre les séances régulières du collège des magistrats titulaires, la CdC a institué des réunions mensuelles du plénum lors desquelles les magistrats suppléants sont tenus informés des opérations en cours. Les magistrats suppléants prennent aussi connaissance des rapports et peuvent suggérer des contrôles (art. 7 RCdC).

Le rôle des suppléants se limite à remplacer les titulaires en cas de maladie, d'absence de longue durée, de récusation ou de surcharge de travail (art. 8 RCdC).

L'article 9 RCdC traite de la récusation lorsqu'un magistrat a un lien d'intérêt dans une affaire examinée par la CdC. Un renvoi est fait aux dispositions applicables de la loi sur l'organisation judiciaire (art. 84 et ss.) et à l'article 15 de la loi sur la procédure administrative (LPA).

En résumé, l'organisation de la CdC est la suivante :

- un plénum composé des trois magistrats titulaires et des trois suppléants se réunissant mensuellement ;
- un collège composé des trois magistrats titulaires tenant des séances hebdomadaires, voire plus fréquemment encore. Lorsqu'il n'est pas possible de les réunir, certaines décisions sont prises « par voie de circulation », à savoir que le dossier est communiqué successivement d'un magistrat à l'autre afin de prendre position ;
- des magistrats chargés d'instruire comme « pilotes » soit des examens préliminaires pouvant mener à des audits, soit les audits eux-mêmes. Chaque magistrat pilotant un audit travaille alors avec un directeur d'audit et un certain nombre d'auditeurs « juniors » ou « seniors » en fonction de l'importance de l'audit.

Il convient enfin de relever que la CdC s'est dotée ensuite d'une trentaine de procédures et de directives opérationnelles internes.

Fonctionnement de la Cour des comptes

Le fonctionnement ordinaire de la CdC couvre trois activités principales : les dossiers à traiter, de l'entrée en matière jusqu'au rapport d'audit, l'administration courante (finances, ressources humaines, informatique, contrôle interne et communication) et enfin les projets internes, à savoir l'adaptation des procédures et des outils de travail.

S'agissant des dossiers à traiter, la CdC procède d'abord à un examen préliminaire pouvant déboucher soit sur une entrée en matière, soit sur un refus d'entrer en matière. Si l'entrée en matière est décidée, un magistrat pilote est désigné. Il définit un plan de mission, un projet de rapport, puis un rapport final. Ces « étapes-clés » font l'objet de discussions au sein du collège des magistrats.

S'agissant de l'administration courante, les magistrats ont décidé en 2007 que la Cour des comptes travaillerait sans secrétariat général et que les tâches de direction opérationnelle seraient assumées par les magistrats titulaires, notamment pour des raisons d'efficacité et de coûts.

Enfin, les projets internes sont conduits soit par les magistrats titulaires, soit par des auditeurs.

Au cours de sa première mandature, la CdC a décidé de se focaliser sur des audits où les risques financiers paraissaient importants, ainsi que sur les activités pouvant présenter des doublons entre l'Etat et la Ville de Genève.

Par la suite, l'accent a été mis sur les dossiers où le risque d'image était important. Enfin, des entités plus petites ont aussi été examinées par la CdC.

Ainsi, le choix des entités auditées procède avant tout d'une analyse de risques et de priorités, exception faite des mandats confiés par les autorités.

Brève chronologie de la crise de 2012 et de ses antécédents

Depuis la mi-août 2012, la Cour des Comptes (CdC) a régulièrement fait la une des journaux, amenant le Grand Conseil, sur proposition du Bureau – après un premier refus le 11 octobre – à décider le 16 novembre 2012 la création d'une commission d'enquête parlementaire. Comment en est-on arrivé là? Un rappel des faits et de leur chronologie permet de le comprendre.

- 2 mars 2011 : Démission, avec effet au 30 juin, de Mme Antoinette Stalder, magistrate titulaire (Socialiste) à la Cour des Comptes. Des raisons personnelles sont évoquées par l'intéressée, mais cette démission inattendue suscite les interrogations de la presse (voir, par exemple, *Le Matin Dimanche du 27 mars 2011* et *Le Temps* du 29 mars 2011²).
- 18 septembre 2011 : M. Daniel Devaud (Ensemble à Gauche) est élu en remplacement de Mme Stalder.
- Mi-avril 2012 : La situation entre les magistrats de la Cour des comptes se détériore, notamment à la suite de discussions informelles en vue de l'établissement d'une liste commune de candidats et de questions posées par M. Daniel Devaud sur des dossiers pilotés par M. Stanislas Zuin (Les Verts)³ sans qu'il n'y ait un lien de cause à effet entre ces deux événements.
- 21 et 29 mai 2012 : Quatre magistrats écrivent au président du Grand Conseil pour lui faire part d'entraves à leur mission. Une séance informelle a lieu entre les quatre magistrats et la présidence du Grand Conseil. Il est évoqué une médiation et, en cas d'échec, une saisie formelle du Bureau du Grand Conseil, laquelle interviendra le 17 août 2012.
- 15 août 2012 : Dans un courrier adressé à son parti, M. Daniel Devaud annonce qu'il ne se représentera pas aux élections générales de 2012, le fonctionnement actuel de la Cour des Comptes ne lui paraissant « *pas satisfaisant* ».

² <http://www.letemps.ch/Page/Uuid/2e15d72e-597b-11e0-bd24-072dcf5e1e3f>

³ Audition de M. Devaud devant le bureau du Grand Conseil le 30/8/12.

- 17 août 2012 : La Cour des Comptes, sous la signature de son président, M. Stanislas Zuin, adresse une lettre au Bureau du Grand Conseil faisant part d'entraves dans l'exercice de la mission de la Cour des Comptes. Le Grand Conseil est sollicité car il s'est vu confier par la constitution la haute surveillance de la Cour des Comptes (art. 141, al. 6 CstGE).
- 20 août 2012 : Dans un courrier adressé au Grand Conseil, M. Daniel Devaud explique qu'il se tient à sa disposition pour faire connaître les raisons qui l'ont « *conduit à considérer que le fonctionnement de la Cour n'est pas conforme à ce que l'on est en droit d'attendre* ». Il rappelle également qu'il est soumis au secret de fonction.
- 31 août 2012/septembre 2012 : Saisi de ces deux courriers, le Bureau du Grand Conseil décide de leur donner suite en recevant leurs auteurs. Afin de préciser la notion de haute surveillance, il demande également un avis de droit au professeur Etienne Grisel. Le détail des investigations et des réflexions du Bureau, tout comme l'avis de droit précité, se trouvant dans le rapport du Bureau déposé le 8 octobre 2012 (RD 944)⁴, nous y renvoyons le lecteur intéressé par plus d'informations. Notons, toutefois, que durant cette période, le climat à la Cour des Comptes se détériore encore, amenant ainsi M. Daniel Devaud à adresser plusieurs courriers au Grand Conseil (7, 17 et 26 septembre et 3 octobre 2012), notamment « *pour faire cesser les agressions verbales et physiques* »⁵ dont il se dit être l'objet. De leur côté, les autres magistrats reprochent à M. Daniel Devaud une approche procédurière extrême bloquant le fonctionnement de la Cour, un comportement inacceptable vis-à-vis tant d'eux-mêmes que des collaborateurs ou des personnes auditionnées, ainsi qu'une remise en question du fonctionnement collégial de la Cour. Les auditions montrent également que la Cour des comptes a envisagé durant l'été une médiation et que cette dernière a alors été refusée par M. Daniel Devaud.
- 12 septembre 2012 : L'affaire dite du « seau d'eau », jeté par M. Stéphane Geiger (démocrate-chrétien) à la tête de M. Daniel Devaud, est l'illustration de ce climat conflictuel. Toutefois, les différents courriers adressés par M. Daniel Devaud au Grand Conseil vont bien au-delà d'une querelle de personnes, puisqu'ils dénoncent le fonctionnement même de la Cour. Ainsi, dans celui du 7 septembre 2012, on peut lire « *mes collègues entravent fortement le bon déroulement des audits dont j'ai la charge* ».

⁴ Voir sous : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00944.pdf>

⁵ Lettre du 17/9/2012

- 1^{er} octobre 2012 : M. Stanislas Zuin écrit au président du Grand Conseil pour l'informer que le plénum de la Cour a proposé de séparer physiquement le lieu de travail de MM. Devaud et Geiger. Absent de cette séance, M. Devaud a fait part ensuite de son refus de suivre cette décision.
- 8 octobre 2012 : Les conclusions du Bureau du Grand Conseil sont connues⁶. Si ce dernier affirme qu'il y a indéniablement « *un conflit de personnes* », il constate également que la Cour des Comptes connaît de « *sérieux problèmes de fonctionnement* » et une « *rupture de la collégialité* ». Selon le Bureau, « *un point faisait presque l'unanimité parmi les membres de la Cour mais pour des interprétations diamétralement opposées, à savoir que la Cour des comptes est entravée dans l'exercice de sa mission.* » En conséquence, le Bureau recommande au Grand Conseil d'accepter tant la motion M 2112 visant la création d'une commission d'enquête parlementaire que la résolution R 707 demandant au bureau de présenter des modifications législatives en rapport avec l'exercice de la haute surveillance du Grand Conseil sur la Cour des Comptes⁷.
- 10 octobre 2012 : M. Daniel Devaud écrit au Grand Conseil pour annoncer qu'il souhaiterait être libéré de son mandat à la Cour des Comptes non pas à son terme légal en décembre, mais au 31 octobre 2012 déjà. De surcroît, il fait allusion à un audit qu'il a mené et dont « *depuis des mois, la publication du rapport est bloquée* » par ses collègues. Il s'agit de « *l'audit d'une opération immobilière spécifique d'une entité autonome de droit public* », dont le nom n'est pas précisé. M. Devaud estime dans son courrier qu'« *en substance, et par-delà, les différentes entraves mises par mes collègues à sa finalisation, ce rapport paraît surtout déplaire aux représentants des différents partis politiques représentés dans le conseil de ladite entité* ».
- 11 octobre 2012 : Par 50 non, contre 40 oui et 1 abstention, le Grand Conseil refuse la création d'une commission d'enquête parlementaire. Pour la majorité des députés, la crise est due à un conflit de personnes qui devrait se terminer par le fait que les deux magistrats concernés (MM. Geiger et Devaud) ne se représenteront pas lors de l'élection générale du 4 novembre 2012. Par contre, la résolution demandant la clarification de la mission de haute surveillance du Grand Conseil est acceptée (R 707).

⁶ Cf. note 2.

⁷ Voir note 2, puisque ces deux textes sont joints au RD 944.

- 15 octobre 2012 : M. Daniel Devaud informe par courrier au Grand Conseil qu’il quittera sa charge à la Cour des Comptes le 31 octobre 2012.
- Dans les jours qui suivent, la presse (notamment *20 Minutes*⁸ et *Le Courrier*) se fait l’écho du rapport bloqué dont M. Daniel Devaud avait parlé, en donnant des détails sur l’entité concernée – la FPLC (Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l’habitat coopératif) – et sur l’opération immobilière incriminée.
- 22 octobre 2012 : En réaction aux déclarations dans la presse du président de la FPLC, M. Florian Barro, que M. Daniel Devaud juge « *gravement attentatoires à l’honneur* » sur son travail et celui des collaborateurs de la Cour⁹, ce dernier écrit à nouveau au Grand Conseil, ainsi qu’aux chefs de groupe. Il joint à son courrier copie du rapport sur la FPLC, dans sa version délibérée par la Cour le 21 juin 2012, puis telle que corrigée à la suite de l’entretien du 13 juillet 2012 avec l’entité. La Cour des Comptes réagit par voie de communiqué en condamnant fermement les agissements de M. Daniel Devaud et la violation du secret de fonction, ainsi qu’en bloquant son accès informatique.
- 23 octobre 2012 : Tôt le matin, une dispute a lieu entre MM. Geiger et Devaud, ce dernier appelant la police, qui se présente peu après. M. Devaud déposera plainte ultérieurement contre M. Geiger. Simultanément, MM. Olivier Jornot, procureur général, et Stéphane Grodecki, premier procureur, perquisitionnent le bureau de M. Devaud et ouvrent une procédure judiciaire pour violation du secret de fonction. Des scellés sont posés sur son bureau. Afin de pouvoir poursuivre sa procédure contre M. Devaud, le procureur général demande au Grand Conseil la levée de son immunité.
- 4 novembre 2012 : Election générale à la Cour des Comptes. Sont réélus M. Stanislas Zuin, magistrat titulaire, Mme Myriam Nicolazzi et M. Marco Ziegler, magistrats suppléants. Sont élus Mme Isabelle Terrier et M. François Psychère, magistrats titulaires, et M. Hans Isler, magistrat suppléant.
- 13 novembre 2012: M. Stanislas Zuin informe le président du Grand Conseil que M. Roberto Schmidt, président de la Chambre régionale de Bourgogne-Franche Comté, qui avait accepté de conduire l’évaluation externe de la Cour des comptes, a demandé une suspension de son

⁸ Voir : <http://www.20min.ch/ro/news/geneve/story/29450122>

⁹ M. Barro évoquait, notamment dans *20 minutes*, un rapport d’audit « *indigent, médiocre* ».

intervention jusqu'au début 2013. La Cour a alors décidé de demander une évaluation de l'objectivité et de l'indépendance de ses rapports, y compris celui de la FPLC, au professeur Hendrik Fehr, ancien directeur de la Cour des comptes européenne.

- 16 novembre 2012 : Saisi d'une nouvelle demande du Bureau, notamment à la suite de la diffusion des projets de rapports sur la FPLC (Motion M 2116¹⁰), le Grand Conseil accepte la création d'une commission d'enquête parlementaire par 61 voix, contre 27 non et 2 abstentions. Son rapport est attendu dans les 6 mois.
- 13 décembre 2012 : Le Grand Conseil accepte la levée de l'immunité de MM. Daniel Devaud et Stéphane Geiger.
- 14 décembre 2012 : La Cour des Comptes publie le rapport d'audit sur la FPLC¹¹ et le rapport d'évaluation du professeur Fehr¹².

Le mandat de la commission d'enquête parlementaire (CEP)

Toutefois, si nul ne conteste l'existence d'un conflit de personnes, il est apparu nécessaire à la majorité du parlement de vérifier si la mission et l'indépendance de la Cour avaient pu être entravées d'une quelconque manière. En effet, les accusations portées par M. Daniel Devaud sur le traitement du rapport consacré à la FPLC sont graves et la façon dont la presse s'en est parfois faite l'écho a posé des questions qui laissent planer le doute¹³.

Le mandat de la commission d'enquête parlementaire est précisé dans les invites de la motion M 2116, à savoir :

- *déterminer les origines, les causes et les conséquences des problèmes de fonctionnements rencontrés par la Cour des comptes ;*

¹⁰ Voir : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/M02116.pdf>

¹¹ Voir sous : <http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/6107.pdf/Rapportsdaudit/2012/RapportN60FPLC.pdf?download=1>

¹² Voir : <http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/6105.pdf/Communiquedepresse/2012/14.12.12RapporteévaluationexterneCDC.pdf?download=1>

¹³ Ainsi, il a parfois été allégué que M. Devaud aurait été influencé par M. Christian Grobet (voir, par exemple 20 minutes dans son édition du 18/10/12 sous <http://www.20min.ch/ro/news/geneve/story/29214101>). Quant au Courrier du 15/11/12, il s'interrogeait sur « *des connexions troublantes (...) entre les divers protagonistes de l'affaire* » en rappelant que plusieurs d'entre eux sont des « *libéraux étroitement liés à la commune de Veyrier* ».

- *déterminer si ces dysfonctionnements allégués sont liés essentiellement à des problèmes de personnes ou s'ils ont un lien avec la mission et l'indépendance de la Cour des comptes ;*
- *cas échéant, faire toute proposition ou recommandation à même de permettre à la Cour des Comptes de fonctionner conformément à son mandat.*

Organisation des travaux de la CEP et présentation du rapport

La CEP a consacré plusieurs séances, en décembre 2012 et janvier 2013, à son fonctionnement interne (notamment à la question de la confidentialité de ses séances), ainsi qu'à l'organisation de ses travaux.

Le règlement qui en découle, adopté par la CEP, figure en annexe I.

Les personnes suivantes ont été auditionnées :

- les magistrats titulaires au moment des faits, MM. Stanislas Zuin, Daniel Devaud et Stéphane Geiger (MM Zuin et Devaud l'ont été respectivement à trois et deux reprises) ; à noter qu'une partie de la première audition de M. Zuin était une présentation du fonctionnement de la CdC; une synthèse de cette présentation figure en annexe IV ;
- les magistrats suppléants à la même période, Mme Myriam Nicolazzi, MM. Marco Ziegler (à deux reprises) et Michel Ducommun ;
- Mme Antoinette Stalder, magistrate titulaire entre 2006 et 2011 ;
- trois directeurs d'audit, travaillant ou ayant travaillé à la CdC ;
- M. François Paychère, élu magistrat en novembre 2012 et actuel président de la CdC.

En principe, une même trame de questions a été retenue pour toutes les auditions. A savoir en préambule la possibilité pour la personne concernée de disposer d'une quinzaine de minutes pour faire part de considérations générales ou particulières en rapport avec les événements survenus en 2012, puis une série de questions posées par le président et portant sur trois thématiques principales :

- l'indépendance de la Cour ;
- l'existence de dysfonctionnements ;
- la collégialité.

Des questions plus spécifiques aux différents intervenants ont également été prévues, avant que les membres de la commission ne puissent ensuite interroger les personnes auditionnées.

Ces auditions ont parfois été très longues (3 heures dans certains cas) et ont donné lieu à des procès-verbaux exhaustifs¹⁴, dont certains font parfois plus de cinquante pages.

Durant ses travaux, la CEP s'est efforcée d'avoir accès à un maximum de documents écrits, notamment ceux auxquels faisaient référence les personnes auditionnées. Ces documents ont permis aux commissaires de vérifier et confronter les affirmations, parfois totalement contradictoires, des uns et des autres lors des auditions.

Ainsi, ***la commission a pu disposer de nombreux documents*** :

- dans un premier temps, les courriers (lettres, courriels, tableaux, articles de presse) envoyés ou remis par la Cour des comptes et par M. Daniel Devaud au Bureau Grand Conseil entre août et novembre 2012, de même que les procès-verbaux des auditions du Bureau à ce sujet; ultérieurement, voire tardivement par rapport à ce qu'elle était en droit d'attendre, la CEP a pu disposer de notes envoyées par M. Devaud à la CdC ;
- de documents fournis par des collaborateurs auditionnés ;
- de documents fournis par la CdC elle-même, parfois de sa propre initiative, le plus souvent à la demande de la CEP.

Toutefois, il convient de relever que l'obtention de certains de ces documents n'a pas toujours été chose aisée.

De la haute surveillance telle qu'exercée par une CEP et des difficultés de l'exercice

Avant d'aborder le cœur du rapport consacré aux constats, à l'appréciation qu'en a faite la CEP et à ses recommandations, il convient de relater les sérieuses difficultés que la commission a rencontrées dans son travail, principalement sous l'angle de l'obtention d'informations documentées.

La création d'une commission d'enquête parlementaire n'est pas un acte ordinaire du parlement. C'est l'acte suprême qu'il peut décider dans le cadre de sa compétence constitutionnelle de haute surveillance.

¹⁴ Pour les magistrats titulaires et suppléants en 2011 et 2012, il s'agit même de PV *verbatim*.

Il faut donc que la situation soit considérée comme grave pour recourir à ce moyen.

Dès lors que le Grand Conseil avait décidé la création de cette Commission d'enquête parlementaire sur la Cour des comptes, on pouvait s'attendre à la pleine collaboration des différents protagonistes. Cet engagement avait d'ailleurs été pris tant par la CdC, par voie de presse, que par M. Daniel Devaud, lequel expliquait dans un courrier adressé au Bureau du Grand Conseil le 10 octobre 2012, parlant de la CEP : « *elle me permettra d'expliquer de manière documentée ce qui m'a conduit à indiquer dans ma lettre du 15/8/12 que, de mon point de vue, la Cour des Comptes ne fonctionnait pas de manière satisfaisante* ».

Or, il n'en a rien été.

Ainsi, la commission a eu toutes les difficultés pour obtenir de la CdC des renseignements simples, comme par exemple la liste des directeurs d'audit, puis des documents en rapport avec les audits considérés comme faisant partie du cœur du conflit entre les magistrats. La CdC a même jugé nécessaire de produire un avis de droit pour justifier son refus de collaborer, avis de droit élaboré sur la base d'un présupposé erroné, à savoir que la CdC devait être considérée par la CEP de la même manière que s'il s'était agi du Pouvoir judiciaire. La CEP a eu l'occasion de démontrer que l'analogie avec un tribunal n'était pas relevante. On peut également ajouter que la Cour des comptes, dans l'ordre institutionnel du canton, ne relève ni du Pouvoir législatif, ni du Pouvoir exécutif, ni du Pouvoir judiciaire.

Cette attitude de la CdC revenait de facto à se soustraire de la haute surveillance prévue par la constitution, ce qui ne pouvait être admis. Rétrospectivement, on se demande comment aurait réagi la CdC si elle s'était trouvée confrontée à un tel manque de coopération de la part d'une entité auditée... .

Finalement, la CdC a fourni certains documents demandés (caviardés) mais pas tous. Les documents manquants ont été fournis par leurs auteurs. La consultation de ces documents a confirmé le bien-fondé de la demande de la CEP à les obtenir, car ils ont été éclairants et ont permis à la CEP de remplir le mandat confié par le Grand Conseil.

Si les relations avec la CdC n'ont pas été des plus faciles, on aurait pu s'attendre à ce que M. Devaud soit mieux disposé et qu'il produise les documents annoncés dans sa lettre du 10 octobre 2012. Or, tel n'a pas été le cas, du moins dans un premier temps. Lors de sa première audition, M. Devaud n'a fourni aucun document écrit à la commission. Il s'est contenté, à plusieurs reprises, de faire allusion à des « *pièces* » ou

« documents écrits » dont la CEP aurait "dû" avoir connaissance et/ou qu'elle aurait "dû" demander à la CdC.

C'est pourquoi, à la fin de cette première audition, il lui a été demandé de fournir une chronologie écrite du dossier de la FPLC, ainsi que tout document permettant d'expliquer les entraves faites par ses collègues à la publication de ce rapport. Malheureusement, la réponse écrite de M. Devaud n'a guère été plus éclairante : il a fourni à la commission une liste précise des notes, lettres, courriels, rapports, etc. qu'il avait envoyés dans ce cadre à la CdC et suggéré de les demander directement à la Cour.

Comme nous l'avons vu précédemment, la Cour a fini, après des demandes réitérées, par fournir l'essentiel des documents relatifs au dossier FPLC, tout en précisant qu'elle ne donnait suite à cette demande "illégitime" (dixit la CdC) que pour éviter un blocage. En revanche, elle s'est refusée à communiquer les échanges de notes entre magistrats relatifs aux dossiers ASFC (Association du Servette football club) et Rentes genevoises. Il convient de noter que cette transmission de documents ne viole en rien le principe de respect de l'indépendance de la Cour, ces deux dossiers étant clos et que, s'agissant du dossier ASFC, elle a permis de remonter à la source du conflit.

La CEP a finalement obtenu de la part de M. Devaud les notes critiques qu'il avait préparées sur ces deux dossiers. Elle a ensuite pris la peine de recueillir la position des magistrats mis en cause lors d'auditions spécifiques puisqu'elle ne disposait pas de leurs réponses de l'époque, cette communication ayant été refusée par la CdC.

Finalement, la commission a pu recouper certaines informations et estime avoir disposé d'éléments suffisants pour lui permettre de répondre aux invites de la motion adoptée par le parlement. Son travail aurait certainement été facilité si elle avait pu les obtenir au début de ses travaux.

Les travaux de la CEP, et notamment les auditions qu'elle a conduites, ne sont pas assimilables aux auditions judiciaires, ce qui a parfois pu désorienter certains magistrats issus du Pouvoir judiciaire. Ainsi, tous les procès-verbaux de la CEP sont et resteront confidentiels, y compris pour les personnes auditionnées. Les règles de la loi sur la procédure administrative (LPA, E 5 10) ont été appliquées, par analogie, comme le prévoit la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01), lorsqu'elles étaient pertinentes.

Précisons finalement que le présent rapport n'a pas pour objectif d'être exhaustif, ni de relater, audition par audition et document par document, l'ensemble des travaux de la CEP. Il s'agit, dans le respect de l'article 5 du règlement de la commission sur la confidentialité (voir annexe I), de

présenter de manière synthétique les constats et les appréciations qui ont permis à la commission de se forger une opinion et de répondre ainsi au mandat qui lui avait été donné par le Grand Conseil.

Constats

Sur le fonctionnement de la Cour des comptes

Taux d'activités et charge de travail

Des trois magistrats élus en 2006, deux étaient issus du Pouvoir judiciaire, où ils avaient effectué une longue carrière, et le troisième venait du secteur privé. L'organisation et le fonctionnement de la Cour se sont plus inspirés du domaine judiciaire que de l'organisation d'une société d'audit (c'est le cas par exemple en ce qui concerne le rôle des suppléants qui sont gardés « en réserve » pour remplacer les magistrats qui seraient absents, récusés ou surchargés).

La loi prévoit que les magistrats titulaires exercent leur fonction à plein temps. Même si, de manière compréhensible, elle ne fixe pas la durée de travail hebdomadaire, l'opinion généralement partagée voudrait qu'un plein temps corresponde à une activité à 100%. Il ressort des auditions de la CEP que pendant les cinq premières années de mandature de la Cour :

- un magistrat travaillait manifestement plus qu'à plein temps,
- un magistrat effectuait ce qu'il peut être attendu d'un travail à 100%,
- un magistrat avait un taux d'activité sensiblement inférieur à un plein temps, notamment en prenant en considération sa présence dans les locaux de la CdC (généralement 4 jours par semaine avec un horaire continu se terminant en milieu d'après-midi) et le nombre de rapports produits.

Le règlement d'organisation de la CdC prévoit que le président de la CdC répartit équitablement la tâche de travail. Au vu des statistiques fournies par la CdC, tant en ce qui concerne le nombre d'études préliminaires, que d'audits pilotés, sans oublier les tâches d'administration courante, force est de constater que la charge de travail n'a jamais été répartie équitablement entre les magistrats titulaires, ni même entre les suppléants lorsqu'ils ont fini par être mis davantage à contribution.

Gestion des ressources humaines

Comme indiqué précédemment, la CdC a décidé que les tâches d'organisation (finances, ressources humaines, logistique, informatique, communication, etc.) seraient assumées par les magistrats eux-mêmes. La gestion des ressources humaines n'a été assumée que par deux des trois magistrats et, dans cet exercice, les deux magistrats ne partageaient pas la

même philosophie à ce sujet. L'arrivée de M. Devaud n'a pas changé le fait que la gestion des ressources humaines n'était pas « portée » collégalement par les trois magistrats.

La gestion des ressources humaines a donné lieu à des difficultés, notamment, et à plusieurs reprises, dans la simple production de certificats de travail.

La CdC a connu un taux de rotation du personnel assez élevé. Ce taux n'était pas nettement au-dessus des taux observés dans le monde de l'audit, mais la CEP a relevé que le "turn-over" n'était pas uniquement constitué de « départs naturels », mais aussi de licenciements.

Plus anecdotique, mais tout aussi révélateur, le fait que lors de certaines séances et en l'absence de la personne affectée à cette tâche, le procès-verbal était tenu par le président lui-même.

Sur la collégialité

L'article 1 du règlement de la CdC prévoit un fonctionnement collégial entre les magistrats. Cela implique qu'en cas de vote, le magistrat minorisé respecte la décision majoritaire et s'abstient d'afficher sa désapprobation, tant vis-à-vis des collaborateurs que de l'extérieur. Un système a d'ailleurs été prévu afin de permettre au minoritaire de faire figurer au procès-verbal son avis.

Le système collégial a pour but de permettre à une entité de fonctionner et d'éviter des blocages. Il n'est certes pas attendu que les membres du collège entretiennent des relations amicales, mais qu'ils soient à tout le moins prêts à travailler ensemble.

La CEP a constaté que quelques mois après l'élection de M. Devaud, la CdC a rencontré des problèmes de collégialité, en témoignent des éclats au cours de séances devant des collaborateurs de la CdC, puis, lors du deuxième semestre 2012, l'affichage public des divergences entre les membres du collège. La situation était telle que les séances du collège ont dû se tenir dans des locaux extérieurs à la CdC pour éviter que les éclats ne soient entendus par les collaborateurs, puis dans les cas les plus extrêmes, les décisions ont été prises « par voie de circulation », les magistrats titulaires ne pouvant plus tenir une séance en présence les uns des autres... .

La CEP a constaté que des problèmes dans le fonctionnement collégial ont également été relevés avant l'élection de M. Devaud à la CdC et que des tensions étaient présentes dès le début du fonctionnement de la Cour. Mais cela n'a pas empêché les magistrats de travailler ensemble, même si certains

se sont plaints d'une circulation imparfaite des informations, voire d'une absence de collégialité, qu'il s'agisse de certaines démarches importantes prises par un magistrat pilote dans le cadre d'audits ou de la décision de procéder à un licenciement. Ainsi, des accrocs répétés, ou ressentis comme tels, ont certainement eu leur part – en plus de considérations personnelles – dans la décision de Mme Stalder de présenter sa démission au début 2011.

La CEP a constaté qu'outre le conflit entre MM. Geiger et Devaud, largement médiatisé, un autre conflit important, mais non médiatisé, a opposé MM. Zuin et Devaud. Ce dernier formulait notamment des reproches sur la manière de M. Zuin de piloter les audits, spécialement dans deux cas : l'ASFC et les Rentes Genevoises, ainsi que sur sa gestion du personnel de la CdC. De leur côté, MM. Zuin et Geiger ont reproché à M. Devaud son pilotage de l'audit FPLC et son attitude vis-à-vis d'une entité auditée.

La CEP a constaté que plusieurs magistrats, titulaires et suppléants, estimaient que M. Devaud n'avait pas fait sienne la philosophie de la CdC, à savoir mener des audits dans le but d'améliorer les processus et d'accompagner le changement, mais plutôt d'instruire à charge, de chercher à stigmatiser les entités auditées, surtout lorsque les problématiques abordées pouvaient être considérées comme relevant d'un fonctionnement « *capitaliste* ». M. Devaud a réfuté les intentions que les autres magistrats lui prêtaient.

Parmi les autres griefs ayant porté atteinte au fonctionnement collégial, plusieurs magistrats ont reproché à M. Devaud une approche extrêmement procédurière, y compris pour le fonctionnement même de la Cour, ce à quoi M. Devaud a répondu que, la CdC attendant un comportement irréprochable des entités auditionnées, elle devait montrer l'exemple.

Reproche a été fait à M. Devaud par les autres magistrats de ne pas supporter d'être minorisé et de revenir sans cesse sur des questions ayant fait l'objet d'une décision de la CdC et ce, de manière de plus en plus radicale, en inondant ses collègues de longues notes ou de courriels.

Enfin, certains auditionnés ont estimé que M. Devaud avait cherché à affaiblir la CdC en mettant en cause son indépendance à partir du moment où il se serait rendu compte que l'Alternative ne souhaitait pas le voir figurer sur sa liste lors des élections prévues à l'automne 2012.

La CEP constate que le collège des magistrats n'a pas été capable de surmonter ses difficultés. Dans l'atmosphère de crise, certaines propositions faites par M. Devaud dans le but de ramener plus de sérénité ont été refusées. Ainsi, le fait d'enregistrer les séances avec l'objectif d'amener chacun à surveiller ses propos et de fournir un support en cas de contestation sur le

contenu du procès-verbal a été refusé. L'organisation d'une médiation évoquée de manière informelle par la présidence du Grand Conseil a été refusée, dans un premier temps par M. Geiger, puis par M. Devaud.

La CEP constate qu'en 2012, les magistrats titulaires ne sont pas parvenus à exercer leur mission collégalement. Et dans ce cas, les magistrats suppléants ne leur ont pas été d'une grande aide de par le rôle très subsidiaire qui leur a été dévolu dès la création de la CdC. On se rappellera que la CdC a adopté une organisation laissant très peu de place aux suppléants, qui étaient dans les faits cantonnés au rôle de remplaçants. Pour reprendre les termes de l'un d'entre eux, « *ils n'existaient pas* ». Dès 2010, la CdC, et M. Zuin en particulier, a corrigé cet état de fait en associant de plus en plus les suppléants aux travaux de la CdC et en leur permettant de piloter certains audits, même s'il était fait appel à eux de manière inégale et si dans la plupart des cas, leur voix était seulement consultative. Un magistrat suppléant n'a ainsi été sollicité qu'une seule fois pour piloter un audit ; il ne possédait même pas les clefs des locaux et n'avaient pas accès aux dossiers sur ordinateur.

Sur l'indépendance de la Cour des comptes

Les doutes exprimés par M. Devaud quant à l'indépendance de la CdC ne sont pas partagés par les autres magistrats, titulaires ou suppléants.

Dans la partie appréciation, nous reviendrons sur les trois dossiers emblématiques que la CEP a retenus pour son examen : ASFC, Rentes genevoises et FPLC, qui illustrent davantage le climat régnant à la CdC qu'ils ne fournissent des preuves selon lesquelles la CdC n'aurait pas exercé sa mission de manière indépendante.

La CEP a constaté qu'aucun magistrat n'a indiqué avoir fait l'objet de pressions extérieures (entités auditées, pouvoir politique ou partis politiques), ce qui ne veut pas dire que la fonction de magistrat de la CdC est exempte de pression au sens large. Et dans les rares cas où il y aurait eu des tentatives allant dans le sens de modifier un rapport, les magistrats sont restés inflexibles¹⁵, ce que la CEP veut bien croire au vu de la personnalité des magistrats auditionnés... .

La CEP relève également que l'audit externe menée par le professeur Hendrik Fehr sur 6 dossiers traités en 2012 conclut à l'indépendance de la

¹⁵ Un magistrat a déclaré qu'une personne était intervenue auprès de lui par téléphone pour dire que la CdC n'avait pas suffisamment « *vinaigré* » un rapport, mais qu'il n'avait pas cédé à cette pression !

Cour : « *Concernant les critères de l'indépendance des audits, leur documentation et leur communication, l'évaluation conclut à une graduation supérieure aux attentes* » ; « *la CdC travaille avec un haut niveau de professionnalisme et de qualité* ». Il faut toutefois savoir que l'évaluateur n'a pas interrogé M. Devaud pour effectuer une analyse qui s'est déroulée dans un bref laps de temps.

La CEP constate également que le contenu des rapports fait l'objet de discussions ouvertes au sein du collège et du plénum et que celui-ci, dans le cadre de son indépendance, peut voir des avis divergents être confrontés, y compris avec les directeurs d'audits quant aux aspects à faire figurer ou non dans les rapports, ce qui est tout à fait admissible, même si cela a pu parfois susciter de la frustration chez les directeurs d'audit.

Même si le règlement de la CdC fixe certaines règles pour les récusations, la CEP a constaté que cette question était traitée principalement en fonction de la sensibilité personnelle de chaque magistrat, de sorte qu'il est difficile d'en déduire une pratique générale et uniforme. Certains magistrats poussent à l'extrême l'interprétation du conflit d'intérêt, d'autres sont plus pragmatiques. La CEP relève également qu'à la différence du Pouvoir judiciaire, la récusation d'un magistrat de la CdC ne peut être demandée par l'entité auditée.

La CdC a expliqué à la CEP qu'elle avait estimé qu'il n'y avait pas d'obstacle à ce que l'élu ou le responsable concerné par un audit soit du même parti que le magistrat de la CdC. Elle en a même fait une règle à l'appui de la démonstration de son indépendance.

Appréciations de la CEP à propos des constats

La CEP relève que la question de *la charge de travail* inéquitable entre les magistrats et les taux d'activités ne correspondant pas à ce que la population était en droit d'attendre a été occultée par la CdC. Il y a eu en quelque sorte une démission collective du collège et des présidents successifs de la Cour. Quelques mesures cosmétiques et marginales ont été prises, mais elles n'ont pas été de nature à corriger le déséquilibre constaté et à rétablir la situation. Cet état de fait a été source de tensions au sein du collège des magistrats et a également donné une image peu reluisante de ce dernier vis-à-vis du personnel. Pour l'anecdote, on relèvera que la lettre enjoignant à un collaborateur d'attester systématiquement ses présences dans les locaux de la Cour par courriels était co-signée par le magistrat dont le temps de présence à la Cour prêtait justement à discussion. Ce même magistrat effectuait également des contrôles de présence de certains collaborateurs de la Cour

lors des pauses de midi. La CdC aurait dû saisir l'autorité de haute surveillance à ce sujet. Elle ne l'a pas fait, notamment pour des questions d'image vis-à-vis du public. Sans la création de la CEP, ce fonctionnement très problématique serait resté ignoré.

La gestion des ressources humaines s'est également avérée problématique. Que les magistrats de la Cour des comptes aient à s'occuper eux-mêmes des ressources humaines ne va pas de soi, tant et si bien qu'un des magistrats élus a d'emblée exclu de s'occuper de ces questions. Certaines méthodes utilisées ont par ailleurs été mal ressenties par des collaborateurs qui les considéraient comme vexatoires et ce d'autant plus que ce sont des personnes extrêmement compétentes et habituées à d'autres types de fonctionnement : contrôle des heures de présence dans les locaux sur la base des connexions internet ou, pour un directeur d'audit, par le biais d'un mail à envoyer quatre fois par jour, à chaque arrivée et départ du travail. D'autres pratiques peuvent également avoir été perçues comme intrusives dans la vie privée des collaborateurs concernés ou de nature à intimider. La CEP n'entend pas se prononcer sur la légitimité des licenciements auxquels la CdC a procédé. Elle relève toutefois que la gestion des ressources humaines a pris un temps conséquent dans l'activité des magistrats, temps qui n'a pu être consacré à l'activité d'audit. Le fait d'assumer la responsabilité des ressources humaines a également exposé directement les magistrats qui s'en occupaient aux critiques de leurs collaborateurs. Lors des auditions devant la CEP, il est arrivé que les magistrats prennent volontiers comme point de comparaison le Conseil d'Etat et les conseillers d'Etat. La CEP doute que les conseillers d'Etat se chargent eux-mêmes de la gestion quotidienne des ressources humaines, même circonscrite à leur seul secrétariat général.

Dans le même ordre d'idée, la CEP estime peu adéquat le fait qu'en l'absence de la personne affectée à cet effet, ce soit le président de la CdC qui prenne *les procès-verbaux*. Les députés qui ont présidé des commissions parlementaires pourraient témoigner de l'impossibilité de mener correctement une séance tout en prenant le procès-verbal. A relever également que l'enregistrement des séances des commissions parlementaires est pratiqué sans que cela ne pose de problème. Sans pouvoir l'affirmer de manière certaine, il est probable que le fait d'enregistrer les séances diminue le risque de dérapage verbal et offre une assurance certaine pour la personne chargée d'établir le procès-verbal écrit en cas de contestations.

Sur la question de *la collégialité*, la CEP fait la distinction entre les rapports parfois tendus ou conflictuels entre les magistrats et leur capacité à travailler ensemble. Pendant les premières années, la volonté de travailler ensemble et de présenter une position commune a pris le pas et a permis à la

CdC de remplir son mandat. La détérioration du climat après l'arrivée de M. Devaud et les ruptures ouvertes dans le fonctionnement collégial ont atteint un point tel que le collège des magistrats en a été littéralement paralysé. Bien sûr, un magistrat souvent « minorisé » au sein du collège aura davantage tendance à considérer que le fonctionnement n'est pas collégial, alors qu'un magistrat régulièrement majoritaire jugera le fonctionnement de la CdC totalement satisfaisant. Sous cet aspect, la CEP constate que dès le mois de mai 2012, M. Devaud a pratiquement été systématiquement minorisé au sein du collège, voire du plénum. A partir d'un certain seuil, il semble que M. Devaud se soit senti délié de l'obligation de travailler collégalement pour ne pas être taxé de complicité avec des décisions qu'il estimait inadéquates.

Au **fonctionnement** pragmatique mais relativement peu formel du collège des magistrats s'est opposée une vision très formaliste du nouvel élu de 2011. Cela a créé un choc de cultures, puis une incompréhension, débouchant ensuite sur des suspicions de part et d'autre et un conflit ouvert. Deux visions différentes des objectifs de la CdC et des méthodes à utiliser pour les atteindre ont ainsi abouti à la conviction de chacun que l'autre dysfonctionnait, rompait la collégialité, etc. Concernant l'affirmation de certains auditionnés sur la volonté supposée de M. Devaud de déstabiliser la CdC dès le printemps 2012, la CEP ne peut répondre ni par l'affirmative, ni par la négative.

Il aurait été nécessaire de saisir le Grand Conseil en tant qu'autorité exerçant **la haute surveillance** sur la CdC plus rapidement. De fait, il y a eu une sorte de démission collective des différents magistrats sur cette question pour des raisons diverses : volonté de ne pas affaiblir la CdC dès sa création, sentiment d'impuissance dans la mesure où le président du collège des magistrats ne détient aucun pouvoir hiérarchique sur ses collègues, proximité du renouvellement de la CdC. De surcroît et à la décharge de la CdC, la loi est peu précise sur la notion de la haute surveillance que le Grand Conseil doit exercer sur la CdC.

Sur **la récusation**, la CEP relève qu'il n'y a pas eu de pratiques uniformes quant à l'application du règlement. Pour prendre un exemple concret, la CEP se demande s'il était judicieux de désigner M. Devaud comme pilote de l'audit FPLC dès lors qu'il avait dû par le passé intervenir comme magistrat du pouvoir judiciaire – même très ponctuellement – dans une affaire impliquant l'un des actionnaires minoritaires concerné par la vente d'actions de la RISA. Dans le même ordre d'idée, M. Zuin est intervenu dans ce dossier alors qu'il était proche de l'un des membres du comité de la FPLC. Autre exemple : était-il vraiment judicieux que M. Devaud ait piloté, sur proposition de ses collègues, l'audit sur le processus d'achat de la Ville

d'Onex ? En effet, l'événement à l'origine de cette investigation de la CdC venait du dicastère d'un conseiller administratif que l'Alternative avait renoncé à présenter à l'élection partielle à la CdC, lui préférant Daniel Devaud. Une autre question que s'est posée la CEP est de savoir si un magistrat doit se récuser automatiquement dès lors que « l'informateur » de la CdC lui est proche politiquement parlant. Ainsi, la CEP estime qu'il demeure un certain flou quant aux motifs de récusation et à leur application, ce qui peut être utilisés par certains détracteurs pour semer le doute sur la crédibilité de la CdC.

S'agissant des *suppléants* enfin, la CEP estime qu'ils n'ont pas suffisamment été mis à contribution et que leur rôle est à revoir. Dans le cas du rapport sur les Rentes genevoises, le magistrat suppléant a eu un rôle positif. Il est donc possible qu'une association plus étroite de magistrats suppléants - élus également par le peuple - aurait pu être de nature à réduire l'opposition entre les magistrats titulaires.

Il convient ici d'apprécier brièvement *les problèmes rencontrés par la CdC dans trois audits emblématiques*.

Audit ASFC

S'agissant de l'audit ASFC (Association du Servette Football Club) et de la question de l'utilisation inadéquate de subventions octroyées par l'Etat et la Ville de Genève, la CdC a répondu favorablement à une demande d'audit de M. Charles Beer, conseiller d'Etat chargé du DIP. Cette demande était ponctuelle et limitée dans le temps, de sorte que la CdC a décidé de réaliser un audit qualifié de « flash ». Considérant le peu de temps à disposition, certaines règles de procédures appliquées à des audits de longue durée ont été allégées et la construction du rapport s'est faite tout au long du déroulement de l'audit. En substance, M. Devaud a fait grief au magistrat pilote, M. Zuin, d'avoir passé sous-silence la question des conditions d'octroi de la subvention (la demande du DIP ne portait que sur la question de l'utilisation). De fait et à la lecture des différents documents à disposition, la CEP a le sentiment que M. Devaud reprochait au Conseil d'Etat le choix même qu'il avait fait d'aider l'ASFC, sans prévoir de contrôles suffisants, ce qui l'a amené à critiquer systématiquement le travail de la CdC sur cet objet. De son côté, M. Zuin estimait que l'audit étant très ponctuel, il devait se limiter à répondre à la question posée et faire néanmoins l'objet d'une critique conclusive sur les conditions d'octroi qui avaient déjà fait l'objet d'un autre audit.

Ce problème de points de vue divergents a dégénéré en véritable conflit ouvert, M. Devaud accusant M. Zuin de dissimulation et prenant également à partie M. Ziegler qui officiait comme magistrat suppléant après que M. Geiger se soit récusé.

La CEP estime que ce conflit sur une question ponctuelle a pris des proportions exagérées. Elle constate également que les notes de M. Devaud se sont révélées être de véritables réquisitoires, appelant à la non réélection de MM. Zuin, Ziegler et M^{me} Nicolazzi avec un ton de plus en plus violent au fil des notes. En adoptant cette posture, M. Devaud porte une part de responsabilité dans la véritable rupture de communication qui en est résulté.

Audit Rentes genevoises

L'audit des Rentes genevoises, piloté également par M. Zuin, a fait l'objet d'une note de M. Devaud, tout aussi cinglante que celles évoquées ci-dessus. En substance, M. Devaud reprochait au magistrat pilote d'avoir occulté les risques financiers que les Rentes genevoises – et partant l'Etat garant – prenaient en offrant des produits financiers en matière de rentes qui n'étaient pas à la base de la mission des Rentes genevoises. En conclusion, M. Devaud a indiqué qu'il refuserait de signer le rapport. M. Devaud a été remplacé par M. Ducommun, magistrat suppléant, qui a accepté de signer le rapport moyennant l'apport de certaines modifications demandées par M. Devaud, ce qui a été accepté. La CEP y voit un élément supplémentaire confirmant que le fil de communication était alors rompu entre M. Devaud et ses collègues magistrats et qu'une demande faite dans des formes moins abruptes aurait probablement permis à la CdC de sortir de cette situation en préservant la collégialité entre les membres titulaires.

Audit FPLC

L'audit de la FPLC a déjà fait couler beaucoup d'encre. Chronologiquement, il vient après les deux audits précités. En substance, M. Devaud reproche à ses collègues d'avoir essayé d'empêcher la publication de cet audit qui « *gênait* » les partis politiques représentés au conseil de fondation de la FPLC. De leur côté, les magistrats Zuin et Geiger reprochent à M. Devaud d'avoir conduit cet audit en s'écartant des principes régissant la Cour des comptes. A l'appui de cette position figure une lettre très critique de la FPLC envers M. Devaud. Cette lettre du 10 août 2012 intervient à un moment où les magistrats font face à un dialogue de sourds. Après avoir été critique à l'égard de M. Zuin, c'est M. Devaud qui fait face à la critique d'un audité. Des explications sont demandées à l'équipe d'audit qui répond en

justifiant la justesse des démarches techniques, mais en s'abstenant d'émettre des commentaires sur l'attitude de M. Devaud lors des auditions de la FPLC, attitude faisant l'objet d'une partie des plaintes de la fondation. Les deux magistrats demandent à M. Devaud de s'expliquer. Celui-ci se retranche derrière la note des directeurs d'audits. MM. Zuin et Geiger ne s'en satisfont pas puisque cette note ne répond pas aux critiques faites à l'encontre de M. Devaud. La situation est bloquée et le rapport avec.

Selon l'interprétation de M. Devaud, qui n'a été confirmée par aucune des autres personnes auditionnées par la CEP, il s'agit là d'une volonté d'entraver son travail¹⁶ et d'enterrer le rapport FPLC.

Selon l'interprétation de MM. Zuin et Geiger, M. Devaud n'a jamais donné suite à leur demande de justification et de réponse aux critiques de la FPLC, de sorte qu'il est seul responsable du blocage de ce rapport, rapport qui sera repris et mené à terme après la démission de M. Devaud.

La CEP constate que le rapport sur la FPLC a constitué le paroxysme d'une détérioration inexorable des relations de travail entre les magistrats titulaires, avec en toile de fond l'élection générale à la CdC.

Conclusion (réponse aux deux premières invites de la motion)

Avant de présenter ses recommandations, la CEP apporte une réponse aux invites de la motion 2116 :

Première invite : déterminer les origines, les causes et les conséquences des problèmes de fonctionnements rencontrés par la Cour des comptes

S'agissant des origines, la CEP les fait remonter pour certaines à la création de la CdC, à sa composition et au profil des premiers magistrats élus en 2006, avec deux magistrats ayant comme référence le fonctionnement du Pouvoir judiciaire et un autre magistrat issu du secteur privé. Comme le dit l'adage : comparaison n'est pas raison ! En se calquant sur une organisation inspirée du fonctionnement du Pouvoir judiciaire, la CdC a semé les germes de problèmes de fonctionnement, notamment en termes de temps de travail des magistrats ou de rôle des suppléants qui auraient pu jouer un rôle pacificateur en 2012 s'ils avaient réellement été associés au fonctionnement de la CdC.

Parmi les causes des problèmes de fonctionnement, il convient de relever que la CdC a péché par excès de vertu en refusant de se doter de moyens administratifs pour traiter des questions administratives et en chargeant des

¹⁶ Avant sa démission déjà comme le montre la chronologie figurant précédemment dans le présent rapport, ainsi que dans le cadre des travaux de la CEP.

magistrats qui n'en avaient pas forcément l'envie, ni la sensibilité, de traiter de toutes les questions organisationnelles au détriment de leur mission première, le pilotage d'audits.

S'agissant de la collégialité, les causes sont aussi à trouver dans la composition de la CdC, c'est-à-dire dans la diversité des profils, comme des personnalités. Cette diversité aurait pu constituer un avantage, mais elle n'a toutefois pas été bien vécue.

La conséquence est que le collège des magistrats a été de fait paralysé. Il a donc fallu déployer une force surhumaine pour permettre malgré tout à la CdC de fonctionner et sous cet aspect, il convient de saluer la capacité de résistance et le professionnalisme des collaboratrices et collaborateurs de la CdC.

Deuxième invite : déterminer si ces dysfonctionnements allégués sont liés essentiellement à des problèmes de personnes ou s'ils ont un lien avec la mission et l'indépendance de la Cour des comptes

La CEP constate que des divergences de vue pouvaient parfois exister entre les magistrats et les directeurs d'audit ou entre les magistrats eux-mêmes sur le périmètre des rapports, les aspects à y faire figurer, etc. Ainsi, comme l'a fait remarquer un directeur d'audit lors de son audition, les magistrats pouvaient avoir une vision parfois plus « *politique* » des rapports, quitte à vouloir en « *édulcorer certains aspects* » alors que les directeurs d'audit allaient plutôt dans le sens de vouloir suivre les meilleures pratiques au niveau mondial. Comme l'a d'ailleurs dit un magistrat suppléant, la méthodologie d'audit consiste à effectuer « *un travail aussi objectif et désincorporé que possible* » alors que la CdC inscrit son action dans un champ plus politique au sens large : « *c'est une boucle de contrôle, mais elle s'inscrit dans un champ de discussion et de conflit potentiel avec les autorités politiques* », nécessitant de « *trouver un équilibre* », afin non d'affaiblir les entités auditionnées, mais de leur permettre de s'améliorer. De même, chacun des magistrats avait sa propre vision du rôle et de la mission de la CdC.

Il est normal que ces divergences puissent exister. Toutefois, la CEP tire des trois audits pris en considération le constat que leur nature n'était pas telle qu'elles n'aient pu trouver de solutions acceptables si la composition de la CdC avait été différente. La confrontation de trois caractères peu ouverts aux critiques, formulées elles-mêmes parfois de manière inacceptable, a sans doute conduit à une situation de blocage en 2012, puis de rupture de collégialité.

Quoi qu'il en soit, les investigations de la CEP ne lui permettent pas de conclure que la CdC n'aurait pas mené ses travaux de manière indépendante.

Recommandations

1. La CEP recommande à la Cour des comptes de préciser la notion de plein temps, de veiller à son respect, ainsi qu'à une répartition équilibrée des tâches entre magistrats.
2. La CEP recommande aux magistrats titulaires de confier les tâches administratives, et notamment la responsabilité des ressources humaines, à un collaborateur spécialement affecté à cette tâche – éventuellement au bénéfice d'un contrat de droit public – et de réserver aux magistrats les compétences décisionnelles et d'arbitrage en cette matière. Elle recommande aussi au président de la Cour de déléguer systématiquement la prise du procès-verbal des séances, quitte à ce qu'il soit rédigé sur la base d'un enregistrement détruit après l'adoption de celui-ci.
3. La CEP recommande à la CdC de mieux clarifier les situations et les circonstances devant conduire ou non à la récusation des magistrats et à prévoir une procédure permettant aux entités auditées de signaler d'éventuels conflits d'intérêts concernant les magistrats, ceux-ci se déterminant ensuite en toute indépendance.
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 suppléants¹⁷.

¹⁷ La CEP suggère de tenir compte pour cela de la date de la démission par rapport au calendrier du renouvellement de la CdC.

Conclusion générale

La CEP relève que, même si les problèmes de fonctionnement constatés ont ralenti le travail de la CdC courant 2012, des rapports ont été produits et la CdC a poursuivi sa mission, sans qu'il soit toutefois possible de savoir avec exactitude quel a été l'impact réel de la crise traversée en 2012.

Néanmoins, pour reprendre les termes d'un des magistrats suppléants, cela s'est fait au « *prix fort en termes de soucis, en termes de stress, en termes de temps et d'énergie* ».

De manière plus générale, la CEP salue le travail accompli par la CdC durant ces six premières années d'existence. Les nombreux rapports produits ont permis aux collectivités publiques d'améliorer leur fonctionnement, d'être plus efficaces et de leur faire réaliser de substantielles économies. Ces rapports sont aussi une aide précieuse à la décision pour le parlement et le gouvernement.

Les présentes recommandations seront de nature à améliorer le fonctionnement de la CdC et à lui permettre de poursuivre sa mission indispensable au service de la collectivité publique.

Annexe I: Règlement d'organisation de la Commission d'enquête parlementaire sur la Cour des comptes



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL
Secrétariat général

Règlement d'organisation de la Commission d'enquête parlementaire sur la Cour des comptes

Chapitre I Organisation interne de la CEP

Art. 1 Principe

La Commission d'enquête parlementaire (CEP) s'efforce de travailler par consensus

Art. 2 Rapporteur

La CEP peut nommer au début de ses travaux un rapporteur. Outre le rapporteur, d'autres membres de la commission peuvent apporter leur contribution à la préparation du rapport.

Art. 3 Bureau de la CEP

Le Bureau de la CEP est composé du président et du vice-président.

Art. 4 Remplacement

Seuls les députés suppléants désignés comme tels peuvent remplacer un titulaire. Le secrétariat de la CEP en est informé au préalable.

Art. 5 Confidentialité et récusation

¹ Les membres titulaires et suppléants de la CEP, ainsi que le personnel qui leur est affecté, sont soumis au secret de fonction.

² Les membres titulaires et suppléants s'engagent à respecter la plus stricte confidentialité sur les travaux de la CEP, tant sur les informations qu'ils reçoivent que sur l'organisation des travaux.

³ A la demande du président de la CEP, le Secrétariat général du Grand Conseil peut mettre en place des mesures de traçabilité sans information préalable.

⁴ En principe, il n'y a pas de communication. Les cas particuliers sont décidés par la CEP.

Récusation des membres de la CEP

Les membres de la CEP doivent se récuser :

- a) s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire;
- b) s'il existe des circonstances objectives de nature à faire suspecter leur partialité.

Art. 6 Documents et procès-verbaux

¹ Les documents remis à la CEP ne sont pas diffusés. Seul le rapporteur en reçoit une copie. Les originaux sont conservés au SGGC. Une deuxième copie peut être consultée par les membres de la CEP et les suppléants dans les locaux du SGGC.

² Les procès-verbaux ne sont pas diffusés. Seul le rapporteur en reçoit copie. Les membres de la CEP qui le demandent peuvent en prendre connaissance dans les locaux du SGGC ou en marge d'une séance de la commission.

Art. 7 Sous-commission

La CEP peut désigner en son sein des sous-commissions chargées de procéder aux auditions.

Art. 8 Secrétariat

Le Secrétariat de la CEP est tenu par le SGGC qui met à disposition les moyens nécessaires au bon fonctionnement de la CEP.

Chapitre II Mandat, auditions et rapport

Art. 9 Mandat

Le mandat de la CEP est le suivant :

- déterminer les origines, les causes et les conséquences des problèmes de fonctionnement rencontrés par la Cour des comptes ;
- déterminer si les problèmes de fonctionnement allégués sont liés essentiellement à des problèmes de personnes ou s'ils ont un lien avec la mission et l'indépendance de la Cour des comptes ;
- cas échéant, faire toute proposition ou recommandation à même de permettre à la Cour des comptes de fonctionner conformément à son mandat.

Limites au mandat

- La CEP doit mener ses investigations en délimitant soigneusement ce qui ressorti à l'autonomie propre de la Cour des comptes et qui est donc exclu du champ de la haute surveillance, de ce qui a trait à son indépendance à l'abri de toute interférence ou ingérence politique.¹⁸

¹⁸ Comme l'écrit le professeur Grisel dans son avis de droit sollicité par le Bureau du Grand Conseil et figurant en annexe de la motion 2112: *De même que les juges, la Cour des comptes doit être indépendante du pouvoir politique dans le cadre de ses attributions propres, conformément à l'article 11 Cstc.-Ge. Le Grand Conseil peut certes exprimer son avis sur la manière dont la Cour s'acquitte de ses tâches, mais il n'a pas à se prononcer sur le contenu de tel ou tel rapport. [...] Si les opérations de contrôle sont indépendantes et autonomes, cette garantie donnée par la Constitution cantonale doit naturellement être respectée par l'autorité qui exerce la haute surveillance. Celle-ci ne doit donc pas empiéter sur la marge d'appréciation laissée à la Cour des comptes sans une nécessité manifeste, par exemple lorsqu'il s'agit de vérifier que la Cour fonctionne d'une manière raisonnablement régulière et efficace. En revanche, les opérations d'enquête de la Cour ne sauraient être elles-mêmes l'objet d'un examen dans le cadre de la haute surveillance sans que l'indépendance et l'autonomie du contrôle soient transgressées. Il y a donc une ligne de démarcation assez délicate que la haute surveillance ne devrait pas franchir, le critère décisif tenant à la distinction entre la forme (la bonne marche des affaires) et le fond (le contenu des enquêtes de la Cour des comptes).*

- La CEP n'a pas pour mandat d'examiner le contenu des rapports, y compris le projet de rapport sur la FPLC. Tout au plus peut-elle le prendre en compte pour voir s'il confirme le fait allégué que les rapports de la Cour des comptes subissent des modifications en vue de protéger certaines personnes.
- La CEP n'a pas à se prononcer sur la question de l'éventuelle violation du secret de fonction du magistrat Devaud, cette question étant entre les mains du Procureur général. En revanche, elle peut examiner l'initiative du magistrat Devaud sous l'angle de la rupture de collégialité.
- La CEP n'a pas à se prononcer sur la plainte concernant le magistrat Geiger, telle qu'examinée par le Ministère public (art. 230H LRGC). En revanche, elle peut tenir compte des faits dénoncés s'ils ont contribué à un dysfonctionnement au sein de la Cour des comptes.

Art. 10 Etablissement des faits

¹ La CEP réunit les renseignements et procède aux auditions nécessaires pour établir son rapport.

² Elle recourt s'il y a lieu aux moyens de preuve suivants :

- a) documents;
- b) témoignages et renseignements de magistrats de la Cour, de collaborateurs ou de tiers;
- c) examen par la CEP;
- d) expertise.

Art. 11 Modalité des auditions

Témoins et personnes entendues à titre de renseignement

¹ La CEP dresse la liste des personnes qu'elle souhaite entendre comme témoins ou à titre de renseignement.

² Ces personnes sont convoquées par écrit.

³ Elles sont entendues séparément.

⁴ Elles peuvent aussi être confrontées.

⁵ Chaque audition fait l'objet d'un procès-verbal. La CEP peut demander qu'il soit recouru aux services de sténographes afin de disposer d'un texte reproduisant mot à mot le contenu de l'audition.

⁶ La CEP ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes.

Art. 12 Auditions et secret de fonction

¹ La CEP procède à l'établissement des faits en appliquant par analogie les règles contenues au chapitre III de la loi sur la procédure administrative.

² Les magistrats de la Cour des comptes (anciens ou en fonction) et ses collaborateurs (anciens ou en fonction) sont tenus de coopérer avec la CEP et lui fournir tous les documents qu'elle peut requérir.

³ Le secret de fonction n'est pas opposable à la CEP. Le droit fédéral reste réservé.

⁴ Les tiers sont soumis aux mêmes obligations et peuvent en particulier être entendus à titre de renseignements ou comme témoins, dans la mesure où ils ne sont pas en droit de refuser de témoigner.

⁵ Dès lors que la Cour des comptes est elle-même concernée par les investigations de la CEP, l'art. 230G, al. 2 et 6 n'est pas applicable, par analogie.

Exhortation

⁶ Après avoir invité le témoin à déclarer :

- a) ses nom, prénoms, date de naissance, profession et demeure;
- b) s'il est magistrat ou salarié de la Cour des comptes;
- c) s'il a quelques autres relations avec la Cour des comptes

le président l'exhorte à dire toute la vérité et rien que la vérité et, le cas échéant, le rend attentif aux sanctions que l'article 307 du code pénal attache au faux témoignage.

⁷ S'agissant des personnes entendues à titre de renseignement, le président les invite à dire toute la vérité et rien que la vérité, même si elles ne sont pas entendues à titre de témoin.

Art. 13 Expertise

Lorsqu'une expertise est décidée, la commission nomme un ou des experts.

Art. 14 Rapport

¹ Au terme de ses travaux, le rapporteur est chargé d'établir un projet de rapport qui est soumis avant sa diffusion à la Cour des comptes, à l'exclusion des magistrats titulaires et suppléants qui étaient en fonction à l'époque des faits. Le projet de rapport est également soumis aux trois magistrats titulaires en fonction à l'époque des faits et à toute autre personne que la commission jugerait utile.

² Les personnes concernées prennent connaissance sur place du rapport dont copie ne leur est pas remise. Il leur est alors rappelé que ce rapport est confidentiel jusqu'à sa publication et qu'il leur est strictement interdit de faire

toute communication à ce sujet jusqu'à la présentation du rapport aux députés et à la presse.

³ Les personnes concernées disposent ensuite d'un délai de 48h pour communiquer une prise de position écrite.

⁴ Après avoir pris connaissance de leur éventuelle prise de position, la CEP amende s'il y a lieu son projet de rapport, et adopte un rapport final à l'intention du Grand Conseil.

⁵ La commission d'enquête parlementaire y rend compte des actes accomplis pour réaliser sa mission, de la position des magistrats concernés ainsi que, le cas échéant, des autres autorités et personnes concernées, ainsi que des faits qu'elle a établis, et elle y formule les propositions qu'elle estime devoir faire au regard de la situation.

⁶ Le rapporteur veille à préserver la protection de la personnalité des collaborateurs et collaboratrices de la Cour des comptes.

⁷ Le rapport est ensuite envoyé rapidement aux députés, puis présenté aux médias.

Art. 15 Autres dispositions

Les articles 230E à 230J de la loi portant règlement du Grand Conseil s'appliquent pour le surplus.

Annexe II: Loi constitutionnelle sur la Cour des comptes (8447), loi sur la Cour des comptes (8448) et règlement d'organisation de la CdC

**Loi constitutionnelle
(8447)**

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)
(*instituant une Cour des comptes*)**

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. 47, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil général élit directement le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif,
le pouvoir judiciaire et la Cour des comptes.

Art. 49, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les députés au Grand Conseil, les membres du Conseil d'Etat, les
magistrats du pouvoir judiciaire, les magistrats de la Cour des comptes, les
conseillers municipaux et les magistrats communaux entrent en fonctions
après avoir prêté serment. La prestation de serment a lieu au plus tard dans
les 30 jours qui suivent la date de leur élection, sauf en cas d'impossibilité
justifiée.

Art. 50, al. 6 (nouveau)

⁶ Lors de l'élection de la Cour des comptes, si le nombre des candidats
inscrits ne dépasse pas celui des magistrats à élire, l'élection est tacite. Le
Conseil d'Etat proclame tous ces candidats élus sans scrutin. En cas de
vacance dans l'intervalle de la prochaine élection, il est procédé dans les trois
mois à une élection partielle.

Art. 74, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions :

- a) de conseiller d'Etat et de chancelier d'Etat;

- b) de collaborateur de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat;
- c) de collaborateur du service du Grand Conseil;
- d) de cadre supérieur de la fonction publique;
- e) de magistrat du pouvoir judiciaire, à l'exception des juges suppléants et des juges prud'hommes;
- f) de magistrat de la Cour des comptes.

Titre IXA Cour des comptes (nouveau)

Art. 141 Cour des comptes (nouveau)

¹ Un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés est confié à une Cour des comptes. Les contrôles qu'elle opère relèvent du libre choix de la Cour et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations, qui sont communiqués au Conseil d'Etat, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée.

² La Cour des comptes est élue par le Conseil général en un seul collège, selon le système majoritaire.

³ Sont éligibles à la Cour des comptes les électeurs laïques, jouissant de leurs droits civiques et âgés de 27 ans accomplis. Les autres conditions d'éligibilité sont fixées dans la loi.

⁴ La Cour des comptes est renouvelée intégralement tous les 6 ans. Les magistrats sortants de charge sont immédiatement rééligibles. Ils entrent en fonctions sitôt après avoir prêté serment devant le Grand Conseil.

⁵ La Cour des comptes établit chaque année son budget de fonctionnement, inscrit au budget de l'Etat dans une rubrique spécifique à cet effet, ainsi que ses comptes et un rapport de gestion qui sont soumis à l'approbation du Grand Conseil.

⁶ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance de la Cour des comptes.

⁷ La loi fixe les compétences et le nombre des membres de la Cour des comptes, qui est composée d'au moins trois magistrats à plein temps et d'au moins un suppléant. Elle règle l'exécution du présent article.

**Loi
(8448)****instituant une Cour des comptes**

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

Chapitre I Objectifs**Art. 1 Buts**

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. La Cour des comptes effectue les contrôles de sa propre initiative, indépendamment des contrôles effectués, en vertu de la loi D 1 10 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.

² La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités 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.

³ Elle signale aux autorités compétentes les abus et autres irrégularités constatés.

⁴ La Cour des comptes établit des rapports portant sur les contrôles qu'elle a opérés.

Art. 2 Démarches de tiers

¹ Toute personne peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques dont elle a connaissance et qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches. De même en est-il de toute entité soumise à la présente loi. La Cour des comptes décide librement si elle entend donner suite aux démarches dont elle a fait l'objet. Leurs auteurs ne peuvent pas intervenir dans les procédures de contrôle engagées par la Cour des comptes, celles-ci étant de nature non contentieuse.

² La Cour des comptes ne peut, toutefois, classer sans suite, ni sans explication, une démarche émanant du Grand Conseil, de la commission des finances ou de la commission de contrôle de gestion, du Conseil d'Etat ou du pouvoir judiciaire.

Art. 3 Champ d'application

Sont soumises aux contrôles effectués par la Cour des comptes les entités suivantes :

- a) les départements, la chancellerie et leurs services;
- b) l'administration du pouvoir judiciaire;
- c) le service du Grand Conseil;
- d) les institutions cantonales de droit public;
- 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.

Chapitre II Organisation

Art. 4 Composition

¹La Cour des comptes est une institution autonome et indépendante composée de 3 magistrats à plein temps et de 3 suppléants élus par le Conseil général pour des périodes de six ans. Avant d'entrer en fonction, ils prêtent le serment suivant devant le Grand Conseil :

« Je jure ou je promets solennellement d'être fidèle à la République et canton de Genève, de prendre pour seuls guides dans l'exercice de mes fonctions les intérêts de la République selon les lumières de ma conscience, de rester strictement attaché aux prescriptions de la constitution et des lois et de ne jamais perdre de vue que mes attributions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du peuple ; de remplir avec dévouement les devoirs de la charge à laquelle je suis appelé ;

d'être assidu aux séances de la Cour des comptes et d'y donner mon avis impartialement et sans aucune acception de personne ;

d'observer une sage et prudente discrétion relativement aux délibérations de la Cour des comptes ;

de garder le secret sur toutes les informations que la loi ne me permet pas de divulguer. »

² Les conditions d'éligibilité aux fonctions de magistrat de la Cour des comptes sont les suivantes :

- a) être citoyen suisse laïque et avoir l'exercice de ses droits politiques dans le canton ;
- b) n'avoir subi aucune condamnation criminelle ou correctionnelle pour des faits portant atteinte à la probité et à l'honneur;
- c) ne pas être l'objet d'un acte de défaut de biens ;
- d) disposer de compétences résultant d'une formation ou d'une expérience dans les domaines juridique, économique, comptable et administratif, de même que des qualifications en matière de gestion d'entreprise et d'organisation de services publics ;

³ Ne peuvent siéger ensemble à la Cour des comptes des conjoints, des parents en ligne directe, des frères, des sœurs, des frères et sœurs, ainsi que des alliés au premier degré. La charge de magistrat à plein temps de la Cour des comptes est en outre incompatible avec :

- a) tout autre mandat public électif ;
- b) toute autre fonction publique salariée ;
- c) tout emploi rémunéré ou avec l'exercice régulier d'une activité lucrative.

⁴ Les magistrats doivent se récuser dans toute affaire où ils ont un lien d'intérêt.

Art. 5 Fonctionnement

¹ La Cour des comptes est présidée, à tour de rôle, par les magistrats qui la composent, en commençant, lors de son installation, par le doyen d'âge.

² La Cour des comptes fixe son organisation interne, y compris sa surveillance interne, dans le cadre d'un règlement et peut déléguer des tâches d'instruction à l'un de ses membres.

³ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance de la Cour des comptes. Il approuve le budget, le rapport de gestion et les comptes annuels de la Cour, les comptes étant contrôlés au préalable par l'inspection cantonale des finances.

⁴ Le Grand Conseil, en adoptant le budget de fonctionnement de la Cour des comptes, fixe le montant des traitements des magistrats et les modalités de leur retraite.

Art. 6 Personnel

¹ La Cour des comptes est assistée d'un personnel qui lui est rattaché hiérarchiquement et dont elle détermine les qualifications et les attributions.

² La Cour des comptes choisit librement son personnel dans le cadre de son budget de fonctionnement approuvé par le Grand Conseil.

³ Le personnel de la Cour est géré administrativement par l'Office du personnel de l'Etat, sur délégation de la Cour des comptes.

⁴ Lors de l'engagement de son personnel, la Cour des comptes détermine son statut le quel peut être :

- a) un statut de droit public, régi par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 et la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973 (B 5 15). L'acte formel de nomination du personnel de la Cour est effectué par le Conseil d'Etat, sur préavis de la Cour des comptes.
- b) un statut de droit privé régi par le code fédéral des obligations, du 30 mars 1911 (220), sous réserve des dérogations prévues par la présente loi.

⁵ Le personnel de la Cour des comptes est soumis au secret de fonction, au sens de l'article 9A de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et assermenté par la Cour des comptes, conformément à l'article 4, alinéa 1, de la loi sur la prestation des serments du 24 septembre 1965.

Chapitre III Moyens

Art. 7 Moyens d'investigation

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 (D 1 10). Elle peut notamment :

- 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.

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 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 déliées de celui-ci à l'égard de la Cour des comptes.

Art. 8 Contrôle

¹ Le contrôle des entités concernées est exercé conformément aux dispositions de l'article 174A, alinéa 1, de la constitution de manière à vérifier:

- a) la régularité des comptes ;
- b) la légalité des activités et des opérations ;
- c) le bon emploi des crédits, fonds, biens et valeurs mis à disposition.

² Chaque contrôle fait l'objet d'un rapport détaillé.

³ La Cour des comptes communique son rapport à l'entité contrôlée. Elle l'invite à lui faire part de ses observations avant publication. Celles-ci sont dûment reproduites dans le rapport.

⁴ Pendant toute la durée d'un contrôle, les magistrats de la Cour des comptes sont tenus au secret de fonction jusqu'à la publication du rapport y relatif.

Art. 9 Publicité des rapports

¹ La Cour des comptes rend publics ses rapports.

² Elle y consigne ses observations, les conclusions de ses investigations, et les enseignements qui peuvent en être tirés et ses recommandations éventuelles.

³ Elle publie une fois par an un rapport de gestion sur l'ensemble de ses activités de l'exercice écoulé, comportant notamment :

- a) la liste des objets qu'elle a traités ;
- b) la liste des objets qu'elle a écartés ;
- c) la liste des rapports qu'elle a rendus avec leurs conclusions et recommandations éventuelles ainsi que les suites qui leur ont été données ;
- d) la liste de rapports restés sans effets.

⁴ Elle détermine l'étendue des informations contenues dans ses rapports en tenant compte des intérêts publics et privés susceptibles de s'opposer à la divulgation de certaines informations.

Art. 10 Dénunciation aux autorités compétentes

¹ La Cour des comptes dénonce au procureur général les infractions relevant du droit pénal.

² Les autres abus et irrégularités constatés sont signalés aux autorités compétentes.

³ Les déficiences relevées dans le cadre de contrôles de gestion font l'objet de recommandations émises par la Cour des comptes aux autorités compétentes.

⁴ Dans la mesure compatible avec les garanties constitutionnelles des justiciables et les exigences de la procédure appliquée, le pouvoir judiciaire peut informer la Cour des comptes d'éléments en sa possession utiles à l'accomplissement des tâches de ladite Cour.

Art. 11 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation, qui intervient sitôt après l'approbation par le Conseil général de la loi constitutionnelle instituant la Cour des comptes (8447). Le Conseil d'Etat est chargé, dans les 15 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de ladite loi, de promulguer les présentes dans la forme et le terme prescrits.

Art. 12 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05), du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :

§ 7 Cour des comptes (nouveau)**Art. 141 Mode et date (nouveau)**

L'élection des membres de la Cour des comptes a lieu conformément à l'article 141 de la constitution genevoise, au cours de la période allant du 15 avril au 31 mai.

Art. 142 Conditions (nouveau)

¹ Les candidats qui se présentent pour la première fois à l'une des fonctions proposées doivent justifier qu'ils remplissent les conditions prévues par la loi sur la Cour des comptes. L'article 24, alinéas 5, 6 et 7, leur est en outre applicable à chaque élection générale, ou à une élection partielle pour les candidats qui se présentent pour la première fois à une fonction de magistrat à la Cour des comptes.

² Si un candidat est élu bien que ne remplissant pas ces conditions, le Conseil d'Etat prononce la nullité de son élection et il est procédé à une élection complémentaire pour pourvoir le siège vacant.

Art. 143 Acceptation (nouveau)

Les magistrats élus doivent faire connaître au Conseil d'Etat, dans les 8 jours qui suivent la publication des résultats de l'élection, s'ils acceptent les fonctions qui leur sont confiées.

* * * *

² La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 2, lettre m (nouvelle teneur) et lettre s (nouvelle)

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

- m) recevoir le serment des conseillers d'Etat, des magistrats du pouvoir judiciaire et de ceux de la Cour des comptes ;
- s) saisir la Cour des comptes. Cette compétence peut également être exercée par la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion.

Art. 21, al. 1, lettre f (nouvelle)

¹ Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions :

- f) de magistrat de la Cour des comptes.

Section 4 commission des finances

Art. 201, al. 2, lettre d (nouvelle)

² Elle est en outre saisie :

- d) des rapports de la Cour des comptes.

Section 4A commission de contrôle de gestion

Art. 201A, al. 5, lettre d (nouvelle) et al. 7 (nouvelle teneur)

⁵ Elle est en outre saisie de l'intégralité :

- d) des rapports de la Cour des comptes.

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, 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.

* * * *

³ La loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes (A 2 40), du 24 février 1989, est modifiée comme suit :

Art. 5 Poursuites pénales (nouvelle teneur)

Des poursuites pénales contre les membres du Conseil d'Etat, les membres de la Cour des comptes et contre les magistrats du pouvoir judiciaire pour les infractions commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent être ouvertes qu'avec l'autorisation préalable du Grand Conseil, lequel délibère à huis clos.

* * * *

⁴ La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10), du 19 janvier 1995, est modifiée comme suit :

Titre I Système de contrôle interne (système qualité)

Art. 1 But

¹ Les entités visées à l'article 11 de la présente loi (ci-après : entités) mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure, dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés aux articles 2 et 3 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993. Le système de contrôle interne est complété par un contrôle transversal des flux financiers et de la gestion des ressources humaines.

² Les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.

Art. 2 Définition

¹ Le système de contrôle interne est un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci.

² La mise en place et la maintenance du système de contrôle interne incombe à la direction des entités et au département des finances, en ce qui concerne le contrôle transversal.

Art. 3 Certification

Toute entité est encouragée à soumettre son système de contrôle interne à une autorité de certification désignée par le Conseil d'Etat.

Titre II Surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat

Chapitre I Organe de surveillance

Position, organisation et objectifs de l'organe de surveillance

Art. 4 Organe de la surveillance

La surveillance de la gestion administrative et financière des entités est assurée par l'inspection cantonale des finances (ci-après : l'inspection).

Art. 5 Position de la surveillance

¹ L'inspection est autonome et indépendante; dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, elle est uniquement soumise à la loi.

² L'inspection dépend hiérarchiquement du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

³ L'inspection est administrativement rattachée au département des finances.

⁴ Elle assiste le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, dans l'exercice de leur haute surveillance de l'administration, ce dernier agissant au travers de la commission des finances et de la commission de contrôle de gestion.

⁵ L'inspection règle elle-même son organisation et son mode de fonctionnement dans un règlement interne ainsi que son programme annuel d'audit au sens de l'article 14.

⁶ Le règlement et le programme sont remis pour information au Conseil d'Etat, à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion.

⁷ Dans l'exercice qui lui incombe de la haute surveillance de l'Etat, l'inspection est à disposition du Conseil d'Etat, comme du Grand Conseil, afin que ce dernier puisse, à travers la commission des finances et la commission de contrôle de gestion, assumer pleinement sa tâche d'autorité de contrôle de la gestion de l'Etat résultant des attributions que lui confère la constitution dans le cadre du vote du budget, des comptes et des comptes-rendus de l'Etat. Le Grand Conseil est doté à cet effet des pleins pouvoirs de contrôle de l'Etat et des institutions visées à l'article 11 de la présente loi.

Art. 6 Objectifs

L'inspection a pour mission, en particulier:

- a) de s'assurer que l'information financière fournie par les entités présente notamment les caractéristiques de clarté, de sincérité, d'exactitude et de transparence et soit conforme aux prescriptions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève du 7 octobre 1993;
- b) de s'assurer que le système organisationnel et de gestion des entités présente les caractéristiques d'efficacité et d'efficience et soit conforme aux prescriptions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993;
- c) de permettre aux entités d'atteindre leurs objectifs, en évaluant, par une approche systématique et méthodique, leurs processus de management des risques, de contrôle et de gestion et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité;
- d) d'être un pôle de compétence en matière de systèmes de gestion, de normes comptables et de finance.

Art. 7 Organisation

¹ L'inspection soumet au Conseil d'Etat et au Grand Conseil son budget annuel qui est inscrit au budget de l'Etat dans une rubrique spécifique à cet effet.

² Le Conseil d'Etat nomme le directeur de l'inspection, après accord de la commission des finances et de la commission de contrôle de gestion.

³ Le Conseil d'Etat est l'autorité d'engagement et de nomination du personnel de l'inspection; le Conseil d'Etat peut déléguer à l'office du personnel, agissant d'entente avec le Département des finances, la compétence de procéder à l'engagement des membres du personnel de l'inspection n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.

⁴ Le Conseil d'Etat fixe l'échelle des traitements du personnel rattaché à l'inspection. Celui-ci est soumis au statut de la fonction publique selon la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997.

⁵ Le personnel de l'inspection est assermenté. Il doit vouer tout son temps à sa fonction et ne peut accepter aucune autre fonction rétribuée d'ordre public ou d'ordre privé.

Art. 8 Appel à des experts

¹ L'inspection peut recourir à des collaborations extérieures en cas de nécessité ou peut s'adjoindre des spécialistes lorsqu'un mandat nécessite des compétences particulières.

² Si les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir sans délai l'inspection.

³ L'inspection procède ensuite en application de l'article 18.

⁴ Les experts, les autres mandataires et le personnel des sociétés fiduciaires sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice des missions qui leur sont confiées dans le cadre de la surveillance. Ils ne peuvent en aucun cas, lors d'une activité étrangère à leur mandat, faire état de renseignements dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de ce mandat.

⁵ L'obligation de garder le secret subsiste après la fin de leur mandat.

⁶ L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le bureau du Grand Conseil pour les informations dont la connaissance a été acquise lors de missions confiées par la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion et le Conseil d'Etat dans les autres cas.

⁷ Le Conseil d'Etat, la commission des finances et la commission de contrôle de gestion reçoivent systématiquement les rapports des experts et fiduciaires indépendants prescrits par l'inspection aux entités de contrôle.

Chapitre II Critères et principes applicables à l'exercice de la surveillance

Art. 9 Critères et principes

L'inspection effectue ses contrôles selon les critères de la légalité, de la régularité et de la rentabilité, ainsi que selon les principes généraux de la révision et de l'audit.

Art. 10 Normes applicables

L'inspection applique, notamment:

- a) les normes d'audit de la Chambre fiduciaire suisse ;
- b) les International Standards on Auditing (ISA) éditées par l'IFAC (Fédération internationale des experts comptables) ;
- c) les normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne éditées par l'IIA (Institut of internal Auditors) ;
- d) les normes et les bonnes pratiques publiées par l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association).

Art. 11 Entités concernées

L'inspection exerce son activité:

- a) auprès des départements, de la Chancellerie et de leurs services ;
- b) auprès du service du Grand Conseil ;
- c) auprès des services centraux et des greffes du Pouvoir judiciaire ;
- d) auprès des institutions cantonales de droit public ;
- e) auprès des institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution ;
- f) auprès de tout organisme privé bénéficiant d'une subvention au sens de l'article 35 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

Art. 12 Compétences

L'inspection est notamment compétente pour:

- a) la révision des comptes ;
- b) le contrôle des valeurs du patrimoine et des inventaires ;
- c) l'examen des systèmes de contrôle interne (y compris le contrôle interne transversal) ;
- d) la coordination des activités de révision exercées par des organes internes ou externes désignés ;

- e) l'examen des systèmes de contrôle de gestion ;
- f) le suivi des mesures correctives ;
- g) l'élaboration de règles et de procédures fournissant un cadre à l'activité d'audit ;
- h) la participation à l'élaboration de règles et de procédures relatives au système de contrôle interne à savoir notamment le contrôle, la révision, la comptabilité, le service des paiements et la tenue des inventaires ;
- i) la participation à l'élaboration de préavis sur toutes les questions qui touchent la surveillance financière.

Art. 13 Révision des comptes annuels de l'Etat

¹ L'inspection vérifie si la comptabilité, le compte administratif et le bilan de l'Etat sont conformes à la loi.

² Il peut être fait appel à l'inspection lors des délibérations des organes chargés d'élaborer le budget, d'examiner les comptes de l'Etat ou de statuer sur toute question financière.

Art. 14 Programme d'audit

¹ L'inspection établit une planification qui s'étend à l'ensemble des entités et est propre à définir des priorités par rapport aux objectifs poursuivis.

² Les ordres de priorité sont établis notamment sur la base d'une analyse des risques.

³ L'inspection remet son programme annuel au Conseil d'Etat, à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion. Demeure réservée pour l'inspection la possibilité d'inclure ultérieurement dans son programme d'autres audits à caractère prioritaire:

- a) selon ses propres choix ponctuels ;
- b) sur mandat conféré par le Conseil d'Etat ;
- c) sur mandat conféré par la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion.

Art. 15 Obligation des entités de renseigner, de collaborer et de donner accès aux données

¹ L'inspection est en droit de demander à chaque entité contrôlée, la communication de tout dossier, document ou renseignement propres à l'exercice de son activité.

² Les entités contrôlées doivent en outre lui prêter leur plein appui lors de l'exécution de ses tâches, en particulier lui accorder un droit d'accès aux

données, y inclus les données personnelles nécessaires à l'exercice de la surveillance, dans les limites de la législation sur la protection des données.

³ Les dispositions légales sur le maintien du secret, y compris le secret fiscal, ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'inspection, agissant dans le cadre strict de ses attributions définies par la présente loi. Les secrets protégés par la législation fédérale sont réservés. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

⁴ Le directeur et les membres de l'inspection sont tenus au secret fiscal, tel que défini à l'article 11, alinéa 1, de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001. Ils prêtent le serment fiscal prévu à l'article 11, alinéa 2, de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001 et à l'article 4, alinéa 2, de la loi sur la prestation des serments, du 24 septembre 1965.

Art. 16 Examen des systèmes de contrôle interne

L'inspection s'assure de l'efficacité des systèmes de contrôle internes et pourvoit à leur coordination. Elle peut se prononcer sur la pertinence des directives techniques, en particulier sur les méthodes de travail et les procédures. Les entités communiquent à l'inspection la liste de leurs programmes de contrôle annuels envisagés ainsi que leurs rapports; elles lui annoncent immédiatement toute irrégularité constatée.

Art. 17 Relations de service

¹ L'inspection correspond directement avec les entités contrôlées.

² Lorsque l'inspection constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance particulière, elle en informe sans délai le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat statue dans le délai d'un mois, en particulier sur les mesures à prendre ou déjà prises. Il communique, dans le même délai, à la commission des finances et la commission de contrôle de gestion, l'information reçue de l'inspection ainsi que les dispositions qu'il a prises.

Chapitre III Rapports, droit d'être entendu, mesures correctives et autorité de recours

Art. 18 Rapports concernant les entités contrôlées

¹ Toute intervention de l'inspection donne lieu à un rapport écrit. L'inspection peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.

² Préalablement à la rédaction finale de son rapport, l'inspection clôt son examen par un dernier entretien avec les responsables de l'entité, au cours

duquel sont discutées les mesures correctives déjà prises ou à prendre. Les personnes entendues disposent d'un mois pour présenter leur avis qui est consigné en annexe au rapport.

³ Les rapports ne sont pas publics et ne peuvent pas être consultés par des tiers. Ils demeurent confidentiels à leur destinataire et sont remis, munis du sceau de la confidentialité:

- a) au chef du département dont dépend l'entité examinée, qui le communique à l'entité concernée ;
- b) à l'autorité qui a ordonné le contrôle ;
- c) au président du Conseil d'Etat ;
- d) au chef du Département des finances ;
- e) à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion ;
- f) au président de la Cour des comptes.

⁴ Le Conseil d'Etat, la commission des finances et la commission de contrôle de gestion peuvent, sous leur propre nom, publier des éléments de ces rapports qu'ils estiment importants, en respectant l'anonymat des personnes concernées.

Art. 19 Rapport annuel d'activité

¹ Au début de chaque année, soit jusqu'au 30 avril, l'inspection adresse au Conseil d'Etat, à la commission des finances, à la commission de contrôle de gestion, à la commission d'évaluation des politiques publiques et au président de la Cour des comptes un rapport résumant son activité durant l'exercice écoulé. Le rapport mentionne en particulier :

- a) la liste des entités contrôlées avec mention de l'étendue des travaux effectués ;
- b) les conclusions générales sur les constatations faites, notamment sur d'éventuelles irrégularités, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre ;
- c) les conclusions auxquelles donnent lieu les rapports de mandataires externes, ainsi que les observations éventuelles formulées à ce sujet ;
- d) les audits en cours.

² Le Conseil d'Etat, la commission des finances et la commission de contrôle de gestion peuvent appeler le directeur de l'inspection à leur donner les renseignements complémentaires dont ils pourraient avoir besoin pour l'exercice de leur mandat.

Art. 20 Rapport relatif à la révision des comptes annuels de l'Etat

¹ L'inspection présente au Grand Conseil un rapport écrit sur le résultat de sa vérification. Elle recommande l'approbation des comptes annuels avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil d'Etat.

² Elle remet aussi une copie du rapport au président de la Cour des comptes pour information.

Art. 21 Rapports transmis à l'inspection

La commission des finances et la commission de contrôle de gestion, le Conseil d'Etat, les départements et les entités soumises à l'inspection lui transmettent systématiquement tous les rapports effectués à leur demande par des experts ou fiduciaires indépendants.

Art. 22 Mesures correctives et autorités de recours

¹ Les mesures correctives relevant de la tenue des comptes et de l'adéquation du système de contrôle interne aux missions et à la structure de chaque entité sont obligatoires.

² Le délai de mise en œuvre est fixé par l'inspection après consultation du département auquel ou de l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée.

³ En cas de désaccord entre l'inspection et le département auquel ou de l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée au sujet des mesures correctives à mettre en œuvre, le différend est porté devant le Conseil d'Etat pour qu'il tranche. La décision est communiquée à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion.

Chapitre IV Missions accomplies par le Conseil d'Etat, par le Grand Conseil ou confiées à des tiers**Art. 23 Missions accomplies par le Conseil d'Etat ou confiées à des tiers**

¹ Le Conseil d'Etat peut procéder lui-même ou confier à un service de l'Etat ou à des mandataires externes spécialisés, des missions d'organisation ou relevant des compétences de l'inspection.

² Le Conseil d'Etat peut dispenser l'inspection d'intervenir simultanément dans ces cas. Il appartient néanmoins à cette dernière de prendre connaissance des rapports établis par les mandataires externes et de formuler toutes observations qu'elle juge nécessaires à ce sujet. L'inspection procède à des contrôles complémentaires si elle l'estime nécessaire.

³ Si les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir sans délai l'inspection et l'autorité qui a donné le mandat. L'article 8, alinéas 4 et 5, est applicable. L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le Conseil d'Etat.

Art. 24 Missions accomplies par le Grand Conseil ou confiées à des tiers

1 Le Grand Conseil, à travers les commissions des finances et de contrôle de gestion peut procéder lui-même à des missions relevant des compétences de l'inspection ou les confier à des mandataires externes spécialisés.

² Dans l'exercice qui lui incombe de la haute surveillance de l'Etat, l'inspection est à disposition du Conseil d'Etat, comme du Grand Conseil, afin que ce dernier puisse, à travers, la commission des finances et la commission de contrôle de gestion, assumer pleinement sa tâche d'autorité de contrôle de la gestion de l'Etat résultant des attributions que lui confère la constitution dans le cadre du vote du budget, des comptes et des comptes-rendus de l'Etat. Le Grand Conseil est doté à cet effet des pleins pouvoirs de contrôle de l'Etat et des institutions visées à l'article 11 de la présente loi.

³ Afin d'exercer leurs prérogatives, la commission des finances et la commission de contrôle de gestion bénéficient des pleins pouvoirs pour procéder à toutes investigations utiles de manière à mener à bien leur tâche. Les deux commissions peuvent désigner à cet effet des délégations de leurs membres chargées de procéder en tout temps à des investigations sur place après en avoir avisé le conseiller d'Etat, à défaut son secrétaire général, ou le directeur dont dépend l'entité concernée. Elles peuvent procéder, notamment dans le cadre des délégations qu'elles constituent, à l'audition de toute personne travaillant dans l'une des entités citées à l'article 11. La personne concernée est tenue de répondre à leurs convocations.

⁴ Les dispositions légales sur le maintien du secret de fonction ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis des commissions et délégations précitées. Les autres secrets protégés par la législation fédérale et cantonale sont réservés. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

Art. 25 Secret de fonction des mandataires externes

¹ Les experts, les autres mandataires et le personnel des sociétés fiduciaires sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice des missions qui leur sont confiées dans le cadre de la surveillance. Ils ne peuvent en aucun cas, lors d'une activité

étrangère à leur mandat, faire état de renseignements dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de ce mandat.

² L'obligation de garder le secret subsiste après la fin de leur mandat.

³ L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le bureau du Grand Conseil pour les informations dont la connaissance a été acquise lors de missions confiées par la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion.

Chapitre V Missions accomplies par des experts ou fiduciaires mandatés

Art. 26 Par des mandataires externes spécialisés

¹ Les entités ou organes des institutions ou sociétés visés à l'article 11, lettres d et e, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confient directement des missions de contrôle à des mandataires externes spécialisés.

² Les entités ou organes des entités visées à l'article 11, lettres b et c, peuvent également, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confier des missions d'organisation à des mandataires externes.

³ Les rapports établis par les mandataires externes sont communiqués au Conseil d'Etat, à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion, à l'autorité qui a confié le mandat ainsi qu'à l'inspection.

Titre III Evaluation des politiques publiques

Art. 27 Principes

Il est créé une commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après : commission d'évaluation), chargée de seconder le Conseil d'Etat, la commission de contrôle de gestion et la commission des finances du Grand Conseil dans leurs tâches d'évaluation des politiques des entités énumérées à l'article 11 de la présente loi.

Art. 28 Mise en œuvre

¹ La commission d'évaluation agit en principe sur la base et dans le cadre de mandats, limités dans le temps, qui lui sont confiés soit par le Conseil d'Etat, soit par la commission de contrôle de gestion ou la commission des finances du Grand Conseil.

² De tels mandats peuvent porter notamment sur :

- a) l'évaluation des politiques publiques du point de vue des principes de la proportionnalité et de la subsidiarité;
- b) l'évaluation de l'organisation des administrations et entités publiques en regard des buts que le législateur leur assigne;
- c) l'évaluation du rapport coût/utilité des prestations et des dépenses consenties par rapport aux effets escomptés.

³ La commission d'évaluation peut engager de son propre chef un projet d'évaluation, après en avoir informé le Conseil d'Etat et avoir discuté avec lui le but, la portée et les modalités d'exécution du mandat. Elle en informe également la commission de contrôle de gestion et la commission des finances.

Art. 29 Relations avec les autorités

La commission d'évaluation entretient des contacts réguliers et suivis avec le Conseil d'Etat, la commission de contrôle de gestion et la commission des finances.

Art. 30 Relations avec l'inspection

Le président de la commission d'évaluation reçoit personnellement les rapports de l'inspection. Il juge de l'opportunité de les diffuser aux membres de la commission d'évaluation.

Art. 31 Composition

¹ La commission d'évaluation est composée de 16 membres désignés par le Conseil d'Etat, après consultation de la commission de contrôle de gestion et de la commission des finances du Grand Conseil.

² Les membres sont choisis parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et qui se sont acquis par leur formation ou leur expérience une large autorité dans le domaine de la gestion économique et politique.

³ Ces personnes sont indépendantes. Elles ne peuvent appartenir en particulier ni à l'administration cantonale, ni aux pouvoirs politiques de l'Etat de Genève, ni aux conseils d'entités dépendant à un titre ou à un autre de l'Etat, ni à l'administration d'établissements de droit privé dans lesquels l'Etat détient une participation lui conférant une influence prépondérante.

⁴ Les membres de la commission d'évaluation sont assermentés.

Art. 32 Durée du mandat

¹ Les membres de la commission d'évaluation sont désignés pour une période de 8 ans non renouvelable.

² L'organe est renouvelé par moitié tous les 4 ans.

Art. 33 Nomination du président

¹ Le Conseil d'Etat nomme pour 4 ans le président de la commission d'évaluation parmi les membres de celle-ci après consultation de la commission de contrôle de gestion et de la commission des finances. Il est rééligible une fois.

² La commission d'évaluation règle elle-même son organisation interne et son mode de fonctionnement.

Art. 34 Secrétariat

¹ La commission d'évaluation dispose des services d'un secrétaire permanent, qualifié dans les domaines de l'audit et de l'évaluation des politiques, qui dépend administrativement du département des finances.

² Le secrétaire de la commission d'évaluation a le statut d'agent spécialisé.

Art. 35 Honoraires

Les honoraires des membres de la commission sont fixés par le Conseil d'Etat.

Art. 36 Secret

¹ Les membres de la commission d'évaluation sont tenus au secret de fonction, de même que les personnes qui les assistent. Ils ne peuvent en aucun cas, lors d'une activité étrangère à leur mandat, faire état de renseignements dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de ce mandat.

² Ils sont également tenus de garder le secret même après la fin de leur mandat.

Art. 37 Désistement

Les membres de la commission d'évaluation doivent se désister lorsque l'exécution du mandat met en cause directement ou indirectement leur intérêt personnel ou celui de l'institution ou de l'entreprise dans laquelle ils travaillent ou exercent une fonction de direction ou d'administration.

Art. 38 Experts

¹ La commission d'évaluation peut s'entourer de l'avis d'experts si elle juge nécessaire leur intervention pour l'exécution d'un mandat d'évaluation.

² Dans ce cas, elle établit un budget qu'elle soumet à l'approbation du Conseil d'Etat.

Art. 39 Auditions

¹ La commission d'évaluation établit la liste des personnes qu'elle souhaite auditionner dans le cadre de l'exécution d'un mandat. Elle adresse cette liste au conseiller d'Etat concerné, une semaine au moins avant l'audition.

² Les personnes interrogées reçoivent le procès-verbal de l'audition. Elles peuvent apporter des observations à ce document dans un délai de 5 jours après réception.

Droit de réplique

³ Une fois que la commission d'évaluation a rédigé ses recommandations, elle les adresse à la direction des entités directement concernées. Celle-ci dispose d'un mois pour présenter son avis qui est consigné en annexe du rapport de la commission d'évaluation.

Art. 40 Rapports

¹ La commission d'évaluation adresse ses rapports au Conseil d'Etat et au Grand Conseil.

² Le rapport mentionne la méthode de travail, dresse la liste des personnes auditionnées et présente des recommandations et des propositions, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre.

³ Au cas où l'exécution du mandat requiert un délai prolongé, la commission d'évaluation peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.

⁴ Préalablement à l'établissement de son rapport, la commission d'évaluation fait connaître au Conseil d'Etat ou au conseiller d'Etat intéressé les conclusions auxquelles elle aboutit.

⁵ Une fois par an au moins, le Conseil d'Etat renseigne le Grand Conseil et la commission d'évaluation sur les mesures qu'il a prises pour faire suite aux conclusions et propositions contenues.

Art. 41 Suite d'un rapport demandé par la commission de contrôle de gestion ou la commission des finances

¹ Lorsque la commission de contrôle de gestion ou la commission des finances du Grand Conseil confie elle-même un mandat à la commission d'évaluation, elle met en délibération le rapport.

² Elle transmet ensuite ce rapport au Conseil d'Etat pour qu'il se prononce par écrit à ce sujet.

³ Si le rapport concerne une entité dépendant de l'Etat ou qui, sans en dépendre, est subventionnée par lui, la réponse du Conseil d'Etat mentionne l'avis de l'entité en cause.

Art. 42 Rapport annuel

¹ La commission d'évaluation établit chaque année son rapport d'activité qu'elle adresse au Conseil d'Etat et au Grand Conseil avant le 30 avril.

² Le rapport annuel contient au moins le mandat et les conclusions des rapports déposés durant l'année.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

COUR DES COMPTES

Règlement de fonctionnement de la Cour des comptes

ART. 1 : PRINCIPES GÉNÉRAUX

¹ La Cour des comptes fonctionne collégalement. Toutes ses décisions sont prises à la majorité après délibération. Celles-ci ont lieu à huis clos et font l'objet d'un procès-verbal où les objections des minoritaires seront consignées. Les magistrats ayant participé à la délibération sont tenus au secret.

² La charge de président est limitée à deux ans.

ART. 2 : PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE

¹ La Cour met en place un système de planification et de gestion des risques, système qui est mis à jour de manière permanente.

² Il en résulte un programme de contrôle établi en tenant compte notamment de :

a. la coordination des procédures initiées par la Cour avec les investigations des autres autorités et services chargés de contrôles.

b. la prévision des disponibilités nécessaires afin de pouvoir donner suite aux saisines à venir et s'assurer du suivi des recommandations antérieures.

³ Le programme peut être modifié en cours d'année en fonction notamment de saisines d'une importance primordiale ou présentant un caractère d'urgence, ou encore en raison de surcharge manifeste.

ART. 3 : SAISINE DE LA COUR

¹ Lorsque la Cour est saisie d'une communication d'un particulier, elle décide collégalement à la majorité des magistrats titulaires de la suite qu'elle entend y donner. La Cour ne donne pas suite aux communications anonymes. En revanche, elle garantit l'anonymat de l'auteur de la communication, sous réserve de l'ouverture d'une procédure pénale.

² Il en va de même lorsqu'elle est saisie d'une démarche d'une institution ou d'une entité visée à l'art. 2 al. 2 ou à l'art. 3 de la loi. Dans ce cas, l'anonymat de l'institution ou de l'entité à l'origine de la communication ne s'applique pas, sauf si l'institution ou l'entité le demande expressément.

³ Préalablement à toute entrée en matière, la Cour vérifie si une autre entité de contrôle est déjà saisie d'un dossier identique voire similaire.

⁴ Chaque décision d'entrée en matière ou de refus d'entrer en matière est portée à la connaissance de la personne ou de l'entité qui a saisi la Cour des comptes, ainsi qu'au Président du département concerné (cf. art 7 al. 2 de la loi).

⁵ La décision d'entrée en matière indique l'étendue du contrôle, lequel peut être complété en fonction de l'évolution du dossier.

⁶ La décision de refus d'entrer en matière peut être publiée sous une forme anonymisée, selon l'intérêt public qu'elle présente.

⁷ Dans les cas de communications manifestement mal fondées, la Cour classe sans motifs, sous réserve des cas prévus par l'art. 2 al. 2 de la loi. L'auteur de la communication est avisé du classement.

ART. 4 : RAPPORTS

¹ A l'issue de l'instruction du dossier, chaque contrôle fait l'objet d'un rapport final destiné à la publication.

² Les rapports de la Cour sont archivés conformément à la Loi sur les archives publiques (B 2 15). Dans la mesure du possible, les pièces volumineuses sont restituées aux institutions et entités qui les ont produites.

ART. 5 : REPARTITION DES DOSSIERS

¹ Les membres titulaires se répartissent entre eux les dossiers qu'ils sont chargés de suivre en fonction notamment de leurs compétences.

² Le président veille à l'avancement des dossiers et à ce que la charge soit répartie équitablement entre les membres titulaires.

³ En cas d'empêchement, de récusation ou de surcharge des titulaires, des dossiers peuvent être attribués aux suppléants. Si le président est empêché ou récusé, le magistrat titulaire le plus âgé désigne le suppléant.

⁴ Dans tous les cas, le suppléant pressenti est invité préalablement à donner son accord.

ART. 6 : ADMINISTRATION

¹ Les magistrats titulaires sont chargés du bon fonctionnement administratif de la Cour et de sa surveillance interne.

² Le président assume les tâches administratives courantes, sous réserve de délégation à l'un des titulaires ou à un collaborateur. Le président est notamment chargé de la représentation protocolaire de la Cour des comptes et des contacts avec les médias, ainsi que de cataloguer les communications et les rapports de la Cour des comptes.

³ Il est en outre chargé de l'établissement de l'ordre du jour des différentes réunions de la Cour, qui ont lieu à huis clos, et responsable de l'établissement fidèle du procès-verbal qui s'ensuit.

⁴ Les comptes de la Cour sont tenus par son secrétariat sous la haute surveillance du président ou, sur délégation, de celle d'un magistrat titulaire, désigné responsable financier. Il en va de même pour la gestion courante du personnel de la Cour.

⁵ L'engagement et le choix des collaborateurs s'opèrent collégalement entre les magistrats titulaires.

ART. 7 : PLENUM

¹ La Cour se réunit régulièrement en plénum, en principe mensuellement.

² Les magistrats suppléants sont invités à participer au plénum.

³ Au cours de l'assemblée plénière, les titulaires informent les suppléants des opérations en cours.

⁴ Les suppléants sont informés des contrôles que la Cour entend exercer de sa propre initiative en application de l'art. 1 de la loi. Les suppléants ont une voix consultative sur l'orientation que la Cour entend donner à son contrôle.

⁵ Les rapports sont soumis au plénum avant leur transmission à l'autorité concernée.

⁶ Les suppléants peuvent suggérer à la Cour les contrôles qu'ils souhaitent lui voir entreprendre.

⁷ Le plénum a lieu à huis clos et ses délibérations sont couvertes par le secret. Les opérations du plénum font l'objet d'un procès-verbal qui demeure strictement confidentiel.

⁸ Le plénum est compétent pour se prononcer sur une demande de levée du secret de fonction d'un de ses titulaires, suppléants ou employés.

ART. 8 : SUPPLEANTS

¹ Les suppléants sont amenés à remplacer les titulaires en cas de maladie ou d'absence de longue durée et dans les cas de récusation des titulaires ainsi qu'en cas de surcharge.

² Les suppléants sont tenus aux mêmes exigences de confidentialité et de secret que les titulaires, en ce qui concerne tant les délibérations du plénum ou de la Cour que le contenu des dossiers qui leur sont confiés et dans ce dernier cas jusqu'à la reddition de leurs rapports finaux.

ART. 9 : RECUSATION

¹ En application de l'art. 4 al. 4 de la loi, les membres de la Cour, tant titulaires que suppléants, doivent se récuser dans toute affaire où ils ont un lien d'intérêt.

² Les dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire (art. 84 et ss) concernant les causes de récusation des juges de même que l'art. 15 de la loi sur la procédure administrative sont applicables par analogie aux membres de la Cour.

³ La procédure de récusation est la même que celle prévue par la loi sur l'organisation judiciaire.

Annexe III: Avis de droit du professeur Etienne Grisel**AVIS DE DROIT****adressé à la Commission d'enquête parlementaire
du Grand Conseil de la République et canton de Genève sur la Cour des
comptes****De la production par la Cour des comptes des documents demandés par
la Commission d'enquête parlementaire**

Par une lettre du 1^{er} mars 2013, Madame le Sautier du Grand Conseil, au nom de la Commission d'enquête parlementaire (CEP), a demandé au soussigné d'établir à bref délai un avis de droit concernant les informations et documents qu'elle demande à la Cour des comptes. Celle-ci s'étant opposée à la production de certaines pièces, invoquant en substance son indépendance, une divergence de vues est ainsi apparue et fait l'objet de la présente étude.

Le 16 novembre 2012, le Grand Conseil genevois adopta une motion déposée le 1^{er} novembre précédent¹⁹, et décida de nommer une Commission d'enquête parlementaire « Chargée de :

- Déterminer les origines, les causes et les conséquences des problèmes de fonctionnement rencontrés par la Cour des comptes ;
- Déterminer si ces dysfonctionnements allégués sont liés essentiellement à des problèmes de personnes ou s'ils ont un lien avec la mission et l'indépendance de la Cour des comptes ;
- Cas échéant faire toute proposition ou recommandation à même de permettre à la Cour des comptes de fonctionner conformément à son mandat ».

¹⁹ M 2116.

La Commission a commencé ses travaux en janvier 2013. D'emblée, des difficultés se sont élevées au sujet des renseignements et documents requis par la Commission, demande à laquelle la Cour des Comptes n'a pas pleinement satisfait. Aussi s'agit-il de déterminer, au regard du droit, dans quelle mesure la CEP peut exiger les informations en question. A cette fin, il convient de rappeler d'abord brièvement les règles applicables, puis d'étudier l'application des principes au cas particulier. Le présent avis de droit a été demandé – et conçu – comme un complément à un avis donné au Bureau du Grand Conseil le 27 septembre 2012 et publié en annexe à son rapport²⁰. Par souci de concision, les considérations émises dans ce précédent texte ne sont pas reprises ici.

I. LES REGLES APPLICABLES

Le 27 novembre 2005, le peuple genevois adopta un nouvel article 141 de la Constitution genevoise, qui instituait une Cour des comptes, laquelle est soumise à une loi du 10 juin 2005, promulguée le 26 janvier suivant²¹. L'article 141 confie à la Cour « un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés, ainsi que du Secrétariat général de l'Assemblée constituante... les contrôles qu'elle opère relèvent du libre choix de la Cour et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations qui sont communiquées au Conseil d'Etat, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée » (al. 1). La Cour, qui établit son propre budget, soumet ses comptes et un rapport de gestion à l'approbation du Grand Conseil (al. 5). Ce dernier exerce la haute surveillance de la Cour des comptes, aux termes de l'alinéa 6.

La Constitution cantonale totalement révisée du 14 octobre 2012 ne modifie ce système que sur des détails formels. L'article 128 nCstc. maintient le contrôle indépendant et autonome que doit exercer la Cour des comptes et précise les critères selon lesquels ce contrôle doit être exercé, tandis que l'article 94 assujettit la Cour des comptes à la haute surveillance du Grand Conseil.

Suivant l'article 7 de la loi topique, la Cour organise librement son travail et dispose de tous les moyens d'investigation nécessaires pour établir les faits, pouvant notamment requérir la production de tout document utile, procéder à

²⁰ Voir RD 944 ; M 2112 ; R 707, pp. 3ss, 14ss, 22ss.

²¹ Recueil de la législation genevoise (RSG), D 1 12.

des auditions. L'article 8, alinéa 4, de la loi précise que, « pendant toute la durée d'un contrôle, les magistrats de la Cour des comptes sont tenus au secret de fonction jusqu'à la production du rapport y relatif » (al. 4).

La haute surveillance du Grand Conseil sur la Cour des comptes est définie par la loi portant règlement du Grand Conseil du 13 septembre 1985 (LRGC)²². La commission d'enquête parlementaire est occasionnelle et nommée seulement « si des faits d'une gravité particulière survenus au sein des autorités cantonales... le justifient » (art. 230 E, al.1, LRGC). La Commission est ainsi instituée par une motion *ad hoc*, qui en précise la mission, « aux fins de clarifier la situation et de formuler des propositions » (al. 1 et 3). L'article 230 F prescrit que les autorités cantonales sont tenues de prêter l'assistance juridique et administrative dont elle a besoin et assujettit au secret de fonction le personnel et les assistants de la Commission « sur tous les faits portés à la connaissance de la Commission » (al. 2 et 3). Aux termes de l'article 230 G, alinéa 3, sur requête, les autorités et leurs agents sont tenus de transmettre à la Commission d'enquête parlementaire les pièces en leur possession et de lui fournir tout renseignement en rapport avec sa mission, sans pouvoir lui opposer le secret de fonction. Le droit fédéral reste réservé. « Les tiers sont d'ailleurs soumis aux mêmes obligations » selon l'alinéa 4 de l'article 230 G.

Suivant cette disposition, la Commission est chargée d'établir les faits « en appliquant par analogie la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 » (al.1).

C'est à la lumière de ces règles qu'il importe d'examiner si et dans quelle mesure la CEP est fondée à exiger des renseignements et documents de la Cour des comptes ou si et jusqu'à quel point celle-ci peut s'y opposer.

II. L'APPLICATION DES REGLES

En apparence du moins, l'article 230 G, alinéa 3, LRGC résout clairement le problème posé en l'espèce, puisqu'il oblige toutes les autorités cantonales à donner les pièces qu'elles possèdent et tous les renseignements en rapport avec la mission de la CEP. Toutefois, en dépit de cette formulation très générale, cette disposition n'a pas une portée tout à fait absolue et ne tranche pas l'ensemble des questions qui peuvent être soulevées, s'agissant en particulier de la haute surveillance sur la Cour des comptes et des pouvoirs

²² RSG B 1 0 1.

d'une CEP. Malgré les larges pouvoirs d'investigation dont la CEP est expressément investie, il est permis de se demander si des limites ne doivent pas être tracées. A cet égard, il semble qu'au moins cinq considérations peuvent être pertinentes : le principe de la séparation des pouvoirs, l'analogie éventuelle entre la Cour et les organes judiciaires, la garantie de son indépendance, le principe de connexité et la protection des droits de la personnalité des tiers. Les diverses modalités de la communication des documents doivent également être envisagées.

1. Le principe de la séparation des pouvoirs

Implicite dans la Constitution de 1847, il est inscrit en toutes lettres dans celle de 2012 (art. 2, al. 2). Matériellement il signifie qu'aucun organe étatique ne doit empiéter sur les compétences qui relèvent d'un autre pouvoir. Les rapports entre ce principe et les activités d'une Commission d'enquête parlementaire sont difficiles à cerner et font l'objet d'une controverse qu'il est inutile de développer ici pour une raison simple²³ : c'est que la Cour des comptes n'est pas à proprement parler un pouvoir au sens du principe constitutionnel étudié. D'une part, elle n'exerce pas de puissance étatique au sens étroit et n'a pas la faculté de prendre des décisions. D'autre part, le constituant a clairement manifesté son intention de ne pas créer un « quatrième pouvoir », en admettant que la Cour « ne pourrait pas imposer de mesures aux entités contrôlées »²⁴.

Quoi qu'il en soit, même si on devait admettre que le principe est pertinent en l'espèce, de toute manière il n'exclut pas l'accomplissement de la haute surveillance ni l'institution des enquêtes parlementaires, telles que les connaissent les législations fédérale et cantonales. Tout au plus ces dernières s'analysent-t-elles comme des dérogations au principe, lequel ne soustrait nullement, en droit suisse, l'exécutif, l'administration et les tribunaux au contrôle du Parlement²⁵. Sinon, la haute surveillance serait privée de sens.

²³ Voir cependant **E. Baruh**, Les commissions d'enquête parlementaires, Thèse Lausanne, Berne 2007, pp. 25ss, 79ss.

²⁴ Rapport de la Commission des finances du Grand Conseil du 3 mai 2005, PL 8447-A p. 4.

²⁵ Voir **E. Baruh**, p. 80.

2. L'éventuelle analogie avec les tribunaux

Bien que la Cour des comptes ne soit pas un pouvoir au sens strict, elle pourrait néanmoins se comparer à un tribunal, et d'ailleurs le rapport précité de la Commission des finances du 3 mai 2005 qui présente le projet d'article 141 Cstc. relève expressément que la haute surveillance sur la Cour des comptes s'apparenterait à celle que les Chambres exercent sur le Tribunal fédéral²⁶. Cependant, l'analogie n'est pas déterminante, sauf en ce qui concerne l'objet de la haute surveillance, lequel est limité par le principe d'indépendance du contrôle de la Cour des comptes²⁷. Sous cette dernière réserve, il serait difficile de considérer que la situation de la Cour et de ses membres est la même que celle des juges rattachés à l'organe judiciaire.

D'une part, il faut rappeler que la Commission des finances du Grand Conseil qui a élaboré le projet d'article 141 Cstc. a explicitement voulu séparer la Cour du pouvoir judiciaire, précisément afin de renforcer son indépendance²⁸. La place de la Cour des comptes dans la Constitution cantonale est d'ailleurs révélatrice : elle ne se trouve pas dans le titre IX consacré au pouvoir judiciaire, mais dans un titre IX A distinct (art. 130ss, 141). Dans la Constitution totalement révisée du 14 octobre 2012, le système est tout aussi clair : alors que le pouvoir judiciaire est réglementé au chapitre III (art. 116 à 127), la Cour des comptes est instituée par un chapitre IV distinct (art. 128-131).

Abstraction faite de ces considérations qui tiennent à la structure de la Constitution, il faut aussi admettre que l'activité de la Cour des comptes diffère de celle des autorités judiciaires, tant du point de vue matériel que formel. D'un côté, on l'a déjà relevé, la Cour ne rend pas de jugement proprement dit et produit simplement des rapports qui peuvent comporter des recommandations (art. 128, al. 2 nCstc. ; art. 1, al. 4, de la loi du 10 juin 2005 instituant une Cour des comptes). D'un autre côté, la procédure que suit la Cour pour accomplir ses tâches diffère sensiblement de celles d'un tribunal : elle n'a pas en face d'elle des parties et n'a pas à trancher de litige proprement dit, elle est soustraite à tout système de recours. Au surplus, elle échappe au contrôle du Conseil supérieur de la Magistrature. Bref, elle ne

²⁶ PL 8447A p. 68.

²⁷ Voir pp. 5ss ci-dessous.

²⁸ Rapport précité, PL 8447A, p. 4.

rend pas la justice et n'exerce aucune activité judiciaire²⁹ au sens où l'entend la doctrine. Elle est plutôt un « organe de contrôle externe », institué sous la forme d'un office indépendant³⁰.

Pour ces diverses raisons, il serait pour le moins hasardeux d'appliquer sans réserve à la Cour des comptes la jurisprudence et la pratique qui se sont établies, notamment au niveau fédéral, au sujet des investigations et rapports sur les tribunaux ou leurs membres. Au surplus, il faut rappeler qu'il n'y a jamais eu jusqu'ici de commission d'enquête parlementaire sur un tribunal proprement dit, mais uniquement des investigations menées par des commissions permanentes de gestion. Les précédents vraiment topiques font donc défaut. C'est donc plutôt sous l'angle de la garantie de l'indépendance du contrôle exercé par la Cour sur l'administration que la question doit être étudiée.

3. La garantie de l'indépendance et de l'autonomie du contrôle opéré par la Cour des comptes

En conférant à la Cour « un contrôle indépendant et autonome de l'administration... », l'article 141 Cstc. et l'article 1, alinéa 1, de la loi topique du 10 juin 2005 ont voulu garantir que les activités en question échappent à toute pression de la part des organismes contrôlés (voir art. 128 nCstc.). Autrement dit, la Cour étant une sorte d'autorité d'audit externe, il importait à la fois de lui donner un statut d'institution de droit public et de la mettre à l'abri de l'influence de tiers. En effet, un des dangers des audits demandés à des organismes ou individus privés tient au fait qu'ils peuvent être exposés à des pressions de la part de ceux qui sont leurs mandants et dont ils sont par conséquent les mandataires. Ce risque est écarté ou du moins sensiblement diminué, lorsque le contrôle est exercé directement par une magistrature entièrement séparée de l'administration et qui n'est subordonnée à aucun pouvoir hiérarchique. Cet élément est encore accentué par le mode d'élection populaire et la durée du mandat (de six ans).

Il convient cependant de souligner le libellé des textes constitutionnels et légaux, qui ne proclament pas l'indépendance de la Cour elle-même, mais bien celle du contrôle qu'elle est chargée d'opérer. A cet égard, la formule

²⁹ E. Poltier, Le pouvoir judiciaire « s'administre lui-même », in Justice 2012/3, p. 2-4.

³⁰ Annexe au rapport du 24 mai 2005, PL 8448 A p. 85.

utilisée par le droit genevois diffère de celle que l'on trouve à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 30, alinéa 1, de la Constitution fédérale. Ces règles donnent naissance à un véritable droit fondamental, dont les justiciables peuvent faire valoir la violation³¹ (comparer également les articles 188, alinéa 3, et l'article 191c Cst.). Elles ne sont donc pas exactement de la même nature que les dispositions genevoises relatives à la Cour de comptes. C'est dire que la jurisprudence qui leur est relative ne peut pas s'appliquer directement et sans réserves à la Cour des comptes. En particulier, lorsqu'il s'agit pour une commission d'enquête parlementaire d'examiner les agissements de la Cour des comptes, la question ne se pose pas exactement de la même manière que dans les cas où un citoyen invoque l'article 30 Cst. en contestant la validité d'un jugement rendu par un juge soupçonné de manquer d'indépendance. On ne trouve pas non plus dans les articles 141 Cstc. et 128 nCstc. de disposition comparable aux articles précités de la Constitution fédérale.

Dans ces conditions, il est douteux que la garantie de l'indépendance joue un rôle décisif dans le cadre des travaux de la CEP. Quelle que soit la nature du principe de l'indépendance appliqué à la Cour des comptes, de toute manière, il ne saurait faire obstacle aux investigations d'une commission parlementaire. En effet, l'indépendance doit se comprendre en harmonie avec les dispositions constitutionnelles qui subordonnent la Cour des comptes à la haute surveillance du Parlement. Quand celui-ci juge que la situation concrète justifie une enquête et nomme une commission chargée d'accomplir une mission précise, celle-ci doit pouvoir s'accomplir sans que l'indépendance de la Cour y fasse obstacle. Sinon, le système établi notamment par les articles 230 E et suivants LRGC serait inutile.

En l'occurrence, la CEP est tenue de déterminer les origines, les causes et les conséquences des problèmes de fonctionnement rencontrés par la Cour des comptes, notamment pour savoir si ces dysfonctionnements sont en rapport avec la mission et l'indépendance de la Cour des comptes. Aussi s'agit-il d'un examen qui porte sur le fonctionnement-même de la Cour et qui implique la recherche des faits qui entravent ce fonctionnement. Ces faits ne sont pas en relation directe avec l'activité matérielle de la Cour, que ce soit ses opérations d'audit ou la rédaction de rapports. Au surplus, les investigations portent nécessairement sur des actes, des documents ou des propos qui se situent dans le passé. En conséquence, les présentes

³¹ Voir par exemple **E. Grisel**, *Egalité, les garanties de la Constitution fédérale* du 18 avril 1999, Berne 2009, 2^e ed. p. 230, et les citations.

investigations menées par la CEP, n'ont pas de lien direct avec les opérations actuelles de contrôle de la Cour qui seules bénéficient de la garantie de l'indépendance et de l'autonomie.

Ainsi, d'une part, comme dans toutes les collectivités publiques de notre pays, le canton de Genève reconnaît un pouvoir de haute surveillance au Parlement sur les autres organes étatiques et, dans notre démocratie, il serait difficile de concevoir que la Cour des comptes y soit soustraite. D'autre part, la haute surveillance s'exerce naturellement avec une acuité particulière lorsqu'il s'agit d'une commission d'enquête nommée *ad hoc* en raison d'une situation exceptionnellement grave. Il n'est pas contesté que l'article 230 E LRGC s'applique aux difficultés qui peuvent survenir au sein de la Cour des comptes et que le Grand Conseil était donc en droit de confier une enquête à la Commission topique.

Le constituant et le législateur n'ont certes pas défini avec précision la portée de la haute surveillance sur la Cour des comptes, mais il était entendu, dès le départ, que le Grand Conseil « pourra prendre les mesures qui s'imposent en fonction des circonstances, notamment en cas d'insuffisance ou de faute de la part des magistrats de la Cour des comptes »³². Si l'article 230 E LRGC s'applique en l'espèce, il en va de même de l'article 230 G, alinéa 3, qui oblige tous les organes et agents de l'Etat à transmettre à la CEP les pièces en leur possession et à lui fournir tous les renseignements en rapport avec sa mission. En d'autres termes, les moyens d'investigation de la commission d'enquête sont en principe illimités et ne pourraient être restreints que pour des raisons précises, concrètes et déterminantes. Tel n'est certainement pas le cas de la garantie légale d'indépendance de la Cour, qui s'applique à son activité d'audit et non pas à la manière dont elle fonctionne.

Certes, comme le soussigné l'avait déjà relevé dans son avis de droit du 27 septembre 2012, publié en annexe du Rapport du 8 octobre 2012³³, la haute surveillance ne saurait s'exercer *a priori* ni même de façon concomitante, mais, en règle générale, *a posteriori*. Mais tel est bien le cas en l'espèce. De plus, la haute surveillance et les éventuelles enquêtes parlementaires ne doivent pas porter sur le contenu des décisions prises par l'organe en question. Ainsi, dans la mesure où l'analogie avec la haute surveillance des tribunaux est pertinente, on observe que le Parlement et ses commissions

³² Rapport du 3 mai 2005, PL 8447A p. 6.

³³ R 944 M2112, R707.

n'ont pas à prendre - et ne prennent effectivement pas - position sur le bien-fondé des jugements.

Ce principe s'applique naturellement aussi à la Cour des comptes, dont les actes matériels, c'est-à-dire les rapports ou les recommandations, n'ont pas à faire l'objet d'une enquête parlementaire ni d'un examen critique. Par contre, la manière dont la Cour des comptes assure sa gestion, exerce ses activités, définit une organisation interne opportune, peut faire l'objet d'investigations dans le cadre de la haute surveillance³⁴, et les pièces qui s'y réfèrent doivent être communiquées à la CEP, conformément à l'article 230 G LRGC. Ce dernier prévoit expressément que l'autorité requise ne saurait s'y opposer en invoquant le secret de fonction. A plus forte raison ne peut-elle pas faire valoir son indépendance pour refuser de transmettre les documents demandés. C'est d'ailleurs précisément pour lever ce genre de difficulté que le Grand Conseil a institué la CEP, de manière que les faits puissent être établis à la lumière de tous les documents et témoignages pertinents.

Il est arrivé en particulier aux commissions fédérales de gestion d'étendre leurs investigations au fonctionnement même du Tribunal fédéral et aux conséquences dommageables de problèmes relatifs au comportement d'un individu ou aux relations entre diverses personnes³⁵. Dans le cas des événements survenus au sein du Tribunal fédéral, les commissions de gestion des Chambres ont procédé à un examen minutieux de faits qui concernaient des individus et les rapports entre eux, non seulement à l'aide d'audition de témoins, mais aussi de la production de documents relatifs au fonctionnement de la Cour de cassation pénale, sans s'arrêter à la garantie de l'indépendance judiciaire, mais en se limitant à examiner d'éventuels manquements aux devoirs de fonction, à la violation de principes fondamentaux de procédure, du moins lorsque les procédures examinées étaient définitivement closes³⁶.

Les commissions ont souligné que des craintes pour l'indépendance judiciaire n'étaient pas justifiées. Le Tribunal fédéral, dans cette espèce, a remis aux commissions une liste d'affaires pertinentes, le procès verbal de sa séance plénière, les notes du juge incriminé, ainsi que des informations relatives à certaines procédures dans toutes les cours du Tribunal fédéral³⁷. Les constatations des commissions fédérales ont également porté sur les

³⁴ E. Baruh, op. cit. , p. 88ss, notamment no. 231.

³⁵ FF 2004 p. 5305, 5324ss.

³⁶ Ibid. p. 5316.

³⁷ Ibid. p. 5317.

délibérations internes de la Cour de cassation pénale, sur la manière dont étaient traitées les affaires par circulation, sur d'éventuelles manipulations de la rédaction des jugements³⁸. Dans d'autres cas plus ou moins comparables, on ne voit pas que les commissions de gestion se soient vu opposer l'indépendance de l'institution subordonnée à la haute surveillance. Il en ressort plutôt que tous les faits pertinents ont pu être établis d'une manière assez sûre³⁹ à l'aide des documents requis et remis sans difficulté. Dans l'espèce où il s'agissait d'un conflit interne au sein du Tribunal fédéral des assurances, les commissions se sont penchées sur le fonctionnement de l'organe judiciaire et sur des faits précis qui y sont survenus⁴⁰.

En définitive, la garantie de l'indépendance du contrôle confié à la Cour des comptes ne fait pas obstacle à des investigations menées dans le cadre de la haute surveillance par la Commission d'enquête parlementaire et ne permet pas à la Cour de soustraire à l'enquête les documents et pièces qui pourraient se révéler pertinents pour l'accomplissement de la mission confiée par le Grand Conseil à la CEP. Dans la mesure où il s'agit d'un examen *a posteriori* qui n'est pas en relation avec le contenu des audits menés par la Cour ni avec celui de ses rapports, mais bien du fonctionnement de la Cour, des relations entre ses membres, de sa gestion et de son organisation, elle ne saurait invoquer son indépendance pour refuser la production des pièces requises. Cette opinion se conforme à celle que l'avis de droit précité exprimait déjà et qu'il ne paraît pas utile de développer ici une nouvelle fois⁴¹.

4. Le principe de connexité

Si la garantie de la transparence des contrôles opérés par la Cour des comptes n'affranchit pas cette dernière de ses obligations de livrer à la Commission d'enquête parlementaire tous les documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, l'étendue de ses devoirs est cependant limitée par le principe de connexité. Non seulement la Commission doit se borner à vérifier que la Cour fonctionne d'une manière régulière et efficace, mais encore elle est tenue de restreindre ses investigations et ses réquisitions de pièces à ce qui est véritablement nécessaire à l'exercice de sa tâche ainsi définie. L'exigence de la connexité, qui découle déjà du principe constitutionnel de la

³⁸ Ibid. p. 5347ss.

³⁹ Voir FF 2010 p. 3561ss.

⁴⁰ FF 2005 p. 1792ss.

⁴¹ Avis du 27 septembre 2012, pp. 23ss.

proportionnalité, est au moins implicitement rappelé par l'article 230 G, alinéa 3, LRGC qui contraint les autorités cantonales à transmettre les pièces et à fournir les renseignements à la commission d'enquête, mais seulement « en rapport avec sa mission ».

C'est dire qu'entre les documents demandés par la Commission d'enquête parlementaire et les investigations dont elle est chargée doit exister un certain lien. La Commission ne peut donc pas formuler des réquisitions de caractère trop large, qui s'apparenteraient à une sorte de recherche « à l'aveugle ». Elle est bien plutôt tenue de se contenter d'exiger la production de documents relativement bien déterminés et pour des motifs suffisamment précis et concrets. Mais il faut également tenir compte de la nécessité impérieuse de la consultation de pièces écrites, qui sont généralement le seul moyen sûr de déceler la vérité. C'est pourquoi, à supposer que les pièces en question soient en rapport suffisant avec la mission de la commission, il n'y a pas lieu de distinguer entre les documents internes et externes de l'autorité ou de l'administration.

En conséquence, le principe de connexité s'applique certes, mais de manière souple. D'après la doctrine spécialisée et la pratique des commissions fédérales d'enquête parlementaire, « en règle générale, la récolte des documents est la première mesure d'instruction ordonnée par la commission. Aucune exigence n'est posée quant à la précision des réquisitions de produire. Au début de ses travaux, la commission se contente donc souvent d'inviter les unités administratives mises en cause à lui communiquer l'ensemble des documents qui se rapportent à l'affaire »⁴². Cette façon de voir est peut être un peu trop largement exprimée, car l'exigence de la connexité ne peut pas être entièrement mise de côté. Toutefois son application dépend des circonstances et doit s'adapter aux particularités de chaque affaire.

En définitive, il s'agit de déterminer ici dans quelle mesure les pièces réclamées par la Commission sont en rapport suffisant avec les tâches qui lui sont confiées par le Grand Conseil. Aussi n'y a-t-il rien d'autre à faire que rappeler d'abord les raisons qui sont à la base de la décision d'ordonner une enquête et de les confronter ensuite avec les documents litigieux réclamés à la Cour des comptes.

⁴² **E. Baruh**, op. cit. p. 158 no 403 et les citations des rapports des commissions parlementaires en Valais (2005) et à Bâle campagne (2003).

La motion acceptée par le Grand Conseil le 16 novembre 2012 a fait l'objet de deux rapports écrits. Le premier, du 8 octobre 2012, rappelait que les auditions menées par le bureau avaient fait ressortir de manifestes problèmes de fonctionnement au sein de la Cour, en particulier des divergences sur la méthode de travail et des entorses à la collégialité ; il en était résulté des conflits de personnes, des tensions, des insultes, voire des voies de fait, dont l'écho s'est retrouvé dans la presse. Voilà pourquoi il s'agirait d'examiner si les difficultés sont dues avant tout à un conflit de personnes ou à d'autres causes et si les activités de la Cour s'exercent en toute indépendance conformément à la loi⁴³.

Le second exposé des motifs, du 1^{er} novembre 2012, relève en outre que, selon certaines accusations de l'un des magistrats, le travail de la Cour est soumis à des influences qui mettent en cause son indépendance ; devant des accusations aussi graves, seule une enquête parlementaire permettrait d'apporter la preuve que la Cour est - ou n'est pas - indépendante. Mis à part ce point capital, l'enquête porterait également sur la rupture de collégialité. Mais la question de l'indépendance à l'égard de toute ingérence politique doit être tranchée dans le cadre de la haute surveillance et de l'enquête⁴⁴.

A la suite du débat du 16 novembre 2012, la motion tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire sur la Cour des comptes fut adoptée par 61 oui contre 27 non et 2 abstentions. Les délibérations ont fait ressortir que le Parlement s'inquiétait non seulement des accusations portées, mais aussi des divergences concernant la manière de travailler de la Cour. Lors d'une première délibération, certains députés avaient pensé qu'il s'agissait essentiellement d'une question de personnes et qu'une enquête ne se justifiait pas. Par la suite, diverses accusations ont été émises, et il paraît nécessaire de vérifier que la Cour s'acquitte de ses missions conformément à la loi. En particulier, il faut « dissiper justement toutes ces accusations gravissimes portées par un magistrat »⁴⁵. Plusieurs députés ont encore souligné la nécessité de faire la lumière sur les faits allégués et de donner à la population une information objective qui rétablisse la confiance dans la Cour des comptes.

⁴³ RD 944.

⁴⁴ M 2116.

⁴⁵ Intervention de Mme Loly Bolay lors de la séance du Grand Conseil du 16 novembre 2012 (Mémorial du Grand Conseil, 57^e législature - 4^e année - Session 01 (novembre 2012) - Séance 4 du 16.11.2012 à 17h05).

A la lumière des buts visés par le Grand Conseil, des tâches qu'il a expressément confiées à la CEP et des dénonciations qui ont motivé l'adoption de la motion, il apparaît que tous les documents relatifs au fonctionnement de la Cour, aux relations entre ses membres et à leur indépendance sont pertinents et peuvent à bon droit être réclamés par la Commission d'enquête parlementaire. En l'occurrence, les pièces requises concernent la liste des directeurs d'audit, une note du 23 août 2012 d'un groupe d'audit, les « notes, courriers électroniques ou tous autres écrits échangés entre les magistrats en lien » avec trois dossiers déterminés, les procès-verbaux du collège des magistrats et du plenum relatifs à un dossier nommément désigné, l'ensemble des lettres, messages électroniques, fax ou autres documents échangés par la Cour avec une institution précise, un projet de rapport du 21 février 2008 envoyé aux entités auditées en vue de sa publication. La production de ces documents ayant été refusée par la Cour des comptes, la Commission a renouvelé sa demande en la précisant encore davantage et en requérant, outre la liste des directeurs d'audit actuels et passés, des notes d'un magistrat nommément désigné et dont les dates exactes étaient citées.

Dans ces conditions, il est manifeste que les réquisitions de la CEP ne s'apparentent pas à une recherche « à l'aveugle » ni à une demande de caractère trop global, mais concernent justement les documents qui permettent de vérifier à la fois la véracité des allégations relatives aux conflits de personnes, la manière dont la Cour organise ses travaux et fonctionne dans des cas précis et, éventuellement, les manquements à l'indépendance du contrôle qu'elle doit exercer. C'est dire qu'il s'agit de documents qui sont en étroit rapport avec les missions de la CEP et que la Cour des comptes est tenue de lui remettre, conformément à l'article 230 G, alinéa 3, LRGC. Si elle devait s'y refuser, elle empêcherait la Commission d'établir les faits pertinents, enfreindrait la loi et se soustrairait en réalité à la haute surveillance prévue par la Constitution genevoise.

5. La protection des droits de la personnalité de tiers

Il est possible que la protection des droits de la personnalité de tiers impose quelques précautions s'agissant de la transmission de certaines pièces. Dans cette perspective, il convient d'abord, sur le fond, de peser les intérêts publics et privés qui sont en jeu, tout en tenant compte du fait que les membres de la Commission d'enquête sont eux-mêmes, ainsi que son personnel, tenus au secret de fonction. Quant à la procédure, des modalités sont concevables. En

particulier, les deux autorités concernées pourraient s'entendre pour rendre anonymes les renseignements contenus dans les pièces fournies, ce qui permettrait de protéger les individus, voire les organismes concernés qui ne sont pas visés directement par la présente enquête parlementaire. En dernière analyse, il se concevrait également que la CEP désigne une délégation qui consulterait sur place les documents les plus sensibles qui menaceraient de porter une grave atteinte aux droits de la personnalité des intéressés.

CONCLUSIONS

Conformément à l'article 230 G, alinéa 3, LRGC, la Cour des comptes est tenue de transmettre à la Commission d'enquête parlementaire les pièces que cette dernière lui a demandées et qui sont dans un rapport de connexité suffisant avec les tâches confiées à la Commission par le Grand Conseil. Pour s'y opposer, la Cour des comptes ne saurait invoquer ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni une éventuelle analogie avec la haute surveillance sur les tribunaux ni l'indépendance et l'autonomie du contrôle qu'elle est chargée d'opérer. Dans la mesure où les droits de la personnalité de tiers seraient gravement mis en danger, la procédure de transmission ou de consultation de certaines pièces pourrait être aménagée de manière à les préserver.

Préverenges, le 14 mars 2013

Etienne Grisel

Annexe IV : description du fonctionnement de la Cour des Comptes, selon M. Zuin (audition du 18/1/13)

La CEP a souhaité entendre tout d'abord M. Zuin, président en 2011 et 2012, sur le fonctionnement de la CdC. Ce dernier a remis à la CEP un document écrit ayant servi de fil rouge à son audition.

Concernant les dossiers à traiter, ce fonctionnement s'organise autour des trois magistrats titulaires et, actuellement, de onze auditeurs sous contrat de droit privé qui sont en interaction constante avec les magistrats. En cas de surcharge ou de récusation, les magistrats titulaires font appel aux magistrats suppléants.

Chaque année, la Cour a pu traiter environ une trentaine de dossiers, un peu moins de la moitié aboutissant à un rapport public allant de 20 à 100 pages. L'autre grosse moitié se conclut par une lettre motivée de non-entrée en matière qui peut faire de 1 à 15 pages, lesquelles sont publiées selon l'intérêt public qu'elles présentent.

Le rapport est le résultat d'un audit piloté par un magistrat délégué qui travaille avec une équipe de deux, trois ou quatre auditeurs pendant trois à douze mois selon les cas.

Le magistrat délégué, appelé « pilote », soumet ses travaux au collège de magistrats lors d'étapes-clés telles que la définition d'un plan de mission, le projet de rapport, le rapport final, afin de décider, collégialement, de la suite à donner. De ce fait, le rapport final (celui qui est signé) est un produit de la Cour des comptes et non pas du magistrat pilote. En d'autres termes, l'individu s'efface au profit de la collectivité, et le pilote n'a pas la possibilité de rédiger ses propres conclusions ou recommandations dissidentes.

Au sujet de la lettre motivée de non-entrée en matière, elle fait l'objet de recherches documentaires, voire d'entretiens avec le service de l'État concerné et est principalement menée par le magistrat délégué, parfois appuyé par un auditeur pendant un à six mois. Le magistrat délégué soumet son projet de non-entrée en matière au collège de magistrats afin de décider, collégialement, de la suite à donner.

La CdC fonctionne selon le principe de collégialité. Dès 2007, il a été décidé par les magistrats de fonctionner le plus possible par voie consensuelle lors des séances (séances hebdomadaires au minimum pour les collèges de magistrats titulaires, mensuelles pour les plénums de magistrats titulaires et suppléants) ou par voie de circulation lorsqu'on ne peut pas réunir les trois magistrats rapidement.

S'il n'est pas possible de décider par voie consensuelle, la décision se fait alors par vote qui se prend à la majorité avec un avis de minorité protocolé

soit dans le procès-verbal, soit en marge du procès-verbal de la séance concernée.

Une fois la décision prise, la décision engage tous les magistrats concernés. La collégialité s'exerce notamment sur des points-clés comme la fixation d'objectifs et de stratégies de la Cour.

Un deuxième principe est le principe de transparence de l'action de la Cour. Toute communication reçue à la Cour est listée, inventoriée et il est rendu compte de son traitement.

Troisième principe de fonctionnement : le métier d'audit. L'auditeur ne travaille pas comme dans un Tribunal, il ne sanctionne pas. L'auditeur récolte des données pour établir des constats et proposer des recommandations. L'approche d'audit vise donc à traiter des problèmes et à trouver des solutions pour améliorer le fonctionnement de l'administration.

Le quatrième principe est celui d'une action sans agenda politique de la mission de la Cour. Ce principe se démontre aussi quant à la récusation des magistrats. Chaque titulaire s'est au moins récusé une fois depuis 2007 dès qu'il estime qu'il a un lien d'intérêt, ou un lien d'amitié ou d'inimitié particulier qui serait à même de remettre en cause son jugement. Dès 2007, il a également été décidé de piloter des missions concernant des départements dirigés par des Conseillers d'État provenant des mêmes partis que les partis qui avaient présenté les magistrats à l'élection de 2006, afin de démontrer l'indépendance des magistrats de la Cour vis-à-vis des partis qui les avaient présentés.