

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 11 juin 2014*

## **Projet de loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05)**

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

### **Art. 1      Modifications**

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013,  
est modifiée comme suit :

### **Art. 58, lettres h et i (nouvelle teneur)**

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

- h) approuver les états financiers des entités du périmètre de consolidation,  
pour autant qu'elles revêtent la forme d'une institution de droit public  
cantonal;
- i) approuver les rapports de gestion des entités du périmètre de  
consolidation, pour autant qu'elles revêtent la forme d'une institution de  
droit public cantonal.

### **Art. 2      Modifications 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. 2, lettre i (nouvelle teneur)**

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

- i) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat ainsi  
que les états financiers et les rapports de gestion des entités du  
périmètre de consolidation, selon les modalités définies par l'article 58,

lettres h et i, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat,  
du 4 octobre 2013;

**Art. 3      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la  
Feuille d'avis officielle.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les Députés,

### **Introduction**

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) ainsi que la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) prévoient que le Conseil d'Etat soumette au Grand Conseil au 30 avril de chaque année les comptes individuels ainsi que le rapport de gestion des entités faisant partie du périmètre de consolidation des états financiers de l'Etat de Genève.

Il s'avère que l'application de cette règle pose des problèmes juridiques et pratiques pour deux entités de droit privé qui font partie du périmètre de consolidation, à savoir Palexpo SA et la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI).

### **PALEXPO**

Palexpo SA fait partie du périmètre de consolidation, car elle répond aux critères de consolidation de la manière suivante :

- critère de contrôle : l'Etat détient 79% du capital-actions de Palexpo SA;
- critère de finalité : l'activité de Palexpo SA relève de la politique publique L (Economie);
- critère de matérialité : le bilan de Palexpo SA atteint en 2013 389 millions de francs. Sont consolidées toutes les entités dont le bilan dépasse 100 millions de francs.

Il faut également considérer les éléments suivants :

- Palexpo SA est une société anonyme de droit privé et elle est dès lors régie par le code des obligations ainsi que par ses statuts;
- ses comptes sont à ce titre établis par son conseil d'administration et approuvés par son assemblée générale, au sein de laquelle l'Etat de Genève a toutefois qualité d'actionnaire majoritaire.

### **FIPOI**

La FIPOI fait partie du périmètre de consolidation, car elle répond aux critères de consolidation de la manière suivante :

- critère de contrôle : l'Etat détient 50% du capital de dotation, conjointement avec la Confédération;
- critère de finalité : l'activité de la FIPOI relève de la politique publique O (Autorité et gouvernance);
- critère de matérialité : le bilan de la FIPOI atteint en 2013 530 millions de francs.

Il faut toutefois indiquer également les éléments suivants :

- la FIPOI est une fondation de droit privé à laquelle participent à parts égales le canton et la Confédération;
- elle est soumise à la surveillance de l'autorité fédérale de surveillance des fondations et son organe de révision est le contrôle fédéral des finances;
- si l'on appliquait littéralement la loi actuelle, le canton de Genève se verrait conférer davantage de pouvoirs que n'en a la Confédération;
- La FIPOI est la seule entité qui soit consolidée selon la méthode de mise en équivalence, qui consiste à enregistrer uniquement la quote-part de l'Etat dans les fonds propres de la FIPOI. L'enregistrement de cette quote-part n'a qu'une influence extrêmement minime sur le résultat des comptes consolidés;
- la FIPOI serait en tout état de cause dans l'impossibilité de remettre ses comptes individuels dans le délai prescrit par la loi, en raison du calendrier défini par la Confédération pour le contrôle des comptes.

### **Modification proposée**

Le Conseil d'Etat propose de préciser l'application de l'article 58 LGAF. En limitant l'approbation des états financiers aux entités instituées et régies par le droit public cantonal, la loi permettra d'éviter que des entités de droit privé ne fassent l'objet de décisions contradictoires concernant l'approbation de leurs comptes. Cela concerne la FIPOI et Palexpo SA dans le périmètre actuel de la consolidation.

Le double degré d'approbation des comptes pourrait s'avérer juridiquement problématique dans l'hypothèse où le Grand Conseil décidait de refuser des comptes précédemment approuvés par l'organe compétent d'une entité soumise au droit privé.

Relevons que l'approbation par le Grand Conseil, qui ne subsistait plus que pour les TPG et les SIG en vertu de l'ancienne constitution, a été supprimée par la nouvelle constitution. Ce principe a été réintroduit dans la

nouvelle LGAF au terme des travaux préparatoires pour toutes les entités du périmètre de consolidation.

La même règle est applicable à l'approbation des rapports de gestion.

### **Périmètre de consolidation**

Il est utile de procéder ici à un bref rappel de la notion de périmètre de consolidation, au sens financier et comptable, et de son application à la thématique traitée ici.

Le fait pour une instance d'approuver des comptes consolidés n'implique pas qu'elle doive aussi approuver les comptes individuels de chacune des entités consolidées.

En 2013, lors des travaux préparatoires relatifs à la nouvelle LGAF, le Grand Conseil a fait part de son inconfort quant au fait de voter les comptes consolidés sans avoir un droit de regard sur les comptes individuels et s'est donc donné le droit de les approuver. Ce n'est pas le processus classique. D'ailleurs, dans les groupes privés, la holding approuve souvent les comptes consolidés avant même que les comptes individuels de chaque pays ne soient approuvés.

Il est donc possible de refuser des comptes individuels d'une entité consolidée sans remettre en cause les comptes consolidés, et le vote des comptes consolidés n'implique pas que la même instance ait voté préalablement les comptes individuels. Les comptes consolidés sont autonomes par rapport aux comptes individuels.

Par ailleurs, les normes de consolidation imposent de consolider si on a le contrôle, et cela quelle que soit la forme de la société-fille (droit public ou droit privé). Il est donc conforme aux normes d'avoir dans notre périmètre de consolidation des entités de droit privé dont les comptes sont approuvés par des actionnaires et pas par un pouvoir exécutif ou législatif.

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

*Annexe : tableau comparatif*

Texte actuel	Modification proposée
<p><b>Art. 58 Grand Conseil</b> Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) adopter la loi budgétaire annuelle;</li> <li>b) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat;</li> <li>c) adopter la loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat;</li> <li>d) accorder les crédits de fonctionnement et d'investissement;</li> <li>e) autoriser les aliénations du patrimoine administratif, sous réserve de l'article 98 de la constitution de la République et Canton de Genève, du 14 octobre 2012;</li> <li>f) adopter les bases légales requises en matière de cautionnements, prêts et autres engagements financiers;</li> <li>g) adopter les lois de boucllement des crédits d'investissement;</li> <li>h) approuver les états financiers des entités du périmètre de consolidation;</li> <li>i) approuver les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation.</li> </ul>	<p><b>Art.1 Modifications</b> La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, est modifiée comme suit :</p> <p><b>Art. 58, lettres h et i (nouvelle teneur)</b> Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>h) approuver les états financiers des entités du périmètre de consolidation, <b>pour autant qu'elles revêtent la forme d'une institution de droit public cantonal;</b></li> <li>i) approuver les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation, <b>pour autant qu'elles revêtent la forme d'une institution de droit public cantonal;</b></li> </ul>
<p><b>Art. 2 Compétences du Grand Conseil</b> Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat ainsi que les états financiers et les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation;</li> </ul>	<p><b>Art.2 Modifications à une autre loi</b> 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 :</p> <p><b>Art. 2, lettre i (nouvelle teneur)</b> Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat ainsi que les états financiers et les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation, <b>selon les modalités définies par l'article 58, lettres h et i, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013;</b></li> </ul>