

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 10 avril 2013*

## **Projet de loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv) (D 1 09)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu les articles 9, 94, 106, 108, 128 à 131, 148 à 156, 221 à 223 de la  
constitution, du 14 octobre 2012,  
décrète ce qui suit :

### **Chapitre I            Dispositions générales**

#### **Art. 1            But**

La présente loi définit les règles applicables et les entités compétentes en  
matière de surveillance de l'Etat.

#### **Art. 2            Objet**

<sup>1</sup> La surveillance de l'Etat a pour but de s'assurer que celui-ci agit  
conformément aux dispositions légales et constitutionnelles qui régissent son  
activité. Elle comprend :

- a) l'audit interne;
- b) la révision des états financiers;
- c) le contrôle et l'évaluation de l'action publique.

<sup>2</sup> L'Etat évalue périodiquement la pertinence, l'efficacité et l'efficience de son  
action.

<sup>3</sup> Le contrôle interne est régi par la loi sur la gestion administrative et  
financière de l'Etat, du ... (*à compléter*)

#### **Art. 3            Champ d'application**

Le champ d'application de la surveillance de l'Etat est défini par la présente  
loi en fonction du type de surveillance concerné.

#### **Art. 4      Audit interne**

L'audit interne est un instrument qui permet au Conseil d'Etat d'accomplir sa mission de surveillance. L'audit interne évalue en toute objectivité et indépendance l'efficacité ainsi que l'efficience des systèmes de contrôle, des processus de gestion des risques ainsi que de gouvernance et contribue à leur amélioration continue.

#### **Art. 5      Révision**

La révision des états financiers a pour but de s'assurer que l'information financière fournie donne une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (*à compléter*).

#### **Art. 6      Contrôle de l'action publique**

Le contrôle de l'action publique comprend :

- a) la vérification de la légalité et la régularité de l'activité étatique ainsi que du bon emploi des fonds publics;
- b) l'évaluation de l'action publique sous l'angle de sa pertinence.

#### **Art. 7      Obligation de renseigner et de collaborer**

<sup>1</sup> Les organes de surveillance sont en droit de demander en tout temps à chaque entité dont la surveillance leur incombe la communication de tout dossier, document, donnée ou renseignement propres à l'exercice de son activité, dans la limite des secrets institués par la loi.

<sup>2</sup> La législation sur la protection des données personnelles est applicable.

<sup>3</sup> Tout collaborateur d'une entité contrôlée qui ne respecte pas l'obligation de collaborer avec les organes de surveillance est réputé avoir failli à ses devoirs de fonction et s'expose à des sanctions en fonction des dispositions légales qui lui sont applicables.

## **Chapitre II      Audit interne**

#### **Art. 8      Service d'audit interne**

<sup>1</sup> L'audit interne de l'Etat est assuré par une entité rattachée au Conseil d'Etat (ci-après : service d'audit interne), qui exerce ses tâches de contrôle de manière indépendante et autonome.

<sup>2</sup> Le service d'audit interne exerce ses fonctions selon les principes d'organisation et de fonctionnement fixés par les normes professionnelles reconnues en matière d'audit interne.

## **Art. 9 Champ d'application**

<sup>1</sup> Le champ d'application de l'audit interne comprend :

- a) l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance;
- b) les institutions cantonales de droit public, lorsqu'elles ne disposent pas de leur propre entité d'audit interne ou lorsque le Conseil d'Etat le demande spécifiquement;
- c) les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse;
- d) le secrétariat général du Grand Conseil;
- e) le secrétariat général du pouvoir judiciaire;
- f) la gestion administrative et financière de la Cour des comptes.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat établit par voie réglementaire la liste des institutions cantonales de droit public qui doivent instituer un service d'audit interne.

<sup>3</sup> La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, définit quelles sont les communes qui doivent instituer un service d'audit interne.

## **Art. 10 Compétences du service d'audit interne**

Le service d'audit interne a notamment les compétences suivantes :

- a) vérifier l'existence des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques;
- b) analyser et évaluer les processus de gouvernance;
- c) formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité et l'efficience des systèmes et processus mentionnés aux lettres a et b;
- d) rendre compte régulièrement des actions entreprises pour corriger les dysfonctionnements décelés;
- e) vérifier que les dispositifs mis en place assurent la conformité aux lois, règlements et réglementations;
- f) contrôler le calcul des indicateurs de performance des programmes.

## **Art. 11 Critères de contrôle**

Les critères de contrôle sont définis par les normes professionnelles reconnues en matière d'audit interne, dont la liste est précisée et mise à jour par voie réglementaire.

## **Art. 12 Relations avec les entités surveillées**

<sup>1</sup> Le service d'audit interne correspond directement avec les entités contrôlées.

<sup>2</sup> Lorsque le service d'audit interne constate des anomalies ou des manquements ayant une importance particulière, il en informe sans délai le Conseil d'Etat afin que ce dernier prenne les mesures imposées par les circonstances. Lorsque le contrôle porte sur une entité visée par l'article 9, alinéa 1, lettre b ou c, il en informe aussi le conseil d'administration de l'entité concernée. Lorsque le contrôle porte sur une entité visée par l'article 9, alinéa 1, lettre d, e ou f, il en informe le bureau du Grand Conseil, la commission de gestion du pouvoir judiciaire ou le président de la Cour des comptes.

### **Art. 13      Secrets et confidentialité**

<sup>1</sup> Nul ne peut opposer le secret de fonction au service d'audit interne.

<sup>2</sup> Le secret fiscal et les autres secrets institués par le droit cantonal ou fédéral sont réservés. Le service d'audit interne peut solliciter la levée des secrets prévus par la loi par une requête motivée qui fixe les limites et les finalités de l'investigation. Le Conseil d'Etat est l'autorité habilitée à lever le secret fiscal.

<sup>3</sup> Lorsque le secret fiscal a été levé à leur égard, le directeur et les collaborateurs du service d'audit interne sont tenus au secret fiscal, tel que défini à l'article 11, alinéa 1, de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001. Ils prêtent le serment fiscal prévu à l'article 11, alinéa 2, de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001, et à l'article 4, alinéa 2, de la loi sur la prestation des serments, du 24 septembre 1965.

<sup>4</sup> Le service d'audit interne garantit la confidentialité de sa mission. Les auditeurs internes sont soumis au secret de fonction, au sens de l'article 9A de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et ne divulguent pas à des tiers les informations auxquelles ils ont accès dans le cadre de leurs interventions.

### **Art. 14      Rapports d'audit**

<sup>1</sup> Chaque mission de contrôle fait l'objet d'un rapport détaillé.

<sup>2</sup> Le service d'audit interne communique son rapport à l'entité contrôlée. Il l'invite à lui faire part de ses observations. Celles-ci sont dûment reproduites dans le rapport final.

<sup>3</sup> En cas de désaccord au sujet des recommandations à mettre en œuvre entre le service d'audit interne et le département ou l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée, le différend est porté devant le Conseil d'Etat pour qu'il tranche. Le comité d'audit au sens de l'article 42 préavise la décision du Conseil d'Etat.

### **Art. 15 Communication des rapports**

Les rapports du service d'audit interne sont confidentiels. Ils sont communiqués au Conseil d'Etat ainsi qu'à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion.

### **Art. 16 Suivi des recommandations**

Le service d'audit interne établit une fois par année un rapport de suivi comportant la liste des rapports qu'il a rendus avec leurs conclusions et recommandations éventuelles ainsi que les suites qui leur ont été données. Les rapports de suivi sont communiqués selon les modalités de l'article 15.

## **Chapitre III Révision**

### **Art. 17 Organe de révision**

<sup>1</sup> La révision des comptes de l'Etat est assurée par un mandataire extérieur spécialisé.

<sup>2</sup> Le mandat de l'organe de révision débute chaque 2<sup>e</sup> année d'une législature, pour une durée de 5 ans, sous réserve d'une résiliation anticipée du contrat par l'une des parties. Les dispositions transitoires prévues à l'article 46 sont réservées. La décision de désignation doit être prise au plus tard le 31 décembre de l'année précédente pour l'exercice débutant le 1<sup>er</sup> janvier.

<sup>3</sup> La durée du mandat de l'organe de révision ne peut être supérieure à 10 années consécutives.

<sup>4</sup> L'organe de révision est une entreprise soumise à la surveillance de l'Etat conformément à l'article 7 de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs, du 16 décembre 2005.

<sup>5</sup> La révision annuelle des états financiers est effectuée conformément aux normes et pratiques professionnelles en vigueur.

### **Art. 18 Choix de l'organe de révision**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil désigne l'organe de révision. Il délègue en principe cette compétence au Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Si la décision de désignation de l'organe de révision est prise par le Conseil d'Etat, sur délégation du Grand Conseil, son choix fait l'objet d'un préavis conjoint de la commission des finances et de la commission de contrôle de gestion.

<sup>3</sup> Le processus de sélection de l'organe de révision est soumis aux accords internationaux en matière de marchés publics.

**Art. 19 Champ d'application**

La révision porte sur les états financiers individuels et consolidés de l'Etat de Genève.

**Art. 20 Critères de contrôle**

<sup>1</sup> La révision des états financiers a pour but d'exprimer une opinion permettant de s'assurer que la comptabilité et les états financiers sont conformes aux prescriptions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (*à compléter*), ainsi qu'au référentiel comptable applicable.

<sup>2</sup> Les critères de contrôle sont définis par les normes et pratiques professionnelles en vigueur, dont la liste est précisée et mise à jour par voie réglementaire.

<sup>3</sup> L'organe de révision s'appuie également sur les travaux du service d'audit interne.

**Art. 21 Secret**

<sup>1</sup> Les organes, la direction et le personnel de l'organe de révision sont soumis au secret professionnel pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice des missions qui leur sont confiées dans le cadre de la surveillance. Ils ne peuvent en aucun cas, lors d'une activité étrangère à leur mandat, faire état de renseignements dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de ce mandat.

<sup>2</sup> L'obligation de garder le secret subsiste après la fin du mandat.

<sup>3</sup> L'article 730b, alinéa 2, du code des obligations est applicable au titre de droit cantonal supplétif.

<sup>3</sup> L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 321 du code pénal, à autoriser la divulgation de faits couverts par le secret professionnel est le Conseil d'Etat.

**Art. 22 Rapport de révision**

Le rapport de révision est joint aux états financiers approuvés par le Conseil d'Etat. L'organe de révision recommande l'approbation des états financiers avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil d'Etat.

**Art. 23 Publicité**

Les rapports de l'organe de révision sur les états financiers individuels et consolidés sont rendus publics.

## **Chapitre IV      Contrôle de l'action publique**

### **Section 1          Cour des comptes**

#### **Art. 24      But**

<sup>1</sup> La Cour des comptes a pour but d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration et des entités mentionnées à l'article 30 de la présente loi.

<sup>2</sup> Elle a également pour but d'évaluer l'action publique.

#### **Art. 25      Composition**

<sup>1</sup> La Cour des comptes est une institution autonome et indépendante composée de 3 magistrats à plein temps et de 3 suppléants élus par le corps électoral pour des périodes de 6 ans. Avant d'entrer en fonction, ils prêtent le serment suivant devant le Grand Conseil :

« Je jure ou je promets solennellement d'être fidèle à la République et canton de Genève, de prendre pour seuls guides dans l'exercice de mes fonctions les intérêts de la République selon les lumières de ma conscience, de rester strictement attaché aux prescriptions de la constitution et des lois et de ne jamais perdre de vue que mes attributions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du peuple; de remplir avec dévouement les devoirs de la charge à laquelle je suis appelé;

d'être assidu aux séances de la Cour des comptes et d'y donner mon avis impartialement et sans aucune acception de personne;

d'observer une sage et prudente discrétion relativement aux délibérations de la Cour des comptes;

de garder le secret sur toutes les informations que la loi ne me permet pas de divulguer. »

<sup>2</sup> Les conditions d'éligibilité aux fonctions de magistrat de la Cour des comptes sont les suivantes :

- a) être citoyen suisse et avoir l'exercice de ses droits politiques dans le canton;
- b) n'avoir subi aucune condamnation criminelle ou correctionnelle pour des faits portant atteinte à la probité et à l'honneur;
- c) ne pas être l'objet d'un acte de défaut de biens;
- d) disposer de compétences résultant d'une formation ou d'une expérience dans les domaines juridique, économique, comptable et administratif, de même que des qualifications en matière de gestion d'entreprise et d'organisation de services publics.

- <sup>3</sup> Ne peuvent être simultanément membres de la Cour des comptes :
- a) les conjoints, les partenaires enregistrés et les personnes qui font durablement ménage commun;
  - b) les conjoints et les partenaires enregistrés de frères et sœurs ainsi que les personnes qui font durablement ménage commun avec un frère ou une sœur;
  - c) les parents en ligne directe et, jusqu'au troisième degré inclusivement, en ligne collatérale;
  - d) les alliés en ligne directe et, jusqu'au troisième degré inclusivement, en ligne collatérale. La présente règle est applicable par analogie aux personnes qui font durablement ménage commun.
- <sup>4</sup> La charge de magistrat à plein temps de la Cour des comptes est en outre incompatible avec :
- a) tout autre mandat public électif;
  - b) toute autre fonction publique salariée;
  - c) tout emploi rémunéré ou avec l'exercice régulier d'une activité lucrative.
- <sup>5</sup> Les magistrats doivent se récuser dans toute affaire où ils ont un lien d'intérêt.

## **Art. 26 Immunité et poursuite sur autorisation**

<sup>1</sup> En matière d'immunité et de poursuite sur autorisation, les magistrats de la Cour des comptes sont assimilés aux magistrats du pouvoir judiciaire.

<sup>2</sup> Les articles 9 et 10 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009, s'appliquent par analogie.

## **Art. 27 Fonctionnement**

<sup>1</sup> La Cour des comptes est présidée, à tour de rôle, par les magistrats qui la composent.

<sup>2</sup> La Cour des comptes fixe son organisation, y compris les modalités de sa bonne gouvernance, dans le cadre d'un règlement interne et peut déléguer des tâches d'instruction à l'un de ses membres.

## **Art. 28 Contrôle interne et surveillance**

<sup>1</sup> La Cour des comptes met en place un système de contrôle interne, conformément aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (*à compléter*), et de ses dispositions d'exécution.

<sup>2</sup> La Cour des comptes désigne son organe de révision.

<sup>3</sup> Le Grand Conseil approuve le budget, le rapport de gestion et les comptes annuels de la Cour.

<sup>4</sup> Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur la Cour des comptes.

## **Art. 29      Personnel**

<sup>1</sup> La Cour des comptes est assistée d'un personnel qui lui est rattaché hiérarchiquement et dont elle détermine les qualifications et les attributions.

<sup>2</sup> La Cour des comptes choisit librement son personnel dans le cadre de son budget de fonctionnement.

<sup>3</sup> La Cour des comptes délègue la gestion administrative de son personnel à l'office du personnel de l'Etat.

<sup>4</sup> Lors de l'engagement de son personnel, la Cour des comptes détermine son statut, lequel peut être :

- a) un statut de droit public, régi par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, et leurs règlements d'application. L'acte formel de nomination du personnel de la Cour émane du Conseil d'Etat, sur préavis de la Cour des comptes;
- b) un statut de droit privé régi par le code des obligations, sous réserve des dérogations prévues par la présente loi.

<sup>5</sup> Le personnel de la Cour des comptes est soumis au secret de fonction, au sens de l'article 9A de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et assermenté par la Cour des comptes, conformément à l'article 4, alinéa 1, de la loi sur la prestation des serments, du 24 septembre 1965.

## **Section 2                      Modalités des contrôles de légalité et de gestion effectués par la Cour des comptes**

### **Art. 30      Champ d'application**

<sup>1</sup> Les contrôles de légalité et de gestion effectués par la Cour des comptes portent sur :

- a) l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance;

- b) les institutions cantonales de droit public;
- c) les entités subventionnées;
- d) les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse;
- e) le secrétariat général du Grand Conseil;
- f) le secrétariat général du pouvoir judiciaire;
- g) les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

<sup>2</sup> L'évaluation de l'action publique porte sur les prestations qui sont du ressort :

- a) de l'administration cantonale au sens de l'alinéa 1, lettre a);
- b) des institutions cantonales de droit public.

### **Art. 31 Démarches de tiers**

Toute personne peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques dont elle a connaissance et qu'elle estime utiles à l'accomplissement de ses tâches. Ces personnes ne peuvent pas intervenir dans les procédures de contrôle engagées par la Cour des comptes.

### **Art. 32 Demandes des autorités et d'autres institutions**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat ainsi que la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion peuvent solliciter de la Cour des comptes la réalisation de contrôles.

<sup>2</sup> Les organes des institutions visées à l'article 30, alinéa 1, lettres b à f, peuvent solliciter de la Cour des comptes la réalisation de contrôles.

### **Art. 33 Entrée en matière**

La Cour des comptes ne peut classer sans suite ni sans explication les demandes qui lui sont adressées. La Cour motive succinctement dans son rapport de gestion les cas où elle décide de ne pas entrer en matière.

### **Art. 34 Critères de contrôle et d'évaluation**

<sup>1</sup> Le contrôle des entités concernées est exercé conformément à l'article 128 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, de manière à vérifier :

- a) la régularité des comptes;
- b) la légalité des activités;
- c) le bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique au sens de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (*à compléter*).

<sup>2</sup> Le contrôle opéré sur la base de l'alinéa 1, lettre c, comprend également l'appréciation de la qualité de la gestion des entités contrôlées et de leur efficacité au regard des objectifs que leur assigne le législateur ainsi que des moyens mis à disposition.

<sup>3</sup> L'action publique est évaluée au regard :

- a) des principes de la proportionnalité et de la subsidiarité;
- b) du rapport coût/utilité des prestations et des dépenses consenties par rapport aux effets escomptés;
- c) des indicateurs de performance des politiques publiques.

### **Art. 35 Moyens d'investigation**

<sup>1</sup> La Cour des comptes organise librement son travail et dispose de tous les moyens d'investigation nécessaires pour établir les faits. Elle peut notamment :

- a) requérir la production de tous documents utiles;
- b) procéder à des auditions;
- c) faire procéder à des expertises;
- d) procéder à des auditions de témoins;
- e) se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée pour procéder à des investigations, en avisant celle-ci au préalable, sauf circonstance particulière.

<sup>2</sup> La Cour des comptes informe le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité hiérarchique ou de surveillance de l'une des entités mentionnées à l'article 30, de l'ouverture d'une procédure de contrôle au sein de celle-ci. Le cas échéant, elle informe également les entités mentionnées à l'article 12, alinéa 2.

### **Art. 36 Secrets**

<sup>1</sup> Nul ne peut opposer le secret de fonction à la Cour des comptes.

<sup>2</sup> Le secret fiscal et les autres secrets institués par le droit cantonal ou fédéral sont réservés. La Cour des comptes peut solliciter la levée des secrets prévus par la loi par une requête motivée qui fixe les limites et les finalités de l'investigation. Le Conseil d'Etat est l'autorité habilitée à lever le secret fiscal.

<sup>3</sup> Lorsque le secret fiscal a été levé à leur égard, les magistrats et les collaborateurs de la Cour des comptes sont tenus au secret fiscal, tel que défini à l'article 11, alinéa 1, de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001. Ils prêtent le serment fiscal prévu à l'article 11, alinéa 2, de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001 et à l'article 4, alinéa 2, de la loi sur la prestation des serments, du 24 septembre 1965.

**Art. 37 Rappports avant publication**

<sup>1</sup> Chaque contrôle fait l'objet d'un rapport détaillé.

<sup>2</sup> La Cour des comptes communique son rapport à l'entité contrôlée. Elle l'invite à lui faire part de ses observations avant publication. Celles-ci sont dûment reproduites dans le rapport final.

**Art. 38 Publicité des rapports**

<sup>1</sup> La Cour des comptes rend publics ses rapports.

<sup>2</sup> Elle y consigne ses observations et ses recommandations éventuelles.

<sup>3</sup> Elle publie une fois par an un rapport de gestion sur l'ensemble de ses activités de l'exercice écoulé, comportant notamment :

- a) la liste des objets qu'elle a traités;
- b) la liste des objets qu'elle a écartés;
- c) la liste des rapports qu'elle a rendus avec leurs conclusions et recommandations éventuelles ainsi que les suites qui leur ont été données;
- d) la liste des rapports restés sans effets.

<sup>4</sup> Elle détermine l'étendue des informations contenues dans ses rapports en tenant compte des intérêts publics et privés susceptibles de s'opposer à la divulgation de certaines informations.

**Art. 39 Dénonciation aux autorités compétentes**

<sup>1</sup> La Cour des comptes dénonce au Ministère public les infractions relevant du droit pénal.

<sup>2</sup> Les autres abus et irrégularités constatés sont signalés aux autorités compétentes.

<sup>3</sup> Les déficiences relevées dans le cadre d'audits de gestion font l'objet de recommandations émises par la Cour des comptes aux autorités compétentes.

<sup>4</sup> Dans la mesure compatible avec les garanties constitutionnelles des justiciables et les exigences de la procédure appliquée, le pouvoir judiciaire peut informer la Cour des comptes d'éléments en sa possession utiles à l'accomplissement des tâches de ladite Cour.

**Chapitre V Contrôles de légalité et de gestion confiés à des tiers****Art. 40 Principes**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil peuvent confier à des mandataires extérieurs spécialisés la réalisation de contrôles de légalité et de gestion. Le

Grand Conseil agit par le biais du bureau, de la commission des finances ou de la commission de contrôle de gestion.

<sup>2</sup> Les organes des institutions visées à l'article 30, lettres b, c, d et g, peuvent, avec l'accord préalable du Conseil d'Etat, confier à des mandataires extérieurs spécialisés la réalisation d'audits de légalité et de gestion.

<sup>3</sup> Les articles 34 et 35 sont applicables par analogie.

<sup>4</sup> Les rapports des mandataires extérieurs ne sont pas publics. Les autorités mentionnées à l'alinéa 1 peuvent décider d'en rendre certains aspects publics, en tenant compte des intérêts publics et privés susceptibles de s'opposer à la divulgation de certaines informations.

#### **Art. 41      Secret professionnel des mandataires extérieurs**

<sup>1</sup> L'article 21 est applicable par analogie aux mandataires extérieurs ainsi qu'à leur personnel.

<sup>2</sup> L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 321 du code pénal, à autoriser la divulgation de faits couverts par le secret professionnel est le Bureau du Grand Conseil, respectivement le Conseil d'Etat, selon que le mandat de contrôle émane du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat.

### **Chapitre VI      Comité d'audit**

#### **Art. 42      Comité d'audit**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat institue en son sein un comité d'audit chargé de l'assister dans le pilotage et la coordination de la surveillance de l'Etat.

<sup>2</sup> Le comité d'audit est assisté par une personne responsable de la gestion globale des risques de l'Etat.

### **Chapitre VII      Haute surveillance**

#### **Art. 43      Haute surveillance**

Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'administration cantonale et les entités qui lui sont rattachées, ainsi que sur les institutions cantonales de droit public.

## Chapitre VIII Dispositions finales et transitoires

### Art. 44 Clause abrogatoire

Sont abrogées :

- a) la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995;
- b) la loi instituant une Cour des comptes, du 10 juin 2005.

### Art. 45 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

### Art. 46 Dispositions transitoires

#### *Inspection cantonale des finances*

<sup>1</sup> L'inspection cantonale des finances (ci-après, l'inspection) est chargée de la révision des comptes de l'Etat pour les deux premiers exercices suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, à savoir les exercices 2014 et 2015.

<sup>2</sup> L'inspection est une entité rattachée au Conseil d'Etat. Elle exerce ses tâches de contrôle de manière indépendante et autonome.

<sup>3</sup> Les articles 7, 17, alinéa 5, ainsi que 19, 20, 22 et 23 de la présente loi sont applicables.

<sup>4</sup> Le directeur de l'inspection en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi conserve ses fonctions. En cas de vacance du poste durant la période mentionnée à l'alinéa 1, le Conseil d'Etat nomme un nouveau directeur.

<sup>5</sup> Le Conseil d'Etat est l'autorité d'engagement et de nomination du personnel de l'inspection; le Conseil d'Etat peut déléguer à l'office du personnel de l'Etat la compétence de procéder à l'engagement des membres du personnel de l'inspection n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.

<sup>6</sup> Le Conseil d'Etat fixe l'échelle des traitements du personnel rattaché à l'inspection. Celui-ci est soumis au statut de la fonction publique selon la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997.

<sup>7</sup> 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.

#### *Organe externe de révision*

<sup>8</sup> La décision de désignation du mandataire extérieur chargé de la révision des comptes de l'Etat est prise au plus tard le 31 décembre 2015 pour une durée

de 4 ans, à savoir les exercices 2016 à 2019. L'article 17 est ensuite applicable.

**Art. 47 Modifications à d'autres lois**

<sup>1</sup> La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (A 2 08), est modifiée comme suit :

**Art. 55, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Elles sont gérées par le préposé cantonal conformément aux prescriptions en vigueur dans l'administration cantonale, sans préjudice des compétences dévolues aux organes instaurés par la loi sur la surveillance de l'Etat, du ... (*à compléter*).

\* \* \*

<sup>2</sup> La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (A 5 05), est modifiée comme suit :

**Art. 142, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les candidats qui se présentent pour la première fois à l'une des fonctions proposées doivent justifier qu'ils remplissent les conditions prévues par la loi sur la surveillance de l'Etat, du ... (*à compléter*).

\* \* \*

<sup>3</sup> La loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985 (B 1 01), est modifiée comme suit :

**Art. 2, lettre s (nouvelle teneur)**

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

- s) saisir la Cour des comptes. Cette compétence est exercée par la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion.

**Art. 201A, al. 5 (nouvelle teneur); al. 7 (abrogé)**

<sup>5</sup> Les rapports des organes ou entités de contrôle et de surveillance de l'Etat, qu'ils soient internes ou externes, ainsi que les rapports ponctuels en matière de surveillance de l'Etat lui sont transmis.

\* \* \*

<sup>4</sup> La loi sur la surveillance des fondations de droit civil et des institutions de prévoyance, du 14 octobre 2011 (E 1 16), est modifiée comme suit :

**Art. 10, al. 1, lettre c (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> La qualité de membre du conseil est incompatible avec celles :

- d) de magistrat et de membre du personnel subordonné à une entité de surveillance au sens de la loi sur la surveillance de l'Etat, du ... (*à compléter*);

**Art. 26, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Sous réserve de dispositions contraires du droit fédéral en matière de prévoyance professionnelle, l'autorité de surveillance est soumise aux lois suivantes et à leurs dispositions d'exécution :

- a) la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du ... (*à compléter*);
- b) la loi sur la surveillance de l'Etat, du ... (*à compléter*).

\* \* \*

<sup>5</sup> La loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 29 janvier 2010 (E 3 60) est modifiée comme suit :

**Art. 2, al. 3 (nouvelle teneur)**

<sup>3</sup> Le contrôle interne et la surveillance des offices sont régis par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (*à compléter*), ainsi que par la loi sur la surveillance de l'Etat, du ... (*à compléter*).

\* \* \*

<sup>6</sup> La loi sur la fondation des parkings, du 17 mai 2001 (H 1 13), est modifiée comme suit :

**Art. 17, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Sans préjudice des compétences des entités de surveillance de l'Etat et avec l'accord du Conseil d'Etat, le conseil de fondation confie chaque année le contrôle des comptes à une société fiduciaire ou à des experts-comptables agréés étrangers à la gestion de la fondation.

\* \* \*

<sup>7</sup> La loi sur le tourisme, du 24 juin 1993 (I 1 60), est modifiée comme suit :

**Art. 3, al. 5 (nouvelle teneur)**

<sup>5</sup> La fondation est soumise aux contrôles institués par la loi sur la surveillance de l'Etat, du ... (*à compléter*).

\* \* \*

<sup>8</sup> La loi sur l'Hospice général, du 17 mars 2006 (J 4 07), est modifiée comme suit :

**Art. 22, al. 5 (abrogé)**

\* \* \*

<sup>9</sup> La loi d'application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions, du 11 février 2011 (J 4 10), est modifiée comme suit :

**Art. 12, al. 3, lettres a et b (nouvelle teneur)**

<sup>3</sup> Les lois suivantes s'appliquent :

- a) la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (*à compléter*);
- b) la loi sur la surveillance de l'Etat, du ... (*à compléter*).

\* \* \*

<sup>10</sup> La loi instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption, du 21 avril 2005 (J 5 07) est modifiée comme suit :

**Art. 13, al. 6 (abrogé)**

\* \* \*

<sup>11</sup> La loi sur les allocations familiales, du 1<sup>er</sup> mars 1996 (J 5 10) est modifiée comme suit :

**Art. 31, alinéa 6 (abrogé)**

Certifié conforme  
La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **Commentaire général**

La surveillance de l'Etat, ou contrôle de l'activité étatique, est une des composantes de l'Etat de droit. De nombreux Etats attribuent ainsi à des organes spécialisés, internes ou externes à l'administration, la tâche de veiller au bon fonctionnement de l'administration ainsi qu'au bon emploi des fonds publics. Il est reconnu que ces tâches améliorent le fonctionnement démocratique des institutions.

Les bases de la surveillance de l'Etat, telle qu'elle est exercée actuellement, ont été posées respectivement en 1995 et en 2005. Deux lois cantonales régissent principalement cette matière, à savoir la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (LSGAF), du 19 janvier 1995, et la loi sur la Cour des comptes (LICC), du 10 juin 2005.

La construction de la surveillance de l'Etat s'est faite au fil du temps de manière morcelée et le présent projet de loi vise à lui redonner aujourd'hui une architecture d'ensemble, en fixant les rôles et compétences de chacun.

Dans la LSGAF actuelle, on trouve les dispositions qui régissent l'inspection cantonale des finances (ICF), posent les principes du contrôle interne et instituent une commission externe d'évaluation des politiques publiques.

La LICC a de son côté créé la Cour des comptes, dont l'instauration fut soumise au corps électoral par le biais d'une modification de la Constitution cantonale et approuvée par celui-ci.

Les rôles sont actuellement répartis de la manière suivante.

Depuis sa création, l'ICF cumule en réalité les rôles d'auditeur interne et de réviseur des comptes, ce qui n'est pas conforme aux bonnes pratiques et règles fixées par les normes suisses et internationales en matière d'audit. Par ailleurs, l'ICF dépend hiérarchiquement à la fois du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Ce double rattachement est peu praticable dans les faits.

La Cour des comptes, composée de magistrats élus, effectue de son côté des missions visant à vérifier la légalité des activités, la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptes ainsi que le bon emploi des fonds publics, au sens large.

Deux commissions du Grand Conseil exercent enfin des fonctions de surveillance ou de haute surveillance pour le compte du Grand Conseil, à savoir la commission des finances et la commission de contrôle de gestion. Ces commissions ont également la faculté de mener des investigations directes, mais cette possibilité n'est pas utilisée.

La société Deloitte SA a rendu au Conseil d'Etat, sur mandat de ce dernier, un rapport sur l'état des lieux de la surveillance à l'Etat de Genève, daté du 22 décembre 2010. Ce rapport, en mettant en évidence une certaine redondance entre les différentes fonctions de surveillance et un manque de clarté entre les responsabilités, a permis d'engager la réflexion au sein du Conseil d'Etat.

Cette réflexion répondait également à la M 1868 (Motion pour une évaluation des systèmes de contrôle au sein de l'Etat), qui faisait elle-même suite au PL 10126 (Projet de loi sur le contrôle interne et la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat). La commission de contrôle de gestion avait en effet refusé d'entrer en matière sur le PL 10126.

Dans les constats posés, le rapport cité relevait notamment :

- des moyens limités à disposition du Conseil d'Etat pour l'assister dans sa tâche de surveillance de l'administration et autres entités, cette limitation tenant en partie à la compétence d'auto-saisine de l'ICF;
- une indépendance institutionnelle limitée du réviseur aux comptes, rôle assumé actuellement par l'ICF;
- des moyens limités à disposition du Grand Conseil pour l'assister dans ses tâches de haute surveillance de l'Etat;
- un certain chevauchement des missions de l'ICF et de la Cour des comptes;
- l'ambiguïté du rôle et du positionnement de la commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Le présent projet de loi propose l'abrogation des deux lois citées ci-dessus et leur remplacement par une seule loi sur la surveillance de l'Etat. Cette loi reprendra une partie des dispositions de la LSGAF (à savoir essentiellement celles qui concernent la fonction d'audit interne) et la majorité des dispositions de la LICC, tout en y ajoutant les nouvelles compétences et règles issues de la nouvelle Constitution.

Les différents volets de la fonction de surveillance de l'activité étatique seront donc à l'avenir rassemblés dans un même texte. Il est précisé que :

- Les dispositions relatives au système de contrôle interne ne font pas partie de la présente loi, mais elles sont en cours d'intégration à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF – cf. PL 10960 actuellement à l'examen). Le système de contrôle interne n'est pas une fonction de surveillance extérieure et ne doit pas être confondu avec l'audit interne.
- La haute surveillance, tâche traditionnelle du parlement, n'est pas traitée par le présent projet de loi, si ce n'est pour dire qu'elle est exercée par le Grand Conseil, à qui il incombe par conséquent, par le biais de la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC), d'en définir les contours et les modalités.

Le 14 octobre 2012, le corps électoral a accepté la nouvelle constitution cantonale (ci-après : nCst), qui fixe un certain nombre de principes généraux en matière de surveillance de l'Etat. Ces principes sont concrétisés par le présent projet de loi. Certaines dispositions constitutionnelles sont contraignantes, d'autres comportent des options laissées au législateur.

Au sujet de l'audit interne, l'article 221 nCst prévoit qu'un organe d'audit interne couvre l'ensemble de l'administration cantonale, qu'il est rattaché administrativement au Conseil d'Etat et définit librement ses sujets d'investigation.

Concernant la révision des comptes de l'Etat, l'article 222 nCst stipule qu'elle est assurée par un organe externe et indépendant désigné par le Grand Conseil; il peut s'agir de la Cour des comptes. Il appartient donc au législateur de se prononcer sur cette alternative.

En revanche, l'article 128 nCst tranche la question de l'évaluation des politiques publiques en attribuant expressément cette tâche à la Cour des comptes.

Selon la nouvelle architecture de la surveillance établie par le présent projet de loi, le premier instrument de contrôle est le service d'audit interne. L'audit interne est à disposition du Conseil d'Etat, mais exerce ses tâches de contrôle en toute indépendance, sur la base des normes professionnelles en vigueur, c'est-à-dire qu'il ne reçoit pas d'instructions sur la manière d'effectuer ses contrôles. Le plan d'audit doit en revanche être coordonné avec le Conseil d'Etat, par le biais du comité d'audit, qui est notamment chargé de la coordination de la surveillance de l'Etat.

La révision des états financiers constitue le second instrument de contrôle. Elle sera confiée à un mandataire extérieur, afin d'assurer une totale indépendance du réviseur aux comptes. Il s'agit d'une des principales nouveautés du présent projet de loi, lequel concrétise ainsi l'option laissée ouverte par la nouvelle Constitution. L'inspection cantonale des finances, qui assume cette fonction actuellement, continuera toutefois de l'exercer durant 2 ans à titre de transition.

Le troisième mode de surveillance concerne les contrôles de légalité et de gestion. Ils incomberont – comme actuellement – à la Cour des comptes, laquelle effectue ses contrôles en toute indépendance et selon le principe du libre choix, tout en étant à disposition du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et de diverses entités du « grand Etat ».

Conformément à la nouvelle Constitution, la Cour des comptes sera désormais également chargée de l'évaluation des politiques publiques, quatrième outil de surveillance de l'Etat, au sens large.

Pour conclure, il est important de signaler, sur le plan de la méthode législative, que le présent projet de loi est issu d'un avant-projet rédigé conjointement par un groupe de travail formé à l'instigation du Conseil d'Etat pour répondre à la M 1868. Ce groupe de travail, dirigé par le conseiller d'Etat chargé du département des finances, M. David Hiler, était composé des présidents et vice-présidents de la commission de contrôle de gestion, de deux députés de la commission des finances ainsi que de représentants du département des finances. Le groupe de travail s'est réuni à neuf reprises entre mars 2012 et mars 2013. Ses travaux se sont notamment basés sur le rapport cité plus haut, dont il a fallu examiner et trancher les diverses options, ainsi que sur la nouvelle Constitution acceptée par le peuple genevois le 14 octobre 2012.

## **Commentaire par articles**

### ***Art. 1***

Le but de la présente loi est de définir ce que recouvre précisément la notion de surveillance de l'Etat et quelles sont les entités chargées de l'exercer.

### ***Art. 2***

Les trois volets de la surveillance au sens de la présente loi sont l'audit interne, la révision des états financiers et le contrôle de l'action publique au sens large, qui comprend également l'évaluation de l'action publique.

Le système de contrôle interne n'en fait pas partie. Il est parfois confondu à tort avec l'audit interne; or le second a précisément pour but, entre autres choses, de s'assurer du bon fonctionnement du premier (cf. commentaire ad art. 10).

La présente loi ne régit pas non plus les modalités de la haute surveillance, qui est exercée par le Grand Conseil.

### **Art. 3**

Le champ d'application de la surveillance n'est pas homogène et sera donc défini de manière séparée dans chaque section. A titre d'exemple, la révision concerne les états financiers de l'Etat de Genève et leur consolidation, alors que le champ de l'audit interne est beaucoup plus vaste, puisqu'il englobe un certain nombre d'entités du « grand Etat » (cf. commentaire ad art. 9).

### **Art. 4**

L'audit interne « gouvernemental » peut prendre différentes formes selon les cantons et les pays, mais sa finalité est toujours celle d'être un outil à disposition de l'exécutif. Il est un moyen de surveillance des entités subordonnées ou liées, destiné à détecter les failles en matière de fonctionnement et de gestion des risques. L'audit interne ne concerne pas le contrôle de la légalité ou de la bonne gestion publique, qui relève du contrôle de l'action publique (qualifié de « contrôle externe » dans la nouvelle Constitution).

La nouvelle Constitution prévoit que l'organe d'audit interne fait l'objet d'un rattachement administratif au Conseil d'Etat (art. 221). Il y a lieu de préciser ici les notions d'indépendance et d'autonomie. L'audit interne doit être indépendant des entités auditées, mais doit dépendre fonctionnellement du Conseil d'Etat et suivre les normes et standards définis par l'association faîtière des auditeurs internes, l'Institute of Internal Audit (IIA). Selon ces standards, l'indépendance se réfère à « la capacité de l'audit interne et de son responsable à assumer, de manière impartiale, leurs responsabilités » (interprétation de la norme 1100 – indépendance et objectivité, IFACI<sup>1</sup>).

### **Art. 5**

La révision des états financiers est un contrôle formel destiné à s'assurer que lesdits états financiers présentent une image fidèle (principe qui est à la base des normes IPSAS, applicables à notre comptabilité publique cantonale) et sont conformes à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat.

---

<sup>1</sup> L'IFACI (Institut de l'audit interne) est la représentation française de l'IIA.

### **Art. 6**

Sous l'appellation de contrôle de l'action publique, il faut entendre la mission de contrôle effectuée par une entité externe, visant à contrôler la conformité aux lois (légalité) ainsi qu'aux règlements et directives (régularité) qui régissent l'activité de l'Etat, le bon emploi des fonds publics, ainsi que la pertinence des prestations étatiques (notamment sous l'angle de la proportionnalité et de la subsidiarité).

Cela correspond aux audits de légalité et de gestion qui sont actuellement effectués par la Cour des comptes (ou par un mandataire externe).

La notion de « bon emploi des fonds publics » est reprise littéralement de l'article 128 nCst, relatif à la Cour des comptes. Elle correspond à la notion de performance de l'action publique exprimée à l'article 4, alinéa 3, du PL 10960 (LGAF) : « La gestion financière doit être basée sur les principes d'efficacité, d'efficience et de qualité. »

L'évaluation des politiques publiques est renommée évaluation de l'action publique, afin de ne pas induire de confusion avec la notion de budget par politique publique. Le terme d'action publique, plus générique, apparaît préférable dans ce contexte.

Le critère de pertinence doit être apprécié par rapport aux objectifs découlant des lois votées par le législateur et non à la pertinence des lois elles-mêmes, ce jugement étant du ressort du législateur, qui seul peut faire et défaire les lois. Le rôle de l'évaluation de l'action publique n'est en ce sens pas politique.

### **Art. 7**

L'obligation des entités surveillées de collaborer avec les organes de surveillance est placée dans les dispositions générales, dans la mesure où elle est applicable à tous les types de surveillance. Les secrets institués par la loi sont réservés. Le régime applicable au secret de fonction et au secret fiscal, qui découle des nouvelles dispositions constitutionnelles, est traité aux articles 21 et 36.

L'alinéa 2 met l'accent sur le respect des données personnelles protégées tant par la législation fédérale que cantonale.

### **Art. 8**

L'audit interne sera assuré par un service d'audit interne, qui reprendra une partie des compétences actuelles de l'inspection cantonale des finances.

Sur un plan administratif, le service d'audit interne sera rattaché au Conseil d'Etat. Ce dernier pourra préciser par voie réglementaire l'éventuel rattachement à un département particulier, s'il le souhaite.

Le Conseil d'Etat ne donne pas d'instructions au service d'audit interne concernant son organisation et son fonctionnement, qui sont directement régis et encadrés par les normes professionnelles reconnues. Les règles auxquelles fait référence l'alinéa 2 sont principalement les normes définies par l'association faîtière des auditeurs internes, l'Institute of Internal Audit (IIA), et seront dûment mentionnées dans le règlement, ainsi que le prévoit la délégation contenue en fin d'article.

### **Art. 9**

Le champ d'application de l'audit interne recouvre non seulement l'administration cantonale, les entités qui lui sont rattachées, les institutions de droit public ainsi que les entités de droit privé dans lesquelles l'Etat détient une participation majoritaire, mais aussi la gestion administrative et financière du pouvoir judiciaire et du Grand Conseil – par le biais de leurs secrétariats généraux respectifs – ainsi que de la Cour des comptes. Pour ces entités, il est expressément mentionné que l'audit interne s'applique à leurs secrétariats généraux ou à leur gestion administrative et financière, les magistrats et députés n'étant évidemment pas inclus dans le champ d'application de l'audit interne.

Les institutions de droit public sont englobées à titre subsidiaire dans le champ d'application du service d'audit interne, c'est-à-dire pour autant qu'elles ne disposent pas de leur propre audit interne, ou de manière ponctuelle, lorsque le Conseil d'Etat estime qu'une intervention du service d'audit interne se justifie dans un cas particulier.

La nouvelle Constitution stipule que la loi doit définir quelles sont les communes et les institutions de droit public qui doivent instituer un audit interne.

Concernant les institutions de droit public, en raison de la variété des formes juridiques qu'elles peuvent revêtir et de leurs modes de financement, il n'est pas possible de fixer dans la loi un ou plusieurs critères généraux qui les assujettiraient à l'obligation d'instaurer un audit interne. Par conséquent, cette compétence est déléguée à l'exécutif, qui établira par voie réglementaire la liste nominative et exhaustive des institutions soumises à cette obligation.

Quant aux communes, elles sont régies en droit genevois par la loi sur l'administration des communes. Il appartiendra par conséquent à cette loi de définir les règles applicables en matière d'audit interne au sein des communes.

Les entités de droit privé subventionnées ne font pas partie du champ de surveillance du service d'audit interne; en revanche, elles sont soumises aux contrôles de légalité et de gestion effectués par la Cour des comptes.

### *Art. 10*

La mission première du service d'audit interne consiste en la vérification de l'existence du système de contrôle interne (ci-après : SCI) et du système de gestion des risques. Il doit également analyser les processus de gouvernance. Les éléments de gestion de risques et de gouvernance sont des ajouts par rapport à la loi actuelle (LSGAF).

En ce qui concerne la vérification du système de contrôle interne, le service d'audit interne doit vérifier que la mise en place du SCI est documentée et que son fonctionnement est durable et sans défaut. Pour ce faire, il contrôle la documentation du SCI, son efficacité et son efficience; il s'assure que les unités administratives effectuent les activités de contrôle définies dans les directives transversales et verticales du SCI de l'Etat. Grâce à cette surveillance, le Conseil d'Etat et les directions opérationnelles doivent acquérir la conviction que les objectifs du SCI sont respectés.

C'est toutefois aux directions opérationnelles elles-mêmes qu'incombe la tâche de mettre en place un SCI approprié et pertinent (en fonction de la taille, de la complexité et du profil de risques du service ou de l'activité) et de veiller à son maintien. Le SCI est un ensemble de règles appliquées aux processus eux-mêmes, destinées à garantir un bon fonctionnement de ces processus, une qualité du service, et à permettre de neutraliser les principaux risques identifiés. Les ressources humaines affectées au contrôle interne doivent assister les directions opérationnelles dans la documentation, la mise en place et le maintien de leurs systèmes de contrôle interne.

Le service d'audit interne doit par ailleurs rendre compte régulièrement des actions entreprises pour corriger les dysfonctionnements décelés, c'est-à-dire que l'analyse des mesures correctives devra figurer dans les rapports du service d'audit interne. Cela correspond à la notion « suivi des mesures correctives » figurant à l'article 12 LSGAF actuelle.

Le service d'audit interne doit également être une force de proposition destinée à améliorer l'efficacité et l'efficience des processus de contrôle interne, de gestion des risques et de gouvernance.

Il sera enfin chargé de s'assurer que les calculs des indicateurs de performance des programmes ont été correctement effectués. Il s'agit d'une nouveauté par rapport aux compétences actuelles de l'inspection des finances en matière d'audit interne. Il ne sera en revanche pas juge de la pertinence desdits indicateurs.

### ***Art. 11***

La loi délègue au règlement d'application la compétence de donner la liste des normes professionnelles reconnues. En matière d'audit interne, il s'agit des normes définies par l'association faîtière des auditeurs internes, l'Institute of Internal Audit (IIA).

### ***Art. 12***

Le fait de correspondre directement avec les entités contrôlées est une des manifestations concrètes de l'indépendance du service d'audit interne. Ce principe figure déjà dans l'actuelle loi sur la surveillance (art. 17 LSGAF).

L'obligation d'informer sans délai le Conseil d'Etat des anomalies graves est également reprise de la loi actuelle. L'obligation d'informer est étendue au conseil d'administration des entités concernées, lorsque les anomalies constatées concernent des institutions cantonales de droit public ou des organismes extérieurs, mais contrôlés par l'Etat. La notion de conseil d'administration doit être entendue de manière large, sans s'arrêter à la forme juridique. Il peut par exemple s'agir d'un conseil de fondation ou autre organe ayant des compétences similaires. Lorsque l'audit porte sur la gestion administrative et financière du pouvoir judiciaire, du Grand Conseil ou de la Cour des comptes, l'information est portée à la connaissance des autorités ou personnes mentionnées à l'alinéa 2.

### ***Art. 13***

Le régime du secret de fonction et du secret fiscal à l'égard des entités de surveillance de l'Etat découle de la nouvelle Constitution (art. 131 et 223). Les différentes instances de surveillance sont désormais soumises aux mêmes règles.

Concernant le secret de fonction, en prévoyant que le secret de fonction n'est pas opposable au service d'audit interne, le présent article institue un devoir de collaborer à la charge des collaborateurs des entités surveillées (cf. art. 7). Cette règle ne diffère pas, sur le fond, de celle qui est contenue dans le droit actuel à l'égard de l'inspection cantonale des finances (art. 15, al. 1, LSGAF). L'auditeur interne doit bien sûr agir dans le cadre de ses fonctions.

Les autres secrets institués par le droit cantonal ou fédéral sont réservés. Cela signifie qu'un fait couvert par le secret de fonction peut également tomber sous le coup d'un autre secret, obéissant à ses propres règles et procédures. Dans ce cas, la disposition la plus contraignante s'applique, à savoir celle qui confère la plus grande protection au titulaire du secret. Ces autres secrets sont par exemple le secret médical, le secret professionnel, le secret des affaires, le devoir de discrétion en matière de protection des

données personnelles, le secret statistique, etc. La levée de ces autres secrets peut être régie par des procédures particulières.

Concernant le secret fiscal, la nouvelle Constitution prévoit désormais que tant la Cour des comptes que le service d'audit interne pourront bénéficier de la levée du secret fiscal, pour autant qu'ils le sollicitent par une requête motivée fixant les limites et les finalités de l'investigation. Cela signifie que la levée du secret fiscal n'est pas automatique, mais qu'elle est soumise au principe de la proportionnalité. Ce principe implique que la transmission de l'information demandée doit être nécessaire au regard de l'objectif visé par le service d'audit interne dans son investigation. La présente loi désigne le Conseil d'Etat en tant qu'autorité compétente pour octroyer ou non la levée du secret fiscal. Dans sa pesée des intérêts, le Conseil d'Etat appréciera également la possibilité technique de mettre à disposition de manière ciblée les informations demandées.

#### ***Art. 14***

Cet article reprend les principes contenus aux articles 18 et 22 de la loi actuelle concernant les rapports établis par le service d'audit interne, les recommandations qu'ils contiennent au sujet des mesures correctives à mettre en œuvre ainsi que le traitement des éventuels différends entre une entité contrôlée et le service d'audit interne. Ces différends continueront à être tranchés par le Conseil d'Etat, sur préavis du comité d'audit (cf. art. 42).

#### ***Art. 15***

Les rapports du service d'audit interne ne sont pas publics, ils ne sont communiqués qu'aux autorités mentionnées dans cet article.

#### ***Art. 16***

Afin de concrétiser sa mission en matière de suivi régulier des actions entreprises par les entités contrôlées pour corriger les dysfonctionnements décelés (art. 10, lettre c), le service d'audit interne publiera régulièrement un « rapport de suivi » selon les termes du présent article. Ses modalités de communication sont les mêmes que celles des rapports de contrôle.

#### ***Art. 17***

La nouvelle règle constitutionnelle qui figure à l'article 222, alinéa 2, nCst stipule que la révision des comptes de l'Etat est assurée par un organe externe et indépendant désigné par le Grand Conseil, cet organe pouvant être la Cour des comptes.

Le présent projet de loi propose que la révision des comptes de l'Etat soit assurée par un mandataire extérieur spécialisé, à savoir une grande fiduciaire disposant des compétences et du personnel nécessaires. En pratique, au vu de

la condition figurant à l'alinéa 4, selon laquelle il doit s'agir d'une entreprise soumise à la loi fédérale sur la surveillance de la révision, moins d'une dizaine d'entreprises pourront faire acte de candidature.

L'alinéa 2 prévoit que le mandat de l'organe de révision débute chaque deuxième année d'une législature, la première année laissant ainsi le temps nécessaire pour mener la procédure de sélection exigée par les accords internationaux en matière de marchés publics (cf. art. 18, al. 3).

A l'instar de l'audit interne, la révision est soumise aux normes et pratiques professionnelles en vigueur (cf. art. 20).

### ***Art. 18***

L'alinéa 1 délègue au Conseil d'Etat la compétence de mener la procédure de sélection de l'organe de révision. Le groupe chargé de la rédaction du présent projet de loi, composé notamment de représentants de la commission des finances et de la commission de contrôle de gestion, a en effet estimé que le Grand Conseil, contrairement au Conseil d'Etat, ne disposait pas des ressources et compétences nécessaires pour mener ce genre de procédure complexe.

Un préavis unique doit être délivré conjointement par les deux commissions concernées, afin d'éviter le risque de préavis contradictoires, qui s'annuleraient. Les commissions devront motiver de manière objective et circonstanciée les préavis négatifs.

Les marchés de services d'un montant supérieur à 350 000 F sont soumis aux accords internationaux en matière de marchés publics (AIMP).

### ***Art. 19***

Les normes IPSAS prescrivant l'adoption d'états financiers individuels et consolidés, la révision doit donc porter sur l'ensemble. Cela ne signifie pas que la révision porte individuellement sur les états financiers des entités du périmètre de consolidation; celle-ci demeure du ressort des organes de révision de chaque entité, désignés en vertu de leurs propres procédures. En revanche, la révision porte sur la consolidation, telle qu'elle est établie par la direction générale des finances de l'Etat à partir des informations financières que lui fournissent les entités du périmètre de consolidation.

### ***Art. 20***

Les critères de révision sont établis par les normes et pratiques professionnelles en vigueur. Il s'agit aussi bien de normes suisses que de normes internationales, à savoir les normes d'audit de la Chambre fiduciaire suisse ainsi que les International Standards on Auditing (ISA) édictées par l'IFAC (Fédération internationale des experts comptables). La norme d'audit

800 de la Chambre fiduciaire suisse « Rapport de l'auditeur sur les missions d'audit spéciales » est applicable au rapport de révision.

La loi délègue au règlement d'application la compétence d'établir la liste des normes professionnelles applicables.

L'alinéa 3 revêt une grande importance, car selon les bonnes pratiques en matière d'audit, plus l'audit interne sera efficace, plus cela facilitera le travail de l'organe de révision externe, générant ainsi un gain de temps et d'efficacité pour ce dernier.

#### ***Art. 21***

Cet article est inspiré de la disposition actuelle en matière de secret de fonction de fonction des mandataires externes (art. 25 LSGAF), moyennant quelques corrections. Il s'agit en réalité d'un secret professionnel, basé sur l'article 730b CO et dont la violation est sanctionnée par l'article 321 (et non 320) du code pénal.

#### ***Art. 22***

Le rapport de révision, établi selon la norme d'audit 800 de la Chambre fiduciaire suisse, a pour but de délivrer à l'organe d'approbation des états financiers – le Grand Conseil – une opinion sur la conformité desdits états financiers avec les règles comptables applicables. Il est par conséquent joint aux états financiers transmis au Grand Conseil, dans le délai prescrit pour la transmission des états financiers. L'organe de révision délivre une recommandation sur l'approbation des états financiers, avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil d'Etat, à l'instar de ce que prévoit le droit actuel (art. 20, al. 1, LSGAF).

#### ***Art. 23***

Cet article prévoit le caractère public du rapport de révision. Cela diffère du droit actuel, selon lequel les rapports de l'inspection cantonale des finances – actuel organe de révision des états financiers – ne sont par principe pas publics (art. 18, al. 3, LSGAF).

#### ***Art. 24***

La Cour des comptes (ci-après : CDC) est désormais l'autorité compétente pour le contrôle de l'action publique au sens large, qui comprend également l'évaluation de l'action publique.

#### ***Art. 25***

Comme la plupart des articles du présent projet de loi qui touchent au fonctionnement proprement dit de la Cour des comptes, cet article est repris de la loi actuelle (art. 4 LICC). La seule modification concerne la suppression de l'adjectif « laïque », qui était accolé à l'expression « citoyen suisse » dans

les conditions d'éligibilité aux fonctions de magistrat de la CDC. L'Assemblée Fédérale avait en effet refusé sa garantie à l'article constitutionnel qui le contenait, par arrêté du 15 mars 2007.

#### **Art. 26**

Cet article reprend sans changement l'actuel article 4A LICC.

#### **Art. 27**

Cet article reprend les alinéas 1 et 2 de l'actuel article 5 LICC, avec quelques changements. La référence à la première présidence, lors de l'installation de la CDC, par le magistrat doyen en âge a été supprimée, car elle s'appliquait à la prise de fonction initiale de la CDC.

Le principe selon lequel les règles de surveillance interne sont fixées par un règlement interne a également été supprimé, car les principes de base, comme l'obligation d'instaurer un contrôle interne, doivent avoir un rang légal (cf. art. 28). En revanche, les règles d'organisation matérielle peuvent être réglées par la voie d'un règlement interne. Cela comprend les règles de bonne gouvernance, qui doivent permettre à la CDC de fonctionner efficacement et sans heurts. La possibilité de déléguer des tâches d'instruction à l'un des membres figure dans le droit actuel et est maintenue.

#### **Art. 28**

L'alinéa 1 est nouveau par rapport au droit actuel. Il consacre l'obligation légale pour la CDC d'instituer un système de contrôle interne, ainsi que cela est prévu par le projet de loi 10960 sur la gestion administrative et financière de l'Etat. Le corollaire est que le service d'audit interne, chargé notamment de vérifier l'existence et le fonctionnement des systèmes de contrôle interne, est également compétent vis-à-vis de la CDC.

Les alinéas 2 et 3 sont repris du droit actuel (art. 5, al. 3 et 4, LICC).

La haute surveillance sur la CDC est exercée par le Grand Conseil, à l'instar de ce que prévoit le droit actuel.

#### **Art. 29**

Cet article est intégralement repris du droit actuel (art. 6 LICC).

#### **Art. 30**

Le champ d'application de la surveillance de la CDC, en matière d'audits de légalité et de gestion ne diffère pas du champ d'application actuellement prévu par l'article 3 LICC (hormis la suppression de l'Assemblée constituante, dissoute depuis lors). Les différentes lettres font l'objet d'une nouvelle formulation, qui est alignée sur celle de l'article 9.

**Art. 31**

Cet article est repris sans changement du droit actuel (art. 2, al. 1, LICC).

**Art. 32**

Dans le droit actuel, la possibilité pour les autorités de solliciter la CDC n'apparaît que de manière indirecte à l'article 2, alinéa 2, LICC (consacré aux démarches de tiers), les autorités étant en quelque sorte considérées comme faisant partie de la notion de « toute personne » mentionnée à l'article 2, alinéa 1, LICC. Le présent article présente expressément la possibilité de saisir la CDC reconnue au Conseil d'Etat, à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion.

Cet article clarifie également la possibilité pour les organes des institutions de droit public ou qui bénéficient de subventions publiques de solliciter un audit de la Cour des comptes.

**Art. 33**

Bien que le droit actuel ne prescrive à la CDC de ne motiver ses refus que lorsqu'ils concernent les demandes des autorités, la CDC motive en réalité toutes ses décisions de non-entrée en matière. Le présent article aligne en conséquence le droit sur la pratique actuelle de la CDC.

**Art. 34**

La surveillance effectuée par la CDC au titre des audits de légalité et de gestion est basée sur les critères de contrôle énumérés dans cet article, qui proviennent de l'article 128 nCst.

Il est précisé que la notion de « bon emploi des fonds publics » doit être appréciée par rapport aux critères de la performance de l'action publique qui sont définis dans le projet de loi 10960 sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF). Ces critères sont l'efficience, l'efficacité et la qualité. Le présent article précise ainsi le lien entre la loi sur la surveillance et la LGAF.

Les critères d'évaluation de l'action publique illustrent le fait que l'évaluation ne doit pas se substituer au contrôle de l'action publique, au sens strict. L'évaluation a pour but de mesurer l'impact de l'action étatique sous l'angle de l'atteinte ou non des objectifs attachés aux lois votées par le législateur. Ce n'est que de manière accessoire qu'elle peut être amenée à émettre des considérations sur la gestion de l'entité qui délivre une prestation.

**Art. 35**

Cet article reprend partiellement l'article 7 de l'actuelle LICC, à l'exception de son alinéa 3 relatif au secret de fonction, qui fait l'objet d'un nouvel article.

**Art. 36**

Les commentaires relatifs à l'article 13 (secret de fonction, secret fiscal et autres secrets) s'appliquent ici *mutatis mutandis*.

Selon le droit actuel, le secret fiscal est opposable à la CDC; désormais, elle pourra en solliciter la levée auprès du Conseil d'Etat, aux mêmes conditions que le service d'audit interne, comme le prévoit l'article 131 nCst.

Cet article doit être mis en relation avec l'article 38, alinéa 4, qui prévoit que la CDC procède à une pesée des intérêts avant de rendre publiques certaines informations par le biais de ses rapports. Elle devra notamment examiner dans ce contexte si certaines des informations auxquelles elle a eu accès ne sont pas couvertes par un secret protégé par le droit fédéral ou cantonal.

**Art. 37**

Cet article traite de la communication préalable des rapports à l'entité contrôlée, dans le but de recueillir ses observations, et reprend sans changement au fond une partie de l'actuel article 8 LICC (al. 2 et 3). L'actuel alinéa 3 n'est pas repris, dans la mesure où il ne fait qu'énoncer une tautologie : le secret de fonction n'est par définition pas applicable à des faits qui ont été rendus publics, en l'occurrence par la publication d'un rapport.

**Art. 38**

Cet article est repris sans modification du droit actuel (art. 9 LICC), hormis le fait que la rédaction de l'alinéa 2 a été allégée des mentions inutiles : le terme « observations » comprend en effet les « conclusions de ses investigations » et les « enseignements qui peuvent en être tirés » sont inclus dans le terme « recommandations ».

L'alinéa 4 est repris du droit actuel, sans modification, mais avec les précisions suivantes. Les « intérêts publics ou privés » dont il est question ici doivent être de nature objective, tels que la protection des données personnelles, le secret fiscal, le secret de fonction ou l'un des autres secrets protégés par la loi, le risque de fraude, sur le modèle des exceptions au caractère public énumérées par la loi sur la l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD).

**Art. 39**

Cet article est repris sans changements du droit actuel (art. 10 LICC).

**Art. 40**

Cet article reprend l'essentiel des actuels articles 23 LSGAF (Missions accomplies par le Conseil d'Etat ou confiées à des tiers) et 24 LSGAF (Missions accomplies par le Grand Conseil ou confiées à des tiers).

Le système actuel est toutefois simplifié, dans la mesure où la présente loi ne reprend pas la possibilité pour la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion de « désigner des délégations de leurs membres chargées de procéder en tout temps à des investigations sur place ». De l'avis même des membres desdites commissions qui ont participé à la rédaction de l'avant-projet de loi, cette possibilité est illusoire au regard de la complexité croissante des tâches parlementaires, qui doivent au demeurant être assumées par des députés « de milice ». Dans le cadre des attributions qui leur sont conférées par la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC), les commissions en question sont habilitées à procéder à toutes les auditions nécessaires lorsqu'elles sont saisies d'une thématique de surveillance de l'activité étatique. Il ne leur appartient pas de se substituer aux autres organes de surveillance.

Le Conseil d'Etat conserve néanmoins la possibilité de recourir à des expertises extérieures sur des questions ponctuelles. Il peut aussi autoriser les entités visées à l'article 30, lettres b à f, à solliciter des audits extérieurs. Ce type d'expertise doit demeurer une exception, par rapport aux autres types de surveillance institués par la présente loi.

#### ***Art. 41***

Cet article pose le même principe que l'article 21, auquel il renvoie.

#### ***Art. 42***

Cet article inscrit dans la loi l'existence d'un comité d'audit, qui est actuellement régi par le règlement sur le pilotage de la surveillance de l'Etat, du 7 décembre 2010. En raison des spécificités de l'organisation étatique, ce comité d'audit n'est pas comparable en tous points aux comités d'audit du droit privé, mais il en exerce certaines des prérogatives, plus précisément décrites dans le règlement cité. La fonction de comité d'audit est actuellement exercée par la délégation aux finances du Conseil d'Etat.

Le comité d'audit est chargé du pilotage et de la coordination de la surveillance de l'Etat. Pour le surplus, ses tâches sont définies plus précisément dans le règlement cité.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs institué à la fin de l'année 2012 la fonction de responsable de la gestion globale des risques de l'Etat. Son articulation dans le système de contrôle et de surveillance est mentionnée ici.

#### ***Art. 43***

La présente loi ne définit pas la notion de haute surveillance, qui découle des principes généraux du droit public et de la loi portant règlement du Grand Conseil.

Il y a lieu de préciser ici que la haute surveillance exercée par le Parlement peut également comporter une composante politique, ce qui, par définition, n'est pas le cas des types de surveillance faisant l'objet du présent projet de loi.

#### **Art. 44 et 45**

Pas de commentaire.

#### **Art. 46**

Cette disposition transitoire confie à l'inspection cantonale des finances (ci-après : l'inspection) la tâche de réviser les comptes de l'Etat durant une période transitoire de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette période permet d'assurer la transition entre l'ancien et le nouveau régime de surveillance et de mener la procédure de sélection du réviseur externe des comptes, conformément aux accords internationaux en matière de marchés publics.

Le présent article reprend le socle de dispositions contenues dans l'actuelle LSGAF (abrogée par le présent projet de loi), qui définissent les bases de l'organisation de l'inspection et de son travail de révision. Le rattachement « bicéphale » prévu par la loi actuelle est toutefois abandonné, au profit d'un rattachement au seul Conseil d'Etat. Pour le surplus, les règles prévues par le présent projet de loi en matière de révision ainsi que les réglementations professionnelles auxquelles elles font référence sont applicables.

Le régime transitoire prévoit également que la durée du premier mandat du réviseur externe sera de 4 ans, ceci dans le but de faire coïncider ensuite le début des mandats ultérieurs avec les secondes années des législatures de 5 ans, comme cela est prévu par l'article 17, alinéa 2.

#### **Modifications à d'autres lois**

Les modifications à d'autres lois ne sont pas commentées, car elles sont de nature purement formelle. Elles visent à mettre à jour les dénominations des lois et des entités de surveillance.

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