

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Daniel Zaugg, Ivan Slatkine, Jacques Jeannerat, Pierre Conne, Charles Selleger, Patrick Saudan, Christophe Aumeunier, Alain Meylan, Fabienne Gautier, Francis Walpen, Serge Hiltpold, François Haldemann, Nathalie Schneuwly, Antoine Barde, Renaud Gautier, Pierre Weiss, Beatriz de Candolle, Elisabeth Chatelain, Stéphane Florey, Patrick Lussi, Christina Meissner

Date de dépôt : 29 juin 2012

Projet de loi

modifiant la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration (LECO) (B 1 15) (Organisation des départements sur la base des politiques publiques)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 1 et 2 (nouveaux, les al. 1 à 5 anciens devenant les al. 3 à 7)

¹ Le Conseil d'Etat détermine le nom des départements, leur organisation et leur coordination.

² Il se fonde sur les principes d'efficacité, d'efficience, de transparence et de cohérence et organise les départements sur la base des politiques publiques de l'Etat. Il veille en particulier à réunir les politiques publiques connexes ainsi qu'à placer, dans la mesure du possible, chaque politique publique sous la responsabilité d'un seul conseiller d'Etat.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

A Genève, s'il est, hélas, des choses qui ne changent pas, d'autres changent bel et bien, et même parfois trop ! L'organisation de l'administration cantonale en départements fait la course en tête dans cette seconde catégorie. A tel point qu'il est presque coutumier, aujourd'hui, de chambouler l'organigramme au début de chaque nouvelle législature. Coûts inutiles, transparence réduite, cohérence douteuse, tels sont les désavantages de cette pratique bien genevoise. Au crépuscule des travaux de l'Assemblée constituante, l'occasion est belle de prévoir des pistes de mise en œuvre résolument novatrices, dans le but de gommer ces imperfections qui n'ont rien d'une fatalité. Les auteurs estiment qu'il convient d'aller dans trois directions : associer le parlement, éviter les remaniements systématiques à chaque début de législature et fixer dans la loi les principes directeurs devant fonder l'organisation de l'Etat.

I. Le droit et la pratique actuels

La constitution en vigueur, en particulier ses articles 118 et 119, confère au Conseil d'Etat, exerçant le pouvoir exécutif et dirigeant de ce fait l'administration cantonale, la plus grande latitude qui soit. Quant à la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration (LECO), elle ne fixe aucun principe directeur et se contente d'indiquer que le Conseil d'Etat « règle les attributions des départements » (art. 2, al. 1 LECO).

En conséquence, à l'aube de chaque législature, peu après son élection, le gouvernement revoit librement l'organisation des départements. Depuis 1993, soit en 19 ans, il s'est livré à cet exercice à 5 reprises. Petit florilège : le département de justice et police était aussi celui des transports dans les années 1990, avant d'en être amputé, de devenir le département des « institutions » puis de redevenir le département de la sécurité mais aussi de... l'environnement. Le département des affaires sociales et de la santé en 1993 a perdu la santé en 2005 pour recevoir l'emploi, la santé ayant été transférée au département de... l'économie. Quant à l'aménagement et aux constructions, depuis 1993, ils ont un temps été réunis, pour être séparés, puis réunis à nouveau au sein du même département, en 2009.

En résumé, on l'aura compris, l'organisation de l'administration en départements est du seul ressort du Conseil d'Etat, qui fait un usage intensif de cette prérogative certes traditionnelle d'un exécutif, sans qu'il soit possible, pour le parlement comme pour le citoyen lambda, de comprendre les motifs objectifs – lorsqu'il y en a – qui justifient ces bouleversements.

II. L'Assemblée constituante innove : le parlement associé

Si l'ancienne constitution ne prévoit guère de cadre, et encore moins de procédure de contrôle, elle n'interdit pas au législateur d'introduire dans la loi, la LECO, un certain nombre de principes directeurs tels que ceux énoncés par le présent projet. Le Conseil d'Etat resterait maître en sa demeure, seul un *corpus* de règles minimales devant être respectées est proposé.

L'Assemblée constituante a innové. L'article 106, al. 2 du projet adopté le 31 mai 2012 a la teneur suivante :

«² Toute modification de la composition des départements est soumise pour approbation au Grand Conseil. Ce dernier se détermine par voie de résolution à la séance qui suit la proposition du Conseil d'Etat. »

Les auteurs du présent projet se réjouissent de cette avancée. Là encore, le Conseil d'Etat est préservé dans son rôle de chef de l'administration, mais le parlement est associé à toute réorganisation. Pour le surplus, le législateur reste parfaitement libre, en cas d'adoption de la nouvelle constitution par le corps électoral le 14 octobre, de fixer un certain nombre de principes, sous réserve de la disposition sur le « département présidentiel », responsable de certaines tâches sur la base directe de la constitution (art. 106, al. 3 du projet).

En cas de refus (de la totalité) du texte constitutionnel le 14 octobre, il serait possible, si tel est le désir du parlement, de déposer un projet de loi constitutionnelle qui reprendrait ce mécanisme adopté par une large majorité de l'Assemblée constituante, pour qu'il soit intégré à la constitution actuelle, qui resterait en vigueur.

III. Commentaire et argumentaire : le projet en bref

Les deux premiers des trois points évoqués en introduction ont été abordés précédemment : l'Assemblée constituante s'en est occupée. Le parlement devrait donc pouvoir, à l'avenir, intervenir en cas de réorganisation insatisfaisante. Un garde-fou bienvenu pour assurer dans la durée une certaine cohérence et éviter des coûts inutiles.

Reste la question des principes devant, en amont, guider le Conseil d'Etat dans sa tâche lorsqu'il dessine les contours de l'organisation administrative.

Tandis que le nouvel art. 2, al. 1 LECO ménage la compétence traditionnelle du Conseil d'Etat d'organiser ses services comme il l'entend, l'art. 2, al. 2 introduit les principes fondamentaux que sont efficacité, efficience, transparence et cohérence. En outre, le Conseil d'Etat est chargé de fonder son organisation sur la base des politiques publiques de l'Etat, de réunir ces dernières et d'éviter, dans la mesure du possible, qu'elles ne soient placées sous la responsabilité de plusieurs départements.

Depuis le budget 2011, le budget et les comptes de l'Etat de Genève, dont l'adoption et l'approbation constituent incontestablement des actes politiques majeurs, sont déclinés non plus en chapitres et sous-chapitres correspondant à l'organisation administrative mais en 16 grandes politiques publiques (Sécurité et population, Emploi et marché du travail, Justice, Santé, Mobilité, Formation, etc.). Pour les auteurs du présent projet, il va de soi que désormais, cette méthode, nettement plus transparente en ce sens qu'elle permet de mieux identifier les priorités et les objectifs en rapport avec les moyens alloués, doit constituer la base de l'organisation de l'Etat en départements.

Les politiques publiques connexes doivent par ailleurs, et c'est logique, être réunies : l'emploi et l'économie, la santé et le social, etc. De même, les composantes d'une même politique n'ont pas à être éparpillées au sein de plusieurs départements, sous réserve de l'impossibilité technique de procéder autrement pour certains services. Ce mode de faire permettrait une transparence et une cohérence accrues : les raisons motivant l'organisation des départements n'auraient, alors, plus trait essentiellement aux préférences des élus et à des contingences politiques, mais aux politiques publiques elles-mêmes, réunies pour former un ensemble cohérent dans chaque département. L'Etat a d'ailleurs tout à gagner en efficacité et en efficience à réunir des politiques publiques connexes (économie et emploi, etc.) et à ne pas les fragmenter à l'excès.

En somme, la proposition s'avère à la fois modérée et novatrice. Dans le canton de Neuchâtel, une loi formelle adoptée par le Grand Conseil fixe la liste des départements (art. 40 de la loi neuchâteloise sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale). Cette solution paraît toutefois excessivement rigide, d'autant que Genève compte 7 départements et non seulement 5. Pleinement compatible avec le projet de nouvelle constitution comme avec la constitution actuelle, le présent projet de loi fixe pour la première fois des critères clairs et pertinents, notamment au regard de la présentation du budget et des comptes. Les politiques publiques doivent se

trouver au cœur de l'organisation de l'Etat : elles sont ses missions et les responsabilités des conseillers d'Etat. Le citoyen devrait d'ailleurs s'y retrouver plus facilement et garder désormais le fil de législation en législation. Enfin, le respect de ces principes d'organisation, qui conduirait à des remaniements moins fréquents et moins profonds et faciliterait très probablement l'approbation par le parlement, permettrait de travailler dans la durée et de réaliser de substantielles économies.

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