



Date de dépôt : 3 juin 2024

Rapport
de la commission de contrôle de gestion sur la thématique
« Ressources publiques et campagnes électorales »

Rapport de Jennifer Conti (page 3)

Table des matières

Introduction	4
Contexte	4
Révision du mandat de septembre 2023	5
Méthodologie	6
Entretiens	6
Rapports de la Cellule enquêtes et investigations (CEI)	6
Analyse documentaire	8
Anonymisation du rapport	8
Freins aux travaux	9
Refus d’auditions	9
Demande LIPAD d’avril 2023 incomplète	9
Freins de nature plus générale	10
Cadre d’analyse	12
Conseil de l’Europe	12
Référentiel COSO	13
Quelques définitions	14
Règlements, directives applicables lors de campagnes électorales	14
Observations	16
1. Irrégularités dans deux recrutements	16
2. Un mélange des rôles	17
3. Des échanges d’e-mails évocateurs	20
4. Irrégularités dans l’attribution de deux mandats	23
Conclusion	27
Recommandation : renforcer la transparence	28

Rapport de Jennifer Conti

La commission de contrôle de gestion (CCG) a constitué, lors de sa séance du 11 septembre 2023, une sous-commission « Ressources publiques et campagnes électorales » chargée de faire la lumière sur les révélations touchant l'ancienne magistrate chargée du département de l'économie et de l'emploi (DEE).

Présidée par M^{me} Jennifer Conti (S) et composée de MM. Thierry Cerutti (MCG) et Yves Nidegger (UDC), la sous-commission s'est réunie à 21 reprises, entre le 15 septembre 2023 et le 21 mai 2024. Elle a procédé à 27 auditions pour un total de près de 40 heures de séances.

Tout au long de ses travaux, la sous-commission a été assistée par M^{me} Barbara Dellwo, secrétaire scientifique. Les procès-verbaux ont été tenus principalement par M^{me} Caroline Dang et M. Clément Magnenat, ponctuellement remplacés par M. Vincent Dey et M^{mes} Alexia Ormen, Lara Tomacelli, Clara Veuthey et Carla Hunyadi. M^{me} Ariane Tschopp, correctrice, a effectué la mise en pages et la relecture du présent rapport. Que toutes ces personnes soient ici vivement remerciées.

Lors de la présentation du rapport en commission, une minorité des commissaires a trouvé discutable le choix du terme « népotisme » pour qualifier le recrutement direct d'un chargé de communication stratégique et du développement organisationnel. La minorité a considéré que l'implication dans la campagne des communicants concernés était minime. Pour le surplus, la minorité ne partageait pas les observations relatives au caractère problématique de l'attribution des mandats.

Finalement, la commission de contrôle de gestion a fait sien le rapport de la sous-commission « Ressources publiques et campagnes électorales » lors de sa séance du 3 juin 2024 par 6 voix pour (2 S, 2 PLR, 1 LC, 1 UDC) et 1 voix contre (1 Ve).

Introduction

Contexte

En avril 2023, un député du Grand Conseil est alerté d'une potentielle participation de collaborateurs du DEE à la campagne personnelle de la magistrate. Dans le but de sauvegarder les éléments de preuve, il dépose une demande d'accès à des documents en application de la LIPAD.

Suite à des alertes sur de supposées vagues d'effacement d'e-mails pour supprimer toute trace potentielle de contribution à la campagne de l'ancienne magistrate, le même député dépose une dénonciation pénale au Ministère public pour gestion déloyale des intérêts publics et enrichissement illégitime.

En août 2023 paraissent dans la presse les révélations visant l'ancienne magistrate chargée du DEE en lien avec l'utilisation potentielle de ressources publiques à des fins de campagne personnelle. Ces révélations ont interpellé la CCG et suscité chez elle toute une série d'interrogations d'intérêt général.

Pour se déterminer sur la pertinence ou non de l'institution d'une sous-commission, la CCG a auditionné le Conseil d'Etat. Dans le cadre de cette audition, il a été porté à la connaissance des commissaires que ni règlements transversaux ni directives communes à l'ensemble des départements concernant les devoirs des conseillers d'Etat lors de campagnes électorales ne venaient compléter les normes auxquelles ils sont soumis, alors même que cette matière fait l'objet de recommandations internationales, notamment du Conseil de l'Europe dont la Suisse fait partie. Considérant qu'il y avait matière à agir, la commission de contrôle de gestion a institué le 11 septembre 2023 une sous-commission composée de trois membres.

La sous-commission avait pour mandat :

- d'investiguer sur l'existence éventuelle de règles applicables à l'intérieur de chaque département ;
- de faire la lumière sur l'ensemble des faits relayés par la presse s'agissant du département de l'économie et de l'emploi ;
- si ces faits étaient avérés, d'étendre les investigations aux autres départements ;
- à l'issue des travaux, de proposer des règles transversales pour prévenir l'utilisation abusive de ressources publiques à des fins personnelles ou partisans.

Révision du mandat de septembre 2023

Pour être efficace et attirer la plus grande confiance du peuple, l'action publique doit être transparente. En matière d'éthique publique, dans sa brochure *Transparence et gouvernement ouvert*, le Conseil de l'Europe cite entre autres comme bonnes pratiques la réalisation régulière d'audits internes et externes, ainsi que la protection des lanceurs d'alerte¹. Genève fait figure de bonne élève en la matière. En Suisse romande, elle fait partie des deux seuls cantons dotés d'une Cour des comptes dont les travaux contribuent à l'amélioration continue du service public, au même titre que ceux du service d'audit interne (SAI). Par ailleurs, ce dernier a mis en place en 2022 une plateforme sécurisée afin que tout collaborateur ayant connaissance d'une irrégularité dans le cadre de ses activités puisse lancer l'alerte de manière anonyme. Cette protection est fondamentale, car les employés sont souvent les premières personnes confrontées aux irrégularités².

La sous-commission n'a toutefois pas bénéficié des conditions nécessaires à la conduite satisfaisante des investigations envisagées initialement, à savoir une analyse complète des pratiques de l'ensemble des départements. En effet, le manque de transparence de certains processus étatiques, le refus d'acteurs clés de la campagne de 2023 d'être auditionnés, la culture de l'oralité au sein de l'Etat sont autant d'éléments qui ont rendu la sous-commission de contrôle de gestion tributaire des éléments fournis par les lanceurs d'alerte.

Par conséquent, sans élément concret et documenté sur les autres départements, la sous-commission a été dans l'impossibilité d'étendre son analyse de l'utilisation des deniers publics à des fins de campagne au-delà des activités du DEE entre 2021 et 2023.

¹ Conseil de l'Europe, (décembre 2018), *Transparence et gouvernement ouvert*, <https://rm.coe.int/booklet-a6-transparence-coll-ethique-publique-fr/1680907905>

² Conseil de l'Europe, (février 2019), *Ressources administratives et élections équitables*, <https://rm.coe.int/brochure-a6-fr-ressources-administratives-et-elections-equitables-ethi/1680931f6d&ved>

Méthodologie

Entretiens

Une source importante d'informations des travaux de la sous-commission a été les entretiens. Elle a entendu un nombre important de collaborateurs, anciens ou nouveaux, du DEE, ainsi que des membres de secrétariats généraux des autres départements.

Par souci d'efficacité et pour veiller à ne pas alourdir le processus de surveillance des prestations étatiques, la sous-commission de contrôle de gestion a, par deux fois, auditionné le SAI ainsi que la Cour des comptes³.

Les échanges avec le SAI ont permis à la sous-commission de confirmer des constats qu'elle a pu poser à l'issue de ses travaux :

- forte culture de l'oralité au sein de l'Etat de Genève ;
- poids de la hiérarchie au sein de l'administration ;
- processus papier ralentissant le processus de surveillance ;
- insuffisance de clés comptables apportant la transparence nécessaire à la compréhension des dépenses en matière de mandats.

Rapports de la Cellule enquêtes et investigations (CEI)

Dans un premier temps, la sous-commission a demandé à obtenir une copie des e-mails des collaborateurs du DEE transmis dans le cadre de la demande LIPAD. Afin de déterminer si une grande vague d'effacement d'e-mails avait été opérée, la sous-commission a eu recours à l'expertise de la CEI.

La CEI est une entité indépendante et autonome, rattachée directement au DIN, qui mène des enquêtes et investigations portant sur les systèmes d'information et de communication, parmi lesquels notamment la messagerie des collaborateurs de l'administration cantonale⁴.

³ La Cour des comptes travaille actuellement sur deux mandats ; le premier consiste en un audit sur les mandats donnés par l'administration cantonale à des tiers, et le second est un audit transversal des services de communication des départements.

⁴ La CEI est chargée de trois activités principales :

1. les enquêtes : sur ordre de la justice ou de la police (ordre de dépôt) ;
2. les investigations : sur ordre d'un conseiller d'Etat ou d'un secrétaire général en application de l'art. 23A RPAC ;
3. les procédures 4-yeux : consultation de données sur l'environnement de l'administration cantonale, par exemple la messagerie, en compagnie du demandeur.

La CEI existe depuis une vingtaine d'années. Elle est composée de trois membres. La cellule ne rend des comptes qu'à ses mandants et observe une stricte confidentialité sur les dossiers qu'elle traite, soit environ cinquante par année.

A la demande de la commission de contrôle de gestion, la cellule a produit deux rapports dont les objectifs respectifs étaient de distinguer les suppressions considérées comme « normales », effectuées par un utilisateur standard, de celles intentionnellement destinées à la destruction de données.

En synthèse, ils en ont conclu qu'il n'y avait pas eu d'effacement massif organisé. Mais précisons que la demande portait uniquement sur la dimension quantitative et pas qualitative (à ce moment-là, la sous-commission n'avait pas accès aux objets évocateurs des e-mails).

La sous-commission a par la suite demandé l'accès aux fichiers de journalisation⁵, puis aux journaux de transits⁶ des trois collaborateurs visés par la demande LIPAD. Ces demandes complémentaires lui ont permis :

- de constater que les éléments transmis dans le cadre de la demande LIPAD d'avril 2023 étaient incomplets ;
- d'identifier un dossier intitulé « Affaires Sensibles », avec deux sous-dossiers LIPAD Monnaie Léman et LIPAD GE Consomme Local, créés après la demande LIPAD (et vidés par la suite). Comme les intitulés portaient précisément sur les deux mandats dont l'attribution avait fait l'objet d'irrégularités, la sous-commission a demandé l'accès au contenu de ces e-mails.

Pour identifier s'il y avait un différentiel entre ce qui avait été fourni dans le cadre de la demande LIPAD et l'extraction réalisée par la CEI, la sous-commission a comparé les objets des e-mails pour obtenir un tableau, dont voici une illustration :

⁵ Il s'agit de l'enregistrement dans des « fichiers journaux » ou « logs » des activités des utilisateurs (création, déplacement ou suppression de messages). Ceci permet d'assurer la traçabilité des actions des utilisateurs dans un système informatique avec un grand nombre d'acteurs.

⁶ Ces derniers retracent l'ensemble des transits e-mails sur une messagerie.

Demande LIPAD (avril 2023)	Investigations CEI (mai 2024) Objets des e-mails
/	campagne [magistrate] - prochains événements
/	campagne [magistrate] - prochains événements publics et divers
/	Dernières informations médiatiques de la campagne
Transmis	événements campagne
/	Flyer campagne CE - suite séance de ce matin
/	FW: Informations pour flyer et site campagne CE
/	Fwd: [magistrate]- campagne [du parti politique C] - Demande pour un tournage - IMPORTANT
/	Fwd: Flyer campagne CE - suite séance de ce matin
/	Fwd: Informations pour flyer et site campagne CE
/	Fwd: Informations pour flyer et site campagne CE
/	Fwd: Mobilisons-nous pour le 2ème tour de campagne au Conseil d'Etat
/	Fwd: OJ séance de campagne CE- [parti politique C]/[parti politique T] - ve 17.03.23
/	Fwd: Ordre du jour séance de campagne CE [parti politique C]/[parti politique T] 03.03.2023 8h00
/	Fwd: PV séance de campagne CE-[parti politique C]/[parti politique T] - ve 13.01.23
/	Fwd: Vidéo campagne au CE
/	Fwd: Vidéo campagne au CE
/	Fwd: Visuels CE pour campagne réseaux sociaux
/	RE: campagne [magistrate] - prochains événements
/	RE: campagne [magistrate] - prochains événements publics et divers
/	RE: [magistrate] - campagne [parti politique C]- Demande pour un tournage - IMPORTANT
/	Re: Flyer campagne CE - suite séance de ce matin
/	RE: Ordre du jour séance de campagne CE [parti politique C]/[parti politique T] 03.03.2023 8h00

Analyse documentaire

La commission de contrôle de gestion a analysé toute une série de documents : directives internes, cahiers des charges, analyses des processus de recrutement.

Anonymisation du rapport

Pour anonymiser au maximum le rapport, lorsque cela était possible et sans incidence sur la compréhension des faits, la sous-commission a veillé à ne pas citer les fonctions exactes, mais à utiliser des formules plus vagues comme « représentant du département » ou « communicant » et à tout mettre au masculin.

En revanche, la sous-commission n'a pas été en mesure de réaliser cette démarche pour l'association Monnaie Léman, concernée par l'attribution d'un mandat soumis à investigation, la sous-commission ayant estimé que la copie d'écran de la page d'accueil du site internet les-idees.ch était trop évocatrice pour être exclue du rapport.

Freins aux travaux

Refus d'auditions

Quatre personnes clés de cette campagne 2023 ont refusé les invitations d'auditions de la sous-commission :

- l'ancienne magistrate chargée du DEE ;
- le chef de campagne de l'ancienne magistrate ;
- l'employé externe chargé de la campagne sur les réseaux sociaux politiques ;
- le chargé de communication stratégique et du développement organisationnel.

A titre d'exemple, sans l'audition de l'employé externe chargé des réseaux sociaux politiques, la sous-commission a été dans l'impossibilité de déterminer s'il a été le seul à s'acquitter de cette tâche.

Demande LIPAD d'avril 2023 incomplète

Quelques points de repère

11 avril 2023 : première demande LIPAD portant uniquement sur l'agenda et les e-mails du porte-parole.

21 avril 2023 : le secrétaire général demande formellement à la CEI d'enregistrer l'ensemble des e-mails.

24 avril 2023 : extension du périmètre de la demande LIPAD, qui porte désormais également sur l'agenda et les e-mails du chargé de la communication stratégique et du développement organisationnel, ainsi que du chargé d'information et de communication.

3 août 2023 : courrier informant le député demandeur LIPAD que le DEE tient à sa disposition un classeur contenant une partie des documents sollicités.

9 août 2023 : le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence recommande de transmettre la documentation, y compris ceux du chargé de communication stratégique qui s'était opposé à la demande.

6 septembre 2023 : 100% des éléments demandés sont transmis au député.

Courant août 2023 : l'ancienne magistrate se connecte à l'une de ses boîtes e-mail restée ouverte pour procéder à des effacements.

Les travaux de la sous-commission ont permis d'obtenir les informations suivantes :

- certains collaborateurs ont effacé des e-mails : « [...] il n'y a pas eu de demande d'effacement à proprement parler, mais l'ambiance était suffisamment présente pour que les personnes soient poussées à effacer ».
- les trois collaborateurs concernés ont procédé eux-mêmes à la sélection d'e-mails qu'ils estimaient relever de la campagne de la magistrate pour répondre à la demande LIPAD ; c'est donc sans surveillance externe que les trois collaborateurs ont procédé à la sélection d'e-mails potentiellement incriminants.

Compte tenu des éléments susmentionnés, la sous-commission a demandé à la CEI des compléments d'investigations mentionnés plus haut (voir chapitre « Méthodologie »). Ceux-ci ont permis à la sous-commission de constater que de nombreux e-mails dont l'objet était en lien avec la campagne ne figuraient pas dans les documents transmis dans le cadre de la demande LIPAD.

Freins de nature plus générale

Forte culture de l'oralité au sein de l'Etat

Il ressort des travaux de la sous-commission qu'il existe au sein de l'Etat une certaine culture de l'oralité. Lorsque les informations et les décisions clés ne sont pas documentées de manière adéquate, cela rend difficile voire impossible de suivre et de comprendre les processus décisionnels ou d'attester de certains échanges.

A titre d'exemple, un des collaborateurs ayant œuvré pour la campagne dit avoir signalé à ses deux supérieurs hiérarchiques la nature très « campagne privée » de ses tâches, et l'un d'eux lui aurait dit de poursuivre ainsi. En l'absence de traçabilité des échanges, il est impossible pour la sous-commission de documenter ce fait plus avant.

Processus papier

Le processus d'attribution des mandats s'effectue essentiellement au format papier. Les documents physiques sont non seulement sujets à des pertes, des altérations ou des erreurs, mais ils sont également difficiles à partager de manière efficace et transparente. De plus, ils ne peuvent pas faire l'objet d'une analyse rapide et précise sous format de tableau de bord, par exemple. Ce sont ainsi plus de 3000 documents qui ont été transmis à la sous-commission pour analyse.

Système de clé comptable ne permettant pas une analyse aisée

En l'absence d'une clarté comptable adéquate, il est difficile de retracer les flux financiers et de déterminer aisément dans quel but les ressources publiques sont dépensées en période électorale. Le Conseil de l'Europe recommande par exemple d'analyser si, en période électorale, les dépenses en matière de communication augmentent. En l'occurrence, le processus d'attribution des mandats (qui s'élevaient à 135 563 000 francs en 2022) n'est pas doté d'un système de clé comptable suffisamment détaillé pour permettre de disposer d'une vue d'ensemble des sommes d'argent public sollicitées pour financer des événements de communication et relations publiques dans l'ensemble des départements, et ce, en période électorale.

Six mois d'attente pour auditionner la CEI

Selon l'art. 201A, al. 7 LRGC, la commission de contrôle de gestion « peut 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 lui soit opposable ».

Toutefois, en application de l'art. 23A, al. 5 RPAC, les investigations de la CEI se font sur ordre d'un conseiller d'Etat ou d'un secrétaire général. Se fondant sur le RPAC exclusivement, le Conseil d'Etat a dans un premier temps bloqué la demande que la sous-commission avait adressée à la CEI. S'en sont suivis plusieurs échanges de courriers entre le Conseil d'Etat et le Bureau du Grand Conseil avant que la sous-commission puisse enfin auditionner les experts de la CEI, près de six mois après sa demande initiale.

En outre, la sous-commission a été interpellée par le fait que l'un des communicants faisant l'objet de cette demande LIPAD ait été informé par son supérieur hiérarchique du contenu exact du rapport de la CEI. Un rapport confidentiel qui était destiné uniquement à la commission de contrôle de gestion : « *[son supérieur hiérarchique] lui a indiqué que suite à une demande de la sous-commission, l'OCSIN a récemment analysé les e-mails qui avaient été « poubellisés » de février à décembre et qu'il en est ressorti que 170 e-mails ont été poubellisés. On lui a dit que l'analyse de ces 170 e-mails a révélé qu'il n'y avait pas du tout eu de poubellisation systématique des e-mails, contrairement à ce qui a été dit par [le député Y].* »

Cadre d'analyse

Conseil de l'Europe

Dans un premier temps, le cadre qui a structuré l'analyse de la sous-commission est celui du Conseil de l'Europe. Dans sa brochure *Ressources administratives et élections équitables*, visant à faciliter la détection des cas d'utilisation de ressources publiques lors de campagne électorale, le Conseil de l'Europe fournit toute une série de questions dans différents domaines (liste non exhaustive) :

Le degré de sensibilisation au problème et aux cas d'utilisation abusive de ressources administratives

- Dans quelle mesure la classe politique et l'administration publique ont-elles conscience du problème de l'utilisation abusive de ressources publiques ?
- Qu'en est-il de la capacité et de la volonté de reconnaître le problème et de modifier des pratiques susceptibles de constituer un abus ?
- Semble-t-il y avoir une prise de conscience au sein de la société civile ?
- Les médias exercent-ils leur mission de « garde-fou » ? (Y a-t-il des médias indépendants qui dénoncent des cas concrets d'utilisation abusive ?)

Volonté politique et renforcement des freins et contrepoids

- Existe-t-il des codes de conduite et des chartes éthiques complétant le cadre juridique général afin de prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives ?

Information, sensibilisation et formation

- Une formation sur les normes et pratiques pertinentes est-elle dispensée aux acteurs concernés (organes de gestion électorale, partis politiques, candidats, observateurs électoraux) ?
- Y a-t-il des instructions internes et une formation des agents de la fonction publique traitant de la conduite nécessairement non partisane de l'exécutif ?
- Y a-t-il des activités de sensibilisation pour tous les acteurs de la société civile ?

Ces questions offrant un cadre global de réflexion, le Conseil de l'Europe propose également une liste d'exemples pratiques d'utilisation de ressources administratives à des fins de campagne électorale. Les ressources peuvent être financières, matérielles, humaines, juridiques, symboliques, de communication. En l'occurrence, la sous-commission a retenu comme cas concret que « des candidats exigent de fonctionnaires ou d'agents publics qu'ils assurent des tâches liées à leur campagne électorale [...] »⁷.

Référentiel COSO

Dans un second temps, pour structurer son analyse, la sous-commission a pris comme référence les composantes d'un bon environnement de contrôle, tel que le définit le référentiel de contrôle interne COSO.

Dans un souci de bonne gestion des deniers publics et pour un service public de qualité, au sein de l'Etat de Genève, tout un système de contrôle interne est mis en place pour assurer la maîtrise de ses activités. Avec un budget annuel de fonctionnement 2023 de 11 481 000 000 francs, un système de contrôle interne performant est fondamental.

Le référentiel COSO classe en cinq composantes les dispositifs qu'un organisme doit définir et mettre en œuvre pour maîtriser au mieux ses activités : environnement de contrôle, évaluation des risques, activités de contrôle, information et communication et surveillance.

Un bon environnement de contrôle comprend :

- une direction exemplaire qui façonne le comportement éthique des collaborateurs ;
- des compétences et des qualités personnelles des collaborateurs adaptées aux exigences des postes ;
- une communication et une mise en œuvre de l'intégrité et des valeurs éthiques ;
- des directives concernant la conduite des collaborateurs⁸.

⁷ Conseil de l'Europe, (février 2019), *Ressources administratives et élections équitables*, p. 17.

⁸ Administration fédérale des finances, (janvier 2019), *Guide du système de contrôle interne*, p. 12, www.voefrw.ch/f/downloads/publikationen/arbeitshilfen/IKS_Leitfaden_f.pdf

Quelques définitions

Népotisme

La sous-commission retient comme définition du népotisme celle de Transparency International, à savoir : « le népotisme est le fait pour des dirigeants de favoriser l'ascension de leur famille ou de leur entourage, au détriment des processus de sélection ordinaires, du mérite et de l'intérêt général »⁹.

Période électorale

La sous-commission considère que la période électorale débute à partir du moment où la magistrate est officiellement désignée candidate à sa propre réélection, à savoir le 21 mai 2022.

Règlements, directives applicables lors de campagnes électorales

Cadre légal

Lors de son audition, le Conseil d'Etat a exposé les règlements et directives applicables aux conseillères et conseillers d'Etat et aux collaboratrices et collaborateurs de l'Etat lors de campagnes électorales (voir annexe). La sous-commission a retenu en particulier que l'art. 23A, al. 3 RPAC spécifie que toute propagande politique est interdite et que l'agent public doit respecter sa hiérarchie et lui obéir, tant dans ses relations de travail dans le respect des décisions politiques et administratives prises par la hiérarchie et en les mettant en œuvre¹⁰.

Toutefois, il doit « refuser d'obéir à des directives ou des ordres (clairement) illégaux, et il peut aussi sauter un ou plusieurs échelons hiérarchiques, voire, en dernier ressort, s'adresser à des instances extérieures à l'administration, lorsqu'il constate des agissements illicites commis par sa hiérarchie (cas de lanceurs d'alerte). Ceci découle du fait que la fidélité est due à l'Etat en général, et non à une autorité ou à un supérieur en particulier »¹¹.

⁹ Amnesty International, Lexique de la corruption, <https://carto.transparency-france.org/lexicon>

¹⁰ VERNIORY/WAELTI, Le devoir de réserve des fonctionnaires, spécialement sous l'angle du droit genevois, AJP 2008/7.

¹¹ Présentation du Conseil d'Etat, septembre 2023.

Pas de directive transversale

L'inexistence de directive transversale concernant la conduite des collaborateurs durant la campagne électorale a été l'un des facteurs décisionnels déterminants pour le lancement de la sous-commission. Les commissaires ont également pu constater qu'il n'y avait pas d'action de sensibilisation au comportement à avoir dans le cadre d'une campagne.

La plupart des auditionnés ont toutefois qualifié la distinction entre ce qui relève de la communication du département et ce qui relève de la campagne personnelle comme une « règle tacite », une règle « très claire ».

Conflit d'intérêts

En complément, l'Etat dispose d'une directive portant sur les conflits d'intérêts et avantages octroyés aux membres du personnel de l'administration cantonale par des tiers¹².

¹² 01.07.06 Conflits d'intérêts et avantages octroyés aux membres du personnel de l'administration cantonale par des tiers, <https://www.ge.ch/document/010706-conflits-interets-avantages-octroyes-aux-membres-du-personnel-administration-cantonale-tiers>

Observations

1. Irrégularités dans deux recrutements

Quelques points de repère

28 mars 2021 : élection de la magistrate à la partielle du Conseil d'Etat.

30 avril 2021 : la magistrate entre en fonction à la tête du DEE.

17 mai 2021 : engagement d'un premier conseiller personnel à 60%.

1^{er} juin 2021 : engagement d'un second conseiller personnel à 60% ;

engagement d'un chargé de la communication stratégique et du développement organisationnel à 40%, puis 50% dès le 1^{er} septembre 2022.

1^{er} mars 2022 : engagement d'un nouveau porte-parole à 100%¹³.

15 mars 2022 : départ de l'ancien porte-parole du DEE.

1^{er} juillet 2022 : engagement d'un chargé d'information et de communication à 100%.

Janvier 2023 : départ du secrétaire général du DEE.

Au sein de l'Etat, l'ensemble des règles encadrant le recrutement se trouvent dans le Mémento des instructions de l'OPE (MIOPE)¹⁴. Dans celui-ci, il est clairement indiqué que les principales étapes du processus de recrutement sont les suivantes¹⁵ :

1. publication du poste (et transmission à l'office cantonal de l'emploi) ;
2. réception et analyse des dossiers ;
3. entretiens ;
4. grille d'analyse : justification des raisons pour lesquelles le candidat choisi est le plus adapté au poste.

Deux rôles clés vont être engagés, sans respect des processus en vigueur :

- le poste de chargé de la communication stratégique et du développement organisationnel va faire l'objet d'un engagement direct, sans publication d'annonce ; cette personne, qui a été présentée comme une amie de longue date de la magistrate par plusieurs sources, a également œuvré à sa campagne en 2021 ;

¹³ En remplacement de l'ancien porte-parole démissionnaire.

¹⁴ Fiche MIOPE 01.01.02 Recrutement, sélection et engagement du personnel.

¹⁵ <https://www.ge.ch/document/13712/telecharger>

- le second poste, celui de porte-parole, fera l'objet d'une publication de poste, mais pas d'analyse documentée des compétences et de l'expérience au regard des besoins du poste ; aucun autre candidat ne sera reçu en entretien.

2. *Un mélange des rôles*

Tout d'abord, pour comprendre au mieux cette observation, voici une vision d'ensemble des différents intervenants :

Externe à l'administration	Rôle politique	Administration cantonale
Chef de campagne	Conseiller personnel à 60% Classe 29 ¹⁶	Secrétaire général adjoint chargé de communication (SGA COM) ou porte-parole à 100% Classe 27
Chargé des réseaux sociaux politiques	Conseiller personnel à 60% Classe 29	Chargé de la communication stratégique et du développement organisationnel à 50% Classe 27
		Chargé d'information et de communication à 100% Classe 20

Peu de temps après sa prise de fonction, la magistrate va demander à un fonctionnaire de gérer ses réseaux sociaux personnels. Ce dernier va lui rappeler le cadre et la magistrate lui assurera qu'une personne sera engagée à terme pour assurer cette tâche.

Deux ou trois conseillers personnels ?

Ensuite, différents auditionnés ont fourni une définition peu claire du rôle exact du chargé de communication stratégique et du développement organisationnel. Différents auditionnés l'ont identifié comme le « troisième conseiller personnel ». Certains ont avancé qu'il est fort probable que son

¹⁶ Les activités des conseillers personnels (aussi appelés chefs de cabinet) de l'ancienne magistrate ne font pas l'objet du rapport de la sous-commission. Selon le statut qui leur est conféré depuis la révision de l'art. 8A LPAC (30.04.2022), ces derniers disposent d'un poste politique et ont le droit d'œuvrer à la campagne de leur magistrat. Ils doivent pouvoir adopter la ligne de leur magistrat, sans qu'on le leur reproche d'avoir violé le devoir de réserve. Par ailleurs, leur engagement est régi par un contrat de droit privé. Leur rôle et leur statut sont donc très différents de ceux des SGA COM.

précédent rôle actif dans la campagne de 2021 de la magistrate ait contribué à entretenir le flou dans la compréhension exacte de son rôle, ainsi que des motifs mêmes de son engagement.

Un chef de campagne / compagnon

Un élément fort va créer une certaine confusion dans les rôles : le chef de campagne est également le compagnon de la magistrate. Il va fortement solliciter les fonctionnaires, en leur envoyant des demandes et des commentaires.

A titre d'exemple, suite à un événement, il transmet le discours de la magistrate aux fonctionnaires et au chargé des réseaux sociaux politiques (rôle externe) et suggère qu'« [...] on devrait communiquer sur les réseaux sociaux [...] ». Malgré l'existence des séances du lundi qui avaient pour but de distinguer ce qui relevait de la campagne et de l'action du département, le chef de campagne adresse cette demande non seulement à la personne qui était censée réaliser la tâche, mais également aux trois communicants de l'administration cantonale.

En outre, l'un des conseillers personnels va même adresser au chef de campagne un e-mail sur les risques liés au département :

« Voici les sujets « à risque » évoqués ce matin :

- Secrétaire général DEE – une réponse à la QUE sera donnée au GC des 2-3 mars
- Sur la personne de [chef de campagne] et les mandats liés au Léman
- Le salaire minimum dans le tissu associatif»

Pour illustrer la confusion des rôles, retraçons les étapes de traitement d'une demande médiatique :

1. un journaliste contacte le parti politique pour une interview ;
2. le parti politique relaie la demande à la magistrate ;
3. la magistrate demande à ses deux conseillers personnels, au chargé de communication stratégique et à son chef de campagne s'ils connaissent la radio en question ;
4. le chef de campagne relaie la demande d'analyse au chargé d'information et de communication ;
5. le chargé d'information et de communication transmet son analyse au chef de campagne.

Confusion dans le cahier des charges

Selon le cahier des charges du porte-parole, ce dernier était chargé de : « gérer les réseaux sociaux personnels de la magistrate / du magistrat, en cas d'indisponibilité de ses collaboratrices / ses collaborateurs personnels ». Alors que le statut et les prérogatives des conseillers personnels et des SGA COM diffèrent fortement, une telle confusion des rôles est hautement problématique.

Départ de deux hauts fonctionnaires

Par ailleurs, au cours de ces deux années de mandat, deux personnes ayant des rôles clés au DEE et disposant d'une solide expérience de l'administration publique vont quitter le département : le porte-parole et le secrétaire général. A ce propos, un des auditionnés reporte que « *comprenant que le rôle de SG était un rôle qui aurait dû être plus important, [il] a demandé, quelques mois après son entrée au DEE, pourquoi le secrétaire général n'était pas d'avantage inclus dans les séances. [II] a compris que la magistrate ne faisait pas confiance à son secrétaire général, ce qui est très problématique pour le fonctionnement d'une administration publique* ».

Manque d'expérience

Pour terminer, il est important de noter qu'aucun des rôles clés en fonction ne disposait d'une expérience professionnelle au sein d'un environnement aussi spécifique : « *La critique d'amateurisme qui est faite dans ce dossier est liée au manque d'expérience* ».

Un des communicants va reporter à la sous-commission que son image du job était celle qu'il s'était faite dans le cadre de son emploi précédent : « *[il] indique que ses homologues [hors de Genève] ont des contacts avec des députés, avec les partis et que ces échanges font partie de la mission. [II] a compris que cela n'était pas la même chose à Genève, notamment après avoir échangé avec un collègue qui l'a rendu attentif à certains éléments* ».

3. Des échanges d'e-mails évocateurs

Quelques points de repère

10 février 2023 : le conseiller personnel envoie un e-mail alertant sur les risques relatifs à l'attribution de mandats à des organisations proches du chef de campagne et au départ du SG.

Courant février 2023 : il est rappelé aux collaborateurs de faire attention et de ne pas contribuer à la campagne ; malgré cette alerte, les collaborateurs vont continuer à répondre aux sollicitations du chef de campagne.

Courant mars 2023 : certains collaborateurs vont effacer des e-mails.

18 avril 2023 : un chargé de communication répond à la demande du chef de campagne portant sur l'analyse d'un média.

Les échanges d'e-mails auxquels la sous-commission a eu accès lui ont permis de mettre en lumière différentes actions liées à la campagne, en voici quelques extraits :

Le porte-parole va faire une suggestion quant à la stratégie de campagne : *« Intéressante déclinaison que [la magistrate] a aussi faite autour de la revalorisation des commerces de quartier... L'occasion de rappeler les actions qu'elle a entreprise là autour... Il faudra aussi qu'elle se positionne sur la proposition sur le sujet du [parti politique Z] (La candidate au Conseil d'Etat [...] veut introduire la déduction sociale du loyer, une disposition qui existe déjà dans le canton de Vaud mais qui ne fait pas l'unanimité à Genève – C'est l'une des propositions phares du programme [de la] candidate [du parti politique Z] au Conseil d'Etat : [...]) »*

Un des autres communicants va répondre aux sollicitations du chef de campagne, en particulier des demandes d'analyse média : *« [...] Jamais entendu parler de [radio Y]. En creusant un peu, il semblerait qu'ils aient débuté autour de septembre 2022 seulement, et ne compte que 171 followers sur Instagram pour un média qui se veut multigénérationnel. Les élections genevoises semblent être le seul sujet d'actualité local qu'ils ont partiellement couvert. Je crains une audience extrêmement limitée à ce stade, à voire si ça vaut l'investissement de temps. En espérant que mes remarques soient utiles »*.

Ou encore lorsque le chargé d'information et de communication fournit une analyse sur un média qu'il adresse au chef de campagne et à la magistrate.

Toujours à la demande de la magistrate, ce communicant élabore une analyse du compte Twitter de la magistrate et adresse des recommandations sur le comportement à opter face aux commentaires désobligeants.

La sous-commission a également consulté un e-mail où l'un des communicants va donner des recommandations quant aux améliorations à apporter à une vidéo de campagne.

Alors que la magistrate dispose de deux conseillers personnels dédiés à ce type de tâches, elle demande au chargé d'information et de communication de contacter le secrétariat du parti politique T pour coordonner la remise de la photo de campagne.

Une demande trop campagne

La sous-commission dispose d'une trace écrite où l'un des communicants exprime clairement que l'action demandée est trop campagne. En l'occurrence, la magistrate demande à ses communicants de répondre au questionnaire d'une plateforme en ligne d'aide au vote. Comme il s'agit de définir un profil politique de la candidate, il est attendu de cette dernière qu'elle réponde elle-même à ce type de questionnaire :

La magistrate écrit au chef de campagne et aux deux conseillers personnels, avec en copie le porte-parole et le chargé de la communication stratégique et du développement organisationnel : « *Encore des devoirs à faire* ».

Le porte-parole répond au chef de campagne : « *Qui s'en occupe C'est très campagne non ? [Chef de campagne,] qu'en dis-tu ?* »

Le chef de campagne répond au porte-parole (avec en copie les deux conseillers personnels et le chargé de la communication stratégique) : « *Oui, je suis d'accord, je pense que c'est plus campagne personnelle que campagne institutionnelle, indéniablement !* »

Le porte-parole répond : « *et pour suivre [le conseiller personnel], c'est effectivement à la magistrate de répondre ou à qqn qui suit dans son cerveau !* »

A deux mois des élections, l'un des communicants fait part de sa déception à un journaliste sur le refus de sa collègue de traiter un sujet « trop proche des élections » : « *PS : j'en profite pour te dire que j'ai trouvé dommage que vous n'avez rien fait sur le projet Diagnostic-action – la transition vers la durabilité – CP du 26 janvier. [Le journaliste] était là... mais visiblement on est trop proche des élections nous avait-[il] averti. c'est un peu tôt, non ? pour des élections qui ont lieu le 2 avril [...] dommage*

parce que trois entrepreneurs étaient là pour témoigner et il y avait vraiment une matière intéressante ! »

En plus des différents éléments exposés précédemment, les investigations complémentaires effectuées par la CEI ont mis en lumière une liste d'e-mails, non transmis dans le cadre de la demande LIPAD, dont l'objet contenait le mot « campagne ». Voici un extrait pour le chargé de communication stratégique :

campagne [magistrate] – prochains événements

campagne [magistrate] – prochains événements publics et divers

Dernières informations médiatiques de la campagne

événements campagne

Flyer campagne CE – suite séance de ce matin

FW : Informations pour flyer et site campagne CE

Fwd : [magistrate] – campagne [du parti politique C] – Demande pour un tournage – IMPORTANT

Fwd : Mobilisons-nous pour le 2^e tour de campagne au Conseil d'Etat

Fwd : OJ séance de campagne CE- [parti politique C]/[parti politique T] – ve 17.03.23

Fwd : Ordre du jour séance de campagne CE [parti politique C]/[parti politique T] 03.03.2023 8h00

Fwd : PV séance de campagne CE-[parti politique C]/[parti politique T] – ve 13.01.23

Fwd : Vidéo campagne au CE

Fwd : Visuels CE pour campagne réseaux sociaux

RE : campagne [magistrate] – prochains événements

RE : campagne [magistrate] – prochains événements publics et divers

RE : [magistrate] – campagne [parti politique C] – Demande pour un tournage – IMPORTANT

Re : Flyer campagne CE – suite séance de ce matin

RE : Vidéo campagne au CE

Re : Visuels CE pour campagne réseaux sociaux

sujet campagne politique GE 19h30 RTS TV

Textes pour la campagne [magistrate] [parti politique C] /[parti politique T] : flyer – site – citation

TR : Idée pour un texte [parti politique C] /[parti politique T] pour la campagne

TR : OJ séance de campagne CE – [parti politique C] /[parti politique T] – ve 02.12

TR : séance visio campagne

TR : Vidéo campagne au CE

4. Irrégularités dans l'attribution de deux mandats

Mandat à une plateforme de mise en relation de commerçants et producteurs locaux

Quelques points de repère

1^{er} juin 2022 : la direction générale du développement économique, recherche et innovation (DG DERI)¹⁷ transmet à la magistrate une note informative de 3 pages dans laquelle elle analyse le projet de mandat et émet un préavis négatif.

2 juin 2022 : le secrétaire général confirme le préavis négatif.

17 juin 2022 : la magistrate confirme dans une annotation du document sa volonté de retenir ce projet « *conformément à échange de vive voix avec [...]* ».

31 août 2022 : la DG DERI signe le mandat en indiquant : « *ok pour la forme du mandat, pour le fond voir note du 1/6/2022* ».

Conformément à la directive transversale « Contrats de prestation de service » EGE-02-36_V2, la pratique au sein du DEE était que la définition du besoin métier incombait au responsable métier. A cet égard, un représentant du département explique que « *[les répondants métiers définissent] les prestations dont le département a besoin et ensuite ils recherchent des mandataires pour réaliser cette prestation. Or, ici, le processus s'est passé dans le sens inverse : ils ont été invités à une séance au sein de laquelle des personnes proposaient un mandat ; cette situation semblait déjà un peu délicate* ».

Pour les collaborateurs de la DG DERI, il s'agissait plus d'une subvention que d'un mandat. Il est même fait référence à un « *mécanisme troublant : lorsqu'une personne vient au sein du département en présentant un projet pour lequel elle demande de l'argent, cela relève en effet davantage d'un mécanisme de subventionnement* ».

Sur le papier, le projet semblait répondre à un choix politique (durabilité et économie de proximité). Ce projet visait à mettre en place une plateforme qui mettait en relation les commerçants et les producteurs locaux.

Dans les faits, l'auditionné explique que « *ce qui les a choqués était le fait qu'ils avaient l'impression de donner de l'argent à une idée* ». Le document montrait des lacunes en matière de :

¹⁷ La DG DERI a changé de nom, désormais il s'agit de l'office cantonal de l'économie et de l'innovation.

- définition du besoin ;
- gouvernance ;
- étude de marché (il n’y en avait pas).

L’auditionné explique que *« le DEE ne [pouvait] pas soutenir en l’état un tel projet car il n’y [avait] aucune démonstration de fait d’un projet mature et construit. Il indique que le fait qu’il n’y ait pas de business plan ou d’étude de marché [était], à la base, rédhibitoire »*.

Cette analyse critique a fait l’objet d’une note à l’attention de la magistrate : *« à savoir qu’ils souhaitaient une analyse de marché plus poussée avec une définition plus claire du besoin. Autrement dit, ils se demandaient si cela faisait sens de donner un tel mandat pour soutenir ce projet »*.

Malgré ce retour négatif, l’ancienne magistrate va *« leur intimer l’ordre d’aller de l’avant et de soutenir ce projet »*.

« [...] La volonté de la magistrate était de soutenir ce projet à travers un mandat et le rôle de son équipe est aussi d’exécuter la volonté d’un conseiller d’Etat ».

Mandat à une monnaie locale

Quelques points de repère

2022 : un conseiller personnel sollicite oralement un collaborateur de la DG DERI pour analyser une demande de mandat ; ce dernier ne va pas entrer matière, car *« à travers ce mandat, ils pouvaient en effet imaginer qui pouvait être derrière, du moins qui avait été derrière ce projet à un certain moment ; ils ont donc signifié [au conseiller personnel] qu’ils ne participeraient pas à ce mandat »*.

9 décembre 2022 : réunion entre l’association Monnaie Léman, des représentants du DEE, du département du territoire (DT) et le conseiller d’Etat du DT.

18 janvier 2023 : Monnaie Léman envoie au DEE et au DT une proposition de mandat ; s’ensuivent de nombreux allers-retours entre les différents départements.

13 avril 2023 : signature du mandat, à propos duquel on indique à la sous-commission que c’est *« par parallélisme des formes que le magistrat en charge du DT signe le mandat, usuellement au DT, ce sont les offices et services qui signent les mandats et contrats dans le respect des règles d’engagement financier »*.

Comme pour l'attribution du premier mandat, celui-ci ne fait pas l'objet de l'expression d'un besoin du département, le besoin vient de l'association. Un autre point commun est la dimension intangible du projet : « *celui-ci était peut-être plus exploratoire qu'un mandat centré sur des prestations concrètes. L'objet en question était de nature à être un projet pilote en quelque sorte et il n'y avait pas vraiment la possibilité de se baser sur quelque chose de réellement tangible* ».

Lorsque la sous-commission interroge deux collaborateurs qui ont participé au processus d'attribution du mandat sur le potentiel conflit d'intérêts de signer, à 17 jours de l'échéance du second tour de l'élection du Conseil d'Etat, un mandat à un organisme très proche du chef de campagne de la magistrate, personne n'y voit un potentiel conflit d'intérêts.

Une personne auditionnée confirme à la sous-commission qu'elle va vérifier par un coup de téléphone auprès de l'association demandeuse, qu'elle a présidé durant plusieurs années¹⁸, si le chef de campagne n'est plus à la tête de l'association Monnaie Léman.

Après l'attribution du mandat, le chef de campagne va continuer à communiquer avec les conseillers personnels et les trois autres communicants du DEE par le biais de l'adresse e-mail les-idees.ch. Selon le site internet, « *LES IDEES est un Bureau d'étude, de conseil, de promotion et de mise en réseau d'acteurs publics et privés, dans les domaines politiques, environnementaux et sociaux* »¹⁹.

Il est précisé que LES IDEES est le soutien de projets comme Le Léman (image ci-dessous).

¹⁸ Cette personne démissionnera de ses fonctions au sein du comité de l'association dès son engagement à l'Etat en 2021.

¹⁹ Consulté le 13.05.2024, disponible sous : Liberté – Egalité – Solidarité – Idées pour un développement écologique et social (les-idees.ch).

Liberté - Egalité - Solidarité

LES IDEES

Idées pour un développement écologique et social

ACCUEIL SOUTIEN DE PROJETS NOS DOMAINES D'EXPERTISE LES IDEES ÉDITIONS PROJETS RÉALISÉS CONTACT

*LES IDEES est un Bureau d'étude, de conseil, de promotion et de mise en réseau
d'acteurs publics et privés,
dans les domaines politiques, environnementaux et sociaux*

fondé en 2006 par Jean Rossiaud et basé à Genève

POLITIQUE PUBLIQUE DE PROXIMITÉ

GOUVERNANCE MONDIALE ET TRANSLOCALISME

LES IDEES ENCADRE ET AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE PROJETS AU NIVEAU LOCAL ET INTERNATIONAL

SOUTIEN DE PROJETS

FORUM DÉMOCRATIQUE MONDIAL



QUARTIERS COLLABORATIFS



MONNAIE LÉMAN

Conclusion

Au vu des différentes observations exposées dans ce rapport :

- irrégularités dans le recrutement de deux communicants qui vont participer à la campagne, dont l'un est clairement un cas de népotisme ;
- trois communicants qui vont réaliser des actions de campagne ;
- conflit d'intérêts dans l'attribution d'un mandat à une association portée par le bureau d'étude de son chef de campagne, signé 17 jours avant les élections cantonales ;
- attribution d'une subvention déguisée en mandat,

la sous-commission peut conclure que des ressources publiques ont été utilisées à des fins de campagne électorale.

Lorsqu'un magistrat au sommet de la pyramide étatique ne respecte pas le cadre prévu, il est très difficile pour les employées et employés de s'y opposer, une situation renforcée au sein de l'Etat où le poids de la hiérarchie est considérable. Raison pour laquelle les systèmes d'alerte anonyme ont une fonction centrale.

En l'occurrence, sans les lanceurs d'alerte, sans des médias qui ont joué leur rôle de « garde-fou », selon le terme consacré par le Conseil de l'Europe²⁰, de tels faits n'auraient jamais été portés à la connaissance de la population ni fait l'objet de prises de décisions politiques visant à ce que l'argent public ne soit plus utilisé à des fins privées.

²⁰ Conseil de l'Europe, (février 2019) *Ressources administratives et élections équitables*, p. 59.

Recommandation : renforcer la transparence

Pour empêcher que l'argent public soit utilisé à des fins privées, pour réduire le risque de népotisme qui peut compromettre l'efficacité et l'efficience du service public et nuire à l'image de l'Etat en tant que serviteur des intérêts de la population²¹ et suite aux difficultés d'accès aux informations auxquelles la sous-commission a été confrontée, sa recommandation principale est d'améliorer la transparence de l'Etat :

- renforcer la sensibilisation des collaborateurs à la non-utilisation de ressources publiques en matière de campagne électorale (via des e-learning et journées de formation interdépartementales à une année de la campagne avec rôles transversaux)²² ;
- renforcer la transparence du processus de recrutement et le contrôle du respect des processus existants ;
- compléter le vade-mecum du Conseil d'Etat avec des règles éthiques de bonne gouvernance et prévoir un processus de contrôle entre pairs ;
- digitaliser le processus d'attribution des mandats et développer des outils de pilotage ;
- mettre en place un système de clés comptables permettant une meilleure compréhension des flux financiers liés à l'attribution des mandats ;
- renforcer la sensibilisation et la formation des collaborateurs de l'Etat aux demandes LIPAD ;
- prévoir un accès facilité de la commission de contrôle de gestion à la Cellule enquêtes et investigations.

²¹ Conseil de l'Europe, (juillet 2019), *Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux*, p. 9.

²² Conseil de l'Europe, (février 2019), *Ressources administratives et élections équitables*, p. 59.

Audition Commission contrôle de gestion (04.09.2023)

4 demandes formulées (courriel secrétaire scientifique) :

- Expliquer les différences entre conseillers personnels et communicants départementaux, ainsi que le cadre légal (clarté)
- Expliquer les interactions entre ces fonctions
- Expliquer comment les "magistrats-candidats" concilient leur fonction avec la campagne électorale
- Existe-t-il des règlements, directives concernant les devoirs des conseillers d'Etat ou des fonctionnaires lors de campagnes électorales ?

Rappel : objectifs du Grand Conseil relatifs à la fonction de conseiller personnel

Travaux parlementaires	Nouveau statut de conseillère ou conseiller personnel
Objectifs poursuivis	<ul style="list-style-type: none"> • La magistrate ou le magistrat peut s'entourer d'une, d'un ou plusieurs collaborateurs personnels • La conseillère ou le conseiller personnel "arrive" avec la magistrate ou le magistrat et "repart" avec elle ou lui • Engagement de durée déterminée soumis au CO par analogie (pas de statut d'employé / de fonctionnaire) • C'est un poste politique; ce n'est pas un poste de l'administration cantonale • La conseillère ou conseiller personnel doit viser les intérêts de sa magistrate ou son magistrat • La conseillère ou conseiller personnel doit pouvoir adopter la ligne de sa magistrate ou son magistrat, sans qu'on lui reproche d'avoir violé le devoir de réserve

Différences entre CP et SGA com et cadre légal ^(1/4)

	Conseiller personnel (CP)	Secrétaire général adjoint chargé de communication (SGA COM)
Statut	<i>ad hoc</i> (Art. 8A LPAC et contrat-type)	Fonction permanente
Supérieur hiérarchique	Conseillère/Conseiller d'Etat	Secrétaire général
Durée d'engagement	Déterminée (législature + 3 mois)	Indéterminée (période probatoire de 2 ans)
Secret de fonction	Soumis (art. 9A LPAC + contrat-type)	Soumis (art. 9A LPAC)
Devoir de réserve	Non soumis (art. 8A LPAC)	Soumis (art. 20 ss RPAC)

Différences entre CP et SGA com et cadre légal ^(2/4)

	Conseiller personnel (CP)	Secrétaire général adjoint chargé de communication (SGA COM)
"Pouvoir d'injonction"	Aucun pouvoir d'injonction sur les membres de l'administration ou des établissements publics (art. 8A LPAC)	Aucun, sauf en cas de délégation expresse du SG
Traitement	Classe 29	Classe 25 à 27
Résiliation des rapports de service	En tout temps (contrat-type); toutes postulations ultérieures à un poste au sein EGE ou EPA doivent être soumises à l'approbation du Conseil d'Etat (art. 8A LPAC).	<i>Employée/employé</i> : chacune des parties peut mettre fin aux rapports de service en respectant le délai de résiliation (art. 21 LPAC). <i>Fonctionnaire</i> : Motif fondé (art. 22 LPAC).

Différences entre CP et SGA com et cadre légal ^(3/4)

	CP	SGA COM
Mission / responsabilité permanente, pendant la législature	<ul style="list-style-type: none"> la conseillère d'Etat ou le conseiller d'Etat décide de la mission de sa conseillère ou conseiller personnel accomplir les tâches confiées par sa conseillère d'Etat ou son conseiller d'Etat rapporter exclusivement à sa conseillère d'Etat ou son conseiller d'Etat le devoir de diligence est le même que pour les autres membres du personnel (par exemple: respect de l'intérêt de l'Etat; entretenir une attitude digne et correcte avec sa hiérarchie, collègues, avec le public, etc.) 	<p>1/ cadre supérieur : "appelés [...] à préparer, proposer ou prendre toute mesure ou décision propre à l'élaboration et à l'exécution de tâches fondamentales de pouvoir exécutif" (RCSAC, art. 2, al.1)</p> <p>2/ SGA (générique) : piloter ou contribuer à des projets et dossiers de politiques publiques</p> <p>3/ SGA com :</p> <ol style="list-style-type: none"> Garantir la communication efficace et pertinente des orientations et décisions stratégiques et politiques Réaliser les stratégies de communication départementales, interne et externe

Différences entre CP et SGA com et cadre légal ^(4/4)

	Conseillère ou conseiller personnel	Secrétaire général adjoint chargé de communication
Mission / responsabilité en fin de législature	<ul style="list-style-type: none"> selon le mandat confié par la ou le conseiller d'Etat, l'assister dans les opérations de campagne électorale selon le mandat confié [...] préparer les débats entre candidats, élaborer notes, textes, discours, etc. selon le mandat confié [...], faire le lien avec le parti/ comité de campagne, y compris pour les actions de communication de la candidate ou du candidat 	<ul style="list-style-type: none"> la mission et la responsabilité ne changent pas! en revanche, des tâches peuvent être spécifiques à la fin de législature par exemple, contribuer à l'élaboration du bilan de la législature, recensant les réalisations du département garantir la communication de ce bilan en interne et à l'externe.

Interactions entre fonctions CP et SGA COM : exemple DF

-> Travail en équipe au sein du SG DF : interactions continues entre tous

- Relations fonctionnelles
 - Concertation et collaboration
 - Prise d'information des SGA com auprès de CP (pour connaître au besoin ligne politique)
- Séance com régulière entre SGA com, CP, SG et CE en plus des réunions bihebdomadaires entre CE-SG-CP et les SGA
- Exemple : rédaction exposé des motifs projet de budget
 - Élaboration 1^{ère} version au niveau de la DGFE, en concertation avec SGA Fin
 - Lecture SGA com et propositions de changements, corrections (plutôt forme et formulation que le contenu)
 - Revue CE-SG-CP et finalisation en équipe
 - (transmission au Conseil d'Etat, etc.)

Conciliation fonction magistrat avec la campagne électorale : exemple DF

Séparation entre les "2 fonctions" :

- Campagne menée en parallèle au travail quotidien et aucune interaction avec le quotidien du département, sauf :
 - Agenda de la magistrate (un seul agenda), donc implication nécessaire assistante de la magistrate
 - Echanges et interactions magistrat avec son CP
 - Demandes médias participation à débats électoraux adressées aux SGA com (porte d'entrée habituelle et destinataires premiers de toute demande médias au quotidien)
- "La fonction de conseiller d'Etat, c'est 24/24 365 jours/an et en tous lieux!"
 - Exemple : rencontres, conférence et dîner dans le cadre d'une journée organisée par une grande banque en mars 2023
 - Conférence sur les enjeux fiscaux actuels
 - Événement organisé indépendamment des élections : juxtaposition temporelle avec la campagne!

Règlements, directives concernant les devoirs des Conseillers d'Etat lors de campagnes électorales

-> Pas de dispositions spécifiques, mais les grands principes s'appliquent à un Conseiller d'Etat de façon générale; l'activité est cadrée, notamment, par les normes suivantes:

- Art. 314 CP: **gestion déloyale des intérêts publics**

Les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, lèsent dans un acte juridique les intérêts publics qu'ils ont mission de défendre sont punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

- Art. 10 LECO: **interdiction d'accepter des dons**
- Art. 5 RCE: **secret de fonction**
- Art. 19, al. 1 LRGC: **serment**
- Vade-Mecum: cadeaux reçus

- **Droits politiques**

Vade-Mecum: Les membres du Conseil d'Etat peuvent intervenir à titre individuel dans les campagnes cantonales et fédérales, à condition de ne pas donner l'impression d'agir au nom de l'autorité ou en leurs fonctions.

Règlements, directives concernant les devoirs des fonctionnaires lors de campagnes électorales

-> Les dispositions générales s'appliquent :

- Les membres du personnel :
 - sont tenus au respect de l'intérêt de l'Etat et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice (art. 20 RPAC)
 - se doivent, par leur attitude de justifier et de renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet (art. 21, let. c RPAC)
 - se doivent d'assumer personnellement leur travail et de s'abstenir de toute occupation étrangère au service pendant les heures de travail.
- Toute propagande politique est interdite (art. 23A, al. 3 RPAC).

Règlements, directives concernant les devoirs des fonctionnaires lors de campagnes électorales

-> devoir de fidélité (respect de la hiérarchie) et légalité :

Verniory/Waelti: L'agent public doit respecter sa hiérarchie et lui obéir, tant dans ses relations de travail qu'en respectant les décisions politiques et administratives prises par la hiérarchie et en les mettant en œuvre.

On notera néanmoins que le principe de la légalité - rattachée à l'obligation de respect des valeurs fondamentales de l'Etat - prime le principe hiérarchique:

l'agent public doit donc refuser d'obéir à des directives ou des ordres (clairement) illégaux, et il peut aussi sauter un ou plusieurs échelons hiérarchiques, voire, en dernier ressort, s'adresser à des instances extérieures à l'administration, lorsqu'il constate des agissements illicites commis par sa hiérarchie (cas de whistleblowing). Ceci découle du fait que la fidélité est due à l'Etat en général, et non à une autorité ou à un supérieur en particulier.