



Rapport de la commission de contrôle de gestion "Ressources publiques et campagne électorale" du 3 juin 2024 - FAQ

La commission de contrôle de gestion accuse le Conseil d'Etat de blocage institutionnel. Qu'en est-il ?

Le Conseil d'Etat a été très actif et diligent afin que la commission de contrôle de gestion puisse exercer pleinement son rôle de surveillance. Il regrette donc que la commission ait posé un tel constat de blocage institutionnel. En effet, le Conseil d'Etat a accédé en moins de six semaines à la requête de la sous-commission de contrôle de gestion de lui fournir les organigrammes, les agendas des communicants de tous les départements ainsi que la liste de tous les mandats pour la période 2021-2023. Il a ainsi transmis, vu l'envergure extrêmement large de la demande, plus de 3000 documents par voie électronique, accompagnés d'explications sur la méthodologie. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a sollicité l'expertise de la cellule enquêtes et investigations (CEI), dépendante du département des institutions et du numérique (DIN), qui a fourni trois réponses circonstanciées (janvier, mars et avril 2024) à la sous-commission de contrôle de gestion.

La première demande visait à déterminer s'il y avait eu un nombre anormal de suppressions d'e-mails durant une période donnée. La deuxième demande visait à obtenir des précisions et a donné lieu à un complément de rapport et à cinq fichiers contenant les journaux d'actions de cinq utilisateurs. Enfin, la troisième demande concernait l'identification des communications entre trois fonctionnaires et cinq adresses e-mail (utilisées comme mots-clés). La réponse à cette demande est un fichier contenant les journaux de transit.

Enfin, concernant la demande d'audition de la CEI, le Conseil d'Etat y a répondu favorablement dans les jours qui ont suivi la réception de l'accord du Procureur général.

Qu'est-ce que la cellule enquêtes et investigations (CEI) et pourquoi n'a-t-elle pas rapporté directement aux injonctions d'une commission du Grand Conseil ?

La cellule enquêtes et investigations (CEI) est une entité de l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN), qui dépend du département des institutions et du numérique (DIN). Elle n'est donc pas autonome, mais bien dépendante hiérarchiquement du Conseil d'Etat. Lorsque des intérêts prépondérants de l'Etat l'exigent, dans des cas extrêmement spécifiques et encadrés, elle peut, sur mandat d'un chef de département ou d'un secrétaire général, procéder à des contrôles individualisés concernant l'activité du personnel de l'Etat (usage des téléphones et des ressources informatiques). En l'occurrence, la CEI a fourni trois réponses circonstanciées à la sous-commission de contrôle de gestion. Le Conseil d'Etat a ainsi appliqué les procédures adéquates avec diligence, collaborant pleinement et dans le cadre défini avec la sous-commission, tout en respectant la personnalité des collaborateurs de l'Etat.

Pourquoi les enquêtes de la CEI ont-elles duré si longtemps ?

Les demandes d'investigation de la commission de contrôle de gestion ont porté d'emblée sur les messageries de collaborateurs de l'Etat. En tant qu'employeur de ces collaborateurs et pour d'évidentes raisons de protection de données personnelles et de protection de la personnalité, le Conseil d'Etat a tenu à placer ce mandat dans le cadre légal existant. La CEI

a fourni après un mois et demi un premier rapport à la sous-commission, rapport issu d'un travail déjà conséquent. La sous-commission a ensuite présenté une nouvelle demande, plus détaillée, exigeant ce qui se nomme des « fichiers de journalisation ». Au regard de la procédure pénale en cours et conformément aux règles de procédure pénale, le DIN a sollicité le ministère public. Une fois sa réponse obtenue, il a immédiatement pris toutes les mesures nécessaires pour répondre aux requêtes de la sous-commission, qui portaient sur un périmètre extrêmement large.

Il apparaît que certains e-mails ont été « effacés », « perdus » ou « détruits ». Qu'en est-il ?

Les messages « supprimés » sur les postes de travail sont conservés sur les serveurs de messagerie de l'Etat. Ils peuvent être restaurés pendant 365 jours, voire plus longtemps en cas de demande spécifique. Il n'existe donc pas de mails « perdus » ou « introuvables » sur la période faisant l'objet des demandes de la sous-commission, qui a été informée de ces délais. La CEI a transmis la liste complète des objets Outlook avec les mots-clés demandés. Dans cette liste exhaustive se trouvent donc aussi les titres des mails qui avaient été placés dans le dossier évoqué spécifiquement dans le rapport de la commission, et intitulé « affaires sensibles ». Tous les e-mails concernés sont susceptibles d'être restaurés, toutefois au bénéfice d'un travail informatique conséquent. Par ailleurs, de manière générale, il est à rappeler que la pratique de « supprimer » des messages d'une messagerie ne constitue pas en soi un acte suspect. Chacune et chacun procède à une suppression régulière de ses messages, au fur et à mesure de leur traitement, ce qui est d'ailleurs recommandé.

Pourquoi certains documents transmis à la commission de contrôle de gestion ne figuraient pas dans la demande LIPAD d'avril 2023 ?

Aucune comparaison ne peut être tirée entre les éléments transmis au moment de la demande LIPAD d'avril 2023 et les éléments transmis par la CEI à la sous-commission. En effet, ces demandes n'étaient pas similaires, et la façon d'y répondre ne répondait ni aux mêmes lois, ni aux mêmes règles, ni à la même méthodologie.

Du point de vue des lois et des règles, il est important de souligner que le secret de fonction n'est pas opposable à la commission de contrôle de gestion. Il s'agit de l'autorité de surveillance de la gestion du Conseil d'Etat et de l'administration, dont le fonctionnement est régi par la loi portant règlement du Grand Conseil. En revanche, du point de vue du public et des médias, c'est la LIPAD qui s'applique. Des intérêts publics ou privés prépondérants peuvent s'opposer à la communication (exceptions par exemple liées aux données personnelles et à d'autres lois cantonales etc.).

La commission de contrôle de gestion peut donc légitimement se prévaloir d'un accès plus large aux documents que la personne externe qui sollicite l'administration via une demande LIPAD. C'est la raison pour laquelle la liste informatique remis à la commission de contrôle de gestion est plus large que les éléments transmis dans le cadre de la demande LIPAD.

Quelle est la différence entre une subvention et un mandat ?

La logique d'un mandat est celle d'une tâche, d'un projet délégué à un tiers, dont les objectifs, délais, livrables sont clairement fixés. Son bénéficiaire est l'administration. Quant à une subvention, elle constitue une aide pour soutenir une activité d'intérêt général. Les bases légales qui président à l'octroi d'une subvention sont plus fermes, mais une souplesse est ensuite accordée dans l'utilisation des fonds. Son bénéficiaire est la population, ou un groupe-cible de la population. Les résultats de l'examen de la Cour des Comptes sur ce même sujet sont attendus par le Conseil d'Etat.

Les préavis de l'administration étaient-ils effectivement négatifs pour le mandat Monnaie Léman ?

Le mandat Monnaie Léman a été financé à parts égales par le DEE (27'500 francs) et le DT (27'500 francs). Si les préavis du DEE étaient négatifs, le soutien à ce mandat a été préavisé favorablement par le DT, sous l'angle du plan climat cantonal, en particulier en ce qu'il soutient et développe les initiatives visant à se rapprocher de circuits économiques bas carbone (fiche 7.6 du plan climat cantonal). C'est dans ce contexte que la direction de la durabilité et du climat (DDC/DT) a donné un préavis positif à ce mandat, un engagement entièrement assumé par le département du territoire (DT). Pour donner réponse à ce mandat, un rapport circonstancié de 66 pages, co-rédigé par l'Université de Lausanne, a été remis en février 2024 à l'administration. Aucun document ou autre élément n'a été porté à la connaissance du DT, selon lequel le compagnon de Madame Fischer ait été impliqué dans la préparation, l'élaboration ou la réalisation de ce mandat.

Qu'en est-il des personnes toujours en poste et visées par le rapport ?

Le rapport recommande de renforcer la sensibilisation des collaborateurs à la non-utilisation des ressources publiques dans le cadre de campagnes électorales, via des formations, et de compléter au besoin les règles écrites de bonne gouvernance du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat suivra cette recommandation, également pour les personnes toujours en poste, et rappellera tant à la fonction publique qu'aux nouveaux membres élus que les campagnes électorales relèvent de l'activité privée et que toute intervention de collaboratrices et collaborateurs de l'Etat doit être exclue. Le Conseil d'Etat est également favorable à une plus grande sensibilisation des collaborateurs de l'Etat aux principes de la LIPAD, étant rappelé que chaque département compte déjà un répondant LIPAD désigné.

Comment est-ce possible qu'une personne ait été engagée sans ouverture de poste ?

Des directives et procédures claires existent relativement aux engagements au sein de l'état de Genève pour les fonctions permanentes. S'agissant des postes d'agents spécialisés de durée limitée, compte tenu de l'expérience et de l'expertise spécifiques nécessaires, et de la limitation dans le temps de l'engagement, une publication n'est pas nécessaire.

Comment est-il possible que trois collaborateurs aient procédé eux-mêmes à la sélection des mails ?

Dans le cadre d'une procédure LIPAD la pratique est que les collaborateurs concernés procèdent au traitement. En l'occurrence, un contrôle du travail effectué par ceux-ci a été fait par le Secrétaire général du département. Par ailleurs, il est important de rappeler qu'aucun mail n'a été détruit et que tout a été conservé dans le cadre de la procédure en cours.

Comment est-il possible que Mme Fischer ait pu accéder à sa boîte mail personnelle en août 2023 ?

Pour les magistrats sortants, il existe une tolérance limitée dans le temps d'accès à leur boîte mail après la fin du mandat. Ces messages effacés n'ont pas été sollicités par le CCG et l'intégralité a été conservé pour la procédure pénale.

Le Conseil d'Etat compte-t-il mettre en œuvre les recommandations de la commission de contrôle de gestion ?

Oui, le Conseil d'Etat s'efforcera de mettre en œuvre les recommandations émises par la commission de contrôle de gestion, notamment au regard de celles qui émaneront des audits en cours du service d'audit interne de l'Etat et de la Cour des Comptes.