



COUR DES COMPTES

Rue du XXI-Décembre 8

Case postale 3159

1211 Genève 3

Monsieur Eric BERTINAT
Président de la Commission
des finances du Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

**Concerne : Indemnités relatives aux assistants parlementaires de
l'Assemblée constituante**

Monsieur le Président,

Par vote du 26 septembre 2010, le peuple genevois a approuvé la soumission du secrétariat de l'Assemblée constituante aux contrôles de la Cour des comptes. Aussi pouvons-nous répondre favorablement à votre communication du 2 juin 2010 relative aux indemnités des assistants parlementaires de l'Assemblée constituante.

Votre commission s'interroge sur la comptabilisation d'une avance de 62'500 F, en lien avec les indemnités relatives à l'engagement d'assistants politiques, inscrite à l'actif du bilan au 31 décembre 2009 de l'Assemblée constituante, en particulier quant à la régularité des comptes et la légalité de cette pratique.

Sur le plan de la légalité, la Cour présente les éléments suivants.

En préambule, il est exposé que la loi instituant l'Assemblée constituante a été votée par le peuple le 19 octobre 2008, onze listes obtenant le quorum de 3%, celles-ci constituant les groupes de l'assemblée. Le 20 novembre 2008 a eu lieu la séance d'installation de la constituante, au cours de laquelle un bureau de 12 personnes, soit un président et un représentant de chaque groupe ont été désignés. Le règlement d'organisation a été adopté lors de la première séance plénière du 2 février 2009 de même que la nomination du bureau définitif comprenant les quatre coprésidents de l'assemblée et un représentant de chaque groupe.

L'art. 11 al. 3 du règlement prévoit qu' « un crédit permettant de financer l'engagement d'un assistant ou d'une assistante est alloué à chaque groupe ». L'indemnité pour un tel engagement a été fixée à 60'000 F par an. Toutefois en raison de la date d'entrée en fonction de la constituante, elle a été fixée à 50'000 F pour l'année 2009.

Des divergences se sont élevées entre les groupes quant au but et à la manière d'utiliser cette indemnité.

Par lettre du 3 février 2010, adressée à tous les groupes, le Bureau de la constituante, se fondant notamment sur deux avis de droit de la Centrale commune d'achats et de la Chancellerie, a informé que l'art. 11 al. 3 du règlement était la seule base légale pertinente applicable à l'indemnité d'assistant et qu'une application analogique de l'art. 40 LRGC était exclue.

En se fondant notamment sur l'ATF 121 I 259, il était précisé que seules les règles du contrat de travail étaient applicables à l'engagement d'un assistant parlementaire, à l'exclusion de celles du mandat, et que le versement de l'indemnité était conditionné à l'engagement par contrat de travail. C'était dire également que l'indemnité n'était pas une annuité, mais qu'elle ne pouvait être versée que pro rata temporis en fonction de la durée du contrat. Il était encore précisé que l'indemnité correspondait à un emploi à 50% et devait couvrir l'intégralité des charges sociales. Cette indemnité est donc destinée exclusivement à couvrir le salaire de l'assistant et ne peut être utilisée pour couvrir d'autres frais.

La Cour approuve cette analyse. Il en résulte que les indemnités versées aux assistants parlementaires sont soumises aux règles du contrat de travail au sens des articles 319 ss CO.

Sur le plan de la régularité des comptes, la Cour présente les éléments suivants.

En préambule, il est exposé que les normes comptables internationales IPSAS, sur lesquelles sont amplement basées les directives d'application de l'Etat de Genève (Dico-GE), posent certains principes fondamentaux pour la tenue des états financiers et notamment ceux de la comptabilité d'exercice, de l'image fidèle et de la prééminence de la substance sur la forme.

Comptabilité d'exercice

La comptabilité d'exercice est la convention comptable qui prévoit la comptabilisation d'opérations et d'autres événements au moment où ils se produisent (et non pas lors de l'entrée ou de la sortie de trésorerie ou d'équivalents de trésorerie). En conséquence, les opérations et les événements sont enregistrés dans les livres comptables et comptabilisés dans les états financiers des exercices auxquels ils se rapportent. Les éléments comptabilisés selon la comptabilité d'exercice sont les actifs, les passifs, l'actif net/situation nette, les produits et les charges.

Image fidèle

Une présentation fidèle exige une représentation sincère des effets des transactions, des autres événements et des conditions en accord avec les définitions et critères de reconnaissance pour les actifs, passifs, revenus et charges définis dans les normes comptables internationales.

Prééminence de la substance sur la forme

Si l'information doit présenter une image fidèle des opérations et autres événements qu'elle vise à présenter, il est nécessaire qu'ils soient comptabilisés et présentés conformément à leur substance et à leur réalité économique et non seulement selon leur

forme juridique. La substance d'opérations ou d'autres événements n'est pas toujours cohérente avec leur forme juridique.

En ce qui concerne le contrat de travail des assistants parlementaires, plusieurs problématiques pourraient intervenir en matière de comptabilité, par exemple :

- 1) La rémunération est sur une base annuelle et le contrat démarre en cours d'année.
 - Dans ce cas la comptabilisation des charges de personnel se fait au prorata de la période travaillée. Tout versement supplémentaire à la partie calculée au prorata du salaire annuel doit être considéré comme une avance sur salaire et donc à l'actif du bilan si elle ne représente pas une indemnité, un bonus ou une prime liés à l'activité du salarié dans l'année considérée.
- 2) La rémunération sur base annuelle est de 100, le collaborateur a travaillé du 01.01.09 au 31.12.2009 et s'est vu verser 110 sans que les 10 supplémentaires ne représentent une quelconque indemnité, bonus ou prime liés à son activité en 2009.
 - Dans ce cas, les 10 doivent être considérés comme une avance sur salaire pour les prestations futures du salarié et comptabilisés à l'actif du bilan.

Dans le cas des assistants parlementaires, comme le montant annuel qu'ils perçoivent est assimilable à la rémunération annuelle d'un salarié, le salaire doit être comptabilisé au prorata à partir de la date de la prise d'emploi selon accord contractuel et tout surplus décaissé non lié à l'activité sur 2009 doit être comptabilisé en avance au bilan. Ainsi, d'un point de vue économique et comptable, les charges de personnel totales (y compris les cotisations sociales à charge de l'employeur) liées à un assistant parlementaire sont de 60'000 F pour un taux d'activité de 50%. En d'autres termes, le salaire brut théorique de l'assistant parlementaire serait donc de 8'333 F par mois pour un équivalent 100% (soit 4'167 F par mois au taux d'activité de 50%), considérant une moyenne de 20% de charges sociales patronales.

Cela dit, un montant de 50'000 F a été versé en 2009 pour chaque assistant parlementaire, ce qui représente une activité de 10 mois et donc une prise d'emploi théorique au 1^{er} mars 2009. Pour tout assistant parlementaire ayant été engagé à une date postérieure au 1^{er} mars 2009 et s'étant vu octroyer un montant de 50'000 F, une avance doit donc être comptabilisée à l'actif du bilan.

L'avance de 62'500 F comptabilisée à l'actif des comptes de la Constituante représente l'échelonnement de l'engagement des assistants parlementaires par rapport à la date d'engagement théorique du 1^{er} mars, ce qui est correct.

Ceci signifie qu'une partie des prestations de l'année 2010 a déjà été payée et que dans le cas d'une activité normale en 2010, le montant à **décaisser** en faveur des assistants parlementaires sera de $660'000 - 62'500 = 597'500$ F.

En revanche les indemnités enregistrées dans les comptes 2010 seront de 660'000 F (597'500.- payé en 2010 + 62'500.- extourne de l'avance comptabilisée en 2009)

En temps normal, il en découlera la situation suivante dans les comptes et le budget :

Budget 2009	Comptes 2009	Avance 2009	Décaissement 2009
550'000 F	487'500 F	62'500 F	550'000 F

Budget 2010	Comptes 2010	Avance 2010	Décaissement 2010
660'000 F	660'000 F	0 F	597'500 F

Il conviendra donc que le secrétariat de la Constituante effectue les opérations suivantes en 2010 :

1. Extourne des avances au bilan pour un montant de 62'500 F
2. Paiement des indemnités des assistants parlementaires, en tenant compte des avances sur salaire 2010, pour un décaissement total de 597'500 F

Enfin, la Cour a pu consulter les dossiers relatifs aux assistants de chaque groupe de la constituante et a pu constater qu'il y avait nombre de différences entre eux. Si certains ont agi avec une parfaite correction, il n'en va pas de même pour tous.

Ainsi, un certain groupe a engagé plusieurs personnes pour des tâches spécifiques, un autre a invoqué une application analogique du règlement du Grand Conseil, voire même prétendu à l'engagement d'un assistant avant l'entrée en fonction des constituants.

Certains groupes ont engagé des assistants à un tarif inférieur à celui que permet l'indemnité globale annuelle. D'autres ont engagé au titre d'assistant le secrétaire de leur parti ou un membre permanent du secrétariat du parti, voire un employé de l'organisation factière du groupe, cette dernière manière de procéder apparaissant comme un mélange des genres assez peu judicieux.

L'alinéa 3 de l'article 11, du règlement d'organisation de l'Assemblée constituante pourrait donc être avantageusement complété en prévoyant un contrôle, par l'organe de révision de l'Etat, de l'attribution annuelle en faveur exclusive des assistants et du travail d'assistant. Le résultat de ce contrôle pourrait conditionner l'octroi de l'attribution suivante.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

P. G.


Stéphane GEIGER, Président

Copies:

- Secrétariat de l'Assemblée Constituante, Madame Sophie Florinetti
- Inspection cantonale des finances, Monsieur Charles Pict