



Commission 3

« Institutions : les trois pouvoirs »

Rapport sectoriel 304

Etablissements de droit public autonomes & Organes de surveillance

Rapporteur : Patrick-Etienne Dimier

30 avril 2010

Version finale

Table des matières

Introduction.....	4
304.1 Etablissements de droit public autonomes	8
304.2 Hospice général	17
304.3 Organes de surveillance.....	21
Table des thèses.....	27

Introduction

a) Les travaux de la commission

Bien qu'elle ait consacré huit séances de travail, auditions comprises, aux établissements de droit public autonomes, d'une part, et aux organes de surveillance, d'autre part, la commission 3 a souffert d'un manque de temps pour faire le tour du sujet.

Le rapport qu'elle livre aujourd'hui doit donc être considéré comme provisoire. Il mérite d'être retravaillé. Certaines des thèses retenues doivent être confrontées aux avis des milieux intéressés, ainsi qu'aux travaux des autres commissions de la Constituante.

Dans la mesure du possible, la commission va approfondir d'ici la séance plénière la problématique. Elle se réserve de préciser, voire de modifier certains points du présent rapport.

b) Les points forts

- Sur le chapitre des établissements autonomes de droit public, la commission a choisi l'option de renoncer à en énumérer la liste dans la Constitution.

Cette décision aurait pour conséquence, par exemple, qu'il ne serait pas fait mention dans la Constitution des Services industriels (art. 158 à 160 Cst. actuelle), de l'Aéroport International de Genève, des Transports publics genevois (art. 160C al. 3 Cst. actuelle) ou des Hôpitaux universitaires genevois (art. 172-173) (ces trois derniers établissements de droit public autonomes n'étant sauf erreur pas expressément mentionnés dans l'actuelle Constitution).

La formule ainsi choisie l'a été dans l'attente du résultat des travaux des autres commissions qui se sont penchées sur certains de ces établissements autonomes de droit public.

Par ailleurs, la formule permet la création ou la suppression d'établissements de droit public autonomes, par exemple ceux de moindre importance, sans avoir à recourir à un vote populaire, la décision étant laissée au seul Grand Conseil, sous réserve d'un éventuel référendum.

Ainsi, la commission s'est avant tout concentrée sur les principes de gouvernance de ces établissements de droit public autonomes, qu'elle estime devoir figurer, dans leurs grandes lignes, dans le texte constitutionnel.

Les principes de gouvernance retenus par la commission doivent aussi s'appliquer aux fondations de droit public. En effet, en pratique, celles-ci ne se distinguent guère des établissements de droit public autonomes. Ces fondations de droit public étant fort nombreuses et d'importance inégale, il ne se justifie pas non plus d'en dresser la liste, changeante au fil des ans, dans notre Constitution.

- La commission a tenu à réserver un sort particulier à l'Hospice général.

Genève présente en effet la particularité de confier l'aide sociale (l'ancienne « assistance publique ») à un établissement de droit public autonome, ancestral.

Certains cantons semblent nous envier cette particularité.

Ne faisant apparemment pas l'objet de critiques importantes, la formule ainsi choisie par Genève, de déléguer l'aide sociale à l'Hospice général, doit être maintenue aux yeux de la commission. Celle-ci n'a pas jugé opportun de réintégrer l'Hospice général dans le giron de l'Etat. Pour ce motif, il est apparu nécessaire de maintenir dans leur esprit dans la Constitution les actuels art. 170 à 170B, en procédant à leur « toilettage ».

- Pour ce qui est des **organes de surveillance des collectivités publiques**, la commission a considéré que le dispositif actuel présente des incohérences et des insuffisances.

Comme dans toutes les entreprises publiques ou privées, l'Etat au sens large devrait disposer :

- d'un contrôle interne qui devrait être systématique et général, mais qui aujourd'hui reste lacunaire dans certains départements ;
- d'un organe d'audit interne (l'Inspection cantonale des finances, ICF), qui effectue ses contrôles selon les règles de la légalité, de la régularité et de la rentabilité, ainsi que selon les principes généraux de la révision et de l'audit. L'ICF, qui dépend hiérarchiquement du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, est rattachée administrativement au département des finances. Elle s'assure que les services fonctionnent conformément aux processus et aux méthodologies de sécurité et d'efficacité définis, contrôle que la tenue de la comptabilité se fait selon la loi, que les comptes sont bouclés annuellement correctement et que les états financiers sont exacts et honnêtement établis.

Forts de ces constats, les commissaires ont estimé qu'il convenait effectivement de changer les pratiques actuelles et d'instaurer un contrôle interne systématique à l'intérieur de chaque département et de doter le gouvernement d'un véritable outil d'audit interne à son service, en l'occurrence l'ICF.

Pour une minorité, la Cour des comptes est un organe politique dans la mesure où elle est issue d'une élection populaire, à la différence de la France, par exemple, où il s'agit d'organes administratifs, qui sont nommés. Pour la majorité de la commission, tout au contraire, le fait que la Cour des comptes soit composée de magistrats élus lui accorde une légitimité indiscutable.

Les auditions ont en outre permis de comprendre que certains départements n'ont pas de contrôle interne et, qu'en outre, la Cour des comptes s'est vue refuser la production de certains documents lors de ses investigations. Ces constats ont conduit la commission à vouloir inscrire dans la Constitution à la fois un système de contrôle interne département par département, un audit interne au service de l'Exécutif et un audit externe au service des parlementaires et des citoyens. Il convient, en outre, d'inscrire dans la Constitution l'impossibilité d'opposer le secret de fonction à la Cour des comptes et d'obliger l'autorité exécutive ainsi que les administrations qui en dépendent à lui prêter un appui sans réserve lors de ses investigations.

La commission s'est majoritairement ralliée à l'idée de la nécessité d'une révision externe qui ne dépend pas du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, les auditions ont convaincu la commission qu'il convenait de rattacher les tâches de l'actuelle commission d'évaluation des politiques publiques à la Cour des Comptes, ce qui sous-entend, bien évidemment, que cette dernière recevra une dotation en personnel spécialisé qui lui permet d'accomplir cette nouvelle tâche.

Dans l'esprit des commissaires, ce transfert implique celui des collaborateurs de la CEPP et d'une partie des collaborateurs de l'ICF à la Cour des comptes.

La commission a estimé que l'intégration de l'évaluation à la Cour des comptes ajoutera à cette dernière un outil technique précieux lui permettant une meilleure analyse des dépenses publiques et lui donnera la possibilité de « creuser » en menant une mission ad hoc en cas de problème.

Enfin, d'autres commissaires plaidaient pour que la future Constitution ne précise pas à quel organe, Cour des comptes ou entreprises privées, incombe la révision externe des comptes de l'Etat, cette question relevant de la loi et d'autres ont estimé que de confier l'audit externe à des entreprises privées aurait un coût démesuré. Cet argument a été contré par l'affirmation selon laquelle plus le système de contrôle interne et l'audit interne sont performants, moins l'audit externe est cher.

En dernier lieu, la commission s'est penchée sur le rôle des commissions parlementaires de contrôle de gestion d'une part et des Finances d'autre part.

Selon cette vision les commissions parlementaires, de nature politique et non pas technique, doivent intervenir en fin de parcours sur la base des rapports d'audit interne et externe et font de la gestion politique et non plus technique.

c) Les auditions

- A propos de l'Hospice général, la commission a auditionné MM. Pierre MARTIN-ACHARD et Bertrand LEVRAT, respectivement président et directeur général de l'Hospice général.

Après une présentation historique de l'institution datant de 1535, ils expliquent pourquoi, à leurs yeux, elle mérite d'être préservée et de figurer dans la Constitution. M. LEVRAT en profite pour insister sur une notion qui lui tient particulièrement à cœur et qui devrait selon lui figurer dans la Constitution genevoise, celle de dignité humaine.

Point central de cette audition, la notion d'autonomie de gestion est abordée par M. LEVRAT. Il rappelle que l'Hospice général est un établissement public autonome qui est en charge de la mise en œuvre de la politique sociale dont le cadre est défini par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Il s'agit bien d'une autonomie et non d'une indépendance.

Le Conseil d'administration est le garant d'une représentation de la société civile et d'un soutien à la direction. Il compte des représentants des communes genevoises, des sensibilités politiques présentes au Grand Conseil, un représentant du personnel notamment. Cela permet un contrôle démocratique de l'intérieur. Le Conseil d'administration appuie l'action de la direction et le contrôle.

A propos de contrôle MM. MARTIN-ACHARD et LEVRAT tiennent à souligner que leur institution a les organes de contrôle suivants : l'audit externe de gestion, la haute surveillance du département et un mandat de prestation qui mesure les impacts de l'activité et qui est lui-même contrôlé par le Grand Conseil.

En ce qui concerne le patrimoine de l'institution, M. LEVRAT affirme sa certitude que bien des personnes ayant fait des dons à l'Hospice général ne l'auraient pas fait si ce dernier faisait partie de l'Etat de Genève, car elles considèrent qu'elles paient déjà assez en termes d'impôts. La garantie constitutionnelle a, ainsi, un sens par rapport aux futurs donateurs qui souhaitent éviter que le patrimoine légué à l'Hospice général finisse dans les mains de l'Etat. L'inscription dans la Constitution est donc un « garde-fou » par rapport à ce qui a été légué et ce qui pourra être légué.

Les représentants de l'Hospice ont aussi insisté sur l'importance de voir la Constitution garantir le déficit de l'institution. En effet, sans cela le montant des déficits éventuels sera mis au bilan de l'institution et cette dernière finira par devoir le compenser avec son patrimoine immobilier. Ils soulignent aussi qu'en leur qualité de gestionnaire ils sont surtout attentifs au moment du bouclage des comptes alors que le monde politique est avant tout attentif au moment de l'élaboration des budgets et a plus tendance à se montrer optimiste.

Concernant le budget de l'institution, celui-ci est au total de 363 millions CHF en dépenses annuelles. L'ensemble des recettes, hors subvention cantonale, est de l'ordre de 100 millions CHF.

En ce qui concerne son patrimoine immobilier, la question a été posée de savoir s'il n'était constitué que de donations. Il s'avère qu'il y a également la valorisation de certains terrains (des donations qui étaient des champs sont aujourd'hui des immeubles) avec des droits de superficie qui sont octroyés à des fondations immobilières qui construisent sur ces terrains. Cela valorise le patrimoine et génère du revenu. De plus, après quelques décennies, ces immeubles construits deviennent propriété de l'Hospice général. Le tout étant évalué à la valeur du marché.

En ce qui concerne les organes de surveillance, la commission a d'abord entendu les représentants de la Cour des comptes, M^{me} Antoinette STALDER, magistrate titulaire, M. Stéphane GEIGER, président et M. Stanislas ZUIN, magistrat titulaire.

Elle a aussi entendu les représentants des divers organes de surveillance et d'évaluation, M^{me} Isabelle TERRIER, présidente de la commission externe d'évaluation des politiques publiques, M. Charles PICT, directeur de l'Inspection cantonale des finances, M. Christian BAVAREL, président de la commission des finances, M. Francis WALPEN, président de la commission de contrôle de gestion et, à nouveau, M. Stanislas ZUIN.

304.1 Etablissements de droit public autonomes

304.11 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

304.11.a

Le Grand Conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité.

Unanimité

Argumentaire

a) La commission a souligné que les tâches pouvant être déléguées par l'Etat à des établissements de droit public sont avant tout celles liées à des prestations de services (ex. : Services Industriels, Aéroport, Hospice général).

Une minorité de la commission a souhaité, en vain, préciser dans le texte que les fonctions d'autorité ne peuvent pas être déléguées aux établissements de droit public (cf. ci-après 304.12.a).

b) Dans l'attente du résultat des travaux des autres commissions, la commission a décidé de n'inscrire dans la Constitution que les principes de gouvernance des établissements autonomes de droit public, sans énumérer la liste de ces institutions. Ainsi, la création de nouveaux établissements de droit public ou la suppression de certains d'entre eux appartiendra au Grand Conseil. Nous verrons toutefois ci-après à propos de l'Hospice général que la commission a souhaité faire une exception.

c) Une minorité de la commission s'est, elle, prononcée en faveur de l'inscription dans la Constitution de la liste des établissements de droit public (cf. ci-après 304.12.b).

304.11.b

La loi fixe les modalités de la gouvernance et la mission des établissements de droit public autonomes.

Résultats des votes : Unanimité.

Argumentaire

Cette thèse réaffirme la compétence du Grand Conseil pour créer des établissements de droit public, par le biais d'une loi.

Cette loi devra donc définir la mission de l'établissement concerné. Elle devra arrêter les règles de sa gouvernance, dans les limites voulues par la Constitution.

304.11.c

Les organes de gouvernance des établissements de droit public autonomes se composent en priorité des personnes ayant les compétences requises.

Résultats des votes : 11 voix pour et 2 abstentions.

Argumentaire

Il s'agit de choisir avant tout pour les conseils des établissements de droit public des personnes aptes à les diriger, par opposition à des nominations d'origine exclusivement politique.

304.11.d

Les députés au Grand Conseil ne peuvent pas siéger dans les organes de gouvernance des établissements de droit public autonomes.

Résultats des votes : 11 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

Argumentaire

Les établissements de droit public étant soumis à la haute surveillance du Grand Conseil, il est apparu inopportun à la majorité de la commission que des députés y siègent.

304.11.e

Les conseillers d'Etat en exercice ne peuvent pas siéger dans les organes de gouvernance des établissements de droit public autonomes.

Résultats des votes : 10 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

Argumentaire

Historiquement, les conseillers d'Etat siégeaient dans les établissements de droit public. Aujourd'hui, rares sont les conseillers d'Etat qui ont gardé un siège dans les conseils de ces institutions. Il est en effet difficile d'être à la fois magistrat de tutelle d'un établissement de droit public et membre de son conseil.

304.11.f

La taille des conseils doit permettre une saine gestion de l'établissement.

Résultats des votes : 12 voix pour et 1 abstention.

Argumentaire

La tendance moderne est aux conseils de petite taille, composés avant tout de spécialistes, par opposition aux gremiums pléthoriques dont la majorité des membres doivent leur siège à leur seule étiquette politique.

304.11.g

La compétence de désignation des membres des conseils des établissements de droit public autonomes appartient au Grand Conseil, d'une part, et au Conseil d'Etat, d'autre part, sur proposition des milieux concernés, et en tenant compte d'une équitable représentation des opinions et des sensibilités.

Résultats des votes : 10 voix pour et 2 voix contre.

Argumentaire

Les membres des conseils des établissements de droit public sont désignés pour partie par le Grand Conseil et pour partie par le Conseil d'Etat. La loi relative à chacun des établissements de droit public précisera le nombre de représentants nommés par le Grand Conseil et le nombre de ceux désignés par l'exécutif, ainsi que la notion de « *milieux concernés* ».

La phrase « *en prenant compte d'une équitable représentation des opinions et des sensibilités* » signifie que la composition politique et sociologique des conseils doit être équilibrée et refléter in globo les forces politiques présentes au Grand Conseil.

304.11.h

Les comptes et les budgets des établissements de droit public autonomes sont soumis à l'approbation du Grand Conseil qui exerce la haute surveillance sur ces établissements.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Le Grand Conseil exercera ainsi la haute surveillance sur le pouvoir exécutif, sur le pouvoir judiciaire et sur les établissements de droit public.

Il en approuvera le budget, les comptes et les rapports de gestion, chaque année.

304.11.i

Les fondations de droit public sont soumises au même régime que les établissements de droit public autonomes.

Résultats des votes : 13 voix pour et 1 abstention.

Argumentaire

a) Il est ici rappelé la distinction entre un établissement de droit public autonome et une fondation de droit public, à savoir :

- Un établissement de droit public est une organisation administrative disposant d'un ensemble de moyens en personnel et en matériel affectés durablement à l'exécution d'une tâche déterminée, consistant en général à fournir des prestations. Certaines de ces organisations font partie de l'administration cantonale, à laquelle elles sont entièrement intégrées. D'autres bénéficient d'une certaine autonomie, ce pour quoi on les appelle établissements publics autonomes. Dans le présent chapitre, il n'est question que des établissements publics autonomes.
- On appelle fondation, en droit privé, les personnes morales qui « ont pour objet l'affectation de biens en faveur d'un but spécial » (art. 80 CC). Par analogie, on désigne du même terme les entités administratives dotées d'un capital, dont les ressources financières sont destinées à la réalisation d'une tâche d'intérêt général ; pour que l'analogie soit complète, la notion n'est utilisée que si ces entités ont été dotées par le législateur de la personnalité morale.

Par opposition aux établissements de droit public, les prestations de la fondation sont uniquement pécuniaires ; elle alloue des subsides, sous diverses formes, mais n'a pas à proprement parler d'activités matérielles. A vrai dire, aucune conséquence juridique ne découle de la distinction précitée, qui n'a qu'une portée descriptive ; rien n'empêche de voir dans la fondation une sous-catégorie d'établissement de droit public, sous la réserve qu'il convient de n'utiliser le terme que pour des entités disposant de la personnalité morale.

On s'aperçoit à la lecture de la définition ci-dessus que la distinction entre établissement de droit public autonome et fondation de droit public est floue et n'a guère de portée juridique.

- b) Ainsi, la commission a souhaité que les règles de gouvernance applicables aux établissements de droit public (cf. ci-dessus thèses 304.11.c à 304.11.g) le soient également aux fondations de droit public.
- c) Pour le surplus, la commission n'a pas jugé utile de maintenir dans la Constitution l'article actuel 170 Cst. qui prévoit que les fondations de droit public sont instaurées par une loi. Cela va de soi et est prévu par la loi sur les fondations de droit public du 15 novembre 1958 (A.2.25).

304.12 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteurs : Jocelyne Haller, Albert Rodrik, Marc Turrian

Thèse, article et résultats des votes

304.12.a Délégation des tâches d'autorité

Le Grand Conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité relevant de la prestation de services, par opposition à ses fonctions d'autorité.

Résultats des votes :

Mis aux voix, l'article constitutionnel « Le Grand Conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la Collectivité » est accepté à l'unanimité des membres présents.

Mis aux voix, l'article constitutionnel « Le Grand Conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité relevant de la prestation de services » est accepté par 7 voix pour (2 Socialistes, 1 MCG, 1 SolidaritéS, 1 Avivo, 1 Associations, 1 Vert), 6 voix contre (3 Libéraux, 2 Radicaux, 1 UDC) et 3 abstentions (1 Avivo, 1 Vert, 1 PDC).

Mis aux voix, l'article constitutionnel « Le Grand Conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité relevant de la prestation de services, par opposition à ses fonctions d'autorité » est refusé par 6 voix contre (3 Libéraux, 2 Radicaux, 1 UDC), 4 voix pour (1 SolidaritéS, 2 Avivo, 1 Vert) et 6 abstentions (2 Socialistes, 1 MCG, 1 Vert, 1 PDC, 1 Associations).

Argumentaire

S'il est un secteur sensible de l'activité de l'Etat, il s'agit bien de celui de ses fonctions d'autorité. Pour garantir la légitimité de la force, il faut que cette dernière ne s'exerce que sous la haute surveillance des instances démocratiques, et dans le cadre d'institutions obéissant aux lois, et aux lois seulement. Aucun intérêt lucratif, aucun impératif de marché ne doit interférer dans l'exercice des tâches d'autorité.

On a pu voir sous d'autres horizons les dérives de la délégation de l'usage de force ou de la contention. Voulons-nous réellement, à l'instar des Etats-Unis ou d'autres contrées, avoir des prisons privées ou voir encore la police d'Etat céder le pas aux polices privées ? Ceci, avec les cortèges d'excès et de dénis de droits que nombre de ces expériences ont favorisé ?

Les tâches de police, et d'autorité en général, sont intrinsèquement attachées au Service public, au respect des lois pour assurer la sûreté et le bien-être de la communauté. Nulle autre entité que l'Etat, et par là nous entendons un Etat démocratiquement élu, ne doit posséder un pouvoir aussi important que celui d'exercer la force. C'est là une des garanties fondamentales de la démocratie et de l'Etat de droit.

Evidemment, certains ne manqueront pas d'objecter qu'en refusant d'inscrire dans la Constitution genevoise l'impossibilité de déléguer des tâches d'autorité, ils ne for-

maient pas le dessein de privatiser la police. Il se peut. Néanmoins, le diable se cache dans les détails et il se pourrait qu'à la faveur de ce que d'aucuns considèreraient comme une délégation de tâches mineures ne s'augure un processus d'externalisation et de privatisation de fonctions d'autorités qui pourraient à terme conduire à des extrémités préjudiciables.

Aussi considérant que les tâches d'autorité, comme l'application de la justice, relèvent du rôle exclusif de l'Etat. Que cette Assemblée a pour tâche de réviser le texte législatif fondamental pour, à tout le moins, quelques décennies. Qu'il lui incombe dès lors de prémunir la communauté contre toute velléité de porter atteinte au rôle de l'Etat en la matière. Les signataires invitent l'Assemblée constituante à rejeter la thèse de majorité et à inscrire dans la Constitution l'impossibilité pour l'Etat de déléguer des tâches d'autorité en adoptant la thèse de minorité ou en retenant s'il le fallait la version qui a aussi obtenu la majorité au sein de la commission, à savoir : « Le Grand conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité relevant de la prestation de services. »

304.13 Thèses et argumentaire de la minorité 2

Auteur : Jocelyne Haller

Thèse, article et résultats des votes

304.13.a

Les établissements publics autonomes ou les principes définissant la fourniture de services essentiels à la population – Services industriels de Genève, Transports publics, Hospice général, Établissements publics médicaux - figurant dans la Constitution y demeurent mentionnés. Les dispositions y relatives y sont également maintenues.

Résultats des votes :

La proposition d'inscription d'une liste des différents établissements de droit public dans la Constitution est rejetée par 3 voix pour (1 Solidarité, 1 MCG, 1 AVIVO), 10 voix contre (2 Libéraux, 1 Ge Avance, 1 Associations, 2 Radicaux, 2 Socialistes, 1UDC, 1 AVIVO) et 1 abstention (1 PDC).

Argumentaire

En un revers de manche fut balayée au cours de nos travaux la mention dans la Constitution des Établissements publics autonomes, mention qui y figure actuellement. L'Hospice général fût épargné, lui, qui n'exerçant pas activité de rapport dans le cadre de la mission d'aide sociale qui lui est confiée, se doit de voir garantie la couverture d'un éventuel déficit. L'inscription de l'Hospice général dans la Constitution a donc été acceptée. Elle a été modifiée en suivant partiellement les attentes des représentants de l'Institution. Il faut relever toutefois qu'elle a subi au passage un toilettage qui pondère singulièrement la satisfaction qu'aurait pu générer ce maintien. D'une part, la mention du caractère subsidiaire des prestations d'aide sociale a été supprimée du texte mais en a été radiée aussi celle de l'aide aux requérants d'asile.

A l'heure où la protection contre les risques sociaux ne cesse de régresser, où la sécurité sociale ne joue plus son rôle régulateur, un nombre dramatiquement croissant de personnes sont exclues de la protection que devraient par essence leur garantir les assurances sociales. Preuve en est l'irréfutable augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qu'occasionnent les modifications récentes des lois sur le chômage ou l'assurance invalidité, pour ne prendre que ces dernières. Dès lors inscrire dans la Constitution le principe de subsidiarité en matière d'aide sociale est indispensable pour définir clairement que celle-ci est l'ultime recours après avoir fait valoir tous ses autres droits. Hors cela, il convient également de définir que graver dans le marbre de la Constitution le caractère subsidiaire de l'aide sociale revient à exprimer non seulement cette notion dans la lettre, mais aussi dans l'esprit. C'est à dire déterminer qu'il n'est ni respectueux des personnes, ni pertinent en matière de cohésion sociale que de « limer » leurs droits à la sécurité sociale et de les destiner à l'aide sociale. Il faut donc empêcher par l'affirmation du caractère subsidiaire de l'aide sociale des transferts de charges illégitimes quand bien même fondés sur des modification de lois.

L'autre pan de cette victoire à la Pyrrhus, est celui du passage en coulisse de l'aide aux requérants d'asile sous le prétexte apparemment louable, s'il en est, d'éviter « une exploitation populiste » de cette mention. L'aide aux requérants d'asile est une tâche complexe et particulièrement difficile qui demande une approche « dépassionnée ». Elle est malheureusement pour beaucoup le prétexte à polémiques. Faut-il pour autant qu'elle adopte un profil bas dans cette Constitution au motif que la cause a été rendue impopulaire par des arguties douteuses et des généralisations qui sont une injure pour tous ceux qui ont dû prendre le chemin de l'exil ? Le groupe Solidarités ne le pense pas. Il est convaincu que les travaux de notre Assemblée constituante auraient pu, auraient dû au contraire être l'occasion d'inscrire le « devoir d'hospitalité » dans le texte fondamental. Nos débats en plénière et la mise en regard des travaux de la commission 5 et de la commission 1 nous permettront de revenir en plénière sur ces questions.

Ceci posé, il nous faut revenir sur l'éviction pure et simple de la mention dans la Constitution des Hôpitaux universitaires (HUG), des Transports publics et des Services industriels genevois (SIG). Il semblerait à la lecture des résultats des votes que, pour la majorité de la commission, la fourniture de services essentiels qu'ils dispensent à la population est un fait mineur qui ne nécessite pas un ancrage qui pérennise leurs vocations dans la Constitution.

Un silence de la Constitution sur des fonctions aussi primordiales que de garantir à l'ensemble de la population l'accès à des soins de qualité, à des transports publics suffisants, efficaces et soucieux de l'environnement ou de la même manière la fourniture d'eau, de gaz, d'électricité ou le traitement des déchets s'avèrerait particulièrement téméraire. Au moment où le rôle de l'Etat est régulièrement mis en question. Où les tâches rentables de ce dernier font l'objet de convoitises, sceller le caractère public de ces tâches pour en garantir le bénéfice pour tous représente une impérieuse nécessité.

« L'affaire des déchets napolitains », ou les scandales de ruptures de la fourniture de gaz dans certains pays de l'Est démontrent qu'à l'évidence il est des prestations de services qui doivent impérativement relever des compétences de l'Etat. Quant bien même celui-ci en délègue certaines à des établissements publics autonomes pour autant qu'il s'agisse d'une mission strictement définie.

Il semble, par ailleurs, pour le moins paradoxal que les Services industriels de Genève qui, outre leurs autres fonctions, détiennent le monopole de l'eau et de l'électricité ne soient pas mentionnés dans la Constitution. En leur accordant le monopole, la population a marqué son attachement à un contrôle public de la fourniture de services aussi indispensable que l'eau et l'électricité. Il ne peut donc se concevoir que cette volonté ne soit pas traduite dans la Constitution et mise ainsi à l'abri d'un processus législatif qui pourrait subrepticement en altérer la fermeté ou la teneur.

En matière de transports publics, comme pour les autres établissements publics autonomes, la Constitution définit les principes auxquels doivent répondre leurs politiques respectives ainsi que le fait que cette tâche soit déléguée à un établissement public.

Les questions de mobilité et leurs impacts sur l'habitat et l'environnement sont plus que jamais au cœur des débats. Les transports publics sont le pivot d'une politique des transports soucieuse de l'environnement et d'un aménagement du territoire à la mesure de l'humain et essentiellement vouée au bien-être de la population.

Actuellement, en dépit du fait que la mission d'assurer les transports publics soit confiée à un établissement public, nous sommes déjà confrontés au fait que la desserte de certaines lignes ait été externalisée. Qu'en serait-il si la Constitution n'avait en la matière posé certains garde-fous ? La responsabilité du bien commun, par opposition aux intérêts particuliers, notamment économiques, relève du champ de compétences de l'Etat et de son devoir. Aussi, pour assurer le développement d'une politique en matière de transports publics qui soit véritablement au service de la population et inscrite dans une perspective écologique, celle-ci doit faire l'objet d'une inscription dans la Constitution.

Les Genevois sont attachés au caractère public de leurs hôpitaux. Ils l'ont démontré en son temps en refusant la privatisation de la Clinique de Montana. Car ils l'avaient bien compris, pour garantir l'accès aux soins pour tous, la politique des soins et des établissements qui les dispensent doit relever prioritairement du Service public. Aujourd'hui, au moment où la politique menée par les caisses maladie institue une forme de médecine à deux vitesses, où la paupérisation d'une part croissante de la population prive souvent cette dernière de soins par l'effet pervers de la suspension des prestations d'assurance maladie en cas d'arriérés, cette nécessité s'impose.

Il n'est pas inutile de rappeler ici le fait que de nombreuses personnes, notamment certaines présentant des pathologies chroniques nécessitant des soins, n'ont pu se faire soigner pour ce motif. C'est en l'occurrence l'Etat qui a dû mettre en place un service particulier à l'Hôpital cantonal pour garantir ce droit aussi élémentaire que celui de pouvoir être soigné en cas de nécessité. Il est indispensable que soit réaffirmée la responsabilité première de l'Etat, celle d'assurer le droit de tous à des soins de qualité. Il faut que le rôle de l'Etat en la matière soit dûment consigné dans la Constitution tout comme les conditions qu'il se donne, la délégation à un établissement public, pour en exercer le mandat.

Sortir certaines tâches du giron de l'Etat, lui permettre de les déléguer à des Etablissements publics autonomes, revient à alléger sa charge. Il s'agit par là d'adopter un autre vecteur sans toutefois trahir la mission confiée, pas plus que les valeurs de la fonction publique.

C'est pourquoi le groupe SolidaritéS vous invite à ne pas vous borner à inscrire simplement dans notre Constitution la possibilité pour l'Etat de déléguer certaines de ses

tâches de prestations de services en créant des Etablissements autonomes de droit publics. Il vous demande de considérer que certains de ses établissements existent d'ores et déjà, qu'ils remplissent des fonctions essentielles répondant aux besoins fondamentaux de la population et que dès lors leur inscription à ce titre dans la Constitution s'impose. C'est pourquoi, il vous appelle à accepter la thèse de minorité.

Version finale

304.2 Hospice général

Préambule :

La commission a décidé de faire à son sujet une exception au principe en vertu duquel les établissements de droit public ne sont pas expressément mentionnés dans la Constitution.

Il s'agit en effet d'éviter que l'Hospice général soit supprimé en tant qu'établissement de droit public autonome, pour devenir un service de l'Etat. Des raisons historiques justifient ce choix, d'une part. En gardant une certaine autonomie, l'Hospice général pourra par ailleurs continuer à percevoir des dons et des legs. Enfin, la commission considère que l'Hospice général remplit bien son rôle et que par conséquent il n'y a pas lieu de supprimer une institution qui fonctionne correctement.

Avant d'aborder les principes à inscrire dans la Constitution à propos de l'Hospice général, la commission a tenu à souligner la définition de l'aide sociale.

304.21 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

304.21.a

L'aide sociale est destinée à venir en aide aux personnes qui ont des difficultés sociales ou qui sont dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Il est d'abord rappelé que le terme « *d'aide sociale* » remplace celui, désuet, « *d'assistance publique* ».

Diverses variantes du texte adopté et proposé ci-dessus ont été discutées et écartées par la commission. Elles visaient soit à supprimer les termes « *pour mener une existence conforme à la dignité humaine* », soit à préciser ces termes en parlant de « *mener une existence conforme au respect des droits fondamentaux et à la dignité humaine* ».

304.21.b

Inscrire dans la Constitution une disposition sur l'Hospice général.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Cette décision de la commission devra être harmonisée avec celle de la commission 5, laquelle comporte un rapport de minorité visant à ne pas mentionner l'Hos-

pice général dans la Constitution, aux fins d'en faire ultérieurement un service de l'Etat.

Comme déjà exposé, en adoptant cette thèse, la commission a voulu garantir le maintien de l'Hospice général comme établissement autonome de droit public chargé de l'aide sociale à Genève. La commission ne juge pas opportun de transformer cette institution en un service de l'Etat.

304.21.c

L'Hospice général est chargé de l'aide sociale ainsi que des autres tâches qui lui sont confiées par la loi.

Résultats des votes :

Cette thèse a été adoptée à la majorité à l'issue de plusieurs votes successifs.

Argumentaire

L'Hospice général est la principale institution chargée de l'aide sociale au sens large du terme.

En outre, l'Hospice général est la seule institution chargée de distribuer l'aide sociale au sens étroit du terme (subsides d'assistance publique).

D'autres tâches sont confiées par la loi à l'Hospice général, en particulier l'aide aux requérants d'asile. La commission s'est contentée de renvoyer à la loi pour ces autres tâches, qui peuvent être évolutives. La commission n'a par ailleurs pas voulu se focaliser sur l'aide aux requérants d'asile pour éviter un débat polémique, la question étant par ailleurs pour l'essentiel du ressort de la Confédération.

En adoptant la thèse ci-dessus, la commission a décidé de supprimer l'art. 169 de la Constitution actuelle qui précise que d'autres organismes publics ou privés peuvent se voir attribuer des tâches d'aide sociale. Il ne s'agit en aucun cas de sous-estimer le rôle social essentiel joué par ces institutions, dont le maintien est évidemment souhaité. En revanche, ces institutions ne prodiguant pas l'aide sociale au sens étroit (technique) du terme (c'est-à-dire le versement de subsides d'assistance publique), il s'est agi d'éviter des confusions.

304.21.d

L'Hospice général conserve les biens qui lui sont propres ; ceux-ci ne peuvent pas être détournés de leur destination et doivent rester séparés de ceux de l'Etat.

Résultats des votes : 13 voix pour et 1 abstention.

Argumentaire

L'Hospice général s'est vu, au travers de l'histoire, attribuer des biens immobiliers et mobiliers, notamment par le biais de donations ou de legs. Souvent, la volonté des donateurs précise l'affectation de ces biens. D'une manière plus générale, tous les

biens propriété de l'Hospice général doivent être affectés à la mission de distribution de l'aide sociale.

Il va sans dire que les revenus qui proviennent de ces biens doivent également être affectés par l'Hospice général à son but. Cette précision peut figurer dans la loi, d'où la décision majoritaire de la commission de ne pas maintenir dans la Constitution l'actuel alinéa 3 de l'art. 170.

304.21.e

L'Etat garantit les prestations d'aide sociale dues aux bénéficiaires et donne à l'Hospice général les moyens d'accomplir ses tâches.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Cette disposition vise à remplacer l'actuel art. 170A Cst.

La commission a jugé peu adéquat le terme de « déficit » qui y figure. En réalité, l'Hospice général doit des prestations d'action sociale chaque fois qu'un bénéficiaire potentiel remplit les conditions légales de son octroi. Ces prestations doivent être garanties par l'Etat. Ce dernier doit donner à l'Hospice général les moyens de les allouer, puisque les revenus de l'institution (notamment les revenus de ses immeubles et les dons et legs qu'il perçoit) n'y suffisent manifestement pas.

Cette garantie par l'Etat des prestations de l'Hospice général milite en faveur de l'inscription d'une disposition particulière dans la Constitution à propos de l'Hospice général.

304.21.f

La subsidiarité de l'aide sociale n'a pas à être mentionnée dans la Constitution.

Résultat des votes : 7 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

Argumentaire

Il a semblé inutile à la commission de reprendre l'actuel art. 168 al. 2 Cst.

Ce principe évident peut être ancré dans la loi. Il l'est actuellement aux art. 9 et 45 de la loi sur l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (J.4.04).

304.21.g

La soumission de l'aide sociale et de l'Hospice général à la surveillance du Conseil d'Etat n'a pas à être mentionnée dans la Constitution.

Résultat des votes : 12 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

Argumentaire

Il est évident que tout le système de l'aide sociale doit être placé sous la surveillance de l'Etat, soit du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Une disposition en ce sens semble inutile pour l'aide sociale prodiguée par l'Hospice général.

Toutefois, selon le résultat des travaux des autres commissions qui se seront penchées sur la question, une disposition plus générale sur la surveillance des établissements de droit public autonomes par le Conseil d'Etat (en sus de la haute surveillance par le Grand Conseil) pourra être envisagée.

Ainsi, à ce stade, il est apparu inutile à la commission de reproduire dans la nouvelle Constitution l'art. 168 al. 3 actuel.

304.3 Organes de surveillance

304.31 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

304.31.a

Le Conseil d'Etat organise au sein de chaque département de l'administration et des établissements publics autonomes un système de contrôle interne généralisé.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Pour la commission, il s'agit dans cette thèse de souligner que le Conseil d'Etat assume la responsabilité de mettre en place le contrôle interne indispensable à un fonctionnement sûr de l'administration publique et des établissements publics autonomes.

304.31.b

Le Conseil d'Etat met en place un organe d'audit interne couvrant l'ensemble de l'administration publique cantonale et communale et des établissements publics autonomes ; cet organe dépend du Conseil d'Etat.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Avec cette thèse la commission entend imposer la mise en place par le Conseil d'Etat d'un organe d'audit interne, dépendant exclusivement de l'exécutif, couvrant l'ensemble de l'administration publique, cantonale et communale, et des entités publiques.

304.31.c

Inscription dans la Constitution du principe d'un audit externe indépendant.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Pour la CoT3 il importe de graver dans la Constitution le principe d'un audit externe indépendant.

304.31.d

L'organisme chargé de l'audit externe sera la Cour des comptes.

Résultats des votes : 9 voix pour, 5 voix contre et 1 abstention.

Argumentaire

La majorité de la CoT3 exprime ainsi sa conviction qu'il revient à la Cour des comptes de remplir cette mission. Mais une minorité des commissaires est d'un avis différent. Ses considérations se trouvent dans les deux rapports de minorité figurant ci-après.

304.31.e

Regroupement de la fonction d'évaluation des politiques publiques sous l'égide de la Cour des comptes.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Les considérations rappelées en introduction à ce rapport ont convaincu l'ensemble des commissaires. Le bon sens commande le rattachement de la CEPP à la CdC.

304.31.f

Dans leurs activités d'évaluation, d'audit ou d'enquête, les collaborateurs de l'audit interne et de la Cour des comptes ne peuvent pas se voir opposer le secret de fonction par le Conseil d'Etat ou le personnel de l'administration publique et des établissements de droit public autonomes. Les secrets protégés par la législation fiscale sont réservés.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Au cours des auditions que la CoT3 a menées à propos de l'architecture de la surveillance au sein de l'Etat, il est ressorti à plusieurs reprises que les enquêteurs et les auditeurs ne disposaient pas d'un accès inconditionnel et illimité aux documents et au personnel de l'administration publique. Il s'agit d'éliminer les barrières existantes. Cette thèse vise donc à garantir un accès sans entrave aux documents.

304.31.g

Obligation pour la Cour des comptes de rendre ses rapports publics.

Résultats des votes : 6 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

Argumentaire

Il est évident, aux yeux de la majorité des commissaires, que la publication des rapports de la CdC constitue un gage de la crédibilité de cette dernière et de son efficacité. Seule cette publication peut agir sur la volonté du Conseil d'Etat de les prendre au sérieux et de corriger les défaillances constatées dans le fonctionnement des services publics et le manque d'efficience révélés dans les politiques publiques.

304.31.h

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.

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

La CoT3 ne fait dans cette thèse que confirmer le périmètre de la mission de la CdC telle qu'elle est précisée dans la constitution actuelle.

304.31.i

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

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Il convient de confirmer le mode électoral actuel.

304.31.j

La Cour des comptes est renouvelée intégralement tous les 6 ans. Les magistrats sortant de charge sont immédiatement rééligibles une fois consécutivement.

Résultats des votes : 8 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions.

Argumentaire

Même remarque que ci-dessus, mais avec la limitation du nombre de mandats à deux consécutifs.

304.31.k

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.

Résultats des votes : unanimité.

304.31.l

La commission décide d'intégrer l'art. 141 al. 6 de la Constitution actuelle à la disposition sur la haute surveillance du Grand Conseil (thèse 301.151.a du rapport sur le pouvoir législatif).

Résultats des votes : unanimité.

Argumentaire

Cette thèse précise que la mission de haute surveillance du Grand Conseil sur la CdC, telle qu'elle est définie dans la Constitution actuelle, sera incluse dans un article recensant l'ensemble des responsabilités de haute surveillance qu'exerce le Grand Conseil.

304.32 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteur : Pierre Kunz

Thèses, articles et résultats des votes**304.32.a**

Le Grand Conseil désigne chaque année l'organisme d'audit externe. Celui-ci peut être la Cour des comptes.

Avec l'appui de la quasi-totalité des commissaires, y compris de ceux qui soutiennent le présent rapport de minorité, la CoT3 a donc décidé de recommander à l'Assemblée de prévoir dans la future Constitution cantonale un article institutionnalisant le principe de l'audit externe. La commission n'a pourtant pas réglé toute la question de manière convaincante.

De qui doit dépendre l'organe d'audit externe ?

C'est la recherche de la réponse à cette question qui a fait émerger une divergence entre la majorité de la commission et certains de ses membres. Pour le plus grand nombre, il convient simplement, moyennant un article constitutionnel, d'ajouter cette mission à celles qu'assume déjà la Cour des comptes.

Cette formule, pour la minorité dont l'avis est relayé ici, bien qu'attrayante à première vue, n'est pas satisfaisante pour les raisons suivantes :

1. c'est le Grand Conseil qui est dépositaire de la responsabilité d'exercer la haute surveillance sur le fonctionnement des autres pouvoirs et, en particulier du Conseil d'Etat et de l'administration publique ; c'est lui qui fait usage des informations qui lui sont remises par l'organe d'audit externe ; il paraît donc logique, également au plan politique, de lui laisser toute latitude quant au choix de cet organe ;
2. la Cour des comptes est chargée par la loi d'opérer des évaluations, des contrôles et des enquêtes dans les services de l'Etat et des établissements publics ; son mode de fonctionnement est fondé sur des interventions non systématiques ; ses rapports sont publics ; il est certes possible d'étendre son champ d'action, mais ne serait-ce pas au risque de déséquilibrer les rapports de la Cour des comptes avec les autres pouvoirs ?
3. attribuer dans la Constitution l'exercice de l'audit externe à la Cour des comptes revient à « étatiser » définitivement une mission dont on a appris dans le secteur privé qu'il vaut mieux pouvoir en changer le dépositaire en certaines circonstances.

Pour ces motifs la minorité porte sa préférence sur une autre formule : confier au Grand Conseil le soin de désigner l'organe d'audit externe de son choix, sans exclure ni la Cour des comptes ni les entreprises privées spécialistes du domaine.

304.33 Thèses et argumentaire de la minorité 2

Auteur : Olivier Perroux

Thèses, articles et résultats des votes

304.33.a

La surveillance sur les finances de l'Etat est assurée par des organes de contrôle externes et indépendants.

C'est la logique même qui demande que celui qui établit une comptabilité, ne soit pas celui qui la révisé à l'issue de l'exercice comptable. Cette distinction est aujourd'hui généralisée et de nombreux cantons suisses l'ont explicitement demandée au travers d'une phrase simple formant un article constitutionnel (NE, ZH, BS, FR, pour n'en citer que quelques-uns). Il paraîtrait dommageable que Genève n'inscrive rien en ce sens, sachant qu'aujourd'hui l'organe en charge de l'audit interne révisé également les comptes de l'Etat. La commission a cependant renoncé à se contenter d'inscrire ce seul principe à l'image de bon nombre d'autres cantons suisses, souhaitant également désigner la structure en charge de cette révision. La commission estime en effet que l'énoncé du seul principe d'indépendance de la révision externe ne serait pas une garantie suffisante de la réalisation de cette indépendance.

Les solutions que la commission renvoie à l'appréciation de l'assemblée plénière sont de deux natures : faire réaliser la révision des comptes par un grand cabinet d'audit privé ou par la Cour des comptes.

Chacune de ces solutions serait possible avec la simple énonciation du principe de séparation. En définissant dans la Constitution quel organisme indépendant réalise cette révision, la Constituante outrepasserait ce qui est nécessaire au risque d'empêcher l'Etat d'adopter la meilleure solution, non seulement aujourd'hui, mais encore dans quelques années.

La remise de cette révision à un cabinet d'audit privé revient à lier l'Etat avec une des rares entreprises qui a les capacités de réaliser cette révision, avec les risques que cela comporte (voir l'affaire Enron). La remise de cette révision à la Cour des comptes a aussi ses inconvénients. En agissant sur sollicitations diverses (dont de citoyen-ne-s), évaluant les politiques publiques, révisant annuellement les comptes, publiant des rapports pouvant comporter des recommandations, la Cour des Comptes, légitimé d'une élection populaire, aura un poids tout à fait particulier. Enorme en réalité. La création d'un contre-pouvoir disproportionné risque de générer de constantes luttes de pouvoir.

La solution passe vraisemblablement par un mixte des deux solutions. En conséquence, je propose à l'Assemblée constituante de se contenter de la solution constitutionnelle adoptée, notamment, par les cantons de Zurich, Bâle, Fribourg, Neuchâtel et de n'inscrire dans son texte que le principe d'une révision externe et indépendante des comptes de l'Etat.

Table des thèses

Les thèses de minorité sont en italique.

304.1 Etablissements de droit public autonomes

304.11.a

Le Grand Conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité.

304.11.b

La loi fixe les modalités de la gouvernance et la mission des établissements de droit public autonomes.

304.11.c

Les organes de gouvernance des établissements de droit public autonomes se composent en priorité des personnes ayant les compétences requises.

304.11.d

Les députés au Grand Conseil ne peuvent pas siéger dans les organes de gouvernance des établissements de droit public autonomes.

304.11.e

Les conseillers d'Etat en exercice ne peuvent pas siéger dans les organes de gouvernance des établissements de droit public autonomes.

304.11.f

La taille des conseils doit permettre une saine gestion de l'établissement.

304.11.g

La compétence de désignation des membres des conseils des établissements de droit public autonomes appartient au Grand Conseil, d'une part, et au Conseil d'Etat, d'autre part, sur proposition des milieux concernés, et en tenant compte d'une équitable représentation des opinions et des sensibilités.

304.11.h

Les comptes et les budgets des établissements de droit public autonomes sont soumis à l'approbation du Grand Conseil qui exerce la haute surveillance sur ces établissements.

304.11.i

Les fondations de droit public sont soumises au même régime que les établissements de droit public autonomes.

304.12.a Délégation des tâches d'autorité

Le Grand Conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité relevant de la prestation de services, par opposition à ses fonctions d'autorité.

304.13.a

Les établissements publics autonomes ou les principes définissant la fourniture de services essentiels à la population – Services industriels de Genève, Transports publics, Hospice général, Établissements publics médicaux - figurant dans la Constitution y demeurent mentionnés. Les dispositions y relatives y sont également maintenues.

304.2 Hospice général

304.21.a

L'aide sociale est destinée à venir en aide aux personnes qui ont des difficultés sociales ou qui sont dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

304.21.b

Inscrire dans la Constitution une disposition sur l'Hospice général.

304.21.c

L'Hospice général est chargé de l'aide sociale ainsi que des autres tâches qui lui sont confiées par la loi.

304.21.d

L'Hospice général conserve les biens qui lui sont propres ; ceux-ci ne peuvent pas être détournés de leur destination et doivent rester séparés de ceux de l'Etat.

304.21.e

L'Etat garantit les prestations d'aide sociale dues aux bénéficiaires et donne à l'Hospice général les moyens d'accomplir ses tâches.

304.21.f

La subsidiarité de l'aide sociale n'a pas à être mentionnée dans la Constitution.

304.21.g

La soumission de l'aide sociale et de l'Hospice général à la surveillance du Conseil d'Etat n'a pas à être mentionnée dans la Constitution.

304.3 Organes de surveillance

304.31.a

Le Conseil d'Etat organise au sein de chaque département de l'administration et des établissements publics autonomes un système de contrôle interne généralisé.

304.31.b

Le Conseil d'Etat met en place un organe d'audit interne couvrant l'ensemble de l'administration publique cantonale et communale et des établissements publics autonomes ; cet organe dépend du Conseil d'Etat.

304.31.c

Inscription dans la Constitution du principe d'un audit externe indépendant.

304.31.d

L'organisme chargé de l'audit externe sera la Cour des comptes.

304.31.e

Regroupement de la fonction d'évaluation des politiques publiques sous l'égide de la Cour des comptes.

304.31.f

Dans leurs activités d'évaluation, d'audit ou d'enquête, les collaborateurs de l'audit interne et de la Cour des comptes ne peuvent pas se voir opposer le secret de fonction par le Conseil d'Etat ou le personnel de l'administration publique et des établissements de droit public autonomes. Les secrets protégés par la législation fiscale sont réservés.

304.31.g

Obligation pour la Cour des comptes de rendre ses rapports publics.

304.31.h

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.

304.31.i

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

304.31.j

La Cour des comptes est renouvelée intégralement tous les 6 ans. Les magistrats sortant de charge sont immédiatement rééligibles une fois consécutivement.

304.31.k

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.

304.31.l

La commission décide d'intégrer l'art. 141 al. 6 de la Constitution actuelle à la disposition sur la haute surveillance du Grand Conseil (thèse 301.151.a du rapport sur le pouvoir législatif).

304.32.a

Le Grand Conseil désigne chaque année l'organisme d'audit externe. Celui-ci peut être la Cour des comptes.

304.33.a

La surveillance sur les finances de l'Etat est assurée par des organes de contrôle externes et indépendants.

* * * * *

Version finale

Version finale

Version finale