

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 3 avril 2003

Messagerie

Projet de loi modifiant la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995, est modifiée comme suit :

Chapitre II Surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (intitulé, nouvelle teneur)

Art. 4 Position de la surveillance (nouvelle teneur)

¹ La surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat, des institutions cantonales de droit public et des organismes privés dépendant de l'Etat est assurée par l'inspection cantonale des finances (ci-après : l'inspection).

² Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, l'inspection est uniquement soumise à la loi. Elle assiste le Conseil d'Etat, la commission des finances et la commission de contrôle de gestion dans l'exercice de leur haute surveillance de l'administration.

³ L'inspection exerce une activité autonome et indépendante dans les limites des prescriptions légales. Elle est rattachée au département des finances sur le plan administratif.

⁴ Dans l'exercice qui lui incombe de la haute surveillance de l'Etat, l'inspection est à disposition du Conseil d'Etat, comme du Grand Conseil, afin que ce dernier puisse, à travers la commission des finances et la commission de contrôle de gestion, assumer pleinement sa tâche d'autorité de contrôle de la gestion de l'Etat résultant des attributions que lui confère la constitution dans le cadre du vote du budget, des comptes et des comptes-rendus de l'Etat. Le Grand Conseil est doté à cet effet des pleins pouvoirs de contrôle de l'Etat et des institutions visées à l'article 5 de la présente loi.

Art. 4A, al. 1 Principes (nouvelle teneur)

¹ L'inspection effectue ses contrôles selon les critères de la légalité, de la régularité et de la rentabilité, ainsi que selon les principes généraux de la révision et de l'audit. En outre, elle signale toute anomalie constatée au niveau de la gestion.

Art. 5 Entités concernées (nouvelle teneur)

L'inspection exerce son activité :

- a) auprès des départements, de la Chancellerie et de leurs services;
- b) auprès du service du Grand Conseil;
- c) auprès des services centraux et des greffes du Pouvoir judiciaire;
- d) auprès des institutions cantonales de droit public;
- e) auprès des institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;
- f) auprès de tout organisme privé bénéficiant d'une aide financière de l'Etat.

Art. 6 Compétences (nouvelle teneur)

¹ L'inspection est notamment compétente pour :

- a) la révision des comptes;
- b) le contrôle des valeurs du patrimoine et des inventaires;
- c) l'examen des systèmes de contrôle interne;
- d) la coordination des activités de révision exercées par des organes internes ou externes désignés;
- e) le contrôle de gestion.

² L'inspection participe à l'élaboration des prescriptions sur le contrôle, la révision, la comptabilité, le service des paiements et la tenue des inventaires.

Art. 6A, al. 1 Révision des comptes annuels de l'Etat (nouvelle teneur)

¹ L'inspection vérifie si la comptabilité, le compte administratif et le bilan de l'Etat sont conformes à la loi.

Art. 7, al. 1, 3 et 4 Déroulement (nouvelle teneur)

¹ L'inspection organise souverainement son travail et possède tout pouvoir d'investigation.

³ L'inspection peut recourir à des collaborations extérieures en cas de nécessité ou peut s'adjoindre des spécialistes lorsqu'un mandat nécessite des compétences particulières.

⁴ Dans le cadre de l'exécution de son mandat, les dispositions légales sur le maintien du secret ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'inspection, sous réserve des secrets protégés par la législation fédérale. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

Art. 8, al. 1 et 2 Rapports et droit d'être entendu (nouvelle teneur)

¹ Toute intervention de l'inspection donne lieu à un rapport écrit.

² Préalablement à la rédaction de son rapport, l'inspection clôt son examen par un entretien final avec les responsables de l'entité, au cours duquel sont discutées les mesures correctives déjà prises ou à prendre. Les personnes entendues disposent d'un mois pour présenter leur avis qui est consigné en annexe au rapport.

Art. 8A, al. 2 et 3 Mesures correctives et autorités de recours (nouvelle teneur)

² Le délai de mise en œuvre est fixé par l'inspection après consultation du département ou de l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée.

³ En cas de désaccord entre l'inspection et le département de tutelle ou l'autorité de rattachement au sujet des mesures correctives à mettre en œuvre, le différend est porté devant le Conseil d'Etat pour qu'il tranche.

Art. 9, al. 1, 3 et 4 (nouvelle teneur), al. 5 et 6 (nouveaux)
Contrôles par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat
et des experts ou fiduciaires

¹ Le Grand Conseil, à travers les commissions des finances et de contrôle de gestion, et le Conseil d'Etat peuvent procéder eux-mêmes à des missions relevant des compétences de l'inspection ou les confier à des mandataires externes spécialisés.

³ Les entités ou organes des institutions ou sociétés visés à l'article 5, lettres d et e, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confient directement de telles missions à des mandataires externes spécialisés.

⁴ Le Conseil d'Etat peut dispenser l'inspection d'intervenir simultanément dans ces cas. Il appartient néanmoins à cette dernière de prendre connaissance des rapports établis par les mandataires externes et de formuler toutes observations qu'elle juge nécessaires à ce sujet à l'autorité qui a confié la mission ou à la demande du Grand Conseil. L'inspection procède à des contrôles complémentaires, si elle l'estime nécessaire ou à la demande des commissions parlementaires.

⁵ Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les départements et les entités soumises à l'inspection lui transmettent systématiquement tous les rapports effectués à leur demande par des experts ou fiduciaires indépendants.

⁶ La commission des finances et la commission de contrôle de gestion reçoivent systématiquement les rapports des experts et fiduciaires indépendants prescrits par l'inspection aux entités de contrôle.

Art. 10 Obligation de renseigner en matière de contrôle de gestion
(nouvelle teneur)

Si, lors d'une révision, les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir à bref délai, par un rapport séparé, l'autorité qui a confié le mandat, ainsi que la surveillance de laquelle relève le service ou l'institution en cause. L'inspection procède ensuite en application de l'article 8 de la présente loi.

Art. 11 Organisation (nouvelle teneur)

¹ L'inspection est autonome et indépendante. Hiérarchiquement, elle dépend du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Elle est gérée administrativement par le département des finances sur délégation du Conseil d'Etat, de la commission des finances ainsi que de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, qui fixent d'un commun accord l'échelle des traitements du personnel qui lui est rattaché. Celui-ci est soumis au statut de la fonction publique selon la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997.

² Le Grand Conseil élabore avec le Conseil d'Etat le budget annuel de l'inspection, qui est inscrit au budget de l'Etat dans une rubrique spécifique à cet effet lequel fixe le nombre de postes rattachés à la surveillance.

³ Le Conseil d'Etat nomme le directeur et le personnel de l'inspection après consultation de la commission des finances et de la commission de contrôle de gestion, lesquelles doivent ratifier la nomination du directeur et du personnel d'encadrement.

⁴ Le personnel de l'inspection est assermenté. Il doit vouer tout son temps à sa fonction et ne peut accepter aucune autre fonction rétribuée d'ordre public ou d'ordre privé.

Art. 12 Pouvoir réglementaire (nouvelle teneur)

L'inspection règle elle-même son organisation interne et son mode de fonctionnement qu'elle soumet à l'approbation du Conseil d'Etat et de la commission de contrôle de gestion.

Art. 13 Rapport annuel (nouvelle teneur)

¹ Au début de chaque année, soit jusqu'au 30 avril, l'inspection adresse au Conseil d'Etat, à la commission de contrôle de gestion, à la commission des finances du Grand Conseil et à la commission d'évaluation des politiques publiques un rapport résumant son activité durant l'exercice écoulé. Le rapport mentionne en particulier :

- a) la liste des entités contrôlées avec mention de l'étendue des travaux effectués;
- b) les conclusions générales sur les constatations faites, notamment sur d'éventuelles irrégularités, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre;
- c) les conclusions auxquelles donnent lieu les rapports de mandataires externes, ainsi que les observations éventuelles formulées à ce sujet.

² La commission de contrôle de gestion et la commission des finances du Grand Conseil peuvent appeler le directeur de l'inspection à leur donner les renseignements complémentaires dont elles pourraient avoir besoin pour l'exercice de leur mandat.

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01), est modifiée comme suit :

Art. 201, al. 2, lettre b (abrogée, les lettres c et d anciennes devenant les lettres b et c)

Art. 201A, al. 5, lettre c (abrogée, la lettre d ancienne devenant la lettre c)

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

A) But du présent projet

Selon la teneur du droit actuel, soit celle de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, la commission des finances du Grand Conseil, l'inspection cantonale des finances et le service de surveillance des fondations ont des activités portant sur la surveillance de la gestion administrative de l'Etat et des institutions cantonales de droit public, des organismes privés dépendant de l'Etat et des organismes privés subventionnés.

Le projet dont il est question a pour but de regrouper sous l'égide de l'inspection cantonale des finances les activités de surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat, des institutions cantonales de droit public, des organismes privés dépendant de l'Etat et des organismes subventionnés.

B) Bref historique de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (ci-après la loi : D 1 10)

Pour comprendre les modifications proposées, il est utile de faire un rappel historique des différents organes de contrôle. La loi D 1 10 est issue d'un projet de révision totale de la loi sur le contrôle financier cantonal et le contrôle de gestion, du 7 mai 1976, déposé par les membres de la commission des finances en septembre 1994 (voir Mémorial, 1994, p. 3788). Par ce projet, le contrôle financier cantonal devient inspection cantonale des finances. Comme le souligne le rapport de la commission des finances à l'appui du projet: « *Le projet de loi renforce singulièrement les organes de contrôle de l'Etat et s'inscrit, de ce fait, dans la logique des travaux de la commission des finances relatifs à la loi sur la gestion administrative et financière, adoptée le 7 octobre 1993* » (voir Mémorial 1995, PL 7123, p. 25 et suivantes). Une modification est en relation avec celle que nous proposons aujourd'hui, puisque la loi D 1 10 attribue à son article 4, alinéa 1, la surveillance de la gestion administrative et financière des organismes privés

dépendant de l'Etat et des organismes privés subventionnés au service de surveillance des fondations, des institutions de prévoyance. En effet, la loi sur le contrôle financier cantonal et le contrôle de gestion, du 7 mai 1976, attribuait au contrôle financier cantonal également cette surveillance en disant « *auprès de tout organisme privé bénéficiant d'une aide financière de l'Etat* » (voir art. 1, al. 2, lettre c, de la loi du 7 mai 1976, dans RO 1976 p. 218).

Par le projet de loi 7545, adopté le 26 mars 1999, les dispositions de la loi D 1 10 en matière de contrôle et surveillance seront encore complétées par différentes dispositions légales sur le sujet dans la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, qui prévoit notamment une commission de contrôle de gestion dont l'article 201A de ladite loi définit les attributions. Le rapport de la commission de l'audit de l'Etat chargée d'étudier le projet de loi 7545 en présente les principes généraux (voir Mémorial 1999, p. 1813), en 7 points qu'il est trop long de retranscrire ici. On les résumera par le fait qu'une Commission de contrôle de gestion parlementaire a été préférée à une Cour des comptes. Elle doit exercer son contrôle sur l'administration centralisée, l'administration décentralisée et les organismes subventionnés par l'Etat. Par le projet de loi 7545, les pouvoirs du service de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés ont été renforcés. La commission de contrôle de gestion n'a pas de service de surveillance spécifique, elle doit s'adresser à l'inspection, au service de surveillance des fondations et à l'extérieur.

La loi du 26 mars 1999 donne aussi de nouvelles attributions à la commission des finances. Elle est explicitement saisie des rapports de l'inspection, du service de surveillance des fondations, de la commission externe d'évaluation des politiques publiques.

C) Présentation des modifications proposées

1. – Regroupement d'activités de surveillance administrative et financière de deux services de surveillance auprès de la seule inspection cantonale des finances (ad art. 4, al. 1 et 5)

Il s'agit de la modification de l'article 4, alinéa 1, de la loi actuelle dans le sens où l'inspection cantonale des finances dont la mission était *la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat et des institutions cantonales de droit public* reprend aussi dans ses activités celles confiées par cette loi au service de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance, soit, en plus, *la surveillance de la gestion*

administrative et financière des organismes privés dépendant de l'Etat et des organismes privés subventionnés. Il est en effet déjà apparu en pratique, depuis 2001, qu'il serait préférable de regrouper dans un seul organisme la même activité, même si elle s'exerce, d'une part, auprès d'entités publiques et, d'autre part, d'entités privées. Les méthodes de travail doivent être les mêmes; elles sont pour la plupart transcrites dans la loi D 1 10 aux articles 6 à 8A, 11 à 14 dans ses teneurs adoptées en 1995, 2000 et 2001.

2. – Modifications des articles 4 à 13

L'activité de surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat n'étant plus assurée que par un seul service, l'inspection cantonale des finances, il a paru souhaitable, pour des raisons de clarté, de remplacer le mot « surveillance » par « inspection cantonale des finances » ou « inspection » dans les articles 4 à 13 de la loi.

3. – Commentaire relatif à l'article 9, alinéas 5 et 6 nouveaux

Le projet, mineur sur ce point, corrige une erreur matérielle inexplicquée intervenue après deux modifications successives de l'article 9 de la loi, du 19 janvier 1995, sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques. En effet, le 21 septembre 2001, le Grand Conseil votait l'adjonction à l'article 9 de deux nouveaux alinéas soit les alinéas 4 et 5 qui avaient la teneur suivante :

«⁴⁾ *Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les départements et les entités soumises à la surveillance lui transmettent systématiquement tous les rapports effectués à leur demande par des experts ou fiduciaires indépendants.*

«⁵⁾ *La commission des finances et la commission de contrôle de gestion reçoivent systématiquement les rapports des experts et fiduciaires indépendants prescrits par la surveillance aux entités qu'elle contrôle.* »

Avant même l'entrée en vigueur de cette modification, le 4 octobre 2001, votre Conseil approuvait une nouvelle modification de l'article 9, soit un alinéa 1, nouvelle teneur, et un alinéa 2, nouveau dont les contenus sont les suivants :

«¹⁾ *Le Grand Conseil, à travers les commissions des finances et de contrôle de gestion, et le Conseil d'Etat peuvent procéder eux-mêmes à des missions relevant des compétences de la surveillance ou les confier à des mandataires externes spécialisés.*

2) *Afin d'exercer leurs prérogatives, les commissions des finances et de contrôle de gestion du Grand Conseil bénéficient des pleins pouvoirs pour procéder en tout temps à des investigations sur place après avoir avisé le conseiller d'Etat, à défaut son secrétaire général, ou le directeur dont dépend l'entité concernée. Elles peuvent procéder, notamment dans le cadre des délégations qu'elles constituent, à l'audition de toute personne travaillant dans l'une des entités citées à l'article 5. La personne concernée est tenue de répondre à ses convocations. L'article 7, alinéa 4, est applicable par analogie.»*

Cette modification aurait dû entraîner une modification de la numérotation des alinéas 4 et 5 (devenus respectivement 5 et 6). Au lieu de cela, ces deux alinéas ont malencontreusement disparu. Pour pallier cette erreur, il vous est donc aussi présenté cette modification mineure de l'article 9 par le présent projet.

4. – Commentaire relatif à la modification de l'intitulé du chapitre II de la loi

L'actuel intitulé du chapitre II de la loi « Surveillance interne de la gestion administrative et financière de l'Etat » prête à confusion en raison du mot « interne ». En effet, la distinction entre surveillance interne et surveillance externe fait référence à la situation des sociétés anonymes dont les comptes sont audités par une fiduciaire externe et qui ont parfois aussi un service d'audit interne. Or, la distinction interne-externe n'est pas appropriée en ce qui concerne le travail de l'inspection cantonale des finances. En effet, étant donné qu'elle est complètement indépendante de l'exécutif, qu'elle contrôle les comptes et la gestion de l'Etat, sans jamais participer à la moindre tâche opérationnelle, mais que, en même temps, ses membres sont employés de l'Etat, l'inspection cantonale des finances peut être considérée à la fois comme un organe de contrôle interne et externe. Pour éviter toute confusion, nous proposons donc d'enlever le mot « interne » dans l'intitulé du chapitre II de la loi.

Relevons d'ailleurs à ce sujet que le titre de la loi concerne bien la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat, sans préciser que celle-ci est interne ou externe. La teneur actuelle de l'intitulé du chapitre II est donc probablement le fruit d'une erreur.

5. – Modifications apportées à une autre loi

La modification de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 est l'abrogation de la lettre c qui saisissait la commission des finances des rapports du service de

surveillance des fondations, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés. En effet, ce service n'est désormais plus chargé de la surveillance des organismes privés dépendant de l'Etat et des organismes privés subventionnés, cette tâche étant par ce projet attribuée à nouveau à l'inspection cantonale des finances, la lettre a dudit article qui dit que la commission des finances est saisie des rapports de l'inspection cantonale des finances est suffisante.

Au vu des explications ci-dessus, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un accueil favorable au présent projet.