

## Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. David Hiler, Georges Krebs, Morgane Gauthier, Christine Sayegh, Mariane Grobet-Wellner, Philippe Glatz, Nelly Guichard, Claude Blanc, Stéphanie Ruegsegger et Bernard Lescaze instituant une Cour des comptes

Rapport de M. Pierre Weiss (partie générale)

Rapport de M. David Hiler (partie LSGAF)

### Partie générale

*Date de dépôt: 24 mai 2005*

*Messagerie*

#### *Rapport de M. Pierre Weiss*

Mesdames et

Messieurs les députés,

**Genève a besoin d'une Cour des comptes** propre à garantir « la gestion démocratique des affaires publiques » de par la fonction de contrôle qu'elle est à même d'exercer, de par son effet préventif aussi. **C'était l'avis des députés à l'origine du présent projet de loi ; c'est l'opinion de la Commission des finances qui a conclu sans opposition en sa faveur, à l'issue d'un examen attentif et prolongé du projet de loi 8448, si attentif et si**

prolongé que les commissaires, dans leur souci de perfection et remplis de l'importance de leur tâche, n'ont pas hésité à le reprendre *da capo*.

**Dès lors que ce Grand Conseil en adoptera et le principe, et les modalités qu'il convient de lier au projet de loi constitutionnel 8447, à soumettre dans les meilleurs délais au Conseil général<sup>1</sup>, cette République sera dotée d'un instrument moderne, adapté à ses ambitions ; certains commissaires ont même prétendu, non sans raisons, qu'il représentait l'acte de naissance d'un quatrième pouvoir.** A tout le moins, il est possible d'interpréter l'étude du PL 8448 comme un moment important de cette législature où les différences partisans l'ont cédé à l'intérêt général. Pour preuve, s'il en était besoin, la collaboration des trois rapporteurs issus de partis différents, mais tous tendus vers le même objectif.

**Trente-cinq séances de la commission des finances et deux séances de sous-commission auront été nécessaires, du 10 avril 2002 au 9 mars 2005,** pour permettre aux commissaires de prendre conscience des implications du projet initial (ainsi que du projet de loi constitutionnel 8447), y apporter les correctifs nécessaires en s'aidant au passage de deux avis de droit, étudier les effets sur d'autres lois, dont la LSGAF<sup>2</sup>, et finalement déboucher sur un résultat consensuel qui ne tient pas du plus petit dénominateur commun.

Plusieurs teneurs de procès-verbaux se sont succédés : M<sup>me</sup> Eliane Monnin, pour les vingt-six séances allant du 10 avril 2002 au 17 décembre 2003, MM. Jean-Luc Constant et Frédéric Deshusses pour les trois séances du 7 au 21 janvier 2004, M. Edouard Martin, pour les deux séances du 17 mars et 6 octobre 2004, M<sup>me</sup> Anne-Marie Fiore, pour la séance du 5 janvier 2005, M. Christophe Vuilleumier, pour la séance du 12 janvier 2005, et enfin M. Yves Picino, pour les cinq séances du 19 janvier 2005 au 9 mars 2005.

Le nombre des présidents de commission est tout aussi impressionnant : MM. Philippe Glatz, Jean Spielmann, Renaud Gauthier, David Hiler et Bernard Lescaze ont dirigé les débats de la commission des finances; quant à M. Albert Rodrik, il leur a prêté main-forte pour les réunions de la sous-commission ; en outre, divers tableaux synoptiques ont été préparés par M<sup>me</sup> Mariane Grobet-Wellner et de nouvelles propositions de rédaction par M. Christian Grobet.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport sur le PL 8447 de M. Christian Grobet du 3 mai 2005.

<sup>2</sup> Cf. le rapport complémentaire sur les modifications à la LSGAF de M. David Hiler, du 3 mai 2005.

Les représentants de l'Etat ayant assisté aux séances ne leur cèdent en rien en qualité. M<sup>me</sup> Micheline Calmy-Rey, en sa qualité de présidente du département des finances, a été présente lors des deux premières séances. Son successeur, M<sup>me</sup> Martine Brunschwig Graf a pris part à 26 séances ; elle a, pour ce faire, été le plus souvent accompagnée de M. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget, lors de 17 séances, M<sup>me</sup> Gaëlle Rabioud, économiste à la direction du budget, en 10 occasions, M<sup>me</sup> Arlette Stieger, du service juridique du Département des finances, à 8 reprises et M<sup>me</sup> Marianne Frischknecht, pour une séance. M<sup>me</sup> Maria Anna Hutter, sautier, a aussi apporté sa contribution à 8 reprises. M. Marc Perut, secrétaire scientifique de la Commission des finances, a été présent à 8 séances, son successeur, M. Edouard Martin, à 6 séances. Enfin, M. Laurent Koelliker, secrétaire scientifique de la commission de contrôle de gestion, a assisté à une séance.

**Que tous soient ici très sincèrement remerciés** en fonction de leur engagement et de la pertinence de leurs contributions auxquels ce rapport de synthèse, où la part majeure est volontairement donnée aux décisions et subsidiairement aux cheminements, rarement erratiques, parfois tortueux, souvent subtils, qui les ont accompagnés, ne saurait rendre justice !

## ***1. Organisation des travaux et auditions***

L'examen du projet de loi 8448 par la commission des finances a commencé par l'organisation de ses travaux et par quelques rappels et demandes :

### **1.1 Séance du 10.04.2002 :**

Expression des souhaits d'audition et définition du domaine de compétences de l'ICF entendue comme un organe de contrôle interne<sup>3</sup> ; en outre mention du rapport d'Arthur Andersen et des rapports de la commission de contrôle de gestion en ce qu'ils traitent de cet objet ainsi que d'un projet de loi de l'Alliance de Gauche.

### **1.2 Séance du 26.06.2002 :**

Rappel d'un projet de loi radical traitant aussi de cet objet.

### **1.3 Séance du 04.09.2002 :**

Suite de l'organisation.

---

<sup>3</sup> Cf. annexe 1, définitions du contrôle interne, du contrôle de gestion, de l'audit interne et de l'audit externe, document distribué à la Commission des finances, 22 janvier 2004.

#### **1.4 Séance du 11.09.2002 :**

Demande de mise à disposition des modalités fédérales et éventuellement cantonales concernant le contrôle des comptes.

#### **1.5 Séance du 08.01.2003 :**

Présentation des dispositifs de contrôle à disposition du Grand Conseil et du Conseil d'Etat suivie d'une discussion.

#### **Thèmes abordés :**

**Responsabilité du Conseil d'Etat :** recherche à faire du sens donné par le législateur à l'article 129 de la Constitution.

**Indépendance du pouvoir judiciaire (PJ) :** apparaît à l'article 130 de la Constitution. La particularité du PJ est de posséder sa propre commission de gestion ; il reste néanmoins soumis à l'ICF (contrôle transversal).

**Rôles de l'ICF :** contrôle financier de l'Etat et des institutions de droit public ; expertise dans le domaine de la gestion ; vérification de ce qui est applicable à l'Etat et à ses institutions ; surveillance des fondations. Possibilités d'autosaisine et de travail sur mandat ; indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs<sup>4</sup>.

**Autonomie du contrôle :** problème de la subordination de l'ICF au Conseil d'Etat. Pour « muscler la cour » : proposition de saisine de la Cour des comptes par le Conseil d'Etat ou par la commission des finances ; suppression de la commission de contrôle de gestion. Débat sur la question d'une limitation du contrôle à de stricts aspects financiers et économiques, ou de son extension à la gestion (modèle français).

**Rattachement de la Cour des comptes :** contrôle à détacher de l'exécutif. A examiner très attentivement la possible contradiction entre l'indépendance de la Cour des comptes (rendant par hypothèse des décisions exécutoires) et le processus démocratique (Grand Conseil et Conseil d'Etat) pour éviter un « gouvernement des juges ». Rappel que la Cour n'a d'autre pouvoir que la dénonciation d'erreurs ou de déviations, mais pas de légiférer ou de modifier une norme. Besoin de distinguer les futurs membres de la Cour des comptes des juges, les premiers rendant des rapports et non des jugements. Besoin d'autonomie pour la Cour lui permettant d'affirmer haut et fort le caractère inacceptable d'une norme. La question du rattachement renvoie à la question de savoir à qui la Cour rend des comptes,

---

<sup>4</sup> Cf. annexe 2, système de contrôle financier de l'Etat de Genève, trois tableaux, Département des finances.

d'où l'idée d'un rattachement au PJ, indépendant par essence. Débat sur l'indépendance et les compétences des 3 pouvoirs. Proposition de contrôle de cette cour par le Conseil supérieur de la magistrature fortement rejetée, mais néanmoins idée d'un contrôle, par exemple par le Grand Conseil<sup>5</sup>.

### **A. Audition du directeur de l'Inspection cantonale des finances (ICF) :**

Récapitulatif de l'histoire et information sur le fonctionnement de l'ICF. Après réception d'une demande, mise en place des actions d'audit nécessaire pour la réponse, suivie de l'élaboration d'un rapport communiqué au CE et aux commissions parlementaires (systématiquement). Pas de moyen de contrainte. Les avis ponctuels ne font pas l'objet d'un rapport. L'autonomie de l'ICF pourrait être renforcée par son détachement de tout département, voire par sa transformation en « bras armé » de la future Cour des comptes, alors qu'elle a été accusée dans le passé de dépendre du Département des finances ; en fait, l'ICF est indépendante dans sa pratique, mais sa crédibilité pourrait être renforcée. Analyse des points saillants du projet de loi 8448 : indépendance de la Cour des comptes ; publicité des rapports et enquêtes ; champ d'activité plus large que l'ICF ; dénonciation systématique des faits ; mise en œuvre obligatoire des recommandations.

### **1.6 Séance du 15.01.2003 :**

### **B. Audition de la Commission de contrôle de gestion :**

Présentation des tâches de la commission<sup>6</sup> (examen de la gestion du Conseil d'Etat ; supervision du programme de réforme de l'Etat) ; sans pouvoir juridictionnel ni moyens de contrainte ; peut confier des mandats externes ou à la CEPP ; contrôle des recommandations des rapports de l'ICF ; s'autosaisit face à des situations ponctuelles de mauvaise gestion dans le but de rechercher des solutions. Est-ce le rôle d'une commission parlementaire de s'assurer de la bonne gestion de l'administration de l'Etat ? C'est en tout cas un travail politique que la Cour des comptes ne pourrait faire. Dans l'idéal, le travail devrait être complémentaire, bien qu'il y ait des inquiétudes sur d'éventuels « doublons ». Proposition de recentrer le travail de la commission dans le sens d'un contrôle de l'efficacité des politiques mises en

---

<sup>5</sup> Cf. annexe 3, tâche et lien entre les organes de surveillance actuelle et futurs (Cour des comptes), Département des finances, quatre tableaux.

<sup>6</sup> Cf. annexe 4, note d'audition de la Commission de contrôle de gestion devant la Commission des finances, 17.03.2003.

place. Au niveau fédéral, la commission de contrôle de gestion et la délégation des finances du parlement tiennent quasiment le rôle de Cour des comptes, avec des pouvoirs très étendus, parfois à l'excès: des demandes de crédits ont été acceptées sans contrôle du parlement !

### **C. Audition du DIP (services administratifs et financiers) :**

Présentation des activités faite d'un contrôle des comptes internes et d'un contrôle de l'adéquation des subventions.

### **D. Audition de la Commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP):**

Historique de la CEPP dont la mission est l'évaluation des effets des lois et des politiques publiques, principalement par autosaisine. Choix du thème très important et collégial (en fonction des enjeux et de l'importance du sujet) suivi d'une création d'un groupe de travail qui établit un projet avec budget et plan de travail ; conduite des recherches nécessaires (avec aide de mandataires externes), puis établissement d'un rapport avec recommandations. Discussion du rapport avec les services concernés, avant transmission au Conseil d'Etat et aux commissions parlementaires, puis diffusion (ce qui n'est pas le cas de toutes les évaluations réalisées par des bureaux externes). L'évaluation s'intéresse aux innovations/modifications les plus importantes à réaliser ; n'est jamais complète (4-5 questions maximum), en partie pour des questions de temps (une année de recherches maximum; et dans la mesure où les conclusions sont rapidement obsolètes). Le but est de produire des résultats utiles ; la mission, plus que de contrôle, est d'aide. Le rapport coûts-bénéfices de la CEPP est favorable, même si son travail devrait être réalisé à l'interne. Problème car la CEPP jongle constamment entre l'exigence d'aide et l'exigence de critique.

Points positifs de la CEPP: publication des rapports; droit de réponse des administrations inclus dans le rapport (très peu utilisé); système de milice (très grande diversité d'opinions d'où grande crédibilité de ses conclusions).

Points négatifs de la CEPP: très large pouvoir d'investigation limité dans la loi de par les limites du secret de fonction (contradictoire) d'où perte de temps et parfois non-aboutissement (les informations confidentielles sont strictement limitées); le système de milice pose aussi problème (renouvellement des membres pour cause de charge de travail); le secrétariat souhaiterait être renforcé.

Sur la Cour des comptes, la CEPP prône une saine séparation des missions : à la première le contrôle, à la seconde les évaluations.

### **E. Audition du service de surveillance des communes:**

Présentation des missions: contrôle du budget et des comptes ; des délibérations (vérification de la forme et de l'affectation) ; aide et conseils aux communes ; contrôle du service concernant l'indice de capacité financière ; révision externe pour les communes de moins de 3000 habitants qui le souhaitent. L'Etat exerce une autorité de surveillance des communes et intervient parfois en donnant des avis ou des avertissements. Les collaborateurs ont des compétences dans le domaine concerné.

### **F. Audition du service de surveillance des fondations:**

La mission principale est la surveillance des caisses de pension, des fondations de droits privés, des prêteurs professionnels, des Rentes Genevoises, et des organismes privés subventionnés par l'Etat. Subsidiairement vérification de l'affiliation des employeurs à une caisse de pension ; préavis pour le renouvellement de l'exonération fiscale des fondations. Les collaborateurs ont des compétences dans le domaine concerné.

Description du contrôle des fondations effectué en trois phases: 1) création: arrêté de mise sous surveillance; vérification de l'inscription au registre de la prévoyance professionnelle ; 2) existence: arrêté de modification des statuts (sauf modification importante où le Conseil d'Etat prend un arrêté ; examen technique tous les trois ans des caisses de pension et chaque année dans le domaine financier; vérification de la légalité des modifications réglementaires ; 3) approbation des plans de répartition de fortune en cas de liquidation; parfois mise en œuvre de la liquidation. Un problème peut se poser pour les établissements subventionnés dont le service n'a que la fonction de surveillance. Les techniques de révision sont identiques entre organes de surveillance (notamment avec l'ICF). Souhait de revenir sur la décision de séparer les institutions de droits public et privé, car les procédures de contrôle sont différentes ; le contrôle des organismes subventionnés ne devrait pas rentrer dans le champ d'action du service. Réflexion au sein du Conseil d'Etat sur la réunion du contrôle des fondations de droits public et privé.

## 1.7 Séance du 22.01.2002 :

### G. Audition du contrôle fédéral des finances (CdF):

Historique suivi d'informations sur le fonctionnement<sup>7</sup>.

Consultation du CdF par les différents départements lorsque des ordonnances ou des lois gèrent des matières concernant la comptabilité ou liées à la gestion financière. Remarques transmises à l'office fédéral de la justice qui élabore les lois à l'intention du Conseil fédéral. Celles-ci retournent ensuite au CdF ; le cas échéant, ce dernier peut adresser une prise de position au Conseil fédéral ou protester auprès de la délégation des finances. Rattachement au Département fédéral des finances choisi en raison des liens avec les budgets et comptes. Existence d'une obligation de témoigner après être délié du secret de fonction. Lorsqu'un rapport est achevé, les responsables réviseurs ont un entretien final avec la direction de l'office contrôlé qui soit contresigne le rapport, soit transmet par écrit ses réserves et oppositions. Il peut y avoir contestation formelle, mais exigence de régler le problème selon les recommandations du CdF ; dans l'ensemble, les recommandations du CdF sont suivies. Les rapports ne sont pas publiés, afin de pérenniser la collaboration entre les auditeurs et les audités. Le CdF fonctionne en collaboration avec des organes de révision internes et avec les autorités de contrôle financier des cantons (notamment grâce à une harmonisation des systèmes informatiques). Le recours à des experts externes est de plus en plus utilisé, surtout au niveau de l'évaluation. Le CdF est chargé de former tous les collaborateurs chargés des tâches de révision au sein de la Confédération. Les membres, compétents, du CdF sont nommés par le Conseil fédéral, après approbation du parlement. Ils sont contrôlés par la délégation des finances et sont eux même audités par un expert indépendant.

Zurich et Berne connaissent des systèmes analogues<sup>8</sup>. Il existe aussi une loi-modèle à destination des cantons élaborée par une association professionnelle.

---

<sup>7</sup> Cf. annexe 5, Aperçu de la position et de l'activité du contrôle fédéral des finances, Berne, seize pages.

<sup>8</sup> Cf. annexes 6 et 7, notes du Service du Grand Conseil : éléments de droit comparé suisse, 11 février 2003 et dispositions sur le contrôle de l'Etat dans la Constitution zurichoise, 19 mars 2003.



## 1.8 Séance du 29.01.2002 :

### H. Audition de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes :

Présentation. L'organisation des Chambres régionales est calquée sur celle de la Cour des comptes nationale. Les Chambres relèvent uniquement de la Cour des comptes, mais leurs règles de fonctionnement sont fixées par le parlement. Les magistrats sont inamovibles ; néanmoins, on note un maximum de 7 ans pour un président de chambre au même endroit ; ils sont nommés directement par le Président de la République (principalement issus des ministères ou de l'ENA ; profil juridique mais généraliste) ; disposent d'assistants, délégués par l'administration, qui ne sont pas inamovibles. S'ajoutent à ce dispositif les commissaires du Gouvernement, qui sont les contrôleurs des contrôleurs : donnent un avis juridique sur le respect des procédures ; dépendent du procureur général près la Cour des comptes. Au sein des administrations, présence de fonctionnaires comptables membres du Trésor Public qui exercent un certain nombre de contrôles. Ils sont eux-mêmes contrôlés par la Chambre, sont indépendants (quoique fonctionnaires), ne reçoivent pas de pression en cas de changement de majorité politique par exemple.

Existence de deux types de contrôle : 1) juridictionnel : respect par les comptables publics des règles en matière de paiement des dépenses et d'encaissement des recettes ; pas de coercition mais des observations ; publicité seulement si non-respect de ces recommandations ; 2) examen de la gestion : plus sélectif ; la chambre décide quelle collectivité elle va examiner ; peut aussi recevoir des requêtes du préfet ou du maire ; peut exister des enquêtes nationales où elle doit collaborer avec d'autres chambres ; l'évaluation en est une part importante. Contrôle effectué en 3 phases : régularité des actes de gestion ; contrôle de l'économie des moyens mis en œuvre ; évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés.

Le choix du contrôle se fait en fonction de communications éventuelles du pouvoir judiciaire, d'éléments parus dans la presse, de la taille des collectivités, de l'évolution de leur situation, etc. Beaucoup de contrôles *a minima* et quelques contrôles approfondis, avec un thème de contrôle. Le contrôle s'effectue sur les conseillers généraux d'une commune, les départements et la région. Il n'y a pas de saisine par le citoyen (sauf s'il est créancier de la commune) ; ses renseignements sont considérés comme un élément d'information. Il y a également un contrôle de l'emploi des subventions par les associations, mais cette activité est très secondaire, par manque d'effectif et même si c'est dans ce domaine que les anomalies sont

les plus grandes. Il y a parfois des évaluations externes privées, mais qui ne sont pas forcément indépendantes. Le contrôle des comptes des partis se fait par la cour des comptes.

Si des malversations sont décelées, transmission au procureur (dénonciation obligatoire) : pas de compétence de la Chambre en matière pénale, mais souvent collabore étroitement avec les autorités judiciaires. Les rapports sont transmis à l'autorité compétente et ensuite rendus publics. Il y a d'abord un jugement (seulement si une anomalie a été constatée) qui donne lieu à un délai pour rectification de l'erreur de la part de l'entité contrôlée, puis un jugement de suivi qui confirme ou non le premier. S'il y a décharge de la part de la chambre, il n'est plus possible de revenir sur la période concernée.

Améliorations possibles : développer des moyens de coercition, engager des fonctionnaires réellement compétents dans le domaine.

### **1.9 Séance du 05.02.2003 :**

#### **I. Audition de la Cour des comptes de Belgique :**

Après une présentation des missions et de l'organisation (les membres de la Cour sont nommés par le parlement, d'où une certaine répartition politique. La cour est divisé en 2 chambres (4 conseillers, 1 président, 1 greffier ; pas de compétences spécifiques demandées) qui sont appuyées par une administration, quelques questions spécifiques sont posées. Ainsi du visa préalable, pour ouverture de crédit. En cas de désaccord sur une dépense (en cas de non-conformité avec la loi), et sur demande expresse du conseil des ministres, la cour peut néanmoins délivrer un visa avec réserves. Evaluation des dépenses (selon les 3 « e » : économie, efficacité, efficience) proche du modèle anglo-saxon. Il y a contrôle des dépenses, mais aussi, depuis peu, des recettes (contrôle du système de perception des impôts), sans visa préalable pour l'encaissement. Vérification des pensions publiques (définition du montant de la retraite par exemple). Elle aide également la commission des finances lors de l'examen du projet de budget. En cas de divergences, la voix du plus ancien président est prépondérante. Chaque année est publié un cahier des observations ainsi que divers rapports particuliers d'audits. La Cour ne fonctionne pas sur une base de dénonciation. La Cour juge les comptables publics et détermine leur responsabilité en cas de déficit. Les sanctions ne sont prises par la Cour qu'en cas de déficit. En cas de dysfonctionnement dans la gestion, elle transmet le dossier à l'autorité de tutelle (ministère) du service concerné. Sans réponse, elle s'adresse au parlement. Elle vise également ses propres comptes.

## 1.10 Séance du 12.02.2003 :

### J. Audition de la commission des finances de l'Assemblée fédérale<sup>9</sup> :

Selon l'optique suisse, il n'est pas possible d'instaurer une Cour des comptes dans notre pays, vu sa situation particulière, d'autant plus que la notion de Cour des comptes est très imprécise, et que les Cours sont très différentes d'un pays à l'autre (tâches et fonctions souvent proches, mais organisation et systèmes très divers). En général, leur mission est de vérifier les comptes et leur légalité, d'examiner la rentabilité et la gestion de l'administration et de faire des évaluations de la politique.

Le système suisse est moderne, mais son double rattachement (parlement/gouvernement) peut causer des problèmes. Le contrôle des finances n'est pas protégé par la Constitution (pas de tribunal constitutionnel) et le parlement peut l'influencer en cas de conflit.

Le problème de Genève est qu'il existe beaucoup d'instances de contrôle et que la coordination entre elles est de ce fait compliquée. Il faudrait un programme de révision. Il est également nécessaire que l'organe de contrôle soit le plus indépendant possible des pouvoirs. Un rattachement au pouvoir judiciaire ne serait pas le plus judicieux, mais est moins risquée qu'un rattachement au département des finances. A noter qu'à l'étranger, la tendance est à l'indépendance.

A l'étranger, deux systèmes prévalent : le modèle romain (français) où le contrôle est plus orienté vers la régularité et la légalité (et où la Cour est rattachée au pouvoir judiciaire), et le modèle activiste (ango-saxon) qui vise plus à vérifier l'efficacité et à faire des évaluations. La notion de juges ou magistrats est fréquemment employée, mais elle recouvre des réalités très différentes, entre un certain pouvoir de sanction en France et une simple indépendance des fonctionnaires en Allemagne (la Cour est indépendante au plan des lois et de la Constitution, mais elle travaille pour le parlement et le gouvernement et contrôle aussi le financement du pouvoir judiciaire).

L'idée de permettre aux fonctionnaires de dénoncer certaines dérives en toute impunité est avancée, même si la fonction de la Cour des comptes n'est pas de créer des scandales. Certaines cours des comptes peuvent sanctionner (amendes) mais seulement les fonctionnaires responsables des finances ; d'autres se contentent de transmettre les informations (ministère ou procureur selon les pays). Le conception du secret de fonction varie également

---

<sup>9</sup> Cf. annexe 8, Edouard Delalay, une tâche passionnante, délégation des finances, Berne, 20 décembre 1994.

beaucoup de pays à pays. Enfin, si les Cours fonctionnent mal, c'est principalement à cause de problèmes d'organisation.

## ***2. Un vote unanime pour l'entrée en matière***

A l'issue de ces auditions, une discussion générale précède le vote d'entrée en matière.

Pour un commissaire socialiste, il semble que la voie judiciaire ne soit pas la meilleure, dans le sens où elle ne paraît pas avoir de réel pouvoir de sanctions, sauf sur des fonctionnaires négligents ; elle permet néanmoins d'avoir des rapports plus « musclés ». Ne faudrait-il pas créer un système à mi-chemin entre la voie fédérale et la voie des USA, à savoir une entité rattachée au Grand Conseil et à ses commissions, ce qui permettrait une indépendance du contrôle financier et un renforcement des capacités d'investigations ? Ce serait un instrument de surveillance indépendant, doté de moyens adéquats et qui pourrait déléguer certaines tâches aux commissions. Il contrôlerait l'administration centrale, les établissements autonomes de droit public et les établissements subventionnés. Une autre solution, peu plausible et difficile à mettre en œuvre, consisterait à créer un vrai tribunal.

Pour un commissaire démocrate-chrétien, une Cour qui ne serait pas indépendante serait la pire des solutions. Le problème actuel est que l'ICF dépend du gouvernement et que la Commission de contrôle de gestion dépend du Grand Conseil ; aucun des deux n'est indépendant.

Un commissaire vert préfère au projet initial déposé le rattachement au pouvoir judiciaire, pour des questions d'indépendance.

Il en va de même pour un commissaire radical. La Cour des comptes doit plutôt rendre des rapports, et ne pas être une instance judiciaire ; le contrôle populaire s'exerce via les élections tous les 6 ans. Il faut surtout éviter de la mettre sous le contrôle du Grand Conseil.

L'essentiel est de mettre en place une structure indépendante qui permette une meilleure gestion de l'Etat, pour un commissaire de l'Alliance de Gauche. Il faudrait décider d'abord de la forme du contrôle puis de sa structure et enfin de son rattachement. Tant un contrôle par le Grand Conseil ou un rattachement au pouvoir judiciaire sont possibles.

Pour un commissaire libéral, il faut réfléchir à un concept global intégrant toutes les instances en vigueur ; on pourrait aussi imaginer une Cour des comptes totalement indépendante qui fonctionnerait comme une fiduciaire.

Pour un autre commissaire radical, le parlement est submergé et l'ICF ne peut pas à la fois contrôler et donner des solutions.

Divers éléments restent à discuter : 1) le contrôle politique de l'adéquation des dépenses avec les besoins : la Cour des comptes ne doit pas être limitée à un contrôle purement fiduciaire ; 2) le contrôle financier (adéquation du budget avec les montants disponibles). Or, il est difficile de demander ces contrôles à des magistrats issus de partis politiques.

### **A ce stade, les partis prennent position.**

Le PDC propose de voter l'entrée en matière ; la Cour des comptes n'est pas un pouvoir supplémentaire, mais un moyen qui serait la synthèse entre l'ICF (technique) et la Commission de contrôle de gestion (politique) ; elle aurait aussi pour but de vérifier la conformité de la mise en œuvre des lois à la volonté du parlement, ainsi que l'évaluation du rapport coûts-bénéfices de la législation.

L'UDC voit la Cour des comptes comme un instrument musclé et indépendant, avec éventuellement la CEPP et l'ICF comme bras armés.

Les libéraux souhaitent aussi le vote d'entrée en matière.

Il en va de même pour les socialistes qui ajoutent qu'il convient d'examiner d'abord les organes de contrôle existants pour éviter des doublons. Ils sont en faveur de la création d'un véritable organe judiciaire (avec pouvoir de coercition) et proposent de rajouter un article de définitions dans le projet de loi.

Les Verts sont favorables au rattachement de la Cour des comptes au pouvoir judiciaire avec d'éventuels pouvoirs de sanction.

Quant à l'Alliance de Gauche, elle pose d'abord la question de définir les pouvoirs de la Cour.

Autres éléments évoqués : une proposition socialiste visant à muscler la Cour par la possibilité d'interroger sans autre formalité les fonctionnaires (avec information au supérieur et au conseiller d'Etat concernés) et par la publication dans la FAO des rapports restés sans suite.

**Le moment était venu de voter l'entrée en matière. Les onze commissaires présents au moment du vote (3 L, 1 R, 1 PDC, 1 Ve, 3 S, 2 AdG) furent unanimes à ce sujet.**

Vote d'entrée en matière : 11 présents

Pour :	11 (3 L, 1 R, 1 PDC, 1 Ve, 3 S, 2 AdG)
Contre :	0
Abstentions :	0

## ***Examen du projet de loi article par article***

Dans un souci de synthèse, la suite des relations des débats se limitera à l'essentiel de l'ordre du jour de la séance concernée (points discutés et propositions), aux points ayant fait l'objet d'un vote et aux demandes spécifiques de mentions dans le rapport. Une attention soutenue est demandée au lecteur, compte tenu des nombreux changements intervenus chemin faisant.

### **3.12 Séance du 12.03.2003 :**

Discussion des articles 1 Buts et 2 Champ d'application (pour la formulation initiale, voir le PL 8448).

### **3.13 Séance du 19.03.2003 :**

Discussion des articles 1 Buts et 2 Champ d'application.

Proposition d'adjonction d'une nouvelle lettre b à l'article 2 :

*b) l'administration du pouvoir judiciaire.*

Deux questions restent ouvertes :

1. le service du contrôle des fondations est-il inclus dans la formulation de l'article 2 ?
2. le service de surveillance des communes doit-il être mentionné avec une référence spécifique à la loi sur l'administration des communes ?

Suspens décidé pour les articles 3 Rattachement et composition, 4 Election, 5 Présidence – Limite d'âge – Incompatibilité – Surveillance – Récusation – Greffier et 6 Moyens d'investigation.

Discussion de l'article 7 Contrôle.

Proposition de modification de la formulation des alinéas 1 et 3:

<sup>1</sup> Le contrôle sera exercé *conformément aux dispositions de l'article 174 A de la Constitution* de manière à vérifier :

...

<sup>3</sup> La Cour des comptes communique son rapport à l'entité contrôlée et les réponses qui lui sont données dont elle publie une synthèse dans un rapport annuel.

Proposition d'un nouvel article (non nommé) à intercaler entre l'article 6 et l'article 7 (cf. 3.15) :

<sup>1</sup> *Les juges de la Cour des comptes peuvent interroger, sans autre formalité, tout membre du personnel de l'administration cantonale, des établissements autonomes de droit public et des organismes subventionnés.*

<sup>2</sup> *Les Conseillers d'Etat concernés et les Présidents des établissements et organismes cités à l'alinéa 1 sont informés.*

Discussion de l'article 8 Publicité des rapports.

Proposition de modification de l'alinéa 3 :

<sup>3</sup> Elle détermine l'étendue des informations *rendues publiques* en tenant compte des intérêts publics et privés *prépondérants*.

### 3.14 Séance du 26.03.2003 :

Discussion des articles 8 Publicité des rapports, 9 Dénonciation aux autorités compétentes et 3 Rattachement et composition.

**Modification adoptée par la commission, avec une abstention (Ve) de la formulation de l'article 8** Publicité des rapports:

...

<sup>2</sup> Elle y consigne ses observations, les conclusions de ses investigations et les enseignements qui peuvent en être tirés. *Elle impartit des délais.*

<sup>3</sup> *Elle publie une fois par an un rapport sur l'ensemble de ses activités. Notamment, elle récapitule dans celui-ci les suites données à ses rapports et la liste des rapports restés sans effet dans les délais impartis.*

<sup>4</sup> *Elle détermine l'étendue des informations rendues publiques en tenant compte des intérêts publics et privés prépondérants.*

### 3.15 Séance du 15.03.2003 :

En sous-commission, discussion des articles 1 Buts et 2 Champ d'application (sans changements), 3 Rattachement et composition, 4 Election, 5 Présidence – Limite d'âge – Incompatibilité – Surveillance – Récusation – Greffier et 6 Moyens d'investigation

Proposition de modification de l'article 3 Rattachement et composition:

*La Cour des comptes est une instance autonome composée de 3 magistrats élus par le Conseil général pour des périodes de six ans.*

Proposition de modification de l'article 4 Personnel (nouveau) :

<sup>1</sup> *La Cour est assistée d'un greffier juriste responsable et d'un personnel dont les qualifications sont déterminées par la Cour elle-même.*

<sup>2</sup> *La Cour choisit librement son personnel. Celui-ci est soumis à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05).*

Proposition de modification de l'article 5 Conditions supplémentaires (nouveau) :

<sup>1</sup> *La Cour des comptes est présidée, à tour de rôle, par les magistrats qui la composent, en commençant, lors de son installation, par le doyen d'âge.*

<sup>2</sup> *Sont applicables aux magistrats de la Cour des comptes les dispositions de la LOJ concernant :*

- a) la limite d'âge des magistrats du pouvoir judiciaire (art. 60 F) ;*
- b) les incompatibilités (art. 61, 63, al. 1, 64 à 66) ;*
- c) la récusation des juges (art. 84 à 92, 94, 96 à 100) ;*
- d) les greffiers (2<sup>e</sup> partie, titre IV).*

Proposition de modification de l'article 6 Moyens d'investigation:

<sup>2</sup> *Les magistrats de la Cour des comptes peuvent interroger, sans autre formalité, tout membre du personnel de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés.*

<sup>3</sup> *Les Conseillers d'Etat concernés et les Présidents des établissements et organismes cités à l'alinéa 1 sont informés.*

<sup>4</sup> *Pour les besoins de ses investigations, la Cour des comptes peut mandater des experts internes à l'administration. Elle peut également recourir à des mandataires externes.*

<sup>5</sup> *Les experts remplissent leur mandat en liaison avec le magistrat délégué qui détermine formellement leur mission et leurs pouvoirs d'investigation. Les experts sont assermentés et tenus à l'obligation du secret professionnel.*

Deux points restent ouverts dont devra décider la commission :

1. La rédaction d'un nouvel alinéa 2 de l'article 3 Rattachement et composition comprenant une description des capacités requises pour les magistrats ;
2. l'examen de la portée de l'alinéa 1 de l'article 6 Moyens d'investigation concernant l'application de la procédure administrative.



### 3.16 Séance du 02.04.2003 :

Discussion et **vote des alinéas de l'article 1** Buts qui, de par sa teneur qui concerne les buts de la Cour des comptes, est le plus important du PL 8448.

Discussion de l'article 2 Champ d'application reprenant la proposition d'adjonction d'une lettre b :

*b) l'administration du pouvoir judiciaire) :*

La rédaction d'une motion concernant l'extension du champ d'application de la Cour des comptes aux communes est décidée. Elle doit intervenir d'ici à la fin des travaux sur le PL 8448<sup>10</sup>.

**Un amendement radical** demandant une modification de la lettre f de l'article 2 Champ d'application (*les organismes privés bénéficiant d'une aide financière de l'Etat et ne poursuivant pas des activités purement privées*) **est refusé** (5 commissaires en faveur : 2 R, 1 UDC, 2 L ; 6 commissaires opposés à l'amendement : 2 AdG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC ; 1 abstention (L).

**Un deuxième amendement radical** pour la même lettre f (*l'utilisation de l'aide financière à des organismes privés*) **est aussi refusé** par 2 voix contre 4 et 3 abstentions.

**L'article 2 Champ d'application (lettres a à f) est adopté sans opposition.**

### 3.17 Séance du 09.04.2003 :

Discussion de l'article 3 Rattachement et composition.

**Vote à l'unanimité** d'une version encore incomplète de l'alinéa 1 quant au nombre de magistrats concernés :

<sup>1</sup> *La Cour des comptes est une instance autonome composée de [...] magistrats élus par le peuple.*

...

### 3.18 Séance du 16.04.2003 :

Il est précisé par un commissaire (AdG), au sujet de l'article 1, Buts, alinéa 2, que la Cour des comptes sera chargée de vérifier l'adéquation des décisions du Grand Conseil, mais pas de les remettre en cause.

D'autre part, le « bon emploi des crédits » mentionné lui aussi à l'alinéa 2 peut être compris, selon le rapporteur, comme recouvrant les trois E (économe, efficace, efficient).

**L'article 1 Buts est adopté à l'unanimité dans son ensemble.**

---

<sup>10</sup> Cette décision deviendra caduque en raison des développements rencontrés par le projet de loi (cf. 3.20 et 3.21).

Concernant l'article 2, Champ d'application, lettre f, un commissaire radical soumet à nouveau un amendement (« les organismes privés pour la part de leurs activités bénéficiant d'une aide financière de l'Etat »). **Cet amendement est rejeté** pour la deuxième fois par 8 voix (3 S, 2 Ve, 2 AdG, 1 UDC) contre 1 (R) et 3 abstentions (2 L, 1 PDC).

**L'article 2 Champ d'application est adopté à l'unanimité dans son ensemble.**

Pour l'article 3 Composition (nouveau titre), alinéa 1, une discussion a lieu sur le nombre de magistrats composant la Cour.

<sup>1</sup> *La Cour des comptes est une instance autonome composée de 3 magistrats élus par le peuple.*

...

**Cette proposition est adoptée à l'unanimité.**

Pour l'alinéa 2, une discussion s'engage sur les qualifications garantissant un certain savoir-faire qui conclut à une version extensive des exigences demandées aux futurs magistrats :

<sup>2</sup> *Les magistrats de la Cour des comptes disposent de compétences résultant d'une formation et d'une expérience dans les domaines juridiques, économiques, comptables et administratifs, de même que de qualifications en matière de gestion d'entreprise et d'organisation de services publics.*

**Cette proposition est adoptée à l'unanimité.**

**L'article 3 Composition est adopté à l'unanimité.**

L'article 4 (numéroté 5 en sous-commission dans sa séance du 15.03.2003) fait l'objet d'une discussion qui aboutit à modifier son titre initial (Conditions supplémentaires) en un nouveau (Dispositions complémentaires).

**L'article 4 Dispositions complémentaires est adopté à l'unanimité.**

L'article 5 Personnel (numéroté 4 en sous-commission dans sa séance du 15.03.2003) fait l'objet d'une discussion. Sa formulation en ressort altérée :

<sup>1</sup> *La Cour est assistée d'un greffier chef et d'un personnel dont elle détermine les qualifications.*

<sup>2</sup> *La Cour choisit librement son personnel. Celui-ci est soumis à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05).*

**L'article 5 Personnel est adopté à l'unanimité.**

La formulation de l'article 6 Moyens d'investigation donne lieu à une discussion sur les pouvoirs quasiment illimités de la Cour des comptes, de l'avis du président de la commission. Pour un commissaire radical, le problème provient de la mention à l'alinéa 1 de deux procédures, le code de procédure pénale, avec le droit d'être entendu, et la loi sur la procédure administrative, avec la notion d'inquisition. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cet article a été laissé en suspens par la sous-commission qui a demandé un avis juridique, comme le précise son président. D'autres problèmes sont relevés au sujet des mandats extérieurs (al. 4) et de la mention « sans autre formalité » à l'alinéa 2.

**Décision est prise de revoir la formulation de l'article 6 Moyens d'investigation.**

L'article 7 Contrôles fait l'objet d'une brève discussion et de modifications formelles permettant d'en clarifier la portée.

<sup>1</sup> *Le contrôle des entités concernées est exercé conformément aux dispositions de l'article conformément aux dispositions de l'article 174 A, alinéa 1, de la Constitution de manière à vérifier :*

- a) *la régularité des comptes,*
- b) *la légalité des activités et des opérations,*
- c) *le bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition.*

<sup>2</sup> *Chaque contrôle fait l'objet d'un rapport détaillé.*

<sup>3</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.*

**L'article 7 Contrôle est adopté à l'unanimité.**

L'article 8 Publicité des rapports permet une discussion sur les modalités de publication, sur l'existence de plusieurs versions d'un même rapport, sur le suivi des observations, qui conduit à une redéfinition des buts de la Cour des comptes et passe donc par une nouvelle formulation de l'article 1 Buts et de l'article 9 Dénonciation aux autorités compétentes. Celle-là sépare la publicité des rapports du fait de signaler aux autorités des faits méritant investigation par la Cour.

L'article 1 Buts se voit donc modifié à l'alinéa 3 et complété d'un alinéa 4 :

<sup>3</sup> *Elle signale aux autorités compétentes les abus et autres irrégularités constatés.*

<sup>4</sup> *La Cour des comptes établit des rapports.*

### **L'article 1 Buts est adopté à l'unanimité.**

Ce vote effectué, considérant encore l'exigence de délais de l'audit, la commission se détermine sur l'article 8 Publicité des rapports.

...

<sup>2</sup> Elle y consigne ses observations, les conclusions de ses investigations et les enseignements qui peuvent en être tirés. Elle impartit des délais **à l'entité contrôlée.**

...

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

### **L'article 8 Publicité des rapports est adopté à l'unanimité.**

L'article 9 Dénonciation aux autorités compétentes est mis aux voix avec la modification annoncée.

...

<sup>2</sup> Les autres abus et irrégularités constatés sont *signalés* aux autorités politiques compétentes, qui prennent alors leurs responsabilités disciplinaires.

...

### **L'article 9 Dénonciation aux autorités compétentes est adopté à l'unanimité.**

**A l'exception des articles 6 Moyens d'investigation et 10 Modifications à d'autres lois, tous les articles sont donc adoptés à l'issue de cette deuxième lecture.** La sous-commission est chargée de se pencher sur ces articles. Les commissaires sont chargés de prendre le pouls de leurs groupes respectifs.

### **3.19 Séance du 02.05.2003**

Réflexion sur l'extension aux communes du champ d'investigation de la Cour des comptes et de la possibilité de saisir la Cour des comptes.

Décision d'un mandat pour un avis de droit et teneur dudit mandat.

Est posée la question de la coexistence de l'ICF et de la Cour des comptes, de l'intégration de cette dernière dans la première, voire de son abolition, d'éventuelles restructurations et de l'allocation du personnel. Sur le fond sont évoqués les rôles d'un auditeur interne et d'un auditeur externe, les problèmes de doublons, d'économie de moyens, les cahiers des charges respectifs, les possibilités du Grand Conseil de mandater l'ICF, et donc des prérogatives théoriques et réellement utilisées du Grand Conseil en matière

de contrôle, l'usage actuel de l'ICF, de la saisine et de l'autosaisine de la Cour, de son autonomie, de la publicité de ses rapports conçue comme une sanction et enfin de la permanence de la commission de contrôle de gestion.

### **3.20 Séance du 07.05.2003**

Proposition d'adjonction d'un article 2 Information, de préférence à Saisine de la Cour des comptes, à la suite de la séance du 2.5.2003 :

<sup>1</sup> *Toute personne résidant dans le canton ou toute autorité constituée peut s'adresser à la Cour des comptes.*

<sup>2</sup> *La Cour des comptes ne peut classer sans suite ou sans explication une démarche émanant du Grand Conseil ou de l'une de ses commissions.*

**L'article 2 Information (nouveau) est accepté à l'unanimité.**

Discussion sur la Cour des comptes et les communes.

### **3.21 Séance du 21.05.2003 (PV113)**

Suite de la discussion sur l'inventaire des lois faisant référence aux communes.

### **3.22 Séance du 12.11.2003**

Examen de l'avis de droit clair du professeur Haldy confirmant les options retenues par la commission et implications<sup>11</sup>

Prise en compte de ses trois implications.

Proposition de complément quant à l'autorité de surveillance de la Cour pour l'article 5 Conditions supplémentaires (numérotation modifiée en raison de l'adjonction d'un article 2 nouveau)<sup>12</sup> :

<sup>3</sup> *La Cour des comptes est l'autorité de contrôle, de surveillance et de recours à l'égard de tous les actes et toutes les décisions des magistrats membres de la Cour.*

Proposition d'un article 7 Moyens d'investigation dont la formulation avait été laissée en suspens (cf. 3.18).

<sup>1</sup> *La Cour dispose de tous les moyens d'investigation nécessaires pour établir les faits. Elle peut :*

- a) *requérir la production de tous documents utiles,*
- b) *procéder à des auditions,*

---

<sup>11</sup> Cf. annexe 9, Jacques Haldy, avis de droit sur le projet de cour des comptes, 30.10.2003, dix pages.

<sup>12</sup> Cette modification omet formellement le nouveau titre Dispositions complémentaires dudit article voté lors de la séance du 16.04.2003 (cf. 3.18).

- c) *faire procéder à des expertises,*
- d) *solliciter du pouvoir judiciaire des perquisitions et des visites domiciliaires.*

Proposition de complément pour l'article 8 Contrôle

<sup>4</sup> *Pendant toute la durée d'un contrôle, les magistrats et le personnel de la Cour sont tenus au plus strict secret de fonction jusqu'à la publication du rapport y relatif.*

Discussion sur la légitimité de la Cour des comptes, sur le rôle de la commission de contrôle de gestion et de l'ICF, sur les interactions entre ces entités, sur le terme de perquisition amenant à une demande de nouvelle rédaction de l'article 7 Moyens d'investigation, sur les rapports entre audit interne et audit externe, sur les compétences du Grand Conseil, sur les modifications à d'autres lois (LSGAF) débouchant sur un rattachement de l'ICF au Conseil d'Etat (avec présentation de tableaux permettant de visualiser les périmètres de compétences respectives des entités de contrôle), sur la saisine de la Cour des comptes.

### **3.23. Séance du 03.12.2003**

Remarques par le sautier sur les questions en suspens à la suite de l'avis de droit du professeur Haldy.

#### ***Article 1 Buts***

Discussion sur l'harmonisation de la terminologie, afin que l'ICF et la Cour des comptes aient le même champ d'action (par exemple : *organismes privés dépendant de l'Etat* dans la LSGAF ou *organismes subventionnés* dans le PL 8448).

Demande de clarifier la définition d'*organismes dépendants*.

#### **Mandats à l'ICF**

Rappel : l'ICF a été mandatée à trois reprises par la commission de contrôle de gestion.

Cette possibilité de saisine de l'ICF par les commissions n'existe plus dans le projet de loi instituant la Cour des comptes ; ils ne peuvent que l'interpeller. Mais l'article 2, alinéa 2 du projet de loi 8448 précise qu'une demande du GC (ou de ses commissions) ne peut être classée sans explication.

En clair, le GC ou ses commissions peuvent signaler un certain nombre de problèmes à la Cour, qui procédera ou non à des investigations (éviter à la Cour d'être submergée voire bloquée). Le Grand Conseil et ses commissions peuvent toujours saisir l'ICF si la Cour des comptes ne répond pas à leurs requêtes. Le but est d'avoir une opinion neutre et extérieure. A noter que le

problème principal est l'étendue des moyens attribués à la Cour ; une partie des compétences de l'ICF doit être cédée à la Cour des comptes pour éviter les doublons.

### ***Contrôle des communes***

Le contrôle des communes devrait entrer dans les compétences de la cour. Toutefois, la commission n'est pas unanime. L'objet est reporté.

### ***Compétences de la Cour des comptes et de l'ICF***

Si l'ICF devient l'organe de contrôle interne du Conseil d'Etat, se pose la question de savoir s'il continuera de présenter des rapports écrits au Grand Conseil. (La question reste en suspens, dans l'attente de propositions du Département des finances.)

#### Révocation

Question non réglée ; seule la non-réélection est prévue.

Discussion sur d'éventuelles sanctions et sur leur auteur (Conseil supérieur de la magistrature ? Conseil général ? Grand Conseil ?)

Discussion sur le nombre de membres de la cour (3 magistrats suffiront-ils ?)

#### Election et budget

Si les membres de la Cour sont élus, il convient de modifier les articles 49 et 50 de la Constitution.

#### Conditions supplémentaires

Remplacement du titre par *Fonctionnement* et déplacement de l'alinéa 2 à l'article 4.

#### Rapports

Les rapports seront rendus sans prise de décisions ou de mesures par la Cour des comptes. Possibilité de rendre une « opinion dissidente »

### ***Information par le pouvoir judiciaire***

La proposition de permettre au pouvoir judiciaire d'informer la Cour des comptes d'éléments utiles à l'accomplissement de ses tâches est acceptée.

## **3.24 Séance du 10.12.2003**

### ***Implications du projet de loi 8448 sur la LSGAF.***

Discussion sur l'ICF en tant qu'organe d'audit interne et sur la Cour des comptes en tant qu'organe d'audit externe, ainsi que sur le contrôle

interne à la suite d'une présentation par un représentant du Département des finances de modifications à la LSGAF.

Principales modifications dues au projet de loi : un rattachement de l'ICF au Conseil d'Etat est prévu, même si l'indépendance de l'ICF est maintenue. Des normes professionnelles sont appliquées à l'audit interne ; l'ICF devient donc un organe qui contrôle, vérifie, constate d'éventuelles irrégularités, y apporte des solutions et participe aux actions prises en qualité de conseil. Ces deux derniers points la distinguent de la Cour des comptes et clarifient le rôle de l'ICF qui estime être déjà un organe d'audit interne. La Cour serait pour sa part un organe d'audit externe qui exercerait un contrôle global de gestion. En effet, il semble que l'ICF ait du mal à assumer cette fonction de contrôle.

Quelques remarques formelles sont émises :

Article 1, alinéa 1 : les définitions ne comportent pas toutes la même terminologie et il manque les organismes dépendants de l'Etat dans l'énumération.

Article 5, alinéa 3 : l'autorité de surveillance doit se situer au-dessus de la Cour des comptes dans une procédure administrative. La question est encore plus problématique par rapport à l'organe de recours qui ne peut être le même.

Article 7, alinéa 2 : le secret fiscal est différent du secret professionnel.

### **3.25 Séance du 17.12.2003**

Discussion de fond.

Séance conjointe avec la commission de contrôle de gestion; échange de documents.

#### ***Etat des lieux***

Rappel des nombreuses auditions passées et des décisions prises.

La cour sera un organe complètement indépendant dont les membres seront néanmoins appelés magistrats. Il y en aura 3, spécialistes en contrôle des comptes.

Il reste à savoir si les communes et les organismes privés bénéficiant d'une aide de l'Etat pourront également être contrôlés.

La question du rattachement total de l'ICF au Conseil d'Etat reste en suspens. La CEPP ne serait pas touchée, car elle a une fonction différente.

Présentation de tableaux sur le fonctionnement du contrôle qui reste très complexe.



Les liens entre la Cour et le Grand Conseil ne sont pas encore clairement définis (les rapports rendus doivent être utilisés, par exemple par la commission contrôle de gestion).

### ***Questions ouvertes***

La Cour devrait aussi avoir la compétence de contrôler la bonne utilisation des dépenses engagées. L'ICF devrait aussi rester à disposition des commissions du Grand Conseil si nécessaire. Les moyens d'investigation de la Cour des comptes et les compétences du parlement restent à définir.

*A priori*, trois niveaux de contrôle devraient exister : un contrôle interne au niveau des services, un audit interne confié à l'ICF et un contrôle externe attribué à la Cour des comptes. La différence entre l'ICF qui peut être mandatée et la Cour qui s'auto-saisit est soulignée. L'ICF ne peut être réellement le bras armé de la cour, car on demanderait aux mêmes personnes de faire deux contrôles d'une même entité, qui pourrait aboutir à deux conclusions différentes ; toutefois, les deux entités doivent collaborer. Proposition est faite que la Cour des comptes remette ses rapports à la commission de contrôle de gestion.

En synthèse, la tendance est de maintenir la commission et l'ICF dans leurs rôles actuels, différents et complémentaires de celui de la Cour. Il faudra aussi créer un lien entre la future Cour des comptes et la commission des finances.

La cour devrait avoir des pouvoir de contrôle de gestion (notamment du bon emploi des crédits). D'où la question des moyens qui seront mis à sa disposition.

Un des problèmes est l'absence, à ce stade, de moyens de sanctions, l'idée étant de ne pas transformer la Cour des comptes en instance judiciaire. Néanmoins, l'absence de condamnations pose problème, car si le pouvoir politique ne prend pas de décisions, la Cour se voit vidée partiellement du moins de son sens.

Les coûts de la Cour des comptes ne sont pas encore évalués avec précision. A titre de comparaison, l'ICF occupe 26 postes.

Pour certains commissaires, l'ICF, réformée, suffirait à exercer un contrôle financier ; la Cour des comptes ne saurait contrôler l'efficacité, la gestion et la pertinence des politiques. Pour d'autres, la Cour des comptes doit surtout avoir un rôle de contrôle comptable. Il faudrait alors transformer l'ICF en contrôleur externe, chapeauté par la Cour des comptes, et obliger les départements à mettre en place les contrôles internes nécessaires.

Trois questions importantes restent en suspens : les coûts et le budget de la Cour des comptes ; la détermination de l'autorité octroyant son budget à la Cour des comptes ; le choix de ses magistrats : même si l'élection a lieu par le Conseil général, se pose la question de la sélection des candidats et de leurs compétences.

Enfin, les rôles des différentes entités doivent être clairement définis et séparés afin d'éviter toute confusion.

### **3.26 Séance du 07.01.2004**

#### ***Suite de la discussion de fond.***

A ce stade, la présidente du Département des finances suggère à la commission de se concentrer sur la Cour des comptes (audit externe) et de revenir ensuite à la question de l'ICF (audit interne). De son point de vue, il doit y avoir un contrôle interne, continu, auquel s'ajoute une instance d'audit interne, continu et permanent, attribué à l'ICF, et une Cour des comptes, amenée à traiter des objets de manière plus ponctuelle. Conclusion : l'ICF doit donc perdurer sous une forme quelconque. Des doutes sont toutefois exprimés par un commissaire de l'UDC sur l'indépendance de l'ICF.

La différence entre l'ICF et la Cour des comptes est que l'ICF doit contrôler chaque année les institutions au sujet desquelles le Conseil d'Etat reçoit des rapports, y compris chaque département. La Cour est libre de choisir le domaine qu'elle souhaite traiter, le moment, etc. Certaines missions transversales ont été enlevées à l'ICF et transférées à la Cour des comptes, mais cela ne diminue en rien le travail de contrôle de l'ICF, son pouvoir ni son autonomie. Les deux institutions sont bel et bien complémentaires.

Reste à discuter le rôle du Grand Conseil en matière de saisine de l'ICF : les compétences actuelles du Grand Conseil pourront-elles être conservées ? Le Département des finances estime qu'il faut déterminer les attentes du Grand Conseil par rapport à l'ICF qui l'a pour le moins rarement saisie ; il convient aussi de définir l'aide que l'ICF peut apporter au Grand Conseil (complément d'enquête, aide méthodologique, etc.). Le Département des finances est d'avis que le Grand Conseil doit pouvoir signaler en tout temps ses préoccupations, sans pour autant être en mesure de donner des mandats à l'ICF, dans la mesure où ils pourraient faire doublons avec les enquêtes internes. La majorité des députés estime cependant que la possibilité de saisine de l'ICF par le Grand Conseil doit perdurer. Un cadre précis doit être défini et une vision complète du contrôle doit encore être développée, englobant toutes les structures.

Rappel que le PL 8447, formant le cadre général de la loi en devenir, a été adopté.

La question du budget de fonctionnement de la cour est toujours ouverte.

Quant à l'élection des magistrats, elle devra se faire via le Conseil général. Certains commissaires proposent d'ores et déjà que la commission inter-partis choisisse les candidats.

### **Vote article par article**

Le vote se fait sur la base des premiers votes et d'un tableau comparatif établi par le Département des finances.

**L'article 1 Buts est adopté sans opposition**, sans remarques ni commentaires par 12 voix (1 AdG, 2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) et une abstention (1 S).

**L'article 2 Information est adopté sans opposition**, sans remarques ni commentaires par 12 voix (1 AdG, 2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) et une abstention (1 S).

**L'article 3 Champ d'application est complété d'une lettre e)** concernant les communes **et modifié à la lettre g)** par le remplacement d'aide financière par subvention **à l'unanimité** (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC):

e) *les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent,*

...

f) les organismes privés bénéficiant d'une *subvention* de l'Etat.

**A l'article 4 Composition, un amendement (AdG) de l'alinéa 1** portant à 5 le nombre de magistrats **est refusé par 9 voix (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 2 L) contre 3 (2 AdG, 1 UDC) et 2 abstentions (1 S, 1 L).**

Une demande socialiste d'estimation financière du coût de la création de la Cour des comptes (et donc de son fonctionnement) est demandée d'ici à la fin des travaux de la commission.

**L'article 4 Composition est adopté par 9 voix (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 2 L) contre 1 (AdG) et 4 abstentions (1 AdG, 1 S, 1 L, 1 UDC) avec inclusion de l'alinéa 2, article 5 Conditions supplémentaires (ancien) (cf. 3.15) qui en devient l'alinéa 3.**

**L'article 5 Fonctionnement (nouveau titre) est adopté sans opposition**, sans remarques ni commentaires par 11 voix (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) et 3 abstentions (2 AdG, 1 S). Il est composé d'un alinéa 1 (cf 3.15) et d'un alinéa 2 (ancien alinéa 3, art. 5 cf. 3.22).

**L'article 6 Personnel est adopté par 9 voix (1 AdG, 2 S, 1 Ve, 2 R, 2 L, 1 UDC) contre 1 (L) et quatre abstentions (1 AdG, 1 S, 2 PDC).**

**A l'article 7 Moyens d'investigation, un amendement radical visant à supprimer la lettre d) de l'alinéa 1 est accepté à l'unanimité (2 AdG, 3 S, 2 PDC, 2 R, 3 L).**

**L'article 7 Moyens d'investigation est complété d'un alinéa 2, à la suite des demandes de la commission (cf. 3.22) :**

*<sup>2</sup> Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard de la Cour. Dans les autres cas, hormis le secret professionnel qui doit être respecté, la Cour détermine, en cas de refus de collaborer, si l'intérêt à ce refus est supérieur ou non à l'intérêt à l'établissement des faits.*

**L'article 7 est adopté à l'unanimité (1 AdG, 2 S, 2 PDC, 2 R, 3 L), avec une abstention (1 S).**

### **3.27 Séance du 14.01.2004**

Suite du vote article par article.

**L'alinéa 2 de l'article 7 Moyens d'investigation fait l'objet d'un amendement** pour sa deuxième phrase proposé par le président libéral **et adopté sans opposition** par 14 voix (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) et une abstention (1 S) :

*<sup>2</sup> Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard de la Cour. Sous réserve du respect du secret professionnel dans les autres cas, lors d'un refus de collaborer, la Cour détermine si l'intérêt de ce refus de collaborer l'emporte sur l'intérêt de l'établissement des faits.*

**L'article 8 Contrôle est adopté sans opposition** par 14 voix (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) et une abstention (1 S) dans les termes retenus préalablement (cf. 3.18 et 3.22).

**L'article 9 Publicité des rapports fait l'objet de deux modifications formelles adoptées sans opposition** par 14 voix (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) et une abstention (1 S) à l'alinéa 2 (Elle fixe des délais à l'autorité contrôlée de préférence à *impartit*) et à l'alinéa 3 (... dans les délais *fixés*, de préférence à .... dans les délais *impartis*).

**L'article 10 Dénonciation aux autorités compétentes est complété d'un quatrième alinéa**

<sup>4</sup> Dans la mesure compatible avec les garanties constitutionnelles des justifiables 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.

**Il fait l'objet d'un premier amendement libéral à l'alinéa 2 refusé** par 12 voix (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 UDC) contre 3 (3 L) :

<sup>3</sup> *Les éléments retenus par* le contrôle de gestion au sens de l'article 8, alinéa 1, font l'objet de recommandations émises par la Cour des comptes aux autorités politiques compétentes.

**Puis d'un deuxième amendement radical, accepté** par 13 voix (1 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 1 (1 AdG) et une abstention (1 AdG) :

<sup>c</sup> *dans le cadre du* contrôle de gestion au sens...

**d'une troisième amendement de l'Alliance de Gauche, refusé** par 13 voix (1 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 1 (1 AdG) et une abstention (1 AdG) :

<sup>3</sup> *Les problèmes relevés dans...*

**et enfin d'un quatrième amendement libéral** accepté par 12 voix (2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 3 (2 AdG, 1 S) :

<sup>3</sup> *Les défaillances relevées...*

Le vote de l'article 11 est reporté en raison des compléments qui doivent lui être apportés.

Un commissaire libéral relève que la couverture financière du projet de loi fait défaut. Une évaluation des besoins en personnel est donnée, de l'ordre de la dizaine de personnes, soit quelque trois millions de francs. Une discussion s'engage sur d'éventuels transferts de personnel en provenance de l'ICF ; elle sera reprise et portera aussi sur les rôles respectifs de l'ICF et de la Cour des comptes.

Des propositions d'arbitrage juridique sont attendues de la part du service du Grand Conseil.

### **3.27 Séance du 21.01.2004**

Discussion de modifications concernant la LSGAF.

Une estimation plus précise des coûts de la Cour des comptes est produite par le Département des finances à laquelle le président ajoute un montant de 200 000 à 300 000 francs pour les frais de fonctionnement courants. Des économies sur le budget de fonctionnement de l'ICF sont exclus en l'état par la présidente du Département des finances qui les

considère peu opportuns. Elle oriente la discussion sur l'opportunité de soumettre le personnel de la Cour à la loi générale sur le personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (B 5 05), eu égard notamment à la question des enquêtes administratives. Un amendement est annoncé par un commissaire démocrate-chrétien pour supprimer cette mention pour la séance suivante.

### **3.28 Séance du 17 mars 2004**

Discussion de modifications concernant la LSGAF.

Concernant l'absence de couverture financière du PL8448, il est relevé par le président libéral que la LSGAF a été modifiée en tant que partie du dispositif de l'ICF. Un commissaire vert signale que la création de la Cour des comptes, en tant que nouvelle structure, ne peut se faire sans conséquences financières. Un commissaire socialiste souligne que la Cour doit entraîner de par son existence des économies de par son action sur le fonctionnement de l'Etat.

L'entrée en vigueur de la loi suscite différentes prises de position quant à ses modalités appropriées. La traduction s'en trouve fixée dans l'article 11 Entrée en vigueur. La première proposition formelle s'exprime ainsi :

*La présente loi entre en vigueur au lendemain de la modification constitutionnelle instituant une Cour des comptes.*

**L'article 11 est adopté** par 12 voix (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG) contre une (1 AdG) avec la teneur suivante :

*La présente loi entre en vigueur au lendemain de l'approbation de la modification constitutionnelle instituant une Cour des comptes.*

**Un vote d'ensemble a lieu. Le projet de loi 8448 est adopté sans opposition par 13 voix (1 UDC, 2 L, 2 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 1 AdG) et 2 abstentions (1 L, 1 AdG).**

Un vote suit qui concerne l'adoption du projet de loi constitutionnel 8447.

### **3.29 Séance du 06.10.2004**

L'examen de l'avis de droit du professeur Knapp (annexé au PL 8447-A) est renvoyé à une séance ultérieure, une fois la discussion budgétaire achevée. De l'avis d'un commissaire socialiste qui en a pris connaissance, il implique la reprise de divers éléments du présent projet de loi.

### 3.30 Séance du 05.01.2005

Procédant à l'examen de l'avis de droit susmentionné, les commissaires constatent que la nature autonome de la Cour des comptes, assimilée à un quatrième pouvoir, certes limité à enquêter et à rendre publiques ses rapports, implique diverses conséquences tenant à ses règles d'éligibilité et de compatibilité ; ces dernières sont à insérer dans la Constitution. Une discussion s'engage sur les avantages et les inconvénients d'un rattachement de la Cour des comptes au pouvoir judiciaire. D'autres modifications à la Loi portant règlement du Grand Conseil en raison du serment, de l'immunité parlementaire, ou en raison du budget de la Cour sont évoquées. Du fait de l'absence de décisions, il ne paraît pas nécessaire de prévoir de voie de recours.

### 3.31 Séance du 12.01.2005

Suite de l'examen de l'avis de droit du professeur Knapp.

### 3.32 Séance du 19.01.2005

Suite de l'examen de l'avis de droit du professeur Knapp.

La lecture de l'article 1 Buts donne à penser, selon un commissaire de l'Alliance de Gauche, que la Cour des comptes est le seul organe de contrôle étatique. L'information réciproque des divers organismes n'est pas prévue. Un consensus semble exister quant à la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 1.

La nécessité d'une autosaisine de la Cour et d'une grande latitude dans le choix de ses champs d'enquête, dont elle est souveraine, est soulignée par l'avis de droit, contrairement aux tâches assignées à l'ICF. Il est proposé, à l'alinéa 2, de supprimer l'adjectif *contrôlé* après comptes. Un commissaire propose que la Cour établisse des rapports sur les contrôles qu'elle effectue.

Une discussion a lieu, pour l'article 2 Information, sur les termes de *s'adresser* et d'*autorités constituées*. Un commissaire de l'Alliance de Gauche propose *suggérer à la Cour d'examiner certaines pratiques et entité soumise à la présente loi*. La représentante du Département des finances est d'avis que la première proposition est superflue. Le président vert résume pour la seconde proposition en *tout citoyen ou toute personne résidant ou travaillant à Genève ou toute entité*.

Il est aussi proposé par un commissaire radical de modifier la seconde phrase de l'article 2 Information, alinéa 1 : *Celle-ci décide librement si elle entend y donner suite*, ce que le rapporteur modifie en

*celle-ci décide librement de la suite qu'elle entend donner aux démarches dont elle a fait l'objet.*

Pour la représentante du Département des finances, une formulation possible de l'alinéa 1 est :

*Toute personne résidant dans le canton ou toute entité soumise à la présente loi peut communiquer à la Cour des comptes des éléments dont elle a connaissance et qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.*

Un commissaire socialiste retient :

*Toute personne résidant dans le canton ou toute entité soumise à la loi peut communiquer à la Cour des comptes des éléments dont elle a connaissance et qui pourraient être utiles.*

Pour l'alinéa 2, il est proposé par un commissaire radical d'ajouter, en raison de l'égalité des trois pouvoirs, *ainsi que du Conseil d'Etat et du pouvoir judiciaire.*

L'article 3 Champ d'application ne fait pas l'objet de commentaire.

L'article 4 Composition fait en revanche l'objet de nombreux commentaires portant tout d'abord, à l'alinéa 1, sur les termes d'*instance autonome*. Un commissaire de l'Alliance de Gauche suggère *institution autonome et indépendante*, un autre, radical, ne retient qu'*indépendante*. Cette modification est appuyée par la représentante du Département des finances qui se réfère à l'avis de droit du professeur Knapp. Un commissaire socialiste relève toutefois que la Constitution évoque un contrôle indépendant et autonome.

Le nombre de 3 magistrats, retenu à l'alinéa 1, est considéré comme trop faible. Il est suggéré de leur adjoindre des suppléants au nombre de 3 pour le rapporteur.

Des compétences et des qualifications, mentionnées à l'alinéa 2, sont souhaitées de manière cumulatives par plusieurs commissaires.

A l'alinéa 3, les conditions d'éligibilité posées par la LOJ doivent être adaptées à la nature *sui generis* de la Cour des comptes. Les commissaires se divisent entre ceux qui souhaiteraient mettre une limite d'âge aux candidatures à 60 ans voire 62 ou à 65 ans, tels un commissaire libéral et un commissaire de l'Alliance de Gauche, et ceux, dont un commissaire radical qui se base sur la lucidité des électeurs et le rapporteur, qui souhaiteraient la supprimer ou au moins la porter à 75 ans, à l'instar des commissions administratives, d'autant qu'expérience et



sagesse sont souhaitées. Un commissaire de l'Alliance de Gauche relève que dans ce dernier cas il conviendrait de limiter les mandats à 4 ans.

A propos des incompatibilités mentionnées à l'alinéa 4, diverses questions sont posées.

L'article 5 Fonctionnement fait l'objet d'une adjonction par le professeur Knapp qui propose que la Cour organise sa propre surveillance, la surveillance externe étant exercée par le Grand Conseil. Un alinéa 3 est proposé. Un commissaire de l'Alliance de Gauche propose que l'immunité soit accordée aux magistrats.

### **3.33 Séance du 26.01.2005**

La discussion sur l'immunité des magistrats de la Cour des comptes, faisant partie de l'article 5 Fonctionnement, se poursuit. Il est rappelé par la représentante du Département des finances que cette question est traitée par la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes en son article 5 : *Des poursuites pénales contre des membres du Conseil d'Etat et contre les magistrats du pouvoir judiciaire pour les infractions commises par eux dans l'exercice de leur fonction ne peuvent être ouvertes qu'avec l'autorisation préalable du Grand Conseil, lequel délibère à huis clos.* Il est alors suggéré d'ajouter à cet article *les membres de la Cour des comptes.* Ce point sera repris lors des modifications à d'autres lois entraînées par l'adoption de la loi sur la Cour des comptes.

La question de la caisse de retraite des magistrats de la Cour des comptes est abordée à l'alinéa 4 de l'article 5 Fonctionnement. Le président radical fait référence à la solution adoptée par le Conseil d'Etat et par d'autres magistrats. Le rapporteur propose une formulation retenue par le président radical parlant *des modalités de leur retraite* plutôt que le terme problématique de *caisse*.

L'article 6 Personnel donne lieu à une discussion fournie qui commence, logiquement, par l'alinéa 1 donnant à la Cour toute latitude pour déterminer les qualifications et les attributions du personnel qui lui est rattaché hiérarchiquement. La représentante du Département des finances observe que le rattachement du personnel à l'office du personnel de l'Etat peut être gênant ; elle propose donc de s'inspirer de la loi portant règlement du Grand Conseil, en son article 40, et de la loi sur l'organisation judiciaire, en son article 75 A :

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

<sup>2</sup>*La Cour choisit librement son personnel dans le cadre de son budget de fonctionnement approuvé par le Grand Conseil ;*

<sup>3</sup>*Le personnel de la Cour est géré administrativement par l'Office du personnel de l'Etat, sur délégation de la Cour des comptes.*

<sup>4</sup>*Il lui est appliqué le 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 et la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973.*

<sup>5</sup>*L'acte formel de nomination du personnel de la Cour est effectué par le Conseil d'Etat, sur préavis de la Cour des comptes.*

Un commissaire libéral, rappelant que la Cour des comptes est un nouveau pouvoir, en déduit que le statut de ses collaborateurs doit être différent de celui des fonctionnaires. Il s'oppose donc à la mention de la loi B 5 05 à l'alinéa 4. Pour un commissaire de l'Alliance de Gauche, le statut de fonctionnaire n'est pas indispensable, mais simplifie la tâche de cette nouvelle institution. Quant au terme *rattaché* à l'office du personnel, il pourrait être modifié ; l'alinéa 3 peut être supprimé. Une assermentation des collaborateurs de la Cour des comptes est en outre jugée souhaitable ; le président radical propose, un nouvel alinéa 5 :

<sup>5</sup>*Le personnel de la Cour des comptes est assermenté.*

L'article 7 Moyens d'investigation ouvre une large discussion. Fortement inspiré de l'avis de droit du professeur Knapp, il mentionne la faculté d'auditionner des témoins et de se rendre dans des locaux pour procéder à des investigations. La lettre e pourrait toutefois poser problème pour un commissaire socialiste et la mention, à l'alinéa 1, de *tous les moyens d'investigation nécessaires* susciter certaines craintes pour un commissaire libéral. Un commissaire de l'Alliance de Gauche rappelle que cette formulation est issue des travaux de la commission, mais n'inclut pas le recours aux forces de police, de l'avis d'un commissaire vert.

La représentante du Département des finances se demande si l'article 7 Moyens d'investigation ne devrait pas être précisé, surtout dans les cas où la Cour des comptes s'intéresse à des entités ayant la personnalité morale, par exemple dans le cas de fondations de droit privé subventionnées. Un commissaire de l'Alliance de Gauche répond ne pas avoir voulu surcharger la rédaction de cet article, mais est d'avis que la non-collaboration d'une association subventionnée doit faire l'objet d'une mention dans le présent rapport, en rappelant que la sanction pourrait être en l'occurrence une perte

de la subvention. S'il est vrai que les associations subventionnées fournissent en général les documents demandés, il n'en demeure pas moins que la Cour des comptes ne sera pas en mesure de faire saisir tout document nécessaire.

La représentante du Département des finances souhaite en outre préciser un point concernant l'article 9 de la LSGAF, à savoir le fait d'avertir les entités de la décision d'un contrôle.

En résumé, pour le rapporteur, la Cour peut demander des documents, mais pas les saisir. Elle peut demander des auditions, mais pas obliger les témoins à s'y rendre. Elle peut poser des questions, mais ne peut forcer à y répondre. En conséquence, les pouvoirs d'investigation de la Cour sont-ils égaux, supérieurs ou inférieurs à ceux de l'ICF ? Un alinéa supplémentaire pourrait le préciser, ajoute un commissaire de l'Alliance de Gauche, et de même niveau, pour le président radical. Ce point a été analysé aux points 179 à 235 de l'avis de droit du professeur Knapp, relève le président radical qui revient sur les pouvoirs d'investigation rarement exercés de la commission des finances et de la commission de contrôle de gestion et sur la nécessité d'aviser de l'ouverture d'une enquête. D'où la suggestion d'un autre alinéa 2 supplémentaire : *En principe, la Cour des comptes informe...*

L'article 8 Contrôle ne fait pas *a priori* l'objet de proposition de modification. Toutefois, une discussion s'engage sur différents points. A commencer par l'inclusion des subventions ; il en découle l'adjonction du terme *biens* à l'alinéa 1, lettre c.

A continuer par la durée du secret de fonction, mentionné à l'alinéa 4 qui incombe aux personnes ayant participé à l'enquête, mais pas aux magistrats dans le rapport qui résume leur enquête où ils ont latitude de décider du périmètre des informations à rendre publiques. Le président radical propose en un premier temps de scinder la question du secret de fonction :

<sup>4</sup> *Pendant toute la durée du contrôle, les magistrats sont tenus au secret de fonction.*

<sup>5</sup> *Le personnel de la Cour est soumis au secret de fonction.*

La présidente du Département est d'avis que cette formulation est maladroite. Le secret renvoie non pas aux individus mais aux faits à ne pas rendre publics avant diffusion du rapport de la Cour des comptes. Un commissaire de l'Alliance de Gauche est d'avis qu'un alinéa spécifique pour le personnel de la Cour des comptes est nécessaire. Quant aux magistrats, ils doivent garder confidentielles les informations recueillies, notamment pour donner la possibilité à l'entité sous enquête de faire valoir son avis. Le président radical se ravise en notant que l'article 6 soumet en tout temps les

collaborateurs de la Cour des comptes au secret de fonction et rappelle la formulation finalement retenue pour l'alinéa 4 :

<sup>4</sup> *Pendant toute la durée d'un contrôle, les magistrats de la Cour sont tenus au secret de fonction jusqu'à la publication du rapport y relatif.*

Les alinéas 1 et 2 de l'article 9 Publicité des rapports ne fait pas l'objet de proposition de modification.

Il est tout d'abord suggéré, mais sans suite, de scinder l'alinéa 3 en deux, la deuxième phrase commençant par *Elle récapitule notamment...* L'alinéa 3 a été modifié selon l'avis de droit du professeur Knapp et l'ICF en un sens qui complète l'alinéa 1 tel qu'adopté par la commission. Un commissaire de l'Alliance de Gauche trouve préférable de se référer aux objets que la Cour a traités plutôt qu'à ceux dont elle a été saisie, un autre, de se référer aussi bien aux uns qu'aux autres. Le président radical résume :

<sup>3</sup> *Elle récapitule notamment la liste des objets dont elle a été saisie, celle qu'elle a écartée et les rapports qu'elle a rendus avec leurs conclusions.*

Des modifications d'accords mis au pluriel ont été introduites à l'alinéa 4.

L'alinéa 2 de l'article 10 Dénonciation aux autorités compétentes connaît une proposition d'amputation de sa fin, car il va de soi que les autorités politiques prennent leurs responsabilités disciplinaires. Le président retient l'idée de mentionner les *autorités compétentes* plutôt que les autorités politiques, ce qui permet d'inclure les autorités judiciaires.

L'alinéa 3 est modifié selon la même logique.

A l'alinéa 4, *ladite Cour* devient *la Cour*.

Pour l'article 11 Entrée en vigueur, le président radical est d'avis que la loi pourrait être approuvée par le Grand Conseil en deux débats. Le Conseil général voterait ensuite sur l'article constitutionnel, puis un troisième débat confirmerait la loi et son entrée en vigueur. Un commissaire de l'Alliance de Gauche pense que le Grand Conseil devrait voter en trois débats et déléguer au Conseil d'Etat la date d'entrée en vigueur, en prévoyant des dates différenciées pour élire d'abord les magistrats de la Cour avant d'engager du personnel. L'avantage de la délégation tient dans le fait qu'ainsi l'entrée en vigueur peut intervenir plus rapidement. Ce point importe à la présidente du Département des finances qui pense qu'il est possible de le combiner avec un vote en deux débats pour préparer les élections de la Cour des comptes.

L'article 12 fera l'objet d'une discussion ultérieure.

L'article 13 Modifications à d'autres lois devra faire l'objet d'une liste exhaustive par le Département des finances.

Le reste de la séance est consacré au projet de loi 8447.

### **3.34 Séance du 2 février 2005**

Après avoir voté article par article sur le projet de loi constitutionnelle 8447, la commission vote à nouveau article par article sur le projet de loi 8448, cette fois en tenant compte des modifications induites par les avis de droit et autres consultations demandés.

**Article 1, Buts**

*Le président rappelle que la commission a décidé lors de ses travaux de supprimer la dernière phrase de l'alinéa. Il met au vote l'alinéa 1.*

**Vote**

*La commission approuve l'article 1, alinéa 1, à l'unanimité.*

<i>Pour:</i>	<i>14 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC)</i>
<i>Contre:</i>	<i>0</i>
<i>Abstention:</i>	<i>0</i>

*Le président met au vote l'alinéa 2.*

**Vote**

*La commission approuve l'article 1, alinéa 2, à l'unanimité.*

<i>Pour:</i>	<i>14 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC)</i>
<i>Contre:</i>	<i>0</i>
<i>Abstention:</i>	<i>0</i>

Il rappelle que les alinéas 3 et 4 n'ont pas fait l'objet de modification par la commission.

Il met au vote l'article 1 dans son ensemble :

**<sup>1</sup>La Cour des comptes a pour but d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés. La Cour des comptes effectue les contrôles de sa propre initiative, indépendamment des contrôles effectués, en vertu de la loi D.1.10 sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995, par l'Inspection cantonale des finances, par le Conseil d'Etat, par le Grand Conseil et par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques.**

<sup>2</sup> La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées.

<sup>3</sup> Elle signale aux autorités compétentes les abus et autres irrégularités constatés.

<sup>4</sup> La Cour des comptes établit des rapports portant sur les contrôles qu'elle a opérés.

### Vote

La commission approuve l'article 1 à l'unanimité.

Pour:	14 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

*Par souci d'unité stylistique et vu la longueur de la loi, il est préférable d'écrire à chaque fois « la Cour des comptes ». Un commissaire socialiste propose formellement cette modification à l'alinéa 1 de l'article 1. La deuxième phrase commence en effet par « la Cour ». Le président prend note de cette modification qui est incluse ci-dessus.*

### Article 2, Démarches de tiers

*Un commissaire de l'Alliance de Gauche regrette d'avoir dans le même alinéa deux termes distincts qui ont la même portée. « Démarches » semble préférable à « communications », car il est plus large.*

*Un commissaire démocrate-chrétien constate que sa proposition de modification n'a pas été prise en compte. Il désire la maintenir, car la première formulation pourrait faire penser que les procédures de nature contentieuse sont exclues. Le président constate que la commission s'accorde pour modifier l'alinéa. La formulation est la suivante: Les auteurs ne peuvent pas intervenir dans les procédures de contrôle engagées par la Cour, celles-ci étant de nature non contentieuse.*

*Le rapporteur propose de supprimer le terme « ou non », car il est logique que, si la Cour décide librement de donner suite à des démarches, elle peut également ne pas y donner suite.*

*Le président met au vote l'article 2, alinéa 1.*

### **Vote**

La commission approuve l'article 2, alinéa 1, à l'unanimité.

Pour:	14 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

*Pour l'article 2, alinéa 2, le président constate que la formulation a été modifiée par un commissaire de l'Alliance de Gauche. Après discussion, il propose: La Cour des comptes ne peut toutefois classer sans suite, ni sans explication, une démarche émanant du Grand Conseil ou de l'une de ses commissions, du Conseil d'Etat ou du pouvoir judiciaire.*

*Un commissaire libéral constate qu'une personne peut saisir la Cour des comptes, mais ne peut pas faire partie de la procédure. Les instances citées dans l'alinéa 2 peuvent-elles faire partie de la procédure? Un commissaire de l'Alliance de Gauche répond que, dans ce cas, la Cour des comptes est tenue de donner une réponse aux demandes de ces instances. Mais il n'est pas question que le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil soit partie à la procédure, par souci d'éviter des pratiques trop procédurales, ni en déduire que le Conseil d'Etat a qualité pour agir.*

*Le président met au vote l'alinéa 2 de l'article 2.*

### **Vote**

La commission approuve l'article 2, alinéa 2 à l'unanimité.

Pour:	14 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0



*Le président met au vote l'article 2 dans son ensemble :*

**<sup>1</sup> Toute personne peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques dont elle a connaissance et qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches. De même en est-il de toute entité soumise à la présente loi. La Cour des comptes décide librement si elle entend donner suite aux démarches dont elle a fait l'objet. Leurs auteurs ne peuvent pas intervenir dans les procédures de contrôle engagées par la Cour des comptes, celles-ci étant de nature non contentieuse.**

**<sup>2</sup> La Cour des comptes ne peut, toutefois, classer sans suite, ni sans explication, une démarche émanant du Grand Conseil ou de l'une de ses commissions, du Conseil d'Etat ou du pouvoir judiciaire.**

### ***Vote***

La commission approuve l'article 2 à l'unanimité.

Pour:	14 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

### **Article 3, Champ d'application**

*L'article 3 ne fait l'objet d'aucune remarque, mais de simples précisions. Ainsi, la lettre d y fait référence aux fondations de droit public ; le terme d'institution est plus large qu'établissement et permet de prendre en compte les sociétés anonymes de droit public dont, note la présidente du Département des finances, la Banque Cantonale de Genève. Le président pense qu'il faudra informer ces instances que la Cour des comptes pourra vérifier le fonctionnement de la Banque Cantonale, sans faire d'investigation qui toucherait au secret bancaire, car la loi sur la Cour des comptes ne le lève évidemment pas, contrairement à la loi sur l'ICF.*

*Le président met au vote l'article 3.*

**Sont soumises aux contrôles effectués par la Cour des comptes les entités suivantes :**

- a) les départements, la chancellerie et leurs services;**
- b) l'administration du pouvoir judiciaire;**

- c) le service du Grand Conseil;
- d) les institutions cantonales de droit public;
- e) les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent;
- f) les institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;
- g) les organismes privés bénéficiant d'une subvention de l'Etat.

### Vote

La commission approuve l'article 3 à l'unanimité.

Pour:	14 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

### Article 4, Composition

*L'article 4 déchaîne les commentaires (cf. 3.32). Plusieurs dispositions restaient à mettre au point, et notamment le serment des magistrats de la Cour des comptes. Selon un commissaire de l'Alliance de Gauche chargé de l'examen de ces questions, après examen de la loi portant règlement du Grand Conseil, il n'apparaît pas utile de la modifier sur ce point, car elle ne porte que sur les élections effectuées par le Grand Conseil. Vu que le serment des juges figure dans la loi d'organisation judiciaire, le serment des magistrats de la Cour des comptes devrait aussi figurer dans la présente loi. De façon générale, le serment du Grand Conseil semble le plus proche des besoins ; il a donc été repris avec quelques éléments supplémentaires telle l'assiduité aux séances de la Cour et le fait de donner un avis impartial. La formule mentionne la fidélité à la République et canton de Genève ; elle aurait pu être conservée. En outre, aucune disposition sur le secret n'y figure. Le président constate que la possibilité pour la Cour d'enjoindre à ses membres de garder le secret sur une affaire a été supprimé de la version mise en discussion. Deux juges ne pourront donc pas demander à un troisième de conserver le secret ; or la collégialité devrait être conservée.*

*Une discussion s'ouvre sur le nombre de magistrats. Une augmentation de leur nombre implique de modifier la loi. Il est précisé qu'une erreur s'est*

*glissée dans la première phrase de l'alinéa : la Cour est une institution et non une instance.*

*Le président résume les propositions faites: 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 et d'y donner mon avis impartialement et sans aucune acceptation 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, mais il ne met pas ce serment aux voix.*

*Suit l'examen de l'article 4, alinéa 2, concernant les conditions d'éligibilité. Selon le rapporteur, un commissaire démocrate-chrétien et un commissaire socialiste, il faut être particulièrement regardant en matière de probité pour une Cour des comptes. De plus, ce qui est valable pour un candidat devrait être valable en cours de mandat. Ne faudrait-il pas formuler ce point dans la loi? Un commissaire vert ne comprend pas pourquoi le texte ne se contenterait pas de mentionner n'avoir subi aucune condamnation criminelle ou correctionnelle, car ces faits sont plus graves qu'un acte de défaut de biens. Le président explique que l'acte de défaut de bien peut être momentané. Il peut être racheté. Il ne s'agit pas de n'avoir jamais eu de défaut de bien, mais de ne pas en avoir au moment de l'entrée en fonction. La condamnation par contre ne peut pas être effacée. Il ne faut donc pas comprendre toutes les condamnations comme criminelles et correctionnelles, car elles peuvent être de nombreux types. Le commissaire de l'Alliance de Gauche chargé de la rédaction précise n'avoir fait que reprendre les exigences relatives au pouvoir judiciaire (art. 60 de la loi sur l'organisation judiciaire). Il admet que certaines condamnations pénales ne relèvent pas de l'atteinte à la probité et à l'honneur.*

*Que se passerait-il toutefois si un magistrat tombait sous le coup d'une de ces normes en cours de législation? Le magistrat devrait-il démissionner de son plein gré ou être destitué? Ce point délicat relève des mesures disciplinaires. Quelle autorité analogue au Conseil supérieur de la magistrature pourrait destituer un membre de la Cour des comptes? Pour le président, la réponse est le Grand Conseil. Il est retenu que le rapport précisera que le Grand Conseil pourrait destituer un magistrat se trouvant*

*dans une situation incompatible avec les conditions d'éligibilité, sans pour autant prévoir des sanctions dans la loi<sup>13</sup>.*

*A propos de la lettre d de l'alinéa 2, un commissaire vert relève que la commission n'a pas tranché sur sa remarque : une personne qui n'est pas juriste peut-elle être membre de la Cour des comptes ? Pour un commissaire de l'Alliance de Gauche, le fait d'être praticien en droit est suffisant. Le commissaire vert pense qu'il faut ajouter un « ou » dans la phrase pour que les personnes qui ont une expérience sans formation soient éligibles. Le président rappelle que ce point avait été tranché<sup>14</sup>, ce qui n'est pas l'avis d'un commissaire socialiste. Le président met toutefois au vote cette proposition :*

*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 ;*

### **Vote**

La commission approuve la formulation avec « ou » par :

Pour:	7 (1 AdG, 2 S, 1 Ve, 2 PDC, 1 L)
Contre:	5 (1 S, 2 L, 1 R, 1UDC)
Abstention:	1 (1 AdG)

<sup>13</sup> Un commissaire de l'Alliance de Gauche signale, à titre d'analogie, que les compétences du Conseil supérieur de la magistrature lui permettent de prononcer la destitution de tous les magistrats ne remplissant plus les conditions d'éligibilité prévues par la loi ; il a également la compétence de relever de ses fonctions un magistrat incapable de remplir sa charge en raison de son âge ou de la maladie.

<sup>14</sup> Cf. 3.18 :

« Pour l'alinéa 2, une discussion s'engage sur les qualifications garantissant un certain savoir-faire qui conclut à une version extensive des exigences demandées aux futurs magistrats :

<sup>2</sup> *Les magistrats de la Cour des comptes disposent de compétences résultant d'une formation et d'une expérience dans les domaines juridiques, économiques, comptables et administratifs, de même que de qualifications en matière de gestion d'entreprise et d'organisation de services publics.*

**Cette proposition est adoptée à l'unanimité. »**

*Concernant l'alinéa 3, un commissaire démocrate-chrétien constate que la commission souhaite une limite d'âge au moment de la candidature des magistrats. Un commissaire socialiste ne comprend pas pourquoi un suppléant n'y serait pas soumis. Un commissaire de l'Alliance de Gauche est d'avis que l'âge minimal de candidature n'est pas une bonne condition, les élections partielles risquant d'être fréquentes, et est au surplus inhabituel.*

*Un commissaire démocrate-chrétien propose alors une limite d'âge maximale à 71 ans, les magistrats devant se retirer à la fin du mois durant lequel ils atteignent cet âge. De nombreuses personnes de plus de 65 ans sont capables de remplir ces fonctions ; il faut respecter la sagesse demandée à la Cour des comptes. Un commissaire libéral est d'avis que le suppléant pourrait être assimilé aux membres des commissions extraparlimentaires à propos desquels la Confédération recommande d'abandonner toute limite d'âge. Au surplus, rappelle un commissaire de l'Alliance de Gauche, il est justifié de retenir un âge différent pour le suppléant, car celui-ci ne consacrera pas tout son temps à la Cour des comptes ; qui plus est, il n'y a pas de limite d'âge pour le Conseil d'Etat. Il revient à la population de choisir lors du vote si une personne est trop âgée.*

*Le président met au vote la suppression de l'alinéa 3 :*

~~*3 Les magistrats à plein temps qui ont atteint l'âge de 65 ans doivent se retirer à la fin du mois dans lequel ils atteignent cet âge. La limite d'âge est portée à 70 ans pour le suppléant.*~~

## **Vote**

La commission approuve la suppression de l'alinéa 3 de l'article 4 à l'unanimité.

Pour:	14 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

*Suit l'examen de l'alinéa 3 (nouveau). Vu l'évolution des mœurs, il serait judicieux pour un commissaire libéral de faire référence aux conjoints au*

*sens large. Le président remarque que les uns se prouvent et les autres se constatent, et ne voit pas comment inscrire ce point dans la loi.*

*La présidente du Département des finances constate que les conditions additionnées d'éligibilité excluent toute personne ayant une activité lucrative. La loi demande des personnes hyper-compétentes, soumises à la sanction du peuple et auxquelles tout travail rémunéré est interdit. Un commissaire socialiste et un commissaire de l'Alliance de Gauche sont favorables à ces restrictions. Si un magistrat a des activités privées, tels des arbitrages, cela portera préjudice à son travail à plein-temps. Le projet de loi n'exclut toutefois pas que des magistrats écrivent des articles ou donnent des avis de droit. Le rapporteur suggère que le texte de la lettre c s'arrête après tout emploi rémunéré. Pour la présidente du Département des finances, les activités ponctuelles sont ainsi interdites par la lettre c. Un commissaire de l'Alliance de Gauche rappelle avoir repris les termes concernant le Conseil d'Etat. Une activité non lucrative n'est pas interdite, tel le fait de publier un livre. Le président fait remarquer que la loi exige plus des magistrats de la Cour des comptes que des Conseillers d'Etat. Le rapporteur propose que la lettre c soit transformée en tout emploi rémunéré ou avec l'exercice régulier d'une activité lucrative.*

### **3.35 Séance du 16.02.2005**

#### **Article 4 Composition (suite)**

*L'alinéa 1, non voté lors de la séance précédente, est mis au vote.*

#### **Vote**

L'alinéa 1 de l'article 4 est approuvé sans opposition.

*L'alinéa 2 de l'article 4 est mis au vote.*

#### **Vote**

L'alinéa 2 de l'article 4 est approuvé sans opposition.

*L'alinéa 3 a été supprimé. Est mis aux voix l'alinéa 4 qui devient 3.*

**Vote**

L'alinéa nouvellement 3 de l'article 4 est approuvé sans opposition.

*Une discussion s'engage sur l'alinéa 4. Les magistrats de la Cour doivent s'abstenir lorsqu'ils ont des liens d'intérêt ; doivent-ils également les indiquer? Telle est la question d'un commissaire libéral. De l'avis d'un commissaire de l'Alliance de Gauche, il n'est pas utile de reprendre les normes concernant les magistrats de l'ordre judiciaire dans la loi sur la Cour des comptes, car il n'y a pas à proprement parler de procédure. Un lien d'intérêt ne signifie pas que le magistrat fait partie d'une association, mais plutôt qu'il est parent avec un membre d'une entité contrôlée. Il n'est cependant pas nécessaire, de son point de vue, que les conditions d'éligibilité demandent aux magistrats d'annoncer leurs liens d'intérêt. Le rapporteur se demande si le terme lien d'intérêt est adéquat. Un lien familial n'est pas un lien d'intérêt. Ne serait-il pas préférable de parler de « lien » de manière plus générale? Pour le président, la notion de conflit d'intérêt est trop pointue, alors que le lien d'intérêt est plus large. Un juge pourrait avoir connu une affaire, dans d'autres circonstances, et ne pas souhaiter s'en charger à nouveau.*

*Sur ce, l'article 4 , alinéa 4, est mis aux voix.*

**Vote**

L'alinéa 4 de l'article 4 est approuvé sans opposition.

*L'article 4 dans son ensemble est mis aux voix :*

**<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 Conseil général pour des périodes de six 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 laïque 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 siéger ensemble à la Cour des comptes des conjoints, des parents en ligne directe, des frères, des sœurs, des frères et sœurs, ainsi que des alliés au premier degré. 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>4</sup> Les magistrats doivent se récuser dans toute affaire où ils ont un lien d'intérêt.



**Vote**

La commission approuve l'article 4 dans son ensemble, tel que modifié, à l'unanimité.

**Article 5 Fonctionnement**

*L'alinéa 1 de l'article 5 est mis aux voix sans discussion.*

**Vote**

L'alinéa 1 de l'article 5 est approuvé sans opposition.

*L'alinéa 2 de l'article 5 est mis aux voix sans discussion.*

**Vote**

L'alinéa 2 de l'article 5 est approuvé sans opposition.

*L'alinéa 3 de l'article 5 est mis aux voix sans discussion.*

**Vote**

L'alinéa 3 de l'article 5 est approuvé sans opposition.

*Une discussion s'engage au sujet de l'alinéa 4, le service du Grand Conseil demandant s'il faut modifier la loi concernant le traitement et la retraite des magistrats du pouvoir judiciaire. La question est délicate et pourrait être traitée dans un second temps. Les magistrats de la Cour des comptes seront-ils affiliés à la CIA, à la caisse de retraite des juges, à une caisse ad hoc ou auront-ils le même système que le Conseil d'Etat ? Il revient au département des finances de faire des propositions ; ses propositions seront attendues d'ici au vote populaire. Certaines difficultés pratiques*

*importantes devront être prises en considération, tel l'âge mûr et le nombre réduit de législatures qu'accompliront ces magistrats. La meilleure solution, selon le président, est donc de se baser sur la retraite du Conseil d'Etat, pour qu'il y ait une retraite après le premier ou le deuxième mandat.*

*L'article 5, alinéa 4, est mis aux voix.*

### ***Vote***

L'alinéa 3 de l'article 5 est approuvé sans opposition.

*L'article 5 dans son ensemble est mis aux voix :*

**<sup>1</sup> La Cour des comptes est présidée, à tour de rôle, par les magistrats qui la composent, en commençant, lors de son installation, par le doyen d'âge.**

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

**<sup>3</sup> Le Grand Conseil exerce la haute surveillance de la Cour des comptes. Il approuve le budget, le rapport de gestion et les comptes annuels de la Cour, les comptes étant contrôlés au préalable par l'Inspection cantonale des finances.**

**<sup>4</sup> Le Grand Conseil, en adoptant le budget de fonctionnement de la Cour des comptes, fixe le montant des traitements des magistrats et les modalités de leur retraite.**

### ***Vote***

La commission approuve l'article 5, dans son ensemble, à l'unanimité.

## **Article 6 Personnel**

*L'alinéa 1 de l'article 6 est mis aux voix sans discussion.*

**Vote**

L'alinéa 1 de l'article 6 est approuvé sans opposition.

*L'alinéa 2 de l'article 6 est mis aux voix sans discussion.*

**Vote**

L'alinéa 2 de l'article 6 est approuvé sans opposition.

*L'alinéa 3 de l'article 6 est mis aux voix sans discussion.*

**Vote**

L'alinéa 3 de l'article 6 est approuvé sans opposition.

*La teneur de l'alinéa 4 suscite la discussion. Selon la présidente du Département des finances, la Cour des comptes nécessite une expertise particulière. Or, le statut de la fonction publique ne permet guère la mobilité professionnelle, contrairement au statut d'agent spécialisé avec ses périodes renouvelables. Il serait donc préférable d'avoir des contrats de droit privé. Un commissaire libéral propose la suppression des alinéas 3 et 4. Pour le rapporteur, le point important de l'article 6 est l'alinéa 4. Cependant, l'alinéa 3 n'est pas anodin, car il indique comment est géré le personnel ; il est positif que la gestion administrative du personnel soit faite par le service du personnel de l'Etat. En outre, la présidente du Département des finances ne voit aucun problème à rattacher le personnel de la Cour des comptes au service du personnel de l'Etat. Un commissaire de l'Alliance de Gauche est favorable au maintien de l'alinéa 3. En ce qui concerne le statut, « il n'a pas une position figée. Des établissements autonomes peuvent avoir des statuts différents. Cependant, la Cour des comptes touche aux activités qui sont le*

*corps principal de l'activité administrative de l'Etat. Les agents qui ont une tâche de fonction publique sont distingués par rapport aux autres fonctions. Il est gênant que les collaborateurs assermentés des magistrats soient sous contrats privés. Il y a un intérêt à ce que des personnes restent de manière stable à la Cour des comptes. Rien n'empêche, à l'alinéa 4, d'avoir des fonctionnaires et des collaborateurs de statut privé »<sup>15</sup>. Mais de souligner qu'il serait faux de prévoir que tout le personnel serait soumis à un statut de droit privé, car un certain nombre de personnes devraient pouvoir s'intégrer au statut de la fonction publique. De plus, il est souvent commode d'utiliser la grille des salaires de l'Etat.*

*La présidente du Département des finances pense pour sa part que ces postes auront des exigences importantes en terme de compétences. Le statut du fonctionnaire ne leur est pas adapté. Elle note que, dans certains cas, le problème est contourné par le statut d'employé spécialisé qui peut rester en service au plus deux fois quatre ans. Un commissaire socialiste, prenant l'exemple des collaborateurs de l'ICF, qui sont fonctionnaires, serait d'avis que le même statut soit utilisé.*

*Le président se rallie à la proposition du commissaire de l'Alliance de Gauche. La Cour des comptes est au cœur de l'Etat, mais sans capacité de décision. Il est positif de se baser sur une structure existante, mais le fait de se limiter à la clause des huit ans de l'agent spécialisé est ennuyeux. Il convient donc de donner une marge de manœuvre aux magistrats de la Cour des comptes, tout en les déchargeant de questions telles que la fixation des salaires.*

*En revanche, pour le rapporteur, il n'est pas possible d'avoir deux statuts pour une équipe d'une dizaine de personnes. Des structures de cette taille fonctionnent très bien dans le privé. Un statut de droit privé est donc imaginable voire préférable.*

*La présidente du Département des finances précise encore que l'ICF a toutes les peines du monde à recruter et à conserver son personnel. Il faut trouver des substituts au statut de fonctionnaire. Il en va de même pour la CEPP. Une certaine liberté doit être laissée à la Cour des comptes qui doit pouvoir déterminer le statut de son personnel.*

*Un commissaire de l'Alliance de Gauche suggère, à ce stade, de mettre à la fin de l'alinéa 4: selon les besoins, des contrats de travail de droit privé peuvent être retenus. Un commissaire libéral propose exactement l'inverse, à savoir de remplacer privé par public ! Quant à la présidente du*

---

<sup>15</sup> Cf. procès-verbal de séance n°234 du 16.02.2005.

Département, elle suggère la formulation suivante : *La cour des comptes détermine le statut de droit public ou privé... Il est ajouté qu'une assermentation a lieu, quel que soit le statut.*

*Dans l'attente d'une formulation, l'alinéa 5 reçoit l'attention des commissaires. Pour la présidente du Département des finances, le terme nomination pose problème si l'alinéa 4 est modifié. Le Conseil d'Etat n'a aucun intérêt à nommer des gens, et à en être responsable en cas de problème s'il n'est pas l'employeur. Au demeurant, la loi sur le personnel de l'Etat est suffisamment précise pour rendre superflu cet alinéa. Pour un commissaire de l'Alliance de Gauche, la Cour des comptes doit pouvoir choisir son personnel ; cependant, en vertu du rattachement administratif, il est préférable que le Conseil d'Etat prenne en charge l'acte formel de nomination. Des entités autonomes peuvent prendre des décisions d'engagement discutables, par exemple engager un expert pour un salaire démesuré, ce qui pourrait avoir des conséquences en terme d'image auprès de l'opinion publique. Le Conseil d'Etat doit ainsi conserver un certain contrôle. Ce risque semble mineur à la présidente du Département des finances qui rappelle que le Grand Conseil approuve le budget de la Cour des comptes et a donc le contrôle du niveau des rémunérations. Nommer des personnes a des implications en termes légaux, ce qui ne pose aucun problème pour les collaborateurs sous statut de droit public ; quant aux collaborateurs sous statut de droit privé, le budget de la Cour des comptes est une contrainte incontournable. Au surplus, la Cour des comptes risquerait de se décrédibiliser si elle ne respectait pas son budget.*

*Le président craint pour sa part la volonté de la Cour d'engager un collaborateur pour un salaire très élevé, volonté à laquelle ferait face un refus du Conseil d'Etat, ce qui amènerait la première à prétexter que le second l'empêche de faire la lumière sur une affaire ! Un commissaire socialiste croit comprendre que le personnel de la Cour des comptes sera de haut niveau et pourrait être rebouté par le statut de fonctionnaire, sans qu'il n'y ait de risque de voir le Grand Conseil s'y opposer. « Il n'est cependant pas indispensable d'avoir les meilleurs à la Cour ». A son souvenir, les représentants des cours des comptes auditionnés par la commission étaient tous fonctionnaires, une opinion que ne partage pas la présidente du Département des finances.*

*Cette dernière lit l'article de la loi B 5 05 concernant les nominations. L'article 10 devra être modifié, car il ne tient pas compte de l'existence de la Cour des comptes. Les collaborateurs de la Cour qui auront un statut public seront donc soumis à une nomination du Conseil d'Etat, ce qui ne sera pas le*

*cas pour les privés. L'affiliation à la caisse de pension publique, telle la CIA, des collaborateurs de statut public devra encore être vérifiée.*

*Faute de propositions prêtes à être votées, les alinéas 4 et 5 de l'article 6 devront à nouveau être examinés lors d'une séance ultérieure.*

*En revanche, l'alinéa 6 est mis aux voix.*

### **Vote**

L'alinéa 6 de l'article 6 est approuvé sans opposition.

### **Article 7 Moyens d'investigation**

*L'alinéa 1 de l'article 7 est mis aux voix après une discussion portant sur des détails de formulation.*

### **Vote**

L'alinéa 1 de l'article 7 est approuvé sans opposition.

*La discussion est ouverte sur l'alinéa 2. Un commissaire libéral demande si l'autorité mentionnée est le Conseil d'Etat. La présidente du Département des finances apporte une réponse positive, en spécifiant à l'intention d'un commissaire socialiste qu'il ne s'agit de l'informer que pour la première démarche d'investigation.*

*Un commissaire de l'Alliance de Gauche propose de supprimer préalablement à ses démarches mentionnées sous la lettre e et de commencer l'alinéa par « La cour des comptes informe le conseiller d'Etat [...] de l'ouverture d'une procédure de contrôle au sein de celle-ci ». Cette version est soumise au vote.*

### **Vote**

L'alinéa 2 de l'article 7 est approuvé sans opposition.

*Un commissaire de l'Alliance de Gauche pense que l'alinéa 3 est obsolète. Le président préfère laisser cette disposition à l'alinéa 1.*

*L'examen de l'alinéa 4 (3 nouveau) amène un commissaire de l'Alliance de Gauche à demander la raison d'être de cette disposition mal formulée à son sens : le secret de fonction peut être levé, mais pas le secret professionnel. Or, toutes les personnes astreintes au secret professionnel peuvent décider en accord avec leur mandant si le secret peut être levé. Pour la présidente du Département des finances, cet article traite du secret de fonction, le secret professionnel étant traité comme une exception. Et d'ajouter que la possibilité qu'un fonctionnaire non soumis au secret de fonction refuse de témoigner pour de bonnes raisons doit être prise en compte. De plus, un fonctionnaire délié du secret de fonction peut être tenté de couvrir un élément lié à la protection de la personne.*

*Un commissaire de l'Alliance de Gauche rappelle la procédure suivie pour la levée du secret de fonction d'un fonctionnaire convoqué par le pouvoir judiciaire. Seul le Conseil d'Etat peut procéder à sa levée après avoir demandé au juge de formuler ses questions. La présidente du Département des finances confirme cette pratique tout en précisant que, dans certains cas, le témoin pourrait ne pas témoigner ; dans des cas sensibles, le Conseil d'Etat peut même demander à recevoir les questions et y répondre par écrit. Elle ne pense pas qu'un fonctionnaire puisse être soumis à l'amende ou à une autre sanction s'il refuse de donner des informations. La sanction du refus de répondre prendra probablement la forme d'un paragraphe dans les rapports de la Cour des comptes. La formulation de l'alinéa est donc juste à son avis, car il y a toujours des éléments ne relevant pas de la fonction du fonctionnaire sur lesquels il pourrait refuser de témoigner.*

*A ce stade, un commissaire de l'Alliance de Gauche propose de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 4 (3 nouveau), compte tenu du fait que la présidente du Département des finances accepte qu'un fonctionnaire puisse refuser de répondre à des questions. Il serait exagérément subtil et probablement peu clair d'introduire plus de détails dans la loi. Il suffit de la rédiger de telle sorte que les personnes astreintes au secret de fonction puissent être déliées du secret de fonction sans qu'il soit nécessaire de le demander au Conseil d'Etat, ce qui rencontre l'assentiment de la présidente du Département des finances qui relève que le commissaire a reconnu la possibilité qu'un fonctionnaire puisse avoir une juste raison de ne pas répondre à une question. Au surplus, un autre commissaire de l'Alliance de*

*Gauche rappelle que le seul pouvoir de la Cour est de faire un rapport. Un refus de témoigner y apparaîtra.*

*Après suppression de la fin de l'alinéa 4 (3 nouveau), l'article 7 est mis au vote dans son ensemble :*

**<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 dispose au surplus des mêmes moyens d'investigation que ceux dont dispose l'Inspection cantonale des finances en vertu de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995 (D 1 10). 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 conseiller d'Etat, en tant qu'autorité hiérarchique ou de surveillance de l'une des entités mentionnées à l'article 3, de l'ouverture d'une procédure de contrôle au sein de celle-ci.**

**<sup>3</sup> Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard de la Cour des comptes.**

*Vote*

La commission approuve l'article 7 dans son ensemble, tel que modifié, à l'unanimité.

## **Article 8 Contrôle**

*Après qu'il ait été précisé que le personnel est en tout temps soumis au secret de fonction, ce qui n'est pas le cas des magistrats qui ne sont soumis à ce secret que jusqu'à la publication du rapport et peuvent s'exprimer librement par la suite, l'article 8 est mis au vote dans son ensemble :*

**<sup>1</sup> Le contrôle des entités concernées est exercé conformément aux dispositions de l'article 174 A, alinéa 1, de la constitution de manière à vérifier:**



- a) la régularité des comptes,
- b) la légalité des activités et des opérations,
- c) le bon emploi des crédits, fonds, biens et valeurs mis à disposition.

<sup>2</sup> Chaque contrôle fait l'objet d'un rapport détaillé.

<sup>3</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.

<sup>4</sup> Pendant toute la durée d'un contrôle, les magistrats de la Cour des comptes sont tenus au secret de fonction jusqu'à la publication du rapport y relatif.

### Vote

La commission approuve l'article 8 dans son ensemble, à l'unanimité.

### Article 9 Publicité des rapports

*Alors que l'alinéa 1 ne suscite plus de commentaires, à l'alinéa 2, un commissaire de l'Alliance de Gauche propose de remplacer qu'elle entend proposer par éventuelles. A un commissaire libéral qui ne comprend pas la raison d'être de la dernière phrase de l'alinéa 2 (compétence de la Cour des comptes de fixer un délai pour la mise en place de ses recommandations ?), il est répondu par le président que la Cour n'a pas ce pouvoir. Le commissaire libéral en conclut que la dernière phrase n'a pas de sens et celui de l'Alliance de Gauche que cette dernière phrase devrait apparaître dans les moyens d'investigation. Face à un autre commissaire de l'Alliance de Gauche qui propose de créer une lettre f à l'article 7, le commissaire libéral préfère supprimer ladite phrase. Le premier commissaire de l'Alliance de Gauche rappelle que le texte soumis au vote est le texte initial qui n'a pas été modifié. Il est toutefois justifié de se demander à quoi se rapportent les délais, mais il serait plus logique et plus utile de les faire figurer dans les moyens d'investigation. Le président propose de laisser ce point à la discrétion du département des finances, le délai pouvant s'appliquer à de nombreux éléments, notamment à la lettre a de l'article 7. Un commissaire libéral entrevoit deux types de délais : à l'article 7, pour obtenir des documents, à l'article 8, alinéa 3, pour permettre à l'entité de communiquer ses observations avant la publication du rapport. La présidente du Département des finances estime superflue cette compétence accordée à la*

*Cour des comptes. D'où proposition du président de supprimer cette référence à un délai.*

*L'alinéa 3 existe sous deux variantes. Une préférence apparaît pour la proposition du commissaire de l'Alliance de Gauche chargé de préparer la discussion. Le libellé suivant est retenu: la liste de rapports restés sans effets.*

*A l'alinéa 4, un commissaire de l'Alliance de Gauche propose la formulation des intérêts publics et privés susceptibles de s'opposer à la divulgation de certaines informations.*

*L'article 9 dans son ensemble est mis aux voix :*

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

**<sup>2</sup> Elle y consigne ses observations, les conclusions de ses investigations, et les enseignements qui peuvent en être tirés 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 :**

- la liste des objets qu'elle a traités ;
- la liste des objets qu'elle a écartés ;
- la liste des rapports qu'elle a rendus avec leurs conclusions et recommandations éventuelles ainsi que les suites qui leur ont été données ;
- la liste de 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.**

*Vote*

La commission approuve l'article 9 dans son ensemble, tel que modifié, à l'unanimité.

## **Article 10 Dénonciations aux autorités compétentes**

*L'article 10 est mis au vote après une brève discussion formelle :*

**<sup>1</sup> La Cour des comptes dénonce au procureur général 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 de contrôles 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.

### *Vote*

La commission approuve l'article 10 dans son ensemble, tel que modifié, à l'unanimité.

### **Article 11 Entrée en vigueur**

*L'article 11 est mis aux voix sans discussion :*

***La loi entre en vigueur le lendemain de l'approbation de l'article 141 de la Constitution instituant la Cour des comptes.***

### *Vote*

La commission approuve l'article 11 à l'unanimité.

### **Article 12 Dispositions transitoires**

*Une discussion compliquée s'engage. Plusieurs possibilités existent pour l'entrée en vigueur: (1) approuver la loi de manière définitive, bien qu'elle ne puisse pas entrer en vigueur avant le vote de l'article constitutionnel, (2) voter la loi en troisième débat après le vote sur l'article constitutionnel ; cependant, le Grand Conseil pourrait ne pas vouloir reprendre cette loi après le changement de législature. (3) la loi entre en vigueur le lendemain du vote de l'article constitutionnel.*

*Une disposition transitoire semble nécessaire (alors qu'elle n'est que possible) qui concerne l'élection ; elle pourrait prendre la forme suivante:*

*l'élection des membres de la Cour des comptes a lieu dans les 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Mais un problème se pose, car cette élection doit être faite dans le premier semestre 2006. La loi sur l'exercice des droits politiques prévoit une élection pour la Cour entre le 15 avril et le 15 mai, comme pour le pouvoir judiciaire qui ne sera pas élu en 2006. Le président propose alors de ne pas insérer d'article transitoire.*

*A propos de l'entrée en vigueur, un commissaire de l'Alliance de Gauche distingue le vote de l'article constitutionnel, la première élection et l'entrée en vigueur de la loi sur la Cour des comptes après l'élection. N'est-il pas préférable de prévoir que la loi sur la Cour des comptes entre en vigueur soixante jours après l'élection de ses membres pour respecter la chronologie ? A cela, la présidente du Département des finances répond que la loi contient des prescriptions qui touchent aux caractéristiques des personnes qu'il faut élire. Dès lors que la date de l'élection est claire, le problème disparaît.*

*L'attention de la commission est attirée sur le fait que la loi doit entrer en vigueur sitôt sa promulgation, donc après approbation de l'article constitutionnel et promulgation de cette dernière loi.*

*Enfin, pour entrer en vigueur, une loi doit être mise en place. Plus de six mois seront nécessaires pour arriver à l'élection, car il faudra choisir les candidats. Le délai du mois d'avril au mois de mai est donc raisonnable ; aucune autre disposition transitoire n'est nécessaire. Il suffit donc de préciser la date de promulgation de l'article constitutionnel, grâce à l'article de la loi sur les droits politiques précité.*

*A ce stade, un commissaire de l'Alliance de Gauche constate qu'il y a erreur à l'article 11 : la loi sur la Cour des comptes ne peut entrer en vigueur au lendemain de l'approbation de l'article constitutionnel, mais seulement au lendemain de sa promulgation, la promulgation impliquant une publication préalable de la loi pour déclencher le délai référendaire. Une formulation adéquate doit encore être trouvée. La commission souhaite simplement que la loi entre en vigueur le plus rapidement possible après le vote populaire. L'article doit être rédigé de telle sorte que la loi soit publiée dès l'approbation de la modification constitutionnelle et qu'elle entre en vigueur dès sa promulgation.*

*Pour le reste, la disposition transitoire peut être enlevée du fait que les dates d'élection sont fixées dans la loi sur les droits politiques.*

*La volonté de la commission de supprimer l'article 12 est notée par le président.*

**Article 13 Modifications à d'autres lois**

*L'article 13 souligné (12 nouveau) est examiné.*

*Il renvoie d'abord à l'article 5 Poursuites pénales de la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes du 24.02.1989 (A 2 40).*

*L'article 5 (nouvelle teneur) est mis aux voix.*

**Des poursuites pénales contre les membres du Conseil d'Etat, les membres de la Cour des comptes et contre les magistrats du pouvoir judiciaire pour les infractions commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent être ouvertes qu'avec l'autorisation préalable du Grand Conseil, lequel délibère à huis clos.**

**Vote**

La commission approuve l'article 5 à l'unanimité.

Autre modification nécessaire : l'article 141 *Mode et date* de la loi sur l'exercice des droits politiques.

Quelques articles spécifiques à la Cour des comptes doivent être ajoutés à ladite loi. Ils sont inspirés des articles concernant le pouvoir judiciaire tout en les simplifiant. A l'article 141, les mêmes règles que pour le pouvoir judiciaire sont conservées pour les dates, car l'élection du pouvoir judiciaire n'a pas lieu l'année prochaine. Vu les délais de publication et de dépôt des listes, les dates prévues fonctionnent. Aucune collision n'aura lieu entre la Cour des comptes et le pouvoir judiciaire. En revanche, il y aura collision en 2007 avec les dates des élections municipales. Aussi, pour augmenter la marge de manœuvre, les dates du vote du 15 avril au 31 mai sont retenues.

L'article 141 (nouveau) est mis aux voix.

***L'élection des membres de la Cour des comptes a lieu conformément à l'article 141 de la constitution genevoise, au cours de la période allant du 15 avril au 31 mai.***

**Vote**

La commission approuve l'article 141, tel que modifié, à l'unanimité.

Troisième modification : l'article 142 *Conditions* de la loi sur l'exercice des droits politiques.

Il est précisé que les alinéas 5, 6 et 7 de l'article 24 sont applicables, ce qui correspond aux conditions appliquées au pouvoir judiciaire à l'article 116.

Pour l'alinéa 2, il est signalé que la même disposition est applicable aux juges du pouvoir judiciaire.

L'article 142 (nouveau) est mis aux voix :

***<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 Cour des comptes. L'article 24, alinéa 5, 6 et 7, leur est en outre applicable à chaque élection générale, ou à une élection partielle à chaque élection générale, ou à une élection partielle pour les candidats qui se présentent pour la première fois à une fonction de magistrat à la Cour des comptes.***

***<sup>2</sup> Si un candidat est élu bien que ne remplissant pas ces conditions, le Conseil d'Etat prononce la nullité de son élection et il est procédé à une élection complémentaire pour pourvoir le siège vacant.***

***Vote***

La commission approuve l'article 142 à l'unanimité.

Quatrième adaptation : l'article 143 *Acceptation* de la loi sur l'exercice des droits politiques dont il est rappelé qu'il vaut aussi pour les juges. A noter que les dispositions concernant les élections en cours de législature par le Grand Conseil ne sont pas reprises conformément à la volonté de la commission.

L'article 143 (nouveau) est mis aux voix.

***Les magistrats élus doivent faire connaître au Conseil d'Etat, dans les 8 jours qui suivent la publication des résultats de l'élection, s'ils acceptent les fonctions qui leur sont confiées.***

## Vote

La commission approuve l'article 143 à l'unanimité.

*Il est rappelé que des modifications doivent encore être apportées à la loi portant règlement du Grand Conseil lors d'une séance ultérieure.*

### 3.36 Séance du 23.02.2004

#### Article 13 Modifications à d'autres lois (suite)

*Les autres modifications, proposées par le service du Grand Conseil, à apporter à la loi portant règlement du Grand Conseil, sont examinées.*

#### Loi portant règlement du Grand Conseil

*Cinquième modification : la lettre m de l'article 2 Compétences de la loi portant règlement du Grand Conseil est modifiée pour inclure la Cour des comptes.*

*Sixième modification : Concernant la lettre s de la même loi, et bien que le projet de loi instituant la Cour des comptes prévoit que toutes les commissions peuvent saisir ladite Cour, il est rappelé par un commissaire de l'Alliance de Gauche que, dans le cas de l'ICF, la compétence est limitée à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion. Il serait donc préférable de prévoir la même solution pour la Cour des comptes, d'autant que rien n'empêche une commission de demander à une autre commission compétente d'intervenir, où tous les partis sont représentés, comme le relève un commissaire socialiste. Un commissaire libéral et le président abondent dans le sens d'une symétrie des possibilités de saisine. Le contraire serait paradoxal. En outre, n'importe quel citoyen peut s'adresser à la Cour à titre individuel, ce qui n'est pas le cas pour l'ICF. En résumé, la commission doit donc décider si elle entend limiter l'accès par les commissions du Grand Conseil à la Cour des comptes. Il n'empêche qu'une coordination entre la commission de contrôle de gestion, celle des finances, l'ICF et la Cour des comptes sera nécessaire.*

*Une modification de la formulation de l'article 2 de la loi portant règlement du Grand Conseil est mise aux voix.*

s) saisir la Cour des comptes. Cette compétence peut également être exercée par la Commission de contrôle de gestion ou la Commission des finances.

### Vote

La commission accepte à l'unanimité la formulation proposée pour la lettre s) de l'article 2 de la loi portant règlement du Grand Conseil tel que modifié.

Pour:	13 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

*Il est noté que ce vote modifie également l'article 2, alinéa 2, du projet de loi.*

*L'article 2 Compétences de la loi portant règlement du Grand Conseil est mis au vote dans son ensemble.*

### **Art. 2 Compétences du Grand Conseil (nouvelle teneur)**

**Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :**

- a) exercer le droit de grâce;
- b) adopter, amender ou rejeter les projets et propositions qui lui sont présentés par les députés ou le Conseil d'Etat;
- c) se prononcer sur les initiatives populaires;
- d) accorder des amnisties générales ou particulières;
- e) se prononcer, après avoir entendu le préavis du Conseil d'Etat, sur toute demande d'établissement dans le canton de corporation, soit congrégation;
- f) proposer, accepter ou rejeter les conventions intercantionales et les traités, dans les limites tracées par la constitution fédérale;<sup>(47)</sup>
- g) voter les impôts;
- h) décréter les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public;
- i) recevoir et arrêter les comptes de l'Etat;
- j) statuer par la loi sur les traitements des fonctionnaires publics, lorsque ces traitements n'ont pas été fixés par la constitution;
- k) créer ou dissoudre des fondations de droit public;



- l) élire les magistrats du pouvoir judiciaire, dans l'intervalle des élections générales, ainsi que les membres des commissions officielles;
- m) recevoir le serment des conseillers d'Etat, des magistrats du pouvoir judiciaire et de ceux de la Cour des comptes ;
- n) se prononcer sur les demandes de réexamen en matière de naturalisation;<sup>(14)</sup>
- o) se prononcer sur les pétitions;
- p) se prononcer sur les demandes de levée du secret dans les cas où la présente loi impose une obligation de secret aux députés ou à d'autres personnes, à moins que la loi n'attribue cette compétence au bureau ou à une commission du Grand Conseil;<sup>(46)</sup>
- q) exercer le droit d'initiative cantonal;<sup>(47)</sup>
- r) se prononcer sur les demandes de levée d'immunité ;<sup>(47)</sup>
- s) saisir la Cour des comptes. Cette compétence peut également être exercée par la commission de contrôle de gestion ou la commission des finances.

### Vote

La commission accepte à l'unanimité l'article 2 de la loi portant règlement du Grand Conseil tel que modifié.

Pour:	13 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

Septième modification : l'Article 21 *Incompatibilités* de la loi portant règlement du Grand Conseil est mis aux voix.

### Art. 21 *Incompatibilités (nouvelle teneur)*

<sup>1</sup> Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions :

- a) de conseiller d'Etat et de chancelier d'Etat;
- b) de collaborateur de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat;
- c) de collaborateur du service du Grand Conseil;
- d) de cadre supérieur de la fonction publique;

- e) de magistrat du pouvoir judiciaire, à l'exception des juges suppléants et des juges prud'hommes ;
- f) de magistrat de la Cour des comptes.

### *Vote*

La commission accepte à l'unanimité l'article 21 de la loi portant règlement du Grand Conseil tel que modifié.

Pour:	13 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

*Huitième modification : l'article 201 de la loi portant règlement du Grand Conseil et qui concerne la Commission des finances qui précise que la commission est en outre saisie des rapports de la Cour des comptes. A la demande d'un commissaire libéral, il est précisé que le terme rapports recouvre tous les rapports prévus par la loi sur la Cour des comptes.*

*L'article 201 de la loi portant règlement du Grand Conseil est mis au vote.*

### **Art. 201<sup>(31)</sup> Composition et attributions (nouvelle teneur)**

**<sup>1</sup> Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de 15 membres chargée d'examiner :**

- a) les comptes;
- b) le budget;
- c) les demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires.

**<sup>2</sup> Elle est en outre saisie :**

- a) des rapports de l'inspection cantonale des finances;
- b) des rapports de la commission externe d'évaluation des politiques publiques;<sup>(53)</sup>
- c) des demandes d'emprunts, sauf en cas de discussion immédiate ;<sup>(53)</sup>
- d) des rapports de la Cour des comptes.

*Vote*

La commission accepte à l'unanimité l'article 201 de la loi portant règlement du Grand Conseil.

Pour:	13 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

*Neuvième et dernière modification : l'article 201A Composition et attributions de la loi portant règlement du Grand Conseil. Il s'agit de la même modification que plus haut.*

*L'article 201A de la loi portant règlement du Grand Conseil est mis au voix sans commentaire.*

**Art. 201A<sup>(31)</sup> Composition et attributions (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de contrôle de gestion composée de 15 membres.

<sup>2</sup> Elle est chargée de manière permanente d'examiner et de surveiller :

- a) la gestion du Conseil d'Etat et l'activité de l'administration centralisée;
- b) la gestion et l'activité de l'administration décentralisée, notamment celles des établissements publics et autres fondations de droit public;
- c) la gestion et l'activité des organismes publics ou privés subventionnés par l'Etat ou dépendant de celui-ci;
- d) le respect des conditions de dotation faites par l'Etat.

<sup>3</sup> La Banque cantonale de Genève, les communes et les institutions qui en dépendent ne sont pas soumises à l'alinéa 2.

<sup>4</sup> La commission contrôle la réforme de l'Etat.

<sup>5</sup> Elle est en outre saisie de l'intégralité :

- a) des rapports de l'inspection cantonale des finances;
- b) des rapports d'audit;
- b) des rapports de la commission externe d'évaluation des politiques publiques ;<sup>(53)</sup>
- c) de la Cour des comptes.

## Vote

La commission accepte à l'unanimité l'article 201A de la loi portant règlement du Grand Conseil.

Pour:	13 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

*Il est précisé, à la demande du service du Grand Conseil, que le Grand Conseil exerce directement la haute surveillance de la Cour des comptes, et non par le biais d'une commission.*

*Retour aux points laissés en suspens pendant le travail de la commission et notamment à la question de l'engagement du personnel.*

### Article 6 Personnel

*Deux propositions existent pour cet article, l'une d'un commissaire de l'Alliance de Gauche, l'autre du département des finances. Le premier considère la seconde plus claire, tout en suggérant d'inverser les lettres a et b. Le choix entre les statuts reste, mais s'agissant d'une entité de droit public, il serait préférable de mettre le statut de droit public en premier, tout en précisant qu'il n'y a aucune préséance entre l'un ou l'autre des statuts. Une erreur de rédaction dans la proposition du département des finances est en outre signalée. L'acte formel de nomination inscrit à l'alinéa 5 ne peut en effet que s'appliquer au statut de droit public. Il faut donc le mettre sous le point b de l'alinéa 4.*

*La proposition visant à modifier l'ordre de présentation des statuts est mise aux voix.*

**<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 et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 et la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973 ;**

**b. un statut de droit privé régi par le code fédéral des obligations, du 30 mars 1911, sous réserve des dérogations prévues par la présente loi.**

### *Vote*

La commission accepte l'inversion des lettres a et b proposée à l'article 6 par:

Pour:	13 (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 1 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	2 (2 L)

*Concernant le maintien de l'alinéa 5 qui porte sur l'auteur de la nomination, il est proposé, sans vote, de le mettre à la lettre nouvellement a de l'alinéa 4.*

*L'alinéa 5 étant devenu 4, lettre b, cela permet à l'alinéa 5bis proposé par le département des finances de devenir 5.*

*La proposition du département des finances concernant l'alinéa 5, dont l'application est étendue aux deux statuts des collaborateurs de la Cour des comptes est précisée « au sens de l'article 9A de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 ».*

*L'alinéa 5 est mis aux voix.*

**<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 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.**

### *Vote*

La commission accepte à l'unanimité l'alinéa 5 de l'article 6 proposé par le département des finances.

Pour:	13 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

*L'article 6 dans son ensemble est mis au vote.*

### **Art. 6 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 approuvé par le Grand Conseil.**

**<sup>3</sup> Le personnel de la Cour est géré administrativement par l'Office du personnel de l'Etat, sur délégation de la Cour des comptes.**

**<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 et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 et la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973**
- b. un statut de droit privé régi par le code fédéral des obligations, du 30 mars 1911, 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 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.**

**Vote**

La commission accepte à l'unanimité l'article 6 tel que modifié.

Pour:	13 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

**Article 11 Entrée en vigueur**

*La commission est d'avis que le délai référendaire contre la loi instituant une Cour des comptes ne devrait courir qu'après le vote de l'article constitutionnel et non après le vote par le Grand Conseil qui précédera le vote constitutionnel. En outre, la commission ne souhaitait pas laisser l'entrée en vigueur à la totale discrétion du Conseil d'Etat. D'où la formule retenue. Il est précisé par le représentant du Département des finances que, une fois les résultats du vote sur l'article constitutionnel connus, un délai de 6 jours court pour faire recours pendant lequel le Conseil d'Etat ne peut pas promulguer la loi. Par précaution, un délai de 15 jours est proposé.*

*L'article 11 ainsi modifié est mis aux voix.*

**Art. 11 Entrée en vigueur**

**La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation. Le Conseil d'Etat est chargé, dans les 15 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi constitutionnelle instituant la Cour des comptes, de promulguer les présentes dans la forme et le terme prescrits.**

**Vote**

La commission accepte à l'unanimité l'article 11.

Pour:	13 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	0

*Il est précisé que l'article 13 devient l'article 12.*

*Un commissaire libéral tient à rappeler sa demande d'évaluation financière du projet de loi, et notamment du coût initial de la Cour des comptes, qu'il serait intéressant d'avoir avant le vote par le Grand Conseil. Le rapporteur distingue le coût brut du coût net. Ce dernier nécessite, à ce stade, des hypothèses complexes sur l'efficacité du travail de la Cour.*

## **4. Vote d'ensemble du projet de loi 8448**

### ***Vote final***

La commission accepte le projet de loi 8448 instituant une Cour des comptes par:

Pour:	12 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	1 (L)

*Le PL 8447 fait encore l'objet d'un vote en troisième débat par la commission.*

*D'autre part, la présidente du Département des finances insiste sur les délais à respecter pour permettre le scrutin populaire et les élections débouchant sur une entrée en vigueur de la Cour des comptes en 2006. Le rapporteur constate que le 24 juin 2005 est le dernier délai pour le vote des projets par le Grand Conseil.*

### **4.37. Séance du 09.03.2005**

*Le sautier signale certains ultimes problèmes formels en liens avec le vote du projet de loi 8448.*

*Tout d'abord, un renvoi a été fait à l'article 9 de la LSGAF, mais en cas d'adoption d'une nouvelle LSGAF, le renvoi devrait se faire à l'article 24. Ce point doit être signalé, en raison des nombreuses modifications dans la numérotation de ses articles dont la LSGAF est l'objet.*

*Ensuite, l'entrée en vigueur prévue à l'article 11 serait plus claire si un alinéa 1 était voté stipulant que L'entrée en vigueur de la présente loi est*



*soumise à l'approbation préalable de la loi 8447 par le Conseil général. De l'avis du président qui a recueilli celui d'un commissaire de l'Alliance de Gauche impliqué dans la rédaction de la loi, cet ajout n'est pas nécessaire. La compréhension des mécanismes devrait toutefois être meilleure en cas de prise en considération de cet ajout, estiment plusieurs commissaires.*

*Enfin, la question des modifications apportées à la LSGAF amène le sautier à observer qu'il aurait été plus clair de scinder cet objet de la présente loi. Toutefois, des raisons de clarté politique militent contre un juridisme moins immédiat.*

*La modification de l'article 11 Entrée en vigueur est mise aux voix.*

***<sup>1</sup> L'entrée en vigueur de la présente loi est soumise à l'approbation de la loi constitutionnelle instituant la Cour des comptes par le Conseil général.***

***<sup>2</sup> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation. Le Conseil d'Etat est chargé, dans les 15 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi constitutionnelle instituant la Cour des comptes, de promulguer les présentes dans la forme et le terme prescrits.***

## ***Vote***

La commission approuve la modification de l'article 11 du projet de loi 8448 instituant une Cour des comptes par :

Pour :	8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre :	3 (1 AdG, 2 S)
Abstention:	2 (2 Ve)

Un commissaire libéral relève que la scission du projet de loi 8448 en deux objets ouvrirait la porte à deux référendums facultatifs, ce qui rendrait possible une approbation d'un seul des deux objets. Ce point suffit à convaincre le président de la nécessité de ne pas scinder le projet de loi !

*Vote*

La commission refuse de scinder le projet de loi 8448 instituant une Cour des comptes en deux projets par :

Pour :	2 (1 R, 1 L)
Contre :	10 (1 R, 2 PDC, 1 UDC, 2 Ve, 1 AdG, 2 S)
Abstention:	1 (1 L)

Au bénéfice des longues explications qui précèdent, les députés de ce Grand Conseil sont priés de réserver au projet de loi 8448 instituant une Cour des comptes pour Genève un accueil aussi favorable que celui qu'il a reçu en commission.

## ANNEXE 1

CONTRÔLE INTERNE

## Définition :

Le système de contrôle interne est un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité des entités. (Source : art.2 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques)

CONTRÔLE DE GESTION

## Définition :

Processus permanent qui permet à l'organisation de s'assurer que les ressources qui lui sont confiées sont utilisées avec efficience afin de mieux orienter sa stratégie et de suivre ses objectifs. Le contrôle de gestion aide à recentrer l'organisation sur les actions qui contribuent le plus à atteindre des objectifs de performance. Le contrôle de gestion, par son aspect continu, se distingue de la vérification qui revêt un caractère intermittent.

AUDIT INTERNE

## Définition :

Interventions ponctuelles effectuées par des membres de l'entité sur laquelle porte la mission visant à analyser les modes, moyens, méthodes et procédures de fonctionnement pour en déterminer l'adéquation en regard des buts et objectifs fixés.

Il vise à aider les dirigeants à s'acquitter de leurs responsabilités, en leur fournissant des analyses, des évaluations, des recommandations, des conseils et des informations relativement aux activités examinées. Le vérificateur interne, qui est un salarié de l'entité, s'assure, pour le compte de la direction, que les ressources humaines, financières et matérielles sont gérées avec économie, efficience et efficacité, en conformité avec les lois, règlements et directives et que les règles et procédures de contrôle interne fonctionnent et sont appliquées efficacement en conformité avec les politiques établies.

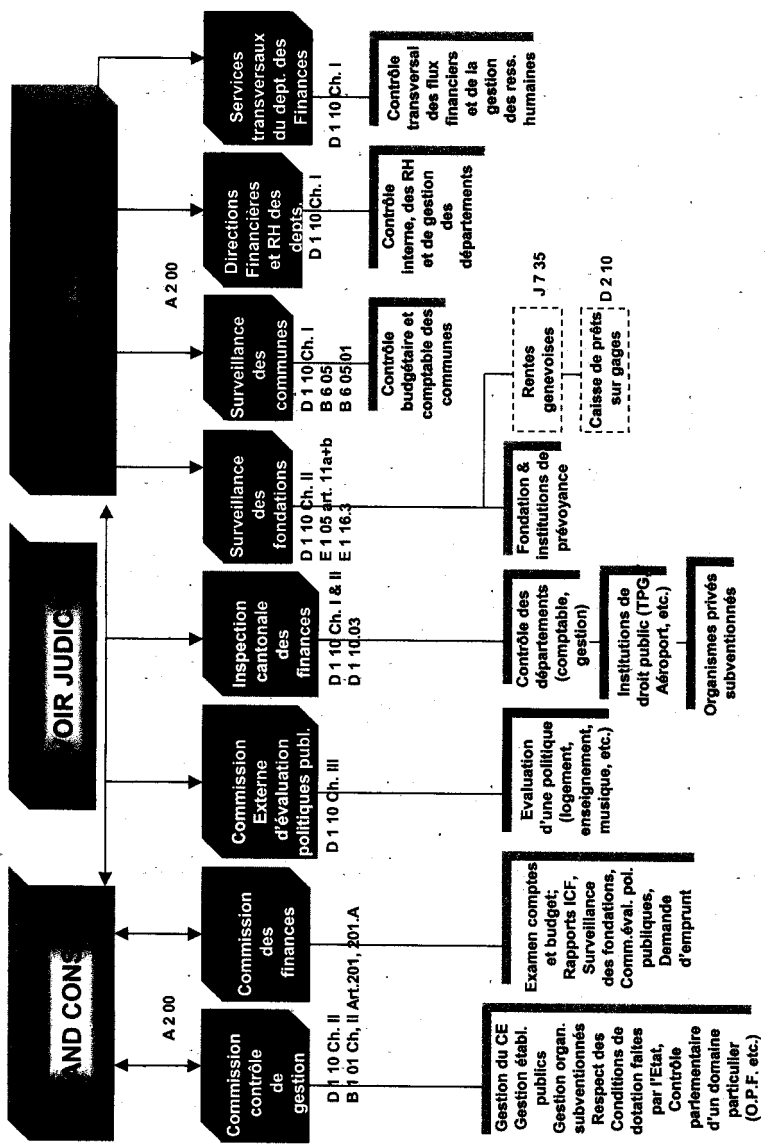
AUDIT EXTERNE

## Définitions :

1. Activités ponctuelles visant à la vérification des états financiers (ou comptes) ou d'autres informations financières d'une entité effectuée par un professionnel spécialisé (fiduciaires) indépendant de l'entité sur laquelle porte la mission.
2. Demandes d'interventions ponctuelles consistant à examiner et à apprécier l'adéquation et l'efficacité des systèmes de contrôle interne de l'entreprise pour orienter ses activités vers la réalisation de ses objectifs et en conformité avec la politique et les plans établis.

GRAND CONSEIL			
Expédié le:	28.01.2004	Visa:	1170
Président	<input checked="" type="checkbox"/>	Députés (100)	<input type="checkbox"/>
Commissaires	<input checked="" type="checkbox"/>	Bureau	<input type="checkbox"/>
Secrétariat	<input checked="" type="checkbox"/>	Archives	<input checked="" type="checkbox"/>
Commission: des Finances			
Procès-verbaliste: E. MARTIN			
Copie à:			
Divers: Europe pour tous le 27.1.2004			

# SYSTEME DE CONTROLE FINANCIER DE L'ETAT DE GENEVE (actual)



# Contrôle Financier

## Services des départements

### Contrôle de gestion :

1. Contrôle des comptes
2. Contrôle budgétaire
3. Adéquation ressources missions

### Contrôle interne :

1. Contrôle des caisses
2. Contrôle des inventaires et stocks

## Direction financière des départements

### Contrôle de gestion (voir ci-dessus)

### Contrôle Interne (procédures et Work-Flow)

1. Définition des procédures
2. Mise en place des procédures et mise à jour
3. Contrôle d'application

### Contrôle et gestion des signatures

## Ressources humaines des départements

Adéquation ressources missions

Contrôle budgétaire rubriques RH (postes et Francs)

## Comptabilité générale de l'Etat (AFE)

Contrôle de la comptabilité

Contrôle des imputations

Contrôle des signatures

## I.C.F.

Contrôle du Contrôle interne

Contrôle du Contrôle de gestion

Révision des comptes

## Information Financière

### Départements

Analyses Micro  
Outils de pilotage  
Projections

### Services transversaux

Analyses Micro  
Outils de pilotage  
Projections

### S.I.F.

Analyses Macro  
Consolidation  
Outils de pilotage  
Projection du résultat

Système permanent



# Contrôle Financier de l'administration centrale

## Services des départements

### Contrôle de gestion :

1. Contrôle des comptes
2. Contrôle budgétaire
3. Adéquation ressources missions

### Contrôle interne :

1. Contrôle des caisses
2. Contrôle des inventaires et stocks
3. Mise en place de procédures

## Direction financière des départements

### Contrôle de gestion (voir ci-dessus)

### Contrôle interne (procédures et Work-Flow)

1. Définition des procédures
2. Mise en place des procédures et mise à jour
3. Contrôle d'application

### Contrôle et gestion des signatures

## Ressources humaines des départements

### Adéquation ressources missions

### Contrôle budgétaire rubriques RH (postes et francs)

## Système du contrôle interne transversal

### Administration des finances de l'Etat

- Contrôle des imputations
- Contrôle des signatures
- Gestion des liquidités
- Emissions de directives
- Etc.

### Office du personnel de l'Etat

- Contrôle occupation des postes
- Contrôle de la couverture budgétaire
- Contrôle des justificatifs et imputations
- Emissions de directives
- Etc.

### Centrale commune d'achats

- Contrôle des achats
- Contrôle des signatures
- Emissions de directives
- Etc.

### Centre de gestion des technologies de l'information (CTI)

- Contrôle des projets
- Contrôle des crédits
- Emissions de directives
- Etc.

### Direction du budget

- Contrôle des budgets
- Contrôle des directives
- Emissions de directives
- Etc.

### DAEL

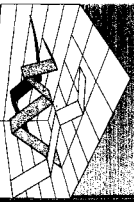
- Contrôle des projets
- Contrôle des crédits
- Emissions de directives
- Etc.

## I.C.F.

- Assurance de l'existence du Contrôle interne
- Assurance de l'existence du Contrôle de gestion
- Révision des comptes
- Etc.



## Outils de pilotage



Budget

Comptabilité de l'Etat

Journal des pates et des effectifs

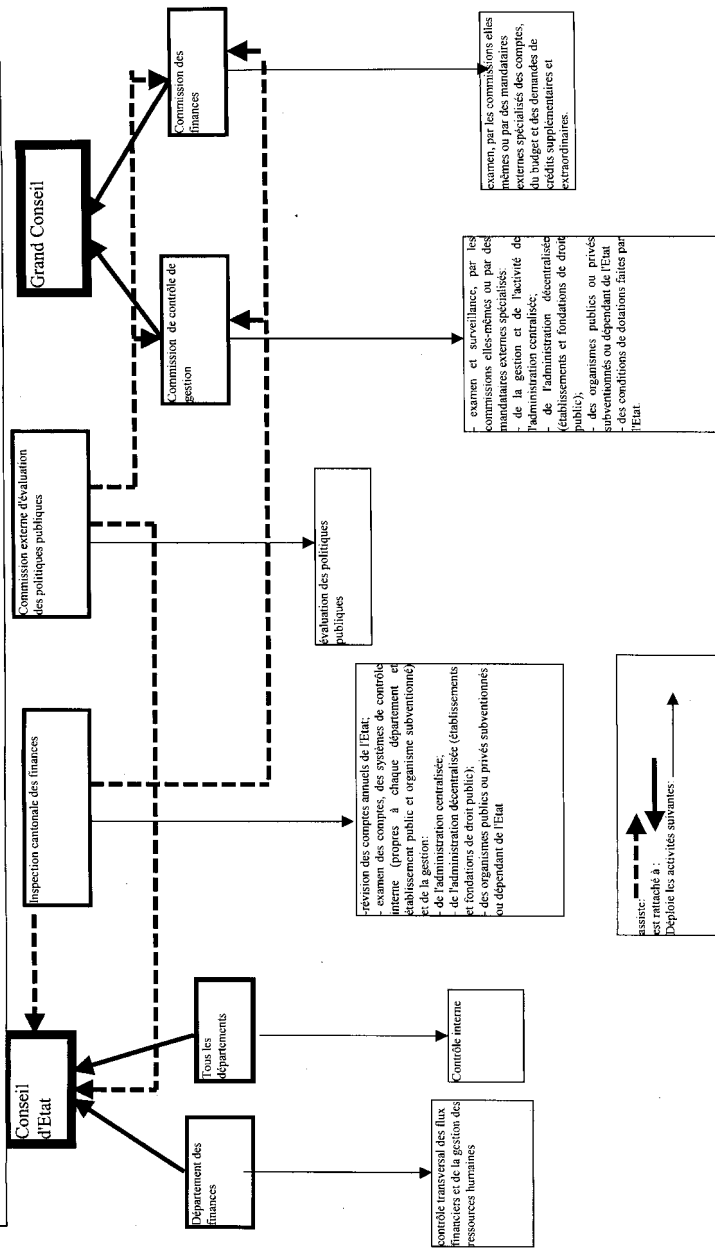
Système d'informations financières

Autres ...

## ANNEXE 3

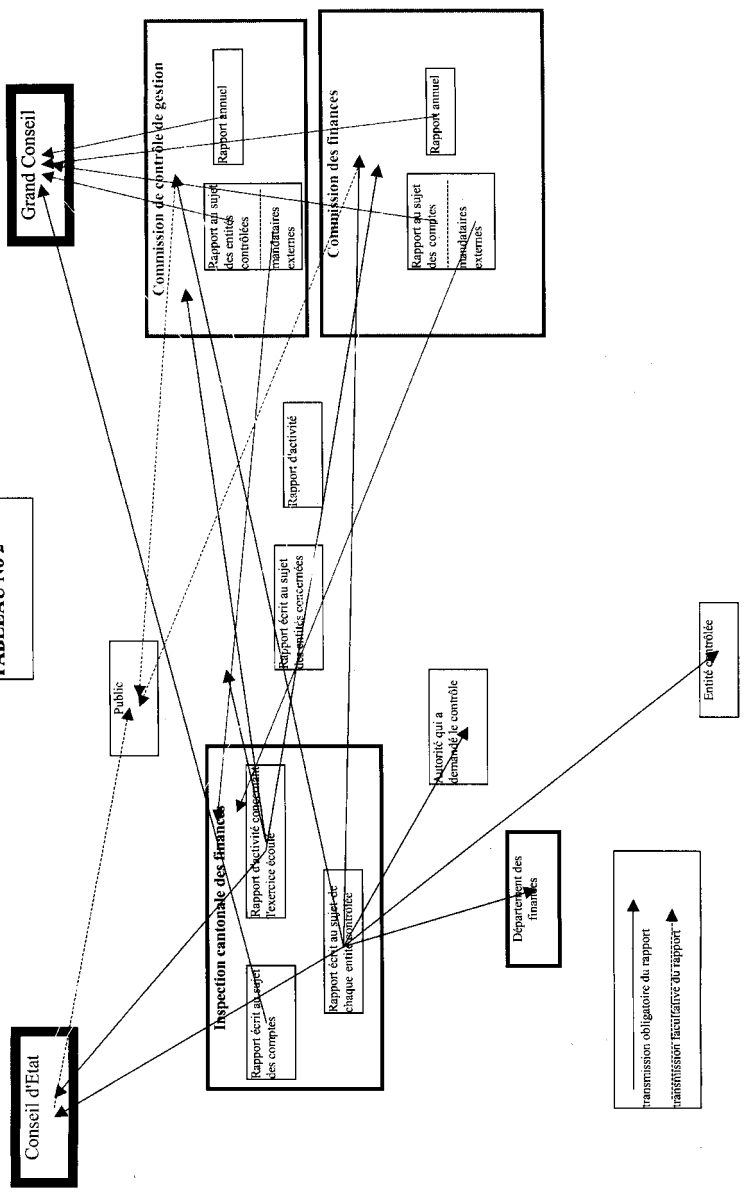
## Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat. Liens entre les organes de la surveillance et tâches de ceux-ci.

TABLEAU No 1



Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat. Rapports élaborés et transmis par chacun des organes de la surveillance et destinataires de ceux-ci.

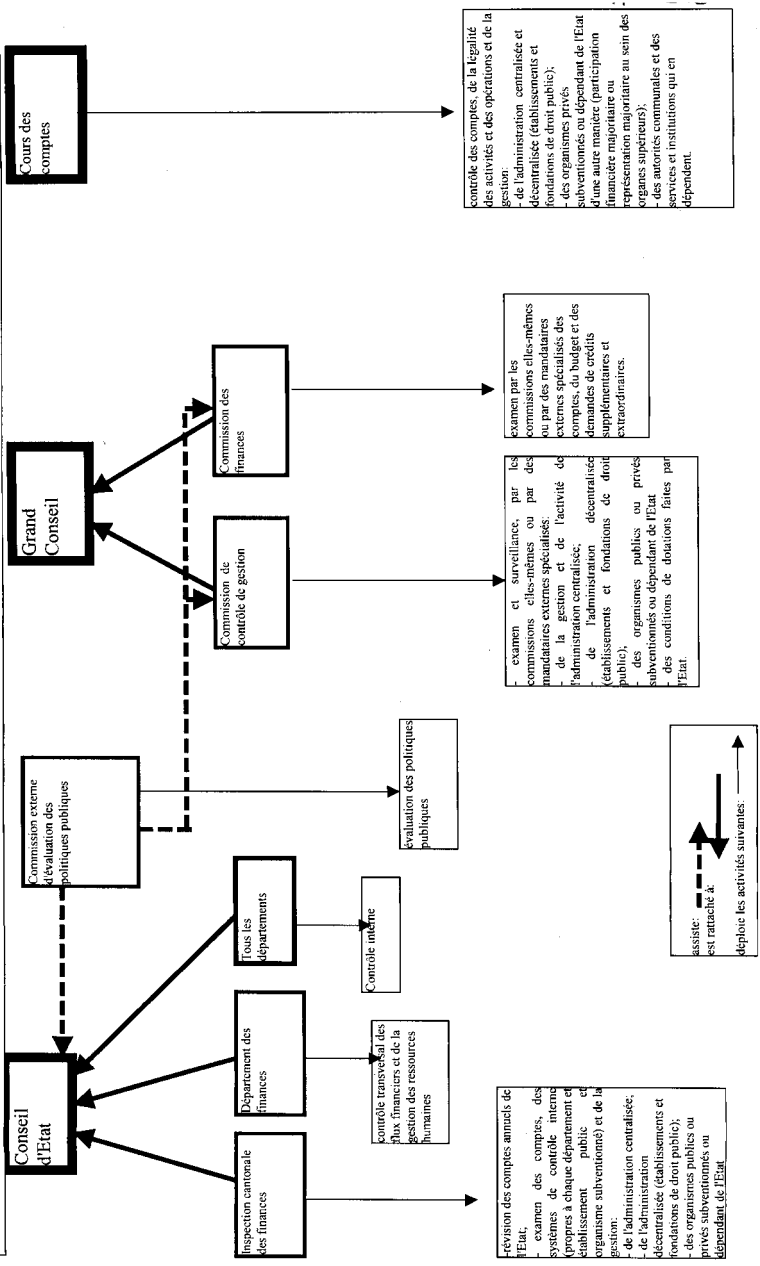
TABLEAU No 2





PL 8447 et PL 8448 et Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat modifiée - Liens entre les organes de la surveillance et tâches de ceux-ci.

TABLEAU No 3



révision des comptes annuels de l'Etat;  
 - examen des comptes, des systèmes de contrôle interne (propres à chaque département et établissement public et organisme subventionné) et de la gestion;  
 - de l'administration centralisée, décentralisée (établissements et fondations de droit public);  
 - des organismes publics ou privés subventionnés, ou dépendant, de l'Etat.

évaluation des politiques publiques

contrôle des comptes, de la légalité des activités et des opérations et de la gestion:  
 - de l'administration centralisée et décentralisée (établissements et fondations de droit public);  
 - des organismes privés, subventionnés ou dépendant de l'Etat d'une autre manière (participation financière majoritaire ou représentation majoritaire ou organes supérieurs);  
 - des autorités communales et des services et institutions qui en dépendent.

examen et surveillance, par les commissions elles-mêmes ou par des mandataires externes spécialisés des comptes, du budget et des demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires.

examen et surveillance, par les commissions elles-mêmes ou par des mandataires externes spécialisés, de l'administration centralisée, décentralisée (établissements et fondations de droit public), des organismes publics ou privés subventionnés ou dépendant de l'Etat, des conditions de dotations faites par l'Etat.

est rattaché à  
 déploie les activités suivantes:



## ANNEXE 4

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 17 mars 2003

Grand Conseil

Commission de contrôle de gestion

Monsieur Jean Spielmann  
Président de la Commission des finances  
Hôtel-de-Ville

N/réf. SL/ik-03.03/4

## Notre audition devant la commission des finances du 14 janvier 2003

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les députés membres de la commission des finances,

Suite à notre audition devant la commission des finances le 14 janvier 2003 et après avoir discuté au sein de la commission de contrôle de gestion de la problématique du contrôle de l'Etat, nous nous permettons de vous remettre, ci-joint, le résultat des réflexions des membres de notre commission par rapport au rôle de notre commission et à sa place dans le système genevois de contrôle de l'Etat.

En vous envoyant ce document, notre commission n'entend nullement interférer avec les travaux de votre commission chargée de traiter les PL 8447 et 8448 par décision du Grand Conseil. Notre document ne veut être qu'une contribution supplémentaire aux importants travaux que vous menez dans le cadre de la création d'une Cour des comptes.

En vous souhaitant bonne réception de ce document qui, nous l'espérons, sera utile à votre réflexion, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés membres de la commission des finances, nos salutations distinguées.

GRAND CONSEIL	
Expedié le: 17.3.03	Visa: PP
Président	Députés (100)
Commissaires	Bureau
Secrétariat	Archives
Commission: finances	
Procès-verbaliste: Roulin	
Copie à:	
Divers: distribue en service le	

19 mai 2003

Annexe ment.



Sylvia Leuenberger  
Présidente



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 17 mars 2003

Grand Conseil

Commission de contrôle de gestion

A l'attention des membres de la  
commission des finances

Réflexions de la commission de contrôle de gestion (CCG) à la commission des finances sur le rôle et la place de la CCG dans le système genevois de contrôle de l'Etat.

### I. La spécificité de l'ICF<sup>1</sup> et du SSF<sup>2</sup> pour le contrôle interne de l'Etat (contrôle de deuxième niveau)<sup>3</sup>

La commission de contrôle de gestion estime que le contrôle interne de *deuxième niveau*, tel qu'exercé par l'ICF donne satisfaction, notamment en considérant le rapport entre les moyens alloués et les résultats obtenus.

Cependant, la CCG reste attentive et suit particulièrement la problématique du non-respect des recommandations de l'ICF par les destinataires de ces rapports.

Par ailleurs, la CCG estime que l'ICF pourrait être encore plus performante si elle disposait de moyens financiers supplémentaires, afin de la doter d'experts plus spécialisés, lesquels ne peuvent être embauchés actuellement en raison des limites imposées par l'échelle des salaires de l'Etat.

Malgré les modifications législatives assurant l'indépendance et l'autonomie de l'ICF, les membres de la CCG se demandent s'il ne faudrait pas modifier le rattachement administratif de l'ICF ou envisager une autonomisation? Cette modification améliorerait la "visibilité" de l'indépendance d'une ICF qui ne serait plus rattachée à aucun département.

Si la CCG trouve le contrôle de *deuxième niveau* de l'ICF et du SSF plutôt efficace, le contrôle de *premier niveau*, à savoir celui qui devrait normalement exister au sein de chaque service de l'Etat, est encore insuffisant. Pour renforcer indirectement l'efficacité de l'ICF et du SSF, ce contrôle interne de *premier niveau* devrait être développé en s'étendant à tous les services de l'Etat, aux institutions cantonales de droit public et aux autres organismes subventionnés. Ce travail est actuellement en cours sous la direction du département des finances.

### II. La spécificité du rôle de la commission de contrôle de gestion dans la haute surveillance (contrôle de troisième niveau) des pouvoirs exécutifs et judiciaires<sup>4</sup>

Conformément à la constitution fédérale<sup>5</sup>, la CCG tient à réaffirmer l'importance de la haute surveillance (contrôle de *troisième niveau*) qui fait partie des attributions exclusives du

<sup>1</sup> Inspection cantonale des finances.

<sup>2</sup> Service de surveillance des fondations.

<sup>3</sup> A ce propos, il convient de préciser que, lorsque l'ICF ou le SSF contrôlent les entités autonomes qui disposent déjà d'un contrôleur externe, l'ICF effectue alors un contrôle de troisième niveau.

<sup>4</sup> Par haute surveillance du pouvoir judiciaire, on entend bien le fonctionnement administratif de ce pouvoir et non le contenu des décisions qu'il rend.

<sup>5</sup> Art. 169 de la constitution fédérale.

/.

parlement. En pratique, tant au niveau fédéral que cantonal, cette haute surveillance est exercée par la commission des finances en ce qui concerne le contrôle financier interne du Conseil d'Etat et par la commission de contrôle de gestion en ce qui concerne le contrôle de gestion interne du Conseil d'Etat. Ces deux missions sont différentes dans le sens où le contrôle de gestion recourt à des procédures bien différentes.<sup>6</sup> Pour cette raison, la Confédération et la plupart des cantons disposent de deux commissions permanentes distinctes, une pour le contrôle financier et une autre pour le contrôle de gestion.

Grâce aux pouvoirs d'enquête étendus – qui reposent bien évidemment sur une base légale – et à l'appui des organes de contrôle de gestion (internes et externes) à sa disposition, la CCG peut exercer sa mission de haute surveillance. Cependant, un renforcement de ses moyens lui permettrait d'être encore plus efficace. L'établissement de lignes directrices au cours du premier semestre 2003 permettra à la CCG de préciser davantage les contours de sa mission, notamment ses principes, sa méthode de travail et son rôle de commission de proposition.

### III. La place de la Cour des comptes comme organe de contrôle externe<sup>7</sup>

Les membres de la CCG constatent que le contrôle externe de l'Etat fait défaut actuellement.<sup>8</sup> Ce manque est aussi présent dans les autres cantons et au sein de la Confédération, lesquels ont surtout mis l'accent sur un contrôle interne renforcé et sur la haute-surveillance du parlement.

Si une Cour des comptes peut combler le vide représenté par l'absence de contrôle externe, la CCG n'y voit pas d'objections, puisque ce nouveau contrôle ne peut que parfaire le système de contrôle de l'Etat, à condition toutefois que ce système soit parfaitement coordonné et que le suivi des décisions soit assuré.

La CCG souhaite préciser que ce contrôle externe, pour être réellement "externe", ne devrait dépendre d'aucun des trois pouvoirs, du fait qu'il doit pouvoir effectuer ses contrôles sur ces trois pouvoirs. La Cour des comptes pourrait être organisée sous la forme d'un "office indépendant".

La CCG retient du PL 8448 que cette Cour des comptes ne disposera que d'un pouvoir d'enquête et non d'un pouvoir de sanction. Cependant, la CCG se demande s'il ne faudrait pas, comme c'est le cas en France, donner à la Cour des comptes un pouvoir juridictionnel limité aux procédures administratives.

<sup>6</sup> Le contrôle de gestion aborde des questions telles que la structure des organismes contrôlés, leur place dans le système étatique, l'adéquation entre les moyens alloués et la mission qu'ils doivent remplir pour la collectivité, les dysfonctionnements internes. De plus la commission de contrôle de gestion se charge de contrôler la réforme de l'Etat.

<sup>7</sup> Ce contrôle externe s'exerce notamment sur le contrôle des finances (ICF) et sur les lacunes éventuelles du contrôle interne.

<sup>8</sup> Il faut mentionner l'existence de la commission externe d'évaluation des politiques publiques.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS



**Aperçu**

**de la position et de l'activité**

**du Contrôle fédéral des finances (CDF)**

## CONTENU

<b>1</b>	<b>Position sur le plan institutionnel</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Organisation</b>	<b>3</b>
2.1	Cadre juridique	3
2.2	Nouvelle organisation	4
2.3	Recours à des experts	5
2.4	Secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (SFCF)	6
<b>3</b>	<b>Domaine de la surveillance financière</b>	<b>6</b>
3.1	Administration fédérale	6
3.1.1	Administration fédérale centralisée et décentralisée	6
3.1.2	Offices GMEB	7
3.2	Services du Parlement	7
3.3	Aides financières et indemnités	7
3.4	Tâches publiques	7
3.5	Participations de la Confédération	8
3.6	Tâches spéciales institutionnalisées	8
<b>4</b>	<b>Critères du contrôle des finances</b>	<b>8</b>
4.1	Tâches étendues	8
4.2	Régularité	9
4.3	Légalité	9
4.4	Rentabilité	9
<b>5</b>	<b>Tâches et genres de contrôle</b>	<b>10</b>
5.1	Répartition des tâches	10
5.2	Avis et contrôle	10
5.3	Contrôles préalables et principe d'intervention	11
5.4	SCI et "controlling"; tâches spécifiques importantes	11
5.5	Compte d'Etat	11
5.6	Révision auprès des unités administratives	12
<b>6</b>	<b>Constat de la révision et contestations</b>	<b>12</b>
<b>7</b>	<b>Relations du CDF avec les inspections des finances</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>Coopération avec d'autres services de contrôle</b>	<b>14</b>
<b>9</b>	<b>Rapports avec les cantons</b>	<b>14</b>
<b>10</b>	<b>Rapports et mise en oeuvre</b>	<b>15</b>

**Annexe: organigramme**

## **1 Position sur le plan institutionnel**

Conformément à la constitution fédérale, le Conseil fédéral est chargé de préparer le budget annuel, d'établir le compte d'Etat, de veiller à une gestion financière régulière et de surveiller l'administration (cf. art. 85 aCst. et art. 187 nCst.). Quant à l'Assemblée fédérale, elle établit le budget, approuve le compte d'Etat et exerce la haute surveillance sur le Gouvernement et l'administration (cf. art. 102 aCst. et art. 167/169 nCst.). Selon la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances, dans sa version révisée du 19 mars 1999 (loi sur le contrôle des finances, LCF; RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière; autonome et indépendant, il n'est soumis qu'à la constitution et à la loi et assiste le Conseil fédéral et le Parlement dans leurs tâches de surveillance et de haute surveillance.

Du fait de son indépendance sur le plan institutionnel, le CDF fixe son programme annuel de révision de manière autonome et peut refuser les mandats spéciaux (du Conseil fédéral ou de la Délégation des finances) qui compromettraient la réalisation de ce programme (art. 1, al. 2, LCF). Il est d'autre part tenu de publier le rapport annuel qu'il soumet à la Délégation des finances et au Conseil fédéral et par lequel il les informe des priorités de son activité de révision et leur communique ses constatations et ses avis les plus importants (art. 14, al. 2, LCF). Il peut en outre choisir de publier différents rapports de révision (comprenant l'avis du service contrôlé et une éventuelle appréciation de la Délégation des finances). Le CDF correspond directement avec les organes parlementaires chargés de la surveillance financière et avec le Conseil fédéral de même qu'avec toutes les organisations et unités administratives soumises à sa surveillance (art. 15, al. 1, LCF).

## **2 Organisation**

### **2.1 Cadre juridique**

L'indépendance dont bénéficie le CDF implique une organisation particulière permettant effectivement à cette institution d'exercer son activité de contrôle sans subir d'influence. Les conditions-cadres garantissant son indépendance sont les suivantes:



- 4 -

- le directeur est nommé par le Conseil fédéral pour une durée de six ans (sans restriction de réélection) et cette nomination doit être approuvée par l'Assemblée fédérale
- le Conseil fédéral peut révoquer le directeur uniquement en cas de violation grave du devoir de fonction
- la nomination de l'ensemble du personnel du CDF relève de la compétence du directeur, de même que toutes les dispositions ayant trait au personnel, en application du droit général du personnel
- le budget annuel du CDF est fixé par les Chambres fédérales, sans que le Conseil fédéral procède à des coupes dans la proposition du CDF
- l'effectif du CDF est fixé par les Chambres fédérales, dans le cadre du budget.

## 2.2 Nouvelle organisation

Le directeur organise le CDF sur le plan interne de manière autonome. L'organisation du CDF a été réexaminée en fonction des bases légales révisées, des nouvelles tâches et exigences dévolues à la surveillance financière et des nouvelles méthodes de gestion introduites dans l'administration. Cette réorganisation avait pour but d'assouplir l'organisation structurelle et le mode de déroulement des opérations et d'axer le CDF sur ses tâches, ses compétences et ses processus essentiels, afin de fournir des prestations de haute qualité selon un rapport coût/efficacité optimal. Suite à une expertise, la direction a décidé de doter le CDF d'une nouvelle organisation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000. Une organisation matricielle a été retenue pour représenter l'organisation structurelle des processus centraux que sont la surveillance financière, l'exécution des contrôles et l'élaboration des rapports, l'assistance fournie à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral, la rédaction des avis ainsi que l'examen et la garantie de l'efficacité de l'inspectorat financier interne. En tant qu'organisation travaillant tant sur le plan interne qu'externe, le CDF privilégie les éléments "adéquation aux besoins des clients" et "compétence professionnelle". C'est le responsable du mandat qui fait valoir le point de vue du client. Le domaine de contrôle du CDF se divise en six groupes. Les experts du CDF ont chacun leur domaine spécialisé ou leur centre de compétence. Il existe cinq centres de compétence: deux pour la révision financière et un pour les affaires de construction, l'informatique et les contrôles de rentabilité. Le chef du centre de compétence est responsable de la gestion du personnel qui lui est subordonné. A ce

titre, il est notamment chargé de procéder aux entretiens permettant de définir les objectifs à atteindre, de conduire les entretiens d'appréciation et de régler les questions ayant trait à la qualification et à la rétribution au mérite de ses collaborateurs. Les chefs des centres ont cependant également pour tâche de conserver et de développer le savoir acquis dans leur domaine spécialisé (cf. organigramme, annexe).

L'attribution des collaborateurs aux différents examens et projets, qui se fonde sur les besoins en ressources annoncés par les responsables du mandat, a lieu après entente avec les responsables du domaine spécialisé. Elle obéit à des règles précises. Le premier point à observer lors de l'attribution d'un collaborateur est le profil requis. En second lieu on trouve la disponibilité du collaborateur et en troisième position la concordance entre les mesures de perfectionnement professionnel prises et la possibilité pour le collaborateur de poursuivre son développement personnel dans le cadre d'un examen.

L'effectif du personnel s'élève actuellement à 92 postes autorisés. Il est prévu d'augmenter progressivement l'effectif à 100 postes environ, en fonction de l'accroissement des mandats et de la nouvelle orientation donnée à l'accomplissement des tâches.

### **2.3 Recours à des experts**

Les collaborateurs du CDF sont en principe des généralistes disposant en plus de connaissances spécifiques dans certains domaines de révision. Lorsque des connaissances spéciales sont requises, il est généralement plus rentable de faire appel à des experts externes que d'engager du personnel spécialisé. L'autorisation de faire appel à des experts dont dispose le CDF conformément à l'art. 3 LCF lui permet également de confier des mandats de révision à des organisations et fondations semi-étatiques ou à des sociétés de révision privées. La responsabilité du CDF en ce qui concerne le résultat de la révision n'est en rien modifiée par le recours à des experts.

## **2.4 Secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (SFCF)**

Le SFCF assure la liaison entre les organes parlementaires chargés de la surveillance, le CDF et les autorités et services soumis à la surveillance financière (cf. art. 18, al. 1, LCF). Son secrétaire dispose des mêmes droits à l'information que le CDF. Comme les services du Parlement dépendent désormais de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 155 de la nouvelle constitution, le SFCF a également été transféré administrativement aux services du Parlement dans le cadre de la révision de la LREC. Dorénavant, le secrétaire est nommé par la délégation administrative de l'Assemblée fédérale, cette nomination devant être confirmée par la Délégation des finances (art. 18, al. 2, LCF). Sur le plan technique, il est subordonné exclusivement aux présidents des commissions des finances et de la Délégation des finances. Le règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances fixe les rapports particuliers entre les commissions des finances et la Délégation des finances et le SCFC d'une part et le CDF d'autre part (art. 18, al. 2<sup>bis</sup>, LCF)

## **3 Domaine de la surveillance financière**

### **3.1 Administration fédérale**

#### **3.1.1 Administration fédérale centralisée et décentralisée**

En tant qu'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière, le CDF doit couvrir l'ensemble des recettes et des dépenses des finances fédérales. Il en découle que l'ensemble de l'administration centralisée et décentralisée conformément à l'art. 2 LOGA sont soumises à sa surveillance. Les tribunaux fédéraux ne sont soumis à la surveillance financière du CDF qu'en tant que cela concerne la haute surveillance par l'Assemblée fédérale (art. 8, al. 2, LCF). La Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident (CNA) et la Banque nationale suisse (BNS) ne sont par contre pas soumis à la surveillance du CDF (art. 19, al. 1, LCF). La législation spéciale prévoit d'autres exceptions: c'est ainsi que les entreprises de radio et de télévision ne sont pas soumises à la surveillance du CDF, à moins que l'autorité de surveillance compétente ait mandaté le CDF pour contrôler

les comptes d'un diffuseur, la LCF ne s'appliquant toutefois pas dans ce cas (cf. art. 56 LRTV; RS 784.40)

### **3.1.2 Offices GMEB**

Le mandat général de contrôle du CDF n'est pas touché par l'application des principes de la nouvelle gestion publique dans les offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (cf. manuel GMEB révision). Le CDF continuera comme auparavant à exercer la surveillance financière selon les critères arrêtés à l'art. 5 LCF (contrôle de la régularité, de la légalité et de la rentabilité de la gestion financière).

Les priorités de l'activité de contrôle ne seront cependant plus les mêmes suite au passage d'une gestion fondée sur les ressources à une gestion axée sur les prestations et l'efficacité. En effet, le CDF sera de plus en plus souvent appelé à examiner si les objectifs visés sont atteints et si les conventions relatives aux prestations sont respectées.

### **3.2 Services du Parlement**

Compte tenu du fait que l'Assemblée fédérale dispose des services du Parlement (art. 155 nCst), la compétence du CDF de contrôler les services du Parlement a été expressément arrêtée à l'art. 8, al. 1, let., b.

### **3.3 Aides financières et indemnités**

Afin de pouvoir contrôler efficacement le domaine des subventions, les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières doivent aussi être soumis à la surveillance du CDF. Selon l'art. 8, al. 1, let. c, LCF, il est même possible d'effectuer des contrôles sur place chez des personnes physiques. En règle générale toutefois, de tels contrôles ne sont effectués que lorsqu'il s'agit de déterminer l'efficacité d'une subvention.

### **3.4 Tâches publiques**

L'autonomie juridique acquise par certains offices fédéraux (Institut de la propriété intellectuelle) ou par des entreprises telles que la Poste n'exclut pas la surveillance

financière du CDF, pour autant que celle-ci s'exerce dans le domaine des tâches publiques confiées à ces organisations. Vis-à-vis de telles organisations, la surveillance financière peut être exercée indépendamment de leur forme juridique, même lorsqu'aucune subvention n'est accordée. En l'occurrence, il s'agit notamment, au sens d'un mandat institutionnel, de déterminer si les droits de monopole et les prix demandés pour des prestations d'intérêt public sont équitables.

### **3.5 Participations de la Confédération**

Compte tenu de la privatisation complète ou partielle d'entreprises fédérales telles que les entreprises d'armement et Swisscom et de l'immobilisation de fonds de la Confédération qui en découle, il a été décidé, dans le cadre de la révision de la LCF du 19 mars 1999, d'étendre la surveillance du CDF aux entreprises dont la Confédération détient plus de 50% du capital social (art. 8, al. 1, let. e, LCF). Le CDF procède toutefois à la surveillance de telles entreprises uniquement en accord avec leur conseil d'administration et en faisant appel à des réviseurs internes et externes.

### **3.6 Tâches spéciales Institutionnalisées**

Conformément à l'art. 6, let. h, LCF, le CDF est tenu d'examiner la sécurité des applications informatiques traitant des données de nature financière. Dans le cadre de Nove-IT, le Conseil fédéral a chargé le CDF d'assumer des tâches permanentes d'inspection dans l'ensemble du domaine informatique.

## **4 Critères du contrôle des finances**

### **4.1 Tâches étendues**

Les tâches confiées au CDF dans le cadre de l'objectif supérieur fixé par le gouvernement, qui consistent à optimiser la gestion financière de l'administration fédérale, sont très étendues. Elles englobent tant le contrôle de la régularité et de la légalité - qui comprend également le respect de la législation sur la protection de l'environnement - que celui de la rentabilité au sens le plus large. Cette dernière comprend, conformément à la terminologie utilisée par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), les

critères suivants: les économies, la relation avantageuse entre les coûts et l'utilité ainsi que l'efficacité, qui inclut également l'efficacité à long terme.

#### **4.2 Régularité**

Par régularité, on entend essentiellement une tenue des comptes complète, véridique, claire et organisée systématiquement, conformément aux exigences spécifiques de la Chambre fiduciaire suisse (cf. ch. 2.113 du manuel suisse d'audit de la Chambre fiduciaire). La notion de régularité comprend également le principe de l'exactitude des écritures comptables.

#### **4.3 Légalité**

En vertu du principe de la légalité, toute recette ou prestation de l'Etat (prestations en espèces ou prestations de services) requiert une base légale. La surveillance financière doit permettre de déterminer si les différentes dépenses peuvent être attribuées à un crédit d'engagement et/ou de paiement, si le service qui prend la décision est compétent pour le faire et si la structure concrète des dépenses est garantie légalement. C'est ainsi que le CDF examine si des dépenses effectuées dans le cadre d'instructions de service, de directives ou de règlements sont fondées sur une loi ou une ordonnance. Un point essentiel et permanent de l'activité du CDF est le contrôle de la légalité des subventions, notamment la recherche des frais donnant droit à une subvention, l'application correcte du droit du personnel et le respect des dispositions relatives aux marchés publics de la Confédération.

#### **4.4 Rentabilité**

Lors de la révision de la LCF de 1994, le critère de la rentabilité a été redéfini dans le sens de l'INTOSAI. Par rapport au droit en vigueur jusqu'alors, cela signifie que le CDF ne doit pas seulement examiner si les ressources sont employées de manière économe et si la relation entre coût et rentabilité est avantageuse, mais qu'il doit encore s'assurer que les dépenses consenties ont l'effet escompté. Les contrôles de l'efficacité consistent à comparer l'impact effectif d'une dépense avec l'objectif visé par le législateur.

Dans ce domaine, le CDF concentre ses investigations sur l'exécution de tâches et sur des subventions concrètes. Il s'agit de contrôles "ex post" qui visent à optimiser l'utilisation des ressources engagées et ne concurrencent pas les évaluations législatives prévues, mais peuvent fournir des éléments de bases pour de telles évaluations ou provoquer la mise sur pied de projets d'évaluation. L'examen complet des objectifs, des attributions et de l'effet reste du ressort des services de contrôle administratif, en particulier lorsqu'il concerne des questions touchant plusieurs départements.

Les contrôles de rentabilité effectués dans le domaine de l'organisation de l'administration sont utiles en premier lieu aux directions des offices et des départements concernés, qui peuvent ainsi corriger rapidement les défauts constatés. Dans les rapports destinés au Parlement, les constatations du CDF donnent une idée des besoins à long terme en matière de réorganisation et de développement au sein de l'administration.

## **5 Tâches et genres de contrôle**

### **5.1 Répartition des tâches**

Le contrôle des finances est avant tout une tâche de gestion incombant au service gérant un crédit. En sa qualité d'organe suprême en matière de surveillance financière, le CDF veille à ce que l'administration fédérale soit conforme aux lois; il a pour objectif d'en optimiser la rentabilité et l'efficacité.

### **5.2 Avis et contrôle**

L'activité de surveillance du CDF intervient, sous la forme d'un contrôle ex post, au moment de l'exécution budgétaire. Le CDF n'exerce pas d'influence directe sur le montant et sur la composition du budget. Il peut tout au plus influer sur l'aménagement de ce dernier en donnant son avis, pour autant que les organes parlementaires chargés de préparer le budget fassent appel à lui lors de leurs délibérations (art. 7, al. 2, LCF). Son avis est également sollicité lorsqu'il y a lieu d'élaborer des prescriptions relatives à la surveillance financière (art. 7, al 1, LCF).

### 5.3 Contrôles préalables et principe d'intervention

La surveillance du CDF s'étend à toutes les phases de l'exécution du budget, l'énumération des principales tâches figurant à l'art. 6, LCF n'étant pas exhaustive. Conformément à l'art. 6, let. a, LCF, le CDF est expressément habilité à effectuer un contrôle préalable des engagements qui doivent être pris. Ainsi, des erreurs fondamentales peuvent être décelées à temps et le tir peut être corrigé avant l'apparition de dommages irréparables. La révision de la LCF de 1994 a entraîné le remplacement du principe d'autorisation, qui conférait au CDF des tâches exécutives, par le principe d'intervention (art. 6, let. c, LCF). Désormais, le CDF procède au contrôle du trafic des paiements par échantillonnage directement auprès des services.

### 5.4 SCI et "controlling"; tâches spéciales importantes

Le CDF vérifie en priorité le fonctionnement du "controlling" et des systèmes de contrôle interne (SCI) (art. 6, let. c et d, LCF). En parallèle, il encourage le développement de la révision interne auprès des unités administratives afin que les contrôles portant sur la régularité et la légalité puissent être effectués dans une large mesure par les inspections des finances.

Le fait que les examens devant être effectués dans le domaine de l'informatique ou concernant les prix applicables aux achats ainsi que les mandats de contrôle auprès des organisations internationales figurent en toutes lettres à l'art. 6, let. g, h, et i, LCF, montre l'importance de ces travaux de révision. La révision complète du domaine de l'informatique dans le cadre du projet NOVE IT, qui incombe au CDF, revêt une importance particulière parmi ces tâches.

### 5.5 Compte d'Etat

L'examen de l'établissement du compte d'Etat (art. 6, let. b, LCF) est également du ressort du CDF. Lors de la révision finale, le CDF doit vérifier d'une part si les tableaux et les justificatifs figurant dans le message concernant le compte d'Etat concordent avec les comptes de la comptabilité centrale et d'autre part si ces justificatifs - soit le compte financier, le compte de résultats et le bilan - sont conformes à la vérité et complets. De plus, il doit s'assurer que la comptabilité centrale est tenue dans les règles. Evidemment, il lui appartient aussi de relever d'éventuelles lacunes dans les



contrôles internes. En ce qui concerne le compte financier, le CDF vérifie si les dépassements de crédit approuvés par le Conseil fédéral figurent dans le tableau correspondant auquel il est fait référence dans le message concernant le compte financier. Pour le compte de résultats, il s'agit surtout d'examiner la manière dont les provisions sont alimentées, tandis que pour le bilan, il s'agit d'analyser en particulier les écritures internes qui influent sur le compte de résultats.

## **5.6 Révision auprès des unités administratives**

Le contrôle effectué a posteriori auprès des unités administratives permet d'obtenir une image globale d'un office ou d'un domaine de contrôle. Lors de ces révisions externes, il ne s'agit pas seulement de constater que les comptes de l'administration centrale de la Confédération et des entreprises autonomes sont tenus dans les règles et que, à la fin de l'année, leur état reflète exactement l'exécution budgétaire, la fortune ou les engagements. Il importe également de se pencher sur les priorités des révisions, établies d'après des analyses des risques, et de mieux décèler les points faibles. Une planification minutieuse basée sur le programme de contrôle annuel est essentielle pour permettre une organisation optimale de la révision externe.

## **6 Constat de la révision et contestations**

Le dialogue entre le CDF et l'organe contrôlé permet de remédier à d'éventuelles irrégularités sur le plan financier. Le CDF élabore un rapport ou un constat écrit à l'issue de chaque révision. Les rapports de révision concernant des personnes et des organisations ne faisant pas partie de l'administration fédérale (art. 8, al. 1, let. c et d, LCF) sont remis aux unités administratives responsables de la gestion des fonds dans le domaine concerné. Quant aux rapports relatifs à des contrôles effectués auprès de sociétés dont la Confédération détient la majeure partie du capital, le CDF les remet au conseil d'administration des entreprises concernées et informe simultanément le Conseil fédéral et la Délégation des finances.

Si, de l'avis du CDF, un office contrôlé n'a pas respecté les critères de régularité ou de légalité, le CDF est en mesure d'établir une contestation formelle. Il peut faire état de ses constatations, c'est-à-dire des irrégularités observées, de manière formelle et émettre des directives contraignantes. En vertu de l'art. 12, al. 5, LCF, l'unité

administrative concernée est en droit de recourir contre la décision du CDF auprès du Conseil fédéral. Afin de pouvoir traiter les différends rapidement et sans formalités, la procédure de contestation n'a pas été calquée sur les prescriptions de la loi sur la procédure administrative. Toutefois, les règles élémentaires de procédure, telles que le respect du droit d'être entendu ou le principe de l'officialité, sont bien entendu valables.

En cas de contestation d'un rapport de révision concluant au non-respect du critère de rentabilité, l'affaire est réglée par voie de proposition. Lorsqu'un service contrôlé ne reconnaît pas les constatations du CDF et les propositions qui en découlent visant à pallier les défauts, le CDF présente ses propositions au département auquel l'unité est rattachée. La décision du département peut alors faire l'objet d'un recours auprès du Conseil fédéral tant de la part du CDF que de l'unité administrative qui la conteste.

## **7 Relations du CDF avec les inspections des finances**

Parallèlement à l'évolution survenue dans l'économie privée, une distinction entre la surveillance financière interne et externe, ainsi qu'une nette séparation des tâches sont survenues également au niveau de l'administration publique durant les 20 dernières années. Dans le cas des offices, des entreprises et des établissements complexes, la révision interne a été, à l'initiative du CDF, confiée davantage à des inspections des finances indépendantes et autonomes, directement subordonnées à l'office ou à la direction (cf. art. 11, LCF). Le CDF est habilité à proposer au Conseil fédéral la création d'inspections des finances dans les cas où une unité administrative n'est pas en mesure d'effectuer elle-même une révision interne efficace. Les règlements internes de ces inspections doivent être approuvés par le CDF.

En sa qualité d'organe suprême en matière de surveillance financière, le CDF surveille les inspections des finances. Il doit essentiellement s'assurer de l'efficacité de leurs contrôles. A cet effet, les inspections sont tenues de lui remettre les programmes de révision annuels ainsi que tous les rapports et de l'informer sans délai lorsqu'elles constatent des irrégularités ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière. Le CDF peut également édicter des directives techniques, par exemple dans le domaine des méthodes de révision. De plus, il lui incombe d'assurer la coordination entre son propre programme d'inspection et les contrôles des inspections de finances.

Afin de garantir une unité de doctrine en matière de révisions, le CDF a été chargé, dans le cadre de la révision de la LCF de 1994, d'assurer la formation et le perfectionnement des collaborateurs travaillant dans les inspections des finances de l'administration générale de la Confédération.

## **8 Coopération avec d'autres services de contrôle**

Afin que la surveillance soit efficace, les organes de contrôle doivent agir de manière à éviter les doubles contrôles et à entraver le moins possible les activités des services contrôlés. En conséquence, la coordination entre le CDF et l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a été institutionnalisée et l'échange, par contact direct, des programmes de révision et d'inspection, a été fixé par écrit (art. 13, al.1, LCF) dans le cadre de la révision de la LCF de 1994. Par contre, le le Contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF) fut supprimé au premier janvier 2001 avec l'effet, que la tâche de coordination correspondante échappe.

Les connaissances acquises par le CDF dans l'exercice de ses fonctions de surveillance doivent contribuer à optimiser le fonctionnement de l'administration. Aussi, s'il constate des anomalies dans des domaines qui ne sont pas de son ressort, comme des défauts dans l'organisation ou dans l'exécution des tâches, ou des lacunes portant sur les bases légales, il est tenu d'en informer les offices chargés de tâches interdépartementales concernés, de sorte qu'ils puissent entreprendre les démarches propres à améliorer la situation. Afin d'assurer le suivi des affaires, les unités administratives contrôlées doivent informer le CDF des mesures qui ont été prises (cf. art. 13, al. 2, LCF).

## **9 Rapports avec les cantons**

Vu le montant annuel des subventions fédérales versées aux cantons ou transitant par ces derniers, une réglementation a été arrêtée aux articles 16 et 17 de la LCF. Elle tient compte d'une part de la structure fédéraliste de la Confédération suisse et de l'organisation des administrations cantonales, et d'autre part du souhait justifié de la Confédération de disposer d'une possibilité appropriée de surveillance sur l'utilisation de ces ressources.

Selon l'art. 16, al 1, LCF, le CDF est habilité à procéder à des vérifications auprès des cantons lorsque la surveillance de la Confédération ou du CDF est mentionnée au niveau législatif pour un domaine de prestations défini. Si tel n'est pas le cas, des contrôles peuvent également être effectués avec l'accord du gouvernement cantonal (art. 16, al. 2, LCF). Dans les domaines où, selon la législation spéciale, l'office versant les subventions est autorisé, comme c'est par exemple le cas pour les constructions de la protection civile, à effectuer des contrôles auprès des cantons (cf. art. 20, al. 3, LCPCI, RS 520.2), le CDF coordonne habituellement ses enquêtes par sondage avec l'office fédéral concerné. Les représentants du CDF accompagnent les réviseurs de l'office versant la subvention après que les cantons ont été informés par écrit de leur visite.

L'art. 16, al. 3, LCF prévoit que le CDF collabore avec les offices cantonaux de contrôle financier et qu'il peut leur déléguer certaines tâches de vérification. En ce qui concerne le contrôle des indemnités versées pour la construction des routes nationales, le partage des tâches mis en place a prouvé son efficacité. Le CDF peut également faire appel aux services administratifs cantonaux lors de vérifications au niveau cantonal (art. 16, al. 4, LCF). Tout récemment, la collaboration avec les offices cantonaux de contrôle financier a été renforcée et comprend même des vérifications réalisées en commun dans les domaines où la Confédération et les cantons versent des subventions.

## **10 Rapports et mise en oeuvre**

Le CDF est tenu de remettre régulièrement à la Délégation des finances des Chambres fédérales tous les dossiers qu'il a traités. Il transmet en outre un résumé de chaque dossier au chef du département concerné par les résultats du contrôle. Lorsqu'une révision se prolonge, il établit un rapport intermédiaire (cf. art. 14, al. 1, LCF).

L'art. 15, al. 3, LCF, stipule que si le CFD constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il doit en informer le chef du département concerné et le chef du Département fédéral des finances. S'il le juge opportun, il peut en informer directement le Conseil fédéral. Le CFD est tenu de communiquer simultanément ses constatations à la Délégation des finances.

- 16 -

Conformément à l'art.14, al. 3, LCF, le CDF présente chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision. Vu l'autonomie dont dispose le CDF en sa qualité d'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière et le droit légitime du peuple à être tenu au courant des activités de surveillance, il est prévu que ce rapport annuel soit publié. En vertu de la révision de la LCF du 19 mars 1999, le CDF peut également publier des rapports de son choix en y joignant l'avis du service contrôlé ainsi qu'une éventuelle appréciation de la Délégation des finances.

L'une des tâches principales d'un organe de révision est de s'assurer que l'on remédie aux manquements constatés et que l'on donne suite à ses injonctions et recommandations. Par conséquent, le CDF doit signaler dans son rapport annuel si des mesures préconisées sont restées en suspens. Il incombe alors au Conseil fédéral de vérifier que les contestations sont réglées, en se fondant sur le rapport du CDF (cf. art. 14, al. 4, LCF).

## ANNEXE 6



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 11 février 2003

Grand Conseil

Service du Grand Conseil

PL 8447, projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (*instituant une Cour des comptes*);  
 PL 8448, projet de loi instituant une Cour des comptes.

Eléments de droit comparé suisse

- 1) Loi-cadre élaborée par la *Fachvereinigung der Finanzkontrollen*, organisme regroupant la majorité des cantons alémaniques, la Confédération et le Liechtenstein
  - 1a) Loi-cadre pour le contrôle financier (traduction);
  - 1b) Loi-cadre pour le contrôle financier (version allemande);
  - 1c) Commentaire de la loi-cadre (en allemand).
- 2) Modèle dualiste, l'exemple de **Berne**
  - 2a) Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil bernois concernant la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF), 22 septembre 1999;
  - 2b) Proposition commune du Conseil-exécutif et de la Commission des finances bernois concernant la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF), 27 octobre 1999.
- 3) Modèle moniste, l'exemple de **Zürich**
  - 3a) Note concernant le rattachement administratif du contrôle des finances à la direction du Grand Conseil zurichois;
  - 3b) Loi zurichoise du contrôle financier, 30 octobre 2000 (en allemand).
- 4) Cour des comptes
  - 4a) Le débat au niveau fédéral.  
 Session d'automne 2000 du Conseil national, neuvième séance, 4 octobre 2000  
 Débat sur les initiatives parlementaires 99.460 de Didier Berberat et 99.425 de François Borel sur la surveillance indépendante des comptes de la Confédération.  
*Rejet des initiatives;*
  - 4b) Extrait de la nouvelle constitution vaudoise  
 n.b. Aucune loi d'application concernant l'article 166 n'a été réalisée à ce jour.
- 5) Fribourg  
 Séance de réflexion de la Commission des finances et de gestion sur ses méthodes de travail et brève analyse comparative des cantons de Berne, Genève, Neuchâtel, Soleure, Vaud et Valais, 12 juillet 2002.
- 6) Genève  
 Résumé de la journée des bureaux romands du 5 octobre 2002.

GRAND CONSEIL	
1202.03	PD
Président	<input checked="" type="checkbox"/> Députés (100)
Conseillers	<input checked="" type="checkbox"/> Bureau
Secrétaire	<input checked="" type="checkbox"/> Archives
Finances	
Assemblee	
12203	



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 19 mars 2003

**Grand Conseil****A l'attention des membres de la  
commission des finances****Service du Grand Conseil****Dispositions sur le contrôle de l'Etat dans la constitution zurichoise<sup>1</sup>****Art 31 Grand Conseil**

Echoit au Grand Conseil:

[...]

la haute surveillance de toute l'administration cantonale et de la justice ainsi que de statuer sur les conflits entre l'administration ou le tribunal administratif d'une part et les autres cours d'autre part.

Il peut désigner un avocat général *Staatsanwalt* pour mener une enquête pénale ou dresser un acte d'accusation contre les membres du Conseil d'Etat, de la cour supérieure, de la cour de cassation et du tribunal administratif.

Il peut nommer un délégué particulier pour les droits de recours et les demandes de dommages et intérêts contre les membres du Conseil d'Etat, de la cour supérieure, de la cour de cassation, du tribunal administratif et des organes dirigeants des institutions cantonales de droit public.

[...]

le contrôle des comptes d'Etat et des comptes dépendants [...].

**Art. 40**

Echoient au Conseil d'Etat les devoirs et pouvoirs suivants:

[...]

La surveillance supérieure sur l'instruction et sur l'Eglise, sur les soins portés aux personnes indigentes, ainsi que sur toutes les autorités et les employés qui lui sont subordonnés.

[...]

**Texte allemand****Art. 31**

Dem Kantonsrat kommt zu:

[...]

4. die Überwachung der gesamten Landesverwaltung und der Rechtspflege sowie die Entscheidung der Konflikte zwischen der Verwaltung oder dem Verwaltungsgericht einerseits und den übrigen Gerichten anderseits.

Zur Durchführung einer Strafuntersuchung und Erhebung einer Anklage gegen Mitglieder des Regierungsrates, des Obergerichtes, des Kassationsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes kann er einen besonderen Staatsanwalt ernennen.

Zur Geltendmachung von Schadenersatz- und Rückgriffsansprüchen gegen Mitglieder des Regierungsrates, des Obergerichtes, des Kassationsgerichtes, des Verwaltungsgerichtes und der obersten Organe der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons kann er einen besonderen Beauftragten ernennen;

[...]

7. die Prüfung der Staatsrechnung und der Rechnungen über die Separatgüter, die Sorge für ungeschmälerete Erhaltung des Staatsvermögens und für zweckmässige Afrnung und Verwendung seines Ertrages;

[...]

**Art. 40**

Dem Regierungsrat kommen wesentlich folgende Pflichten und Befugnisse zu:

[...]

4. die Oberaufsicht über das Unterrichts- und Kirchenwesen und über die Besorgung des Armenwesens sowie über die sämtlichen ihm untergeordneten Behörden und Angestellten;

[...]

<sup>1</sup> Traduction non certifiée effectuée par le Service du Grand Conseil.

## UNE TÂCHE PASSIONNANTE

La Délégation des finances forme l'équivalent de ce qui est connu à l'étranger sous la désignation de "Cour des comptes". C'est l'organe chargé de la haute surveillance financière de la Confédération. En cette qualité, il assure le relais entre le Parlement et le Contrôle fédéral des finances dont il reçoit tous les rapports de révision pour leur donner la suite qui convient. Mais la Délégation effectue aussi de son propre chef des inspections et des enquêtes dans l'administration fédérale, dans les institutions et les entreprises publiques. Elle autorise en outre les crédits supplémentaires urgents et participe aux décisions sur la rétribution des hauts fonctionnaires.

Au cours de l'année 1994 par exemple, son activité s'est déployée dans des secteurs aussi variés que ceux de la Caisse fédérale d'assurance des fonctionnaires, de la rentabilité des futures transversales ferroviaires alpines, du respect des coûts de construction du tunnel de la Vereina, du nouveau système informatique des paiements des PTT, des projets d'aides aux Etats de l'Europe centrale et de l'Est, de cas de corruption dans la fonction publique, de la multiplication des promotions dans les classes supérieures de l'administration, des crédits à l'Union suisse du commerce du fromage, des rétributions de nos ambassadeurs et des loyers payés par nos représentations diplomatiques et consulaires. Bien d'autres interventions de la Délégation des finances auprès des membres du Conseil fédéral ou des chefs d'offices ont abouti à une utilisation plus efficace des fonds publics et à une meilleure gestion des ressources de la Confédération.

Les établissements et les services de l'administration fédérale sont tour à tour inspectés par la Délégation des finances. Ainsi en 1994, l'Intendance du matériel de guerre, les offices fédéraux de la Justice et de la Police, la Direction administrative et du service extérieur, l'Office des affaires économiques extérieures et la Trésorerie centrale ont fait l'objet d'une visite au cours de laquelle la Délégation des finances a pris connaissance de l'organisation et des problèmes spécifiques à ces secteurs. Elle a ensuite présenté des conclusions relatives à ses observations.

La Délégation des finances exerce en Suisse également une surveillance des affaires en cours et pas seulement a posteriori, comme c'est souvent le cas à l'étranger. Ce contrôle concomitant constitue un grand avantage, car il permet d'intervenir avant que les dommages ne soient irréparables. Il peut entraîner des conflits de compétences avec le gouvernement, sauf si celui-ci, comme c'est le cas au niveau de la Confédération, admet et sait utiliser cette intervention parlementaire pour accompagner et consolider l'exécution de projets délicats. Les visites aux Cours des comptes de la France, de la République fédérale d'Allemagne, de l'Autriche et de la Belgique que la Délégation des finances a exécutées ces dernières années démontrent que le système suisse est plus souple, plus simple, plus direct et moins coûteux que celui en place chez nos voisins. La Délégation des finances est un poste privilégié, car il permet de connaître les responsables, d'apprécier l'organisation et les méthodes de fonctionnement de cette immense collectivité qu'est la Confédération. En 1994, la Délégation des finances a été constituée de trois conseillers nationaux, MM. Manfred Aregger (PRD-LU), Edgar Oehler (PDC-SG), Arthur Züger (PS-SZ) et de trois conseillers aux Etats, MM. Ulrich Zimmerli (UDC-BE), Ernst Rüesch (PRD-SG) ainsi que du soussigné.

Même si elle est le plus souvent discrète et de nature administrative, l'activité de la Délégation des finances des Chambres fédérales est passionnante, efficace et nécessaire au pays.

Edouard Delalay  
Président de la Délégation des finances



## ANNEXE 9



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 30 octobre 2003

Présidence du Grand Conseil

## COMMISSION DES FINANCES

GRAND CONSEIL	
Expédié le: 30-10-03	Visa: RP
Président <input checked="" type="checkbox"/>	Députés (100)
Commissaires <input checked="" type="checkbox"/>	Bureau
Secrétariat <input checked="" type="checkbox"/>	Archives <input checked="" type="checkbox"/>
Commission: des finances	
Procès-verbaliste:	
Copie à:	
Divers:	

N/réf. BL/MG/rz  
 Dos. Corresp. Prés.

**Concerne: Avis de droit sur le projet de Cour des comptes de la République et canton de Genève**

Mesdames, Messieurs,

Au nom du Bureau du Grand Conseil, je vous remets, en annexe, l'avis de droit du Professeur Jacques Haldy, de la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, sur le projet de Cour des comptes de la République et canton de Genève que vous avez souhaité recevoir.

Je saisis cette occasion pour attirer votre attention sur le complément proposé à la page 7 et indiqué en gras.

En vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Président du Grand Conseil

Bernard Lescaze

Annexe ment.

**JACQUES HALDY**

*Docteur en Droit*

*Avocat*

*Professeur à la Faculté de Droit  
de l'Université de Lausanne*

## AVIS DE DROIT

### SUR LE PROJET DE COUR DES COMPTES DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

#### I. INTRODUCTION

Le mandat confié relatif à la Cour des comptes projetée à Genève couvre en fait trois chapitres qui se recoupent parfois. Le premier a trait à la procédure applicable par et devant la Cour des comptes, le second aux moyens d'investigation à disposition de cette Cour et le troisième à la question d'une éventuelle instance de recours et de surveillance, avec d'une façon plus générale la problématique d'assurer, grâce à un mode de désignation adéquat, des magistrats compétents qui peuvent si nécessaire être sanctionnés compte tenu de leur importante responsabilité. Ces trois points seront traités dans l'ordre.

Au préalable, il convient cependant de faire deux remarques préliminaires :

- Il n'existe à l'heure actuelle pas en Suisse de Cour des comptes qui pourrait servir d'inspiration et de modèle à la Cour genevoise. Les seules références sont donc étrangères, soit en particulier la Cour des comptes française, la Cour des comptes allemande ainsi que la Cour des comptes européenne. Le droit régissant ces institutions peut être d'une certaine utilité qui doit cependant être relativisée compte tenu du fait que les institutions et traditions juridiques de notre pays ont des spécificités qui limitent les possibilités de reprise du droit étranger ;

- la deuxième remarque préliminaire tient dans la grande liberté d'appréciation et de choix dont dispose le législateur sur le plan cantonal pour instituer cette Cour des comptes. En fait, cette liberté n'est limitée que par les garanties constitutionnelles accordées à chacun et sanctionnées en dernier ressort par le recours de droit public au Tribunal fédéral. Il en résulte que, parmi les choix à effectuer, bon nombre tiennent davantage à des choix politiques (par exemple l'institution d'un organe de surveillance sur la Cour des comptes) qu'à des contraintes juridiques. Le présent avis, comme cela a été demandé, examine ces choix et leurs conséquences, sans cependant faire état de préférences ou d'options de nature politique, ce qui dépasserait le cadre du mandat.

## II. La procédure applicable

De par sa nature même, la procédure applicable par la Cour des comptes paraît nécessairement administrative. Il ne s'agit en effet ni de droit privé, régissant les rapports des individus entre eux, ni de droit pénal, le rôle de la Cour n'étant pas de réprimer les infractions et de prononcer des peines, mais d'assurer le contrôle défini à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi. S'appliquant à des institutions publiques ou bénéficiaires de l'aide publique, il s'agit bien d'un organe de l'Etat régissant son activité. La procédure applicable est donc de nature administrative, ce qui n'empêche nullement qu'elle soit coercitive et permette le plein exercice des prérogatives confiées à la Cour des comptes.

S'agit-il d'une procédure administrative contentieuse ou non contentieuse ? Si l'on se réfère à l'art. 7 de la loi sur la procédure administrative, la réponse à cette question dépend de certains points à trancher, en particulier de savoir si cette Cour va être amenée, dans le cadre de son activité, à prendre des décisions administratives sujettes à recours. A vrai dire, la réponse à cette question revêt avant tout un intérêt théorique plus que réel, tout comme celle de savoir à quel ordre rattacher la Cour des comptes. L'essentiel est d'assurer son indépendance et de lui donner les moyens institutionnels, financiers et juridiques pour accomplir son rôle.

Quels doivent être les grands traits de cette procédure administrative ? Il doit s'agir d'une procédure inquisitoire, la Cour ayant à investiguer d'office sans se fonder uniquement sur les allégations des personnes ou organes impliqués dans la procédure. Fondamentalement, la loi sur la procédure administrative n'est pas adaptée à la procédure devant la Cour des comptes, puisque le rôle de celle-ci n'est pas de rendre des décisions sur le fond, mais d'établir des rapports. D'autre part, un certain nombre de dispositions de la loi sur la procédure administrative ne sont manifestement pas adaptées, voire en contradiction, avec le fonctionnement de la Cour, par exemple l'art. 32 al. 1 relatif à l'audition des personnes astreintes au secret de fonction ou l'art. 31 litt. h limitant l'audition des membres des organes des personnes morales concernées par la procédure.

Comme cela est proposé dans le projet de loi, il est donc plus judicieux de ne pas prévoir un renvoi général à la loi sur la procédure administrative, mais de prévoir un chapitre spécifique sur les moyens d'investigation, avec le cas échéant des renvois particuliers (tel par exemple le renvoi à la loi sur l'organisation judiciaire en ce qui concerne la récusation des magistrats).

En résumé sur ce point, il me paraît que la procédure devant la Cour des comptes doit être qualifiée de procédure administrative inquisitoire dont les caractéristiques doivent être réglées dans la loi elle-même, sous réserve de renvois spécifiques, les questions à régler étant en particulier celles évoquées dans le projet de loi, soit les moyens d'investigation, les modalités d'élaboration et de publication des rapports (cf. art. 8 et 9 du projet de loi) avec en particulier le respect du droit d'être entendu et des autres garanties constitutionnelles (notamment la question de la divulgation ou non de certains faits) ainsi que la dénonciation aux autorités compétentes (art. 10).

Avant d'aborder les moyens d'investigation puis la question de la surveillance et des recours, il me paraît opportun de dire quelques mots sur les autres aspects de la procédure administrative évoquée ci-dessus, en particulier dans une perspective comparative avec l'étranger.

La procédure devant la Cour des comptes se décline en fait en trois phases : la saisine de la Cour, le travail d'investigation de celle-ci et ensuite l'établissement des rapports et leur communication.

En ce qui concerne la saisine, on peut imaginer un contrôle uniquement d'office effectué par la Cour des comptes ou une saisine possible par des organes ou particuliers (qui ne prennent cependant pas la qualité de parties puisqu'il ne participent plus à la suite de la procédure)<sup>1</sup>. Il s'agit là d'une question politique, traitée à l'art. 2 du projet de loi, sur laquelle il n'y a pas lieu de s'étendre.

S'agissant des travaux d'investigation, ils seront traités dans le paragraphe suivant. En ce qui concerne la troisième phase, soit l'établissement du rapport et sa communication, il y a là certaines règles à respecter pour assurer le respect des garanties constitutionnelles et un bon fonctionnement de la Cour. Ces règles sont les suivantes :

- pendant les investigations et jusqu'à l'achèvement du rapport, il y a lieu de conserver une stricte confidentialité sur les travaux de la Cour (cf. Code français des juridictions financières, partie législative, art. L.140-5 et 140-6 ; art. 8 Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes). Tous les magistrats et fonctionnaires de la Cour doivent être tenus par un strict secret de fonction ; il est en effet important, pour respecter le droit des entités contrôlées et des tiers, qu'aucune divulgation n'intervienne avant l'établissement du rapport et sa communication devant respecter les garanties constitutionnelles. Ce point pourrait encore être précisé dans le projet de loi ;

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne la qualité respective de dénonciateur, de partie et de témoin, il faut à propos du premier souligner qu'il appartient au législateur de pouvoir librement déterminer les personnes qui peuvent le cas échéant saisir la Cour ; en ce qui concerne la qualité de partie, l'on ne peut à proprement parler de partie puisque, à côté du dénonciateur, il y a un organe contrôlé contre lequel une décision ne va pas être rendue, mais un rapport établi et, hormis la question d'un éventuel recours dans le cadre de la procédure d'investigation, il n'y a pas véritablement de partie fautive de décision créant des droits et obligations comme c'est le cas dans une procédure administrative ordinaire (contrairement au système français, cf. note 4 ci-dessous). Quant à la qualité de témoin, elle intervient uniquement dans le cadre des moyens d'investigation.

- d'autre part, le rapport étant établi, il y a lieu de communiquer celui-ci à l'autorité concernée pour susciter ses observations (cf. Code français des juridictions financières, art. L.136-4, art. 34 al. 5 Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes). Le droit d'être entendu des organes contrôlés est ainsi respecté. L'on peut ainsi en tenir compte pour l'établissement du rapport final, en prévoyant, conformément au projet genevois (art. 8 al. 3) que si les observations ne sont pas prises en compte dans le rapport, elles sont alors publiées avec celui-ci (cf. dans ce sens art. 248 al. 4 du Traité sur l'Union européenne) ;
- en ce qui concerne la publication elle-même, il est judicieux de prévoir, comme cela est fait à l'art. 9 al. 4 du projet genevois, que la Cour détermine « l'étendue des informations contenues dans son rapport en tenant compte des intérêts publics et privés s'opposant à la divulgation de certaines informations ». La question d'une éventuelle sanction de l'irrespect du secret devant être conservé ou du droit d'être entendu sera traitée dans le paragraphe consacré à l'instance de surveillance ou de contrôle ;
- s'agissant de la dénonciation aux autorités compétentes, l'art. 10 du projet ne suscite pas de remarques particulières. Il serait peut-être judicieux, à l'instar de ce qui est prévu en France (cf. Code français des juridictions financières, art. L.140-1) de prévoir l'inverse également, soit la transmission par le pouvoir judiciaire à la Cour des comptes des informations pouvant intéresser celle-ci.

### III. Les moyens d'investigation

Il s'agit là évidemment du cœur du dispositif et de l'avis qui m'est demandé, puisque, pour faire son travail, la Cour des comptes doit pouvoir librement investiguer dans les organes et services contrôlés. Fondamentalement, le secret de fonction ne doit pas pouvoir être invoqué pour éviter de répondre aux sollicitations de la Cour. Comme en matière de commission d'enquête parlementaire <sup>2</sup>, le système prescrivant que le fonctionnaire sollicité de donner des renseignements doit demander à son supérieur

---

<sup>2</sup> cf. art. 230 g de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et Canton de Genève.

d'être délié du secret de fonction ne peut s'appliquer en l'espèce, car cela pourrait bloquer toute velléité d'établir la vérité sur les faits contrôlés. S'agissant de ce qui doit être divulgué à la Cour (et qui doit ensuite rester secret jusqu'à la phase de publication où, à ce moment-là, la question d'une divulgation publique se pose, cf. art. 9 al. 4 du projet), la seule limite absolue, pour assurer cette transparence et l'efficacité du travail de la Cour, doit être le secret professionnel du Code pénal. La Cour des comptes ne saurait contraindre le conseil d'un organe contrôlé à la fourniture de renseignements qu'il a obtenus de son client dans le cadre de son mandat ; le médecin d'un hôpital doit pouvoir invoquer le secret médical pour ne pas révéler des informations au sujet de ses patients.

Toutes les lois instituant des Cours des comptes prévoient cette obligation générale de collaborer et de produire tous documents utiles (cf. art. 28 Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes ; Code français des juridictions financières, cf. art. L.131-1 et 140-1 ; art. 248 al. 3 du Traité sur l'Union européenne), le fonctionnaire étant délié de par la loi du secret (cf. Code français des juridictions financières, art. L.140-4 et R.142-3), devant répondre à toute convocation (ibidem, art. L.140-8 et R.141-6) et subir toute perquisition (art. R.141-2 et 141-3).

Si le secret de fonction ne saurait être invoqué pour s'opposer aux investigations de la Cour, contrairement au secret professionnel, il peut cependant y avoir des cas où d'autres secrets sont en jeu, le secret bancaire par exemple, qui n'ont pas le caractère absolu du secret professionnel et où il faut effectuer une pesée des intérêts entre celui à l'établissement de la vérité et celui au maintien de la confidentialité. Cette pesée des intérêts doit être effectuée à mon sens par la Cour. Dès lors, en cas de refus de collaborer de personnes tierces à l'Administration sollicitées par la Cour, il devrait appartenir à la Cour plénière de trancher. En anticipant sur le paragraphe suivant, il me paraît que le meilleur moyen pour faire la part des choses entre les pouvoirs d'investigation nécessaires sans obstacle possible et le risque d'arbitraire est de faire trancher par la Cour plénière les litiges sur ces modes d'investigation, ainsi que cela est prévu d'ailleurs en Allemagne (cf. notamment art. 28 al. 5 Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes). Un règlement pourrait ainsi prévoir que les requêtes ou ordonnances édictées par le magistrat ou le fonctionnaire chargé de l'enquête peuvent

faire l'objet d'un recours à la Cour plénière, le texte de l'article consacré aux moyens d'investigation dans la loi pouvant dès lors être le suivant :

**« La Cour dispose de tous les moyens d'investigation nécessaires pour établir les faits. Elle peut :**

- **requérir la production de tous documents utiles ;**
- **procéder à des auditions ;**
- **faire procéder à des expertises ;**
- **effectuer des perquisitions et des visites domiciliaires<sup>3</sup>.**

**Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard de la Cour. Dans les autres cas, hormis le secret professionnel qui doit être respecté, la Cour détermine, en cas de refus de collaborer, si l'intérêt à ce refus est supérieur ou non à l'intérêt à l'établissement des faits ».**

La sanction du refus injustifié pourrait être l'exécution forcée (possible par exemple pour la production des documents) et/ou l'amende (par exemple pour le témoin récalcitrant) comme cela est prévu en France pour ceux qui font obstacle à l'exercice des pouvoirs attribués aux membres de la Cour des comptes (cf. Code français des juridictions financières, art. L.140-1).

#### **IV. Institution d'une surveillance ou d'une voie de recours**

A propos de cette question, il faut distinguer l'aspect politique et l'aspect juridique. La question de savoir si la Cour des comptes doit faire l'objet d'une surveillance par une autre autorité est une question politique ; à vrai dire, à partir du moment où l'on veut en faire un organe véritablement indépendant, l'on a peine à imaginer quel organe pourrait être le surveillant, la sanction d'un travail insatisfaisant devant être la non-renomination,

---

<sup>3</sup> Pour permettre des visites domiciliaires et perquisitions de la Cour des comptes, il paraîtrait utile de compléter l'art. 39 de la Constitution de la République et Canton de Genève.



voire le cas échéant la possibilité de prononcer des sanctions disciplinaires. Cette question d'assurer la compétence des magistrats désignés et le maintien de cette compétence sera traitée plus loin. Différente est la question d'une éventuelle voie de recours à l'encontre des décisions prises en particulier s'agissant des mesures d'investigation ordonnées ou encore à propos de la publication de ce qui figure dans les rapports, car il pourrait y avoir là atteinte à des droits protégés (respect du droit d'être entendu, de la liberté de la personne). Comme indiqué en introduction, la garantie des droits constitutionnels est assurée en Suisse par le Tribunal fédéral sur recours de droit public.

Quoi qu'il en soit ainsi du droit cantonal, toute décision cantonale qui pourrait porter préjudice à un droit constitutionnel (même une décision incidente en cas de préjudice irréparable, cf. art. 87 OJF) est susceptible d'un recours de droit public au Tribunal fédéral ; s'il y a donc atteinte par la Cour des comptes à un droit constitutionnel, cette voie de droit pourrait être ouverte. Faut-il introduire une voie de droit cantonal préalable ? A mon sens, pour garantir l'indépendance de la Cour des comptes et son absence de subordination quelconque à une autre organe de l'Etat, il faut s'en tenir au système envisagé ci-dessus, soit faire prendre les ordonnances d'investigation par un magistrat de la Cour des comptes, avec une possibilité de recours au plénum de cette Cour. Une telle manière de procéder n'est d'ailleurs pas inhabituelle chez nous dans l'organisation judiciaire, soit lorsqu'un magistrat d'un tribunal rend une décision attaquée devant la Cour de ce même Tribunal qui statue alors en l'absence du magistrat ayant rendu la décision (exemple : ordonnance de mesures provisionnelles rendue par un juge instructeur civil sujette à appel devant la Cour à laquelle appartient ce magistrat ; à propos de la Cour des comptes, cf. Code français des juridictions financières, art. L.140-7). De cette manière, on permet d'éviter l'arbitraire d'un juge en gardant l'indépendance et la suprématie nécessaire de la Cour. En ce qui concerne les décisions relatives à la publication, le même système pourrait être envisagé. Il est vrai qu'en France il existe un recours auprès du Conseil d'Etat à l'encontre des arrêts rendus par la Cour des comptes (cf. Code français des juridictions financières, art. R.143-3),

mais il s'agit en France de véritables arrêts rendus par la Cour et non seulement de rapports comme cela est prévu dans le projet de Genève <sup>4</sup>. Au demeurant, la voie du recours de droit public au Tribunal fédéral me paraît suffisante, jointe à une éventuelle procédure de recours interne à la Cour des comptes, pour garantir les droits constitutionnels des personnes concernées.

Le système suggéré ci-dessus de la voie de recours interne à la Cour (le recours de droit public au Tribunal fédéral étant réservé) constitue une réponse à un risque d'arbitraire de la part d'un magistrat. Cela étant, compte tenu du pouvoir important qu'il paraît nécessaire de confier aux membres de la Cour des comptes afin qu'ils puissent efficacement et sans entrave mener toutes leurs investigations <sup>5</sup>, il faut non seulement se pencher sur l'hypothèse d'un acte arbitraire ou injuste isolé, mais sur l'hypothèse plus délicate encore d'un magistrat qui ne donnerait pas satisfaction d'une façon générale. Cela pose la question du mode de désignation des magistrats, afin d'assurer leurs compétences et d'éviter de se retrouver dans cette situation, et des éventuelles possibilités de révocation dans le cas où l'on devrait néanmoins se retrouver avec un magistrat ne donnant pas ou plus satisfaction. Plusieurs systèmes sont possibles :

- élection par le peuple : sur le plan intellectuel, il s'agit du système le plus satisfaisant, car les membres de la Cour ne dépendent alors pas du pouvoir exécutif ou législatif. Ce système pose cependant la question du choix des personnes, l'objectif étant d'avoir les personnalités les plus compétentes ; d'autre part, ce système pose la question du maintien en place d'un magistrat qui n'exerce pas d'une façon satisfaisante sa haute fonction ; l'idée qui vient à l'esprit serait à Genève de soumettre de tels cas au Conseil supérieur de la magistrature, solution que vous m'avez indiqué avoir écartée. La seule solution serait alors ainsi la non-réélection par le peuple à l'échéance du mandat ; on pourrait aussi imaginer, à l'instar de ce qui est prévu pour les magistrats vaudois supérieurs, un tribunal neutre (il s'agit de magistrats tirés au sort par le Président du Grand Conseil), mais

---

<sup>4</sup> En France, si le comptable ne réagit pas aux injonctions de la Cour prononcées par « arrêt provisoire », la Cour prononce par « arrêt définitif » la « mise en débet » du comptable, ce qui consiste à mettre à sa charge personnelle le montant des recettes qu'il aurait dû recouvrer ou celui des dépenses qu'il n'aurait pas dû consentir.

<sup>5</sup> On pense en particulier au pouvoir de perquisition mentionné plus haut.

on se rapproche du Conseil de la magistrature ;

- élection par le Grand Conseil : c'est ce qui est prévu par la Constitution vaudoise, tant pour les juges cantonaux que pour les membres de la Cour des comptes. L'avantage de ce système est de prévoir une nomination qui devrait être fondée sur la compétence (une commission de présentation, composée de députés et d'experts indépendants, est chargée de préparer l'élection), l'inconvénient étant qu'il y a une dépendance institutionnelle de ces magistrats par rapport au Législatif, ce qui ne choque pas dans le canton de Vaud (le droit fédéral connaît le même système, les juges fédéraux étant élus par l'Assemblée fédérale). Il est possible d'instituer, comme cela existe déjà pour les juges cantonaux, un tribunal neutre chargé des mesures disciplinaires le cas échéant ;
- désignation par l'Exécutif, soit le Gouvernement ou le Chef d'Etat : c'est le cas en France (et dans une moindre mesure en Allemagne), ce système postulant alors l'inamovibilité ou la non-rééligibilité (avec une possibilité de sanctions disciplinaires) des élus pour garantir leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions sans crainte d'être sanctionnés par une non-renomination du fait que l'on effectue avec trop de zèle son travail.

A titre personnel, l'élection par le Grand Conseil me paraît être une bonne solution, car les organes contrôlés relèvent de l'Exécutif et non du Législatif et la nomination des magistrats par celui-ci ne doit ainsi pas entraver le travail de ces derniers par des pressions provenant de l'organe de désignation. Le troisième système évoqué ci-dessus assure aussi, grâce à l'inamovibilité ou la non-renomination (sous réserve de sanctions disciplinaires), un exercice indépendant de la fonction, mais il ne paraît guère adapté à nos traditions juridiques. Quant au premier système, soit l'élection par le peuple, il paraît bien correspondre à la tradition genevoise, mais il pourrait alors être accompagné d'une possibilité de sanctions disciplinaires, soit par le Conseil de la magistrature, soit par un tribunal neutre ad hoc composé pour l'occasion.

En définitive, les trois systèmes de désignation sont possibles, pour autant que les modalités correspondantes soient prises en ce qui concerne le maintien en place des magistrats.

## Partie LSGAF

*Date de dépôt: 3 mai 2005*  
*Messagerie*

### ***Rapport de M. David Hiler***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

L'institution d'une Cour des comptes conduit inévitablement à modifier la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (ci-après LSGAF). Le département des finances a présenté des propositions datées du 20 janvier 2004. Ces propositions concernaient aussi bien l'articulation de l'audit interne (Inspection des finances) par rapport à la Cour des Comptes que l'établissement d'une nouvelle systématique, d'améliorations formelles. Le Département a également fait des suggestions d'adjonctions sur quelques points précis.

La commission a immédiatement reconnu la qualité du travail effectué par M<sup>me</sup> Arlette Stieger, du service juridique du département des finances. La commission a toutefois été extrêmement attentive à ce que l'établissement d'une Cour des comptes ne remette pas en cause les prérogatives du Grand Conseil, de ses commissions et de l'Inspection cantonales des finances.

A quelques reprises, on a pu croire que les travaux de la commission des finances sur les projets de loi 8447 et 8448 pourraient s'enliser à cause de divergences portant sur la LSGAF. Le risque était d'autant plus grand que, techniquement, les débats étaient très difficiles à mener. Il faut ici rendre hommage à tous les commissaires et à la cheffe du département des finances qui ont consenti des efforts considérables pour arriver à un accord général. Il faut également rendre hommage à l'agilité d'esprit et la créativité du président de la commission, M. Renaud Gautier, qui a dû trouver, dans l'organisation des débats, des solutions originales pour mener le projet à bon port. Le cheminement assez particulier, souple jusqu'à l'informel parfois, suivi par la commission pour arriver à ses fins n'a pas facilité la rédaction d'un rapport compréhensible pour ceux qui n'ont pas suivi les travaux de la commission (et même à vrai dire pour ceux qui les ont suivis). Le rapporteur s'est efforcé d'être synthétique et mettre l'accent sur le fond des problèmes soulevés. Dans l'exposé des décisions de la commission il a, sauf en un cas,

suivi l'ordre de la loi telle qu'elle ressort des travaux de la commission. Par souci de simplification on n'a retenu que le **vote final** sur les articles.

Pour la commission, la difficulté principale a été de comparer le texte actuel avec le texte proposé par le département des finances, le changement de systématique rendant l'approche très complexe. Sous la présidence de M. Renaud Gautier, la commission a tout d'abord pris attentivement connaissance du texte proposé par le département lors de ses séances du 21 et 28 janvier, obtenant tous les éclaircissements nécessaires. Le projet du département des finances a été adapté, sans décision formelle, pendant cette phase préparatoire pour tenir compte d'un certain nombre de remarques des commissaires.

C'est l'article 5 du projet du département des finances qui a tout de suite posé problème et conduit une majorité de la commission à se montrer extrêmement méfiante à l'égard de propositions qui diminuaient les prérogatives du Grand Conseil. La majorité a jugé que cet article revenait à mettre l'Inspection sous l'autorité hiérarchique du Conseil d'Etat, diminuant à la fois l'indépendance de l'Inspection et le pouvoir des commissions du Grand Conseil, un point de vue vivement contesté par la cheffe du département des finances.

Lors de sa séance du 24 février 2004, la commission a commencé la discussion et le vote article par article. Entre-temps, le département avait fait quelques nouvelles propositions allant dans le sens des vœux exprimés par la commission concernant notamment l'indépendance de l'Inspection cantonale des finances. A ce stade, M<sup>me</sup> Grobet-Wellner a annoncé avoir établi deux tableaux comparatifs (loi actuelle, propositions initiales du département des finances, amendements) pour permettre à la commission d'avoir une vue claire sur les enjeux du débat. Dès lors, la commission a travaillé sur la base des propositions mises à jour du département des finances et s'est prononcée sur un certain nombre de propositions de modifications de M<sup>me</sup> Grobet-Wellner. Certaines d'entre elles revenaient simplement à conserver le texte de la loi actuelle en vigueur.

A ce stade, un nouveau problème s'est posé : dans quel ordre traiter les articles, celui de la loi actuelle (selon le tableau de M<sup>me</sup> Grobet-Wellner) ou selon la systématique nouvelle proposée par le Département. Une discussion générale s'est engagée pendant laquelle il s'est confirmé qu'une majorité de la commission (AdG, S, Ve, UDC) considérait que le Conseil d'Etat cherchait à réduire les prérogatives du Grand Conseil et à diminuer l'indépendance de l'Inspection.

Pour aller de l'avant, il fut décidé de trancher préalablement sur l'article 5, alinéa 1 et 2, qui posait les questions de principe.

Mis au voix, **l'article 5, alinéa 1**, proposé par le Conseil d'Etat, fut alors **refusé** par 7 voix contre (1 UDC, 2 Ve, 2 S, 2 AdG), 6 voix pour (3 L, 2 PDC, 1 R) et 1 abstention (1 R)

Mis au voix, **l'article 5, alinéa 2**, proposé par le Conseil d'Etat fut de même **refusé** par 7 voix contre (1 UDC, 2 Ve, 2 S, 2 AdG), 6 voix pour (3 L, 2 PDC, 1 R) et 1 abstention (1 R).

**L'article 5**, proposé par Mme Grobet-Wellner, fut alors voté sous la réserve que la rédaction pourrait être revue ultérieurement. Il fut accepté par 7 voix pour (1 UDC, 1 R, 2 Ve, 2 S, 2 AdG), 3 voix contre (1 L, 2 PDC) et 3 abstentions (2 L, 1 R).

Dès lors, les choses se sont simplifiées. La commission a décidé de conserver la systématique proposée par le Conseil d'Etat et M<sup>me</sup> Grobet-Wellner et l'auteur des ces lignes se sont lancés dans un exercice de « couper-déplacer-coller » qui fait honneur à leur maîtrise de la bureautique et à leur infinie patience. Ces nouveaux tableaux comparatifs ont permis à la commission d'avancer plus rapidement.

Voici maintenant, article par article, les décisions prises par la commission. Le texte reproduit est le texte final, le vote indiqué est le vote final et le commentaire indique sous une forme succincte quels ont été les enjeux de la discussions, lorsque discussion il y eut. Il convient de noter à ce stade que près de la moitié des articles ont été adoptés sans débat.

## **Titre I Système de contrôle interne (système qualité)**

### **Article 1 But**

<sup>1</sup> Les entités visées à l'article 11 de la présente loi (ci-après, entités) mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure, dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés aux articles 2 et 3 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993. Le système de contrôle interne est complété par un contrôle transversal des flux financiers et de la gestion des ressources humaines.

<sup>2</sup> Les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.

*Cet article n'a pas fait l'objet d'un débat pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 1** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 2 AdG).

## **Article 2 Définition**

<sup>1</sup> Le système de contrôle interne est un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci.

<sup>2</sup> La mise en place et la maintenance du système de contrôle interne incombe à la direction des entités et au département des finances, en ce qui concerne le contrôle transversal.

*Cet article n'a pas fait l'objet d'un débat pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, l'Article 2 est accepté à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 2 AdG).

## **Article 3 Certification**

Toute entité est encouragée à soumettre son système de contrôle interne à une autorité de certification désignée par le Conseil d'Etat.

*Cet article n'a pas fait l'objet d'un débat pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, l'Article 3 est accepté à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 2 AdG).

# **Titre II Surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat**

## **Chapitre I Organe de surveillance**

### **Position, organisation et objectifs de l'organe de surveillance**

Mis aux voix, le **titre du Chapitre I** est accepté à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 2 AdG).

#### **Article 4            Organe de la surveillance**

La surveillance de la gestion administrative et financière des entités est assurée par l'inspection cantonale des finances (ci-après : l'inspection).

*Cet article n'a pas fait l'objet d'un débat pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 4** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 2 AdG).

#### **Article 5            Position de la surveillance**

<sup>1</sup> L'inspection est autonome et indépendante; dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, elle est uniquement soumise à la loi.

<sup>2</sup> L'inspection dépend hiérarchiquement du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

<sup>3</sup> L'inspection est administrativement rattachée au département des finances.

<sup>4</sup> Elle assiste le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, dans l'exercice de leur haute surveillance de l'administration, ce dernier agissant au travers de la commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion.

<sup>5</sup> L'inspection règle elle-même son organisation et son mode de fonctionnement dans un règlement interne ainsi que son programme annuel d'audit au sens de l'article 14.

<sup>6</sup> Le règlement et le programme sont remis pour information au Conseil d'Etat, à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion.

<sup>7</sup> 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 11 de la présente loi.

*Voir la relation du débat ci-dessus*

Mis aux voix, l'**Article 5** dans son ensemble est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 2 AdG).



## Article 6 Objectifs

L'inspection a pour mission, en particulier:

- a) de s'assurer que l'information financière fournie par les entités présente notamment les caractéristiques de clarté, de sincérité, d'exactitude et de transparence et soit conforme aux prescriptions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève du 7 octobre 1993;
- b) de s'assurer que le système organisationnel et de gestion des entités présente les caractéristiques d'efficacité et d'efficience et soit conforme aux prescriptions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993;
- c) de permettre aux entités d'atteindre leurs objectifs, en évaluant, par une approche systématique et méthodique, leurs processus de management des risques, de contrôle et de gestion et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité;
- d) d'être un pôle de compétence en matière de systèmes de gestion, de normes comptables et de finance.

*La commission a décidé de maintenir dans cet article les notions de contrôle d'efficience et d'efficacité. L'efficacité mesure la capacité à atteindre un objectif, l'efficience tient compte des ressources engagées pour atteindre l'objectif poursuivi. Un service peut être efficace mais peu efficient.*

Mis aux voix, l'**Article 6** est accepté à l'**unanimité** (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 2 AdG).

## Article 7 Organisation

<sup>1</sup> L'inspection soumet au Conseil d'Etat et au Grand Conseil son budget annuel qui est inscrit au budget de l'Etat dans une rubrique spécifique à cet effet.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat nomme le directeur de l'inspection, après accord de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion.

<sup>3</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, agissant d'entente avec le Département des finances, la compétence de procéder à l'engagement des membres du personnel de l'inspection n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.

<sup>4</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 et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997.

<sup>5</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.

*Concernant l'alinéa 1, la majorité de la commission a jugé que le budget de l'Inspection devrait être soumis au Conseil d'Etat et au Grand Conseil.*

*Concernant l'alinéa 2, la commission était unanime à considérer que la nomination du directeur de l'Inspection devait faire l'objet d'un « accord » et non d'une « ratification » de la commission des finances et la commission de contrôle de gestion. En revanche, sa majorité a renoncé à exiger cet accord pour le personnel de l'Inspection ou même pour le personnel d'encadrement. Dans sa majorité, la commission a estimé que les commissions du Grand Conseil n'étaient pas en mesure d'exercer un droit de veto pertinent sur tous les engagements effectués par le directeur de l'inspection dans des délais suffisamment rapides. La question de savoir si un tel droit de veto aurait été conciliable avec la volonté d'assurer l'indépendance de l'Inspection a également été posée.*

*A l'alinéa 4, la commission a constaté que la loi actuelle qui donnait des compétences aux commissions du Grand Conseil pour la fixation de l'échelle de traitement des collaborateurs de l'Inspection n'était pas appliquée, ni sans doute applicable et qu'il convenait donc d'en revenir à une répartition plus usuelle des compétences entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.*

Mis aux voix, l'**Article 7** en son entier est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 2 S, 2 AdG).

## **Article 8**            **Appel à des experts**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Si les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir sans délai l'inspection.

<sup>3</sup> L'inspection procède ensuite en application de l'article 18.

<sup>4</sup> Les experts, les autres mandataires et le personnel des sociétés fiduciaires sont soumis au secret de fonction 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>5</sup> L'obligation de garder le secret subsiste après la fin de leur mandat.

<sup>6</sup> L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2 du code pénal, à lever le secret de fonction est le bureau du Grand Conseil pour les informations dont la connaissance a été acquise lors de missions confiées par la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion et le Conseil d'Etat dans les autres cas.

<sup>7</sup> Le Conseil d'Etat, 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.

*Cet article n'a pas fait l'objet d'un débat de fond pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 8** dans son entier est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 1 AdG).

## **Chapitre II      Critères et principes applicables à l'exercice de la surveillance**

### **Article 9            Critères et principes**

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.

*Cet article n'a pas fait l'objet d'un débat de fond pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 9** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Article 10          Normes applicables**

L'inspection applique, notamment:

- a) les normes d'audit de la Chambre fiduciaire suisse;
- b) les International Standards on Auditing (ISA) éditées par l'IFAC (Fédération internationale des experts comptables);

- c) les normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne éditées par l'IIA (Institut of internal Auditors);
- d) les normes et les bonnes pratiques publiées par l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association)

*La teneur de cet article n'a pas fait l'objet d'un débat pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, **l'Article 10** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Article 11          Entités concernées**

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 subvention au sens de l'article 35 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

*La teneur de cet article n'a pas fait l'objet d'un débat pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, **l'Article 11** est **accepté à l'unanimité** (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Article 12          Compétences**

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 (y compris le contrôle interne transversal);
- d) la coordination des activités de révision exercées par des organes internes ou externes désignés;

- e) l'examen des systèmes de contrôle de gestion;
- f) le suivi des mesures correctives;
- g) l'élaboration de règles et de procédures fournissant un cadre à l'activité d'audit;
- h) la participation à l'élaboration de règles et de procédures relatives au système de contrôle interne à savoir notamment le contrôle, la révision, la comptabilité, le service des paiements et la tenue des inventaires;
- i) la participation à l'élaboration de préavis sur toutes les questions qui touchent la surveillance financière.

*La lettre e a fait l'objet d'un débat approfondi : la commission a dû trancher entre deux formulations qui peuvent paraître très proches, mais qui relèvent en fait de deux conceptions du travail de l'Inspection. Pour la majorité, suivant en cela le vœu du directeur de l'Inspection, le contrôle de gestion stricto sensu relève des départements. Le rôle de l'Inspection est de vérifier, contrôler, critiquer et émettre des suggestions sur le fonctionnement du système. Il est très important de distinguer les missions de contrôle de gestion de la fonction de « contrôle du contrôle » de l'Inspection. Les départements ont pris beaucoup de retard dans l'établissement du contrôle de gestion et le travail du parlement est d'exiger qu'ils prennent cette tâche au sérieux. L'idée que l'Inspection pourrait se substituer à eux est totalement irréaliste. La minorité au contraire estimait que la formulation retenue était trop restrictive.*

Mis aux voix, l'**Article 12** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Article 13 Révision des comptes annuels de l'Etat**

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

<sup>2</sup> Il peut être fait appel à l'inspection lors des délibérations des organes chargés d'élaborer le budget, d'examiner les comptes de l'Etat ou de statuer sur toute question financière.

*La teneur de cet article n'a pas fait l'objet d'un débat de fond pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 13** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 1 AdG).

## Article 14 Programme d'audit

<sup>1</sup> L'inspection établit une planification qui s'étend à l'ensemble des entités et est propre à définir des priorités par rapport aux objectifs poursuivis.

<sup>2</sup> Les ordres de priorité sont établis notamment sur la base d'une analyse des risques.

<sup>3</sup> L'inspection remet son programme annuel au Conseil d'Etat, à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion. Demeure réservée pour l'inspection la possibilité d'inclure ultérieurement dans son programme d'autres audits à caractère prioritaire:

a) selon ses propres choix ponctuels;

b) sur mandat conféré par le Conseil d'Etat;

c) sur mandat conféré par la Commission des finances ou la Commission de contrôle de gestion.

*Concernant, l'alinéa 3, lettre c, une discussion confuse s'est engagée sur le fait de savoir si le Grand Conseil pouvait conférer un mandat autrement que par le biais de ses Commissions des finances ou de contrôle de gestion. Par souci de cohérence avec les autres articles de la loi, la majorité a opté pour la formule ci-dessus.*

Mis aux voix, l'**Article 14** dans son entier est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 1 AdG).

## Article 15

<sup>1</sup> L'inspection est en droit de demander à chaque entité contrôlée, la communication de tout dossier, document ou renseignement propres à l'exercice de son activité.

<sup>2</sup> Les entités contrôlées doivent en outre lui prêter leur plein appui lors de l'exécution de ses tâches, en particulier lui accorder un droit d'accès aux données, y inclus les données personnelles nécessaires à l'exercice de la surveillance, dans les limites de la législation sur la protection des données.

<sup>3</sup> Les dispositions légales sur le maintien du secret, y compris le secret fiscal, ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'inspection, agissant dans le cadre strict de ses attributions définies par la présente loi. Les secrets protégés par la législation fédérale sont réservés. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

<sup>4</sup> Le directeur et les membres de l'inspection 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.

*Les deux premiers alinéas ont été acceptés sans discussion par la commission. En revanche, les alinéas 3 et 4 ont fait l'objet d'une discussion nourrie. La question était d'importance dans la mesure où elle porte sur les secrets qui peuvent être opposés à l'Inspection cantonale des finances. La commission a jugé qu'il était essentiel que l'Inspection puisse avoir un libre accès pour vérifier la qualité des taxations par exemple, ce qui implique que tout le personnel soit soumis au secret fiscal. La difficulté a été de trouver une formulation qui garantisse cette possibilité, sans donner pour autant la possibilité à l'Inspection d'enquêter sur le contribuable, une compétence qui n'est d'ailleurs pas réclamée par l'Inspection. M<sup>me</sup> Grobet-Wellner et la juriste du département ont finalement trouvé une formule qui maintienne les droits prévus jusqu'ici pour l'Inspection sans qu'il lui soit possible de faire un travail de « fouille » dans les déclarations personnelles. La formulation suivante a fait l'objet d'un large consensus.*

Mis aux voix, l'**Article 15** est **accepté** par 10 voix pour (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 Ve, 2 S) et 1 abstention (1 AdG).

## **Article 16 Examen des systèmes de contrôle interne**

L'inspection s'assure de l'efficacité des systèmes de contrôle internes et pourvoit à leur coordination. Elle peut se prononcer sur la pertinence des directives techniques, en particulier sur les méthodes de travail et les procédures. Les entités communiquent à l'inspection la liste de leurs programmes de contrôle annuels envisagés ainsi que leurs rapports; elles lui annoncent immédiatement toute irrégularité constatée.

*La teneur de cet article n'a pas fait l'objet d'un débat de fond pendant les travaux de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 16** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 2 AdG).

## **Article 17      Relations de service**

<sup>1</sup> L'inspection correspond directement avec les entités contrôlées.

<sup>2</sup> Lorsque l'inspection constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance particulière, elle en informe sans délai le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat statue dans le délai d'un mois, en particulier sur les mesures à prendre ou déjà prises. Il communique, dans le même délai, à la Commission des finances et la Commission de contrôle de gestion, l'information reçue de l'Inspection ainsi que les dispositions qu'il a prises.

*La commission a fixé un délai au Conseil d'Etat d'un mois pour communiquer des informations concernant des dysfonctionnements graves qu'il aurait reçu de l'Inspection. Le but est de laisser au Conseil d'Etat prendre connaissance du dossier et prendre les mesures urgentes qui sont de son ressort. De par la séparation des pouvoirs le Conseil d'Etat doit conserver ses prérogatives de gouvernement. En revanche, un délai d'ordre a été fixé pour éviter que le Conseil d'Etat puisse dissimuler pendant une période prolongée l'existence d'un grave problème.*

Mis aux voix, l'**Article 17** dans son entier est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 2 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 2 AdG).

## **Chapitre III      Rapports, droit d'être entendu, mesures correctives et autorité de recours**

### **Article 18      Rapports concernant les entités contrôlées**

<sup>1</sup> Toute intervention de l'inspection donne lieu à un rapport écrit. L'inspection peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.

<sup>2</sup> Préalablement à la rédaction finale de son rapport, l'inspection clôt son examen par un dernier entretien 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.

<sup>3</sup> Les rapports ne sont pas publics et ne peuvent pas être consultés par des tiers. Ils demeurent confidentiels à leur destinataire et sont remis, munis du sceau de la confidentialité:

- a) au chef du département dont dépend l'entité examinée, qui le communique à l'entité concernée;
- b) à l'autorité qui a ordonné le contrôle ;



- c) au président du Conseil d'Etat;
- d) au chef du Département des finances;
- e) à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion;
- f) au président de la Cour des comptes.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat, la Commission des finances et la commission de contrôle de gestion peuvent, sous leur propre nom, publier des éléments de ces rapports qu'ils estiment importants, en respectant l'anonymat des personnes concernées.

*Concernant le premier alinéa, la commission a eu un débat nourri sur la question de savoir s'il était nécessaire ou non de prévoir dans la loi la notion de « rapport intermédiaire ». Finalement, chacun s'est rallié à la formulation proposée par un commissaire libéral. Il a été admis qu'il était nécessaire que l'Inspection ait l'obligation de faire un rapport écrit sur chacune de ses interventions. Dans certains cas, il apparaît nécessaire et souhaitable que l'Inspection établisse des rapports intermédiaires de sorte que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil aient rapidement en mains les éléments nécessaires pour prendre les mesures correctives, selon leurs compétences respectives.*

*La commission a également envisagé plusieurs solutions pour l'alinéa 2. L'objectif recherché est que les responsables des services puissent se prononcer sur les conclusions de l'Inspection avant la rédaction finale du rapport. Un commissaire a souligné à juste titre que, dans certains cas, les réponses données par les personnes auditionnées peuvent changer la nature du rapport avec l'apparition de nouvelles informations. On respecte ainsi la possibilité du droit d'être entendu. Il va de soit d'autre part qu'une entité ne peut se prononcer que sur un projet de rapport rédigé.*

Mis aux voix, **l'Article 18** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 2 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 2 AdG).

### **Article 19 Rapport annuel d'activité**

<sup>1</sup> Au début de chaque année, soit jusqu'au 30 avril, l'inspection adresse au Conseil d'Etat, à la Commission des finances, à la Commission de contrôle de gestion, à la Commission d'évaluation des politiques publiques et au président de la Cour des comptes 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 ;
- d) les audits en cours.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat, la Commission des finances et la Commission de contrôle de gestion peuvent appeler le directeur de l'Inspection à leur donner les renseignements complémentaires dont ils pourraient avoir besoin pour l'exercice de leur mandat.

*La commission a simplement tranché pour une énumération complète des organismes habilités à recevoir le rapport de l'inspection et à poser des questions à son directeur.*

Mis aux voix, l'**Article 19** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 2 S, 2 AdG).

### **Article 20 Rapport relatif à la révision des comptes annuels de l'Etat**

<sup>1</sup> L'inspection présente au Grand Conseil un rapport écrit sur le résultat de sa vérification. Elle recommande l'approbation des comptes annuels avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Elle remet aussi une copie du rapport au président de la Cour des comptes pour information.

*Cet article n'a pas suscité un débat de fond au sein de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 20** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 2 S, 2 AdG).

### **Article 21 Rapports transmis à l'inspection**

La commission des finances et la Commission de contrôle de gestion, 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.

*Cet article n'a pas suscité un débat de fond au sein de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 21** proposé par le DF est **accepté**, à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 2 S, 2 AdG).

### **Article 22 Mesures correctives et autorités de recours**

<sup>1</sup> Les mesures correctives relevant de la tenue des comptes et de l'adéquation du système de contrôle interne aux missions et à la structure de chaque entité sont obligatoires.

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

<sup>3</sup> En cas de désaccord entre l'inspection et le département auquel ou de l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée au sujet des mesures correctives à mettre en œuvre, le différend est porté devant le Conseil d'Etat pour qu'il tranche. La décision est communiquée à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion.

*La commission n'a apporté qu'une modification grammaticale à cet article.*

Mis aux voix, l'**Article 22** dans son entier est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 2 S, 2 AdG).

## **Chapitre IV Missions accomplies par le Conseil d'Etat, par le Grand Conseil ou confiées à des tiers**

### **Article 23 Missions accomplies par le Conseil d'Etat ou confiées à des tiers**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut procéder lui-même ou confier à un service de l'Etat ou à des mandataires externes spécialisés, des missions d'organisation ou relevant des compétences de l'Inspection.

<sup>2</sup> 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. L'Inspection procède à des contrôles complémentaires si elle l'estime nécessaire.

<sup>3</sup> Si les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir sans délai l'inspection et l'autorité qui a donné le mandat. L'article 8, alinéas 4 et 5, est applicable. L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le Conseil d'Etat.

*Cet article n'a pas suscité un débat de fond au sein de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 23** dans son entier est **accepté** par 8 voix pour (1 UDC, 2 L, 1 PDC, 1 R, 1 Ve, S), 3 abstentions (2 AdG, 1 R) et voix contre (1 L).

#### **Article. 24 Missions accomplies par le Grand Conseil ou confiés à des tiers**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil, à travers les Commissions des finances et de contrôle de gestion peut procéder lui-même à des missions relevant des compétences de l'Inspection ou les confier à des mandataires externes spécialisés.

<sup>2</sup> 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 11 de la présente loi.

<sup>3</sup> Afin d'exercer leurs prérogatives, la Commission des finances et la Commission de contrôle de gestion bénéficient des pleins pouvoirs pour procéder à toutes investigations utiles de manière à mener à bien leur tâche. Les deux commissions peuvent désigner à cet effet des délégations de leurs membres chargées de procéder en tout temps à des investigations sur place après en 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 11. La personne concernée est tenue de répondre à leurs convocations.

<sup>4</sup> Les dispositions légales sur le maintien du secret de fonction ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis des commissions et délégations précitées. Les autres secrets protégés par la législation fédérale et cantonale sont réservés. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

*Cet article n'a pas suscité un débat de fond au sein de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 24** dans son entier est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 1 Ve, 2 S, 2 AdG).

**Article 25 Secret de fonction des mandataires externes**

<sup>1</sup> Les experts, les autres mandataires et le personnel des sociétés fiduciaires sont soumis au secret de fonction 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 de leur mandat.

<sup>3</sup> L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le Bureau du Grand Conseil pour les informations dont la connaissance a été acquise lors de missions confiées par la Commission des finances ou la Commission de contrôle de gestion.

*Cet article n'a pas suscité un débat de fond au sein de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 25** dans son entier est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 2 S, 2 AdG).

**Chapitre V Missions accomplies par des experts ou fiduciaires mandatés**

Mis aux voix, le **nouveau titre du Chapitre V** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 1 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

**Article 26 Par des mandataires externes spécialisés**

<sup>1</sup> Les entités ou organes des institutions ou sociétés visés à l'article 11, lettres d et e, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confient directement des missions de contrôle à des mandataires externes spécialisés.

<sup>2</sup> Les entités ou organes des entités visées à l'article 11, lettres b et c, peuvent également, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confier des missions d'organisation à des mandataires externes.

<sup>3</sup> Les rapports établis par les mandataires externes sont communiqués au Conseil d'Etat, à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion, à l'autorité qui a confié le mandat ainsi qu'à l'Inspection.

*Cet article n'a pas suscité un débat de fond au sein de la commission.*

Mis aux voix, l'**Article 26** dans son entier est accepté par 11 voix pour (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S) et 1 abstention (1 AdG).

### **Titre III                    Evaluation des politiques publiques**

#### **Article 27 Principes**

Il est créé une Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après : Commission d'évaluation), chargée de seconder le Conseil d'Etat, la Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances du Grand Conseil dans leurs tâches d'évaluation des politiques des entités énumérées à l'article 11 de la présente loi.

*Les articles considérant la Commission d'évaluation n'ont pas fait l'objet d'un débat.*

Mis aux voix, l'**Article 27** dans son entier est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

#### **Article 28 Mise en œuvre**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation agit en principe sur la base et dans le cadre de mandats, limités dans le temps, qui lui sont confiés soit par le Conseil d'Etat, soit par la Commission de contrôle de gestion ou la Commission des finances du Grand Conseil.

<sup>2</sup> De tels mandats peuvent porter notamment sur :

- a) l'évaluation des politiques publiques du point de vue des principes de la proportionnalité et de la subsidiarité;
- b) l'évaluation de l'organisation des administrations et entités publiques en regard des buts que le législateur leur assigne;
- c) l'évaluation du rapport coût/utilité des prestations et des dépenses consenties par rapport aux effets escomptés.

<sup>3</sup> La commission d'évaluation peut engager de son propre chef un projet d'évaluation, après en avoir informé le Conseil d'Etat et avoir discuté avec lui le but, la portée et les modalités d'exécution du mandat. Elle en informe également la Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances.

Mis aux voix, l'**Article 28** dans son entier est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 2 S, 2 AdG).

### **Article 29 Relations avec les autorités**

La Commission d'évaluation entretient des contacts réguliers et suivis avec le Conseil d'Etat, la Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances.

Mis aux voix, l'**Article 29** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG)

### **Article 30 Relations avec l'Inspection**

Le président de la Commission d'évaluation reçoit personnellement les rapports de l'Inspection. Il juge de l'opportunité de les diffuser aux membres de la commission d'évaluation.

Mis aux voix, l'**Article 30** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG)

### **Article 31 Composition**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation est composée de 16 membres désignés par le Conseil d'Etat, après consultation de la Commission de contrôle de gestion et de la Commission des finances du Grand Conseil.

<sup>2</sup> Les membres sont choisis parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et qui se sont acquis par leur formation ou leur expérience une large autorité dans le domaine de la gestion économique et politique.

<sup>3</sup> Ces personnes sont indépendantes. Elles ne peuvent appartenir en particulier ni à l'administration cantonale, ni aux pouvoirs politiques de l'Etat de Genève, ni aux conseils d'entités dépendant à un titre ou à un autre de l'Etat, ni à l'administration d'établissements de droit privé dans lesquels l'Etat détient une participation lui conférant une influence prépondérante.

<sup>4</sup> Les membres de la commission d'évaluation sont assermentés.

Mis aux voix, l'Article 31 est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Article 32 Durée du mandat**

<sup>1</sup> Les membres de la Commission d'évaluation sont désignés pour une période de 8 ans non renouvelable.

<sup>2</sup> L'organe est renouvelé par moitié tous les 4 ans.

Mis aux voix, l'Article 32 est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Article 33 Nomination du président**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat nomme pour 4 ans le président de la Commission d'évaluation parmi les membres de celle-ci après consultation de la Commission de contrôle de gestion et de la Commission des finances. Il est rééligible une fois.

<sup>2</sup> La Commission d'évaluation règle elle-même son organisation interne et son mode de fonctionnement.

Mis aux voix, l'Article 33 est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Article 34 Secrétariat**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation dispose des services d'un secrétaire permanent, qualifié dans les domaines de l'audit et de l'évaluation des politiques, qui dépend administrativement du département des finances.

<sup>2</sup> Le secrétaire de la Commission d'évaluation a le statut d'agent spécialisé.

Mis aux voix, l'Article 34 est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Article 35 Honoraires**

Les honoraires des membres de la commission sont fixés par le Conseil d'Etat.

Mis aux voix, l'Article 35 est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).



**Article 36 Secret**

<sup>1</sup> Les membres de la Commission d'évaluation sont tenus au secret de fonction, de même que les personnes qui les assistent. 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> Ils sont également tenus de garder le secret même après la fin de leur mandat.

Mis aux voix, l'**Article 36** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

**Article 37 Désistement**

Les membres de la Commission d'évaluation doivent se désister lorsque l'exécution du mandat met en cause directement ou indirectement leur intérêt personnel ou celui de l'institution ou de l'entreprise dans laquelle ils travaillent ou exercent une fonction de direction ou d'administration.

Mis aux voix, l'**Article 37** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

**Article 38 Experts**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation peut s'entourer de l'avis d'experts si elle juge nécessaire leur intervention pour l'exécution d'un mandat d'évaluation.

<sup>2</sup> Dans ce cas, elle établit un budget qu'elle soumet à l'approbation du Conseil d'Etat.

**Article 39 Auditions**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation établit la liste des personnes qu'elle souhaite auditionner dans le cadre de l'exécution d'un mandat. Elle adresse cette liste au conseiller d'Etat concerné, une semaine au moins avant l'audition.

<sup>2</sup> Les personnes interrogées reçoivent le procès-verbal de l'audition. Elles peuvent apporter des observations à ce document dans un délai de 5 jours après réception.

**Droit de réplique**

<sup>3</sup> Une fois que la Commission d'évaluation a rédigé ses recommandations, elle les adresse à la direction des entités directement concernées. Celle-ci dispose d'un mois pour présenter son avis qui est consigné en annexe du rapport de la commission d'évaluation.

Mis aux voix, l'**Article 39** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

#### **Article 40 Rapports**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation adresse ses rapports au Conseil d'Etat et au Grand Conseil.

<sup>2</sup> Le rapport mentionne la méthode de travail, dresse la liste des personnes auditionnées et présente des recommandations et des propositions, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre.

<sup>3</sup> Au cas où l'exécution du mandat requiert un délai prolongé, la Commission d'évaluation peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.

<sup>4</sup> Préalablement à l'établissement de son rapport, la Commission d'évaluation fait connaître au Conseil d'Etat ou au conseiller d'Etat intéressé les conclusions auxquelles elle aboutit.

<sup>5</sup> Une fois par an au moins, le Conseil d'Etat renseigne le Grand Conseil et la Commission d'évaluation sur les mesures qu'il a prises pour faire suite aux conclusions et propositions contenues.

Mis aux voix, l'**Article 40** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

#### **Article 41 Suite d'un rapport demandé par la Commission de contrôle de gestion ou la Commission des finances**

<sup>1</sup> Lorsque la Commission de contrôle de gestion ou la Commission des finances du Grand Conseil confie elle-même un mandat à la Commission d'évaluation, elle met en délibération le rapport.

<sup>2</sup> Elle transmet ensuite ce rapport au Conseil d'Etat pour qu'il se prononce par écrit à ce sujet.

<sup>3</sup> Si le rapport concerne une entité dépendant de l'Etat, ou qui, sans en dépendre, est subventionnée par lui, la réponse du Conseil d'Etat mentionne l'avis de l'entité en cause.

Mis aux voix, l'**Article 41** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Article 42 Rapport annuel**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation établit chaque année son rapport d'activité qu'elle adresse au Conseil d'Etat et au Grand Conseil avant le 30 avril.

<sup>2</sup> Le rapport annuel contient au moins le mandat et les conclusions des rapports déposés durant l'année.

Mis aux voix, l'**Article 42** est **accepté** à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S, 1 AdG).

### **Troisième débat**

Mis aux voix, la **LSGAF** telle qu'elle ressort des travaux de la commission est **approuvée**, le 17 mars 2004, à l'unanimité (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 Ve, 2 S, 2 AdG).

Mesdames et Messieurs, la Commission des finances vous recommande donc, à l'unanimité, d'approuver les modifications à la LSGAF telles qu'elles ressortent des travaux de la commission et sans leur apporter d'amendements. La solution retenue n'est certainement pas parfaite, mais sous cette forme elle a le grand mérite de rendre compatible la LSGAF avec l'institution de la Cour des comptes et d'apporter quelques clarifications bienvenues. Si d'autres améliorations devaient lui être apportées, il serait opportun qu'elles fassent l'objet d'un autre projet de loi.

# Projet de loi (8448)

## instituant une Cour des comptes

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

### Chapitre I            Objectifs

#### Art. 1            Buts

<sup>1</sup> La Cour des comptes a pour but d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés. La Cour des comptes effectue les contrôles de sa propre initiative, indépendamment des contrôles effectués, en vertu de la loi D 1 10 sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995, par l'Inspection cantonale des finances, par le Conseil d'Etat, par le Grand Conseil et par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

<sup>2</sup> La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées.

<sup>3</sup> Elle signale aux autorités compétentes les abus et autres irrégularités constatés.

<sup>4</sup> La Cour des comptes établit des rapports portant sur les contrôles qu'elle a opérés.

#### Art. 2            Démarches de tiers

<sup>1</sup> Toute personne peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques dont elle a connaissance et qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches. De même en est-il de toute entité soumise à la présente loi. La Cour des comptes décide librement si elle entend donner suite aux démarches dont elle a fait l'objet. Leurs auteurs ne peuvent pas intervenir dans les procédures de contrôle engagées par la Cour des comptes, celles-ci étant de nature non contentieuse.

<sup>2</sup> La Cour des comptes ne peut, toutefois, classer sans suite, ni sans explication, une démarche émanant du Grand Conseil, de la Commission des

finances ou de la Commission de contrôle de gestion, du Conseil d'Etat ou du pouvoir judiciaire.

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

Sont soumises aux contrôles effectués par la Cour des comptes les entités suivantes :

- a) les départements, la chancellerie et leurs services;
- b) l'administration du pouvoir judiciaire;
- c) le service du Grand Conseil;
- d) les institutions cantonales de droit public;
- e) les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent;
- f) les institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;
- g) les organismes privés bénéficiant d'une subvention de l'Etat.

## **Chapitre II Organisation**

### **Art. 4 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 Conseil général pour des périodes de six 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 laïque 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 siéger ensemble à la Cour des comptes des conjoints, des parents en ligne directe, des frères, des sœurs, des frères et sœurs, ainsi que des alliés au premier degré. 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>4</sup>Les magistrats doivent se récuser dans toute affaire où ils ont un lien d'intérêt.

## **Art. 5      Fonctionnement**

<sup>1</sup>La Cour des comptes est présidée, à tour de rôle, par les magistrats qui la composent, en commençant, lors de son installation, par le doyen d'âge.

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

<sup>3</sup>Le Grand Conseil exerce la haute surveillance de la Cour des comptes. Il approuve le budget, le rapport de gestion et les comptes annuels de la Cour, les comptes étant contrôlés au préalable par l'Inspection cantonale des finances.

<sup>4</sup>Le Grand Conseil, en adoptant le budget de fonctionnement de la Cour des comptes, fixe le montant des traitements des magistrats et les modalités de leur retraite.

## **Art. 6      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 approuvé par le Grand Conseil.

<sup>3</sup> Le personnel de la Cour est géré administrativement par l'Office du personnel de l'Etat, sur délégation de la Cour des comptes.

<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 et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 et la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973 (B 5 15). L'acte formel de nomination du personnel de la Cour est effectué par le Conseil d'Etat, sur préavis de la Cour des comptes.
- b) un statut de droit privé régi par le code fédéral des obligations, du 30 mars 1911 (220), 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 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.

## **Chapitre III Moyens**

### **Art. 7 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 dispose au surplus des mêmes moyens d'investigation que ceux dont dispose l'Inspection cantonale des finances en vertu de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995 (D 1 10). 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 conseiller d'Etat, en tant qu'autorité hiérarchique ou de surveillance de l'une des entités mentionnées à l'article 3, de l'ouverture d'une procédure de contrôle au sein de celle-ci.

<sup>3</sup> Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard de la Cour des comptes.

## **Art. 8      Contrôle**

<sup>1</sup> Le contrôle des entités concernées est exercé conformément aux dispositions de l'article 174A, alinéa 1, de la constitution de manière à vérifier:

- a) la régularité des comptes,
- b) la légalité des activités et des opérations,
- c) le bon emploi des crédits, fonds, biens et valeurs mis à disposition.

<sup>2</sup> Chaque contrôle fait l'objet d'un rapport détaillé.

<sup>3</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.

<sup>4</sup> Pendant toute la durée d'un contrôle, les magistrats de la Cour des comptes sont tenus au secret de fonction jusqu'à la publication du rapport y relatif.

## **Art. 9      Publicité des rapports**

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

<sup>2</sup> Elle y consigne ses observations, les conclusions de ses investigations, ~~et~~ les enseignements qui peuvent en être tirés 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 de 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. 10      Dénonciation aux autorités compétentes**

<sup>1</sup> La Cour des comptes dénonce au procureur général 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 de contrôles 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.

### **Art. 11      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation, qui intervient sitôt après l'approbation par le Conseil général de la constitutionnelle instituant la Cour des comptes (8447). Le Conseil d'Etat est chargé, dans les 15 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de ladite loi, de promulguer les présentes dans la forme et le terme prescrits.

### **Art. 12      Modifications à d'autres lois**

<sup>1</sup> La loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05), du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :

## **§ 7      Cour des comptes (nouveau)**

### **Art. 141      Mode et date (nouveau)**

L'élection des membres de la Cour des comptes a lieu conformément à l'article 141 de la constitution genevoise, au cours de la période allant du 15 avril au 31 mai.

### **Art. 142      Conditions (nouveau)**

<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 Cour des comptes. L'article 24, alinéas 5, 6 et 7, leur est en outre applicable à chaque élection générale, ou à une élection partielle pour les candidats qui se présentent pour la première fois à une fonction de magistrat à la Cour des comptes.

<sup>2</sup> Si un candidat est élu bien que ne remplissant pas ces conditions, le Conseil d'Etat prononce la nullité de son élection et il est procédé à une élection complémentaire pour pourvoir le siège vacant.

### **Art. 143      Acceptation (nouveau)**

Les magistrats élus doivent faire connaître au Conseil d'Etat, dans les 8 jours qui suivent la publication des résultats de l'élection, s'ils acceptent les fonctions qui leur sont confiées.

\* \* \* \*

<sup>2</sup> La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

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

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

- m) recevoir le serment des conseillers d'Etat, des magistrats du pouvoir judiciaire et de ceux de la Cour des comptes ;
- s) saisir la Cour des comptes. Cette compétence peut également être exercée par la Commission des finances ou la Commission de contrôle de gestion.

**Art. 21, al. 1, lettre f (nouvelle)**

<sup>1</sup> Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions :

- f) de magistrat de la Cour des comptes.

**Section 4 Commission des finances**

**Art. 201, al. 2, lettre d (nouvelle)**

<sup>2</sup> Elle est en outre saisie :

- d) des rapports de la Cour des comptes

**Section 4A Commission de contrôle de gestion**

**Art. 201A Composition et attributions (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une Commission de contrôle de gestion composée de 15 membres.

<sup>2</sup> Elle est chargée de manière permanente d'examiner et de surveiller :

- a) la gestion du Conseil d'Etat et l'activité de l'administration centralisée;
- b) la gestion et l'activité de l'administration décentralisée, notamment celles des établissements publics et autres fondations de droit public;
- c) la gestion et l'activité des organismes publics ou privés subventionnés par l'Etat ou dépendant de celui-ci;
- d) le respect des conditions de dotation faites par l'Etat.

<sup>3</sup> La Banque cantonale de Genève, les communes et les institutions qui en dépendent ne sont pas soumises à l'alinéa 2.

<sup>4</sup> La commission contrôle la réforme de l'Etat.

<sup>5</sup> Elle est en outre saisie de l'intégralité :

- a) des rapports de l'Inspection cantonale des finances;
- b) des rapports d'audit;
- c) des rapports de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques ;
- d) des rapports de la Cour des comptes.

<sup>7</sup> La commission peut, en vertu de l'article 24 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, procéder à toutes interventions utiles. Dans la mesure où elle le juge nécessaire pour accomplir sa tâche, elle a le droit de demander directement les renseignements et documents qu'elle juge utiles aux services et entités qu'elle est chargée de surveiller, sans que le secret de fonction ne lui soit opposable. Peuvent refuser de répondre les personnes dont le secret est protégé par la législation fédérale, à moins que le bénéficiaire du secret ne consente à la révélation.<sup>(45)</sup>

\* \* \* \*

<sup>3</sup> La loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes (A 2 40), du 24 février 1989, est modifiée comme suit :

#### **Art. 5 Poursuites pénales (nouvelle teneur)**

Des poursuites pénales contre les membres du Conseil d'Etat, les membres de la Cour des comptes et contre les magistrats du pouvoir judiciaire pour les infractions commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent être ouvertes qu'avec l'autorisation préalable du Grand Conseil, lequel délibère à huis clos.

\* \* \* \*

<sup>4</sup> La loi sur la gestion administrative et financière et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10), du 19 janvier 1995, est modifiée comme suit :

## **Titre I                    Système de contrôle interne (système qualité)**

### **Art. 1            But (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les entités visées à l'article 11 de la présente loi (ci-après, entités) mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure, dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés aux articles 2 et 3 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993. Le système de contrôle interne est complété par un contrôle transversal des flux financiers et de la gestion des ressources humaines.

<sup>2</sup> Les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.

### **Art. 2            Définition**

<sup>1</sup> Le système de contrôle interne est un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci.

<sup>2</sup> La mise en place et la maintenance du système de contrôle interne incombe à la direction des entités et au département des finances, en ce qui concerne le contrôle transversal.

### **Art. 3            Certification**

Toute entité est encouragée à soumettre son système de contrôle interne à une autorité de certification désignée par le Conseil d'Etat.

## **Titre II Surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat**

### **Chapitre I            Organe de surveillance**

#### **Position, organisation et objectifs de l'organe de surveillance**

#### **Art. 4 Organe de la surveillance**

La surveillance de la gestion administrative et financière des entités est assurée par l'inspection cantonale des finances (ci-après : l'inspection).

## **Art. 5 Position de la surveillance**

<sup>1</sup> L'inspection est autonome et indépendante; dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, elle est uniquement soumise à la loi.

<sup>2</sup> L'inspection dépend hiérarchiquement du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

<sup>3</sup> L'inspection est administrativement rattachée au département des finances.

<sup>4</sup> Elle assiste le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, dans l'exercice de leur haute surveillance de l'administration, ce dernier agissant au travers de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion.

<sup>5</sup> L'inspection règle elle-même son organisation et son mode de fonctionnement dans un règlement interne ainsi que son programme annuel d'audit au sens de l'article 14.

<sup>6</sup> Le règlement et le programme sont remis pour information au Conseil d'Etat, à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion.

<sup>7</sup> 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 11 de la présente loi.

## **Art. 6 Objectifs**

L'inspection a pour mission, en particulier:

- a) de s'assurer que l'information financière fournie par les entités présente notamment les caractéristiques de clarté, de sincérité, d'exactitude et de transparence et soit conforme aux prescriptions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève du 7 octobre 1993;
- b) de s'assurer que le système organisationnel et de gestion des entités présente les caractéristiques d'efficacité et d'efficience et soit conforme aux prescriptions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993;
- c) de permettre aux entités d'atteindre leurs objectifs, en évaluant, par une approche systématique et méthodique, leurs processus de management des risques, de contrôle et de gestion et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité;

- d) d'être un pôle de compétence en matière de systèmes de gestion, de normes comptables et de finance.

## **Art. 7 Organisation**

<sup>1</sup> L'inspection soumet au Conseil d'Etat et au Grand Conseil son budget annuel qui est inscrit au budget de l'Etat dans une rubrique spécifique à cet effet.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat nomme le directeur de l'Inspection, après accord de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion.

<sup>3</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, agissant d'entente avec le Département des finances, la compétence de procéder à l'engagement des membres du personnel de l'inspection n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.

<sup>4</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 et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997.

<sup>5</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.

## **Art. 8 Appel à des experts**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Si les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir sans délai l'Inspection.

<sup>3</sup> L'Inspection procède ensuite en application de l'article 18.

<sup>4</sup> Les experts, les autres mandataires et le personnel des sociétés fiduciaires sont soumis au secret de fonction 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>5</sup> L'obligation de garder le secret subsiste après la fin de leur mandat.

<sup>6</sup> L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le bureau du Grand Conseil pour les informations dont la connaissance a été acquise lors de missions confiées par la Commission des finances ou la Commission de contrôle de gestion et le Conseil d'Etat dans les autres cas.

<sup>7</sup> Le Conseil d'Etat, 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.

## **Chapitre II      Critères et principes applicables à l'exercice de la surveillance**

### **Art. 9      Critères et principes**

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.

### **Art. 10      Normes applicables**

L'inspection applique, notamment:

- a) les normes d'audit de la Chambre fiduciaire suisse;
- b) les International Standards on Auditing (ISA) éditées par l'IFAC (Fédération internationale des experts comptables);
- c) les normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne éditées par l'IIA (Institut of internal Auditors);
- d) les normes et les bonnes pratiques publiées par l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association).

### **Art. 11 Entités concernées**

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 subvention au sens de l'article 35 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

## **Art. 12 Compétences**

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 (y compris le contrôle interne transversal);
- d) la coordination des activités de révision exercées par des organes internes ou externes désignés;
- e) l'examen des systèmes de contrôle de gestion;
- f) le suivi des mesures correctives;
- g) l'élaboration de règles et de procédures fournissant un cadre à l'activité d'audit;
- h) la participation à l'élaboration de règles et de procédures relatives au système de contrôle interne à savoir notamment le contrôle, la révision, la comptabilité, le service des paiements et la tenue des inventaires;
- i) la participation à l'élaboration de préavis sur toutes les questions qui touchent la surveillance financière.

## **Art. 13 Révision des comptes annuels de l'Etat**

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

<sup>2</sup> Il peut être fait appel à l'Inspection lors des délibérations des organes chargés d'élaborer le budget, d'examiner les comptes de l'Etat ou de statuer sur toute question financière.

## **Art. 14 Programme d'audit**

<sup>1</sup> L'Inspection établit une planification qui s'étend à l'ensemble des entités et est propre à définir des priorités par rapport aux objectifs poursuivis.

<sup>2</sup> Les ordres de priorité sont établis notamment sur la base d'une analyse des risques.

<sup>3</sup> L'Inspection remet son programme annuel au Conseil d'Etat, à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion. Demeure réservée pour l'inspection la possibilité d'inclure ultérieurement dans son programme d'autres audits à caractère prioritaire:

- a) selon ses propres choix ponctuels;



- b) sur mandat conféré par le Conseil d'Etat;
- c) sur mandat conféré par la Commission des finances ou la Commission de contrôle de gestion.

### **Art. 15 Obligation des entités de renseigner, de collaborer et de donner accès aux données**

<sup>1</sup> L'inspection est en droit de demander à chaque entité contrôlée, la communication de tout dossier, document ou renseignement propres à l'exercice de son activité.

<sup>2</sup> Les entités contrôlées doivent en outre lui prêter leur plein appui lors de l'exécution de ses tâches, en particulier lui accorder un droit d'accès aux données, y inclus les données personnelles nécessaires à l'exercice de la surveillance, dans les limites de la législation sur la protection des données.

<sup>3</sup> Les dispositions légales sur le maintien du secret, y compris le secret fiscal, ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'inspection, agissant dans le cadre strict de ses attributions définies par la présente loi. Les secrets protégés par la législation fédérale sont réservés. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

<sup>4</sup> Le directeur et les membres de l'Inspection 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. 16 Examen des systèmes de contrôle interne**

L'Inspection s'assure de l'efficacité des systèmes de contrôle internes et pourvoit à leur coordination. Elle peut se prononcer sur la pertinence des directives techniques, en particulier sur les méthodes de travail et les procédures. Les entités communiquent à l'inspection la liste de leurs programmes de contrôle annuels envisagés ainsi que leurs rapports; elles lui annoncent immédiatement toute irrégularité constatée.

### **Art. 17 Relations de service**

<sup>1</sup> L'Inspection correspond directement avec les entités contrôlées.

<sup>2</sup> Lorsque l'Inspection constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance particulière, elle en informe sans délai le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat statue dans le délai d'un mois, en particulier sur les mesures à prendre ou déjà prises. Il communique, dans le même délai, à la Commission des finances et la Commission de contrôle de

gestion, l'information reçue de l'inspection ainsi que les dispositions qu'il a prises.

### **Chapitre III      Rapports, droit d'être entendu, mesures correctives et autorité de recours**

#### **Art. 18      Rapports concernant les entités contrôlées**

<sup>1</sup> Toute intervention de l'Inspection donne lieu à un rapport écrit. L'Inspection peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.

<sup>2</sup> Préalablement à la rédaction finale de son rapport, l'Inspection clôt son examen par un dernier entretien 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.

<sup>3</sup> Les rapports ne sont pas publics et ne peuvent pas être consultés par des tiers. Ils demeurent confidentiels à leur destinataire et sont remis, munis du sceau de la confidentialité:

- g) au chef du département dont dépend l'entité examinée, qui le communique à l'entité concernée;
- h) à l'autorité qui a ordonné le contrôle;
- i) au président du Conseil d'Etat;
- j) au chef du Département des finances;
- k) à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion;
- l) au président de la Cour des comptes.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat, la Commission des finances et la Commission de contrôle de gestion peuvent, sous leur propre nom, publier des éléments de ces rapports qu'ils estiment importants, en respectant l'anonymat des personnes concernées.

#### **Art. 19      Rapport annuel d'activité**

<sup>1</sup> Au début de chaque année, soit jusqu'au 30 avril, l'inspection adresse au Conseil d'Etat, à la Commission des finances, à la Commission de contrôle de gestion, à la Commission d'évaluation des politiques publiques et au président de la Cour des comptes 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 ;
- d) les audits en cours.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat, la Commission des finances et la Commission de contrôle de gestion peuvent appeler le directeur de l'Inspection à leur donner les renseignements complémentaires dont ils pourraient avoir besoin pour l'exercice de leur mandat.

### **Art. 20 Rapport relatif à la révision des comptes annuels de l'Etat**

<sup>1</sup> L'inspection présente au Grand Conseil un rapport écrit sur le résultat de sa vérification. Elle recommande l'approbation des comptes annuels avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Elle remet aussi une copie du rapport au président de la Cour des comptes pour information.

### **Art. 21 Rapports transmis à l'inspection**

La commission des finances et la Commission de contrôle de gestion, 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.

### **Art. 22 Mesures correctives et autorités de recours**

<sup>1</sup> Les mesures correctives relevant de la tenue des comptes et de l'adéquation du système de contrôle interne aux missions et à la structure de chaque entité sont obligatoires.

<sup>2</sup> Le délai de mise en œuvre est fixé par l'Inspection après consultation du département auquel ou de l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée.

<sup>3</sup> En cas de désaccord entre l'Inspection et le département auquel ou de l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée au sujet des mesures correctives à mettre en œuvre, le différend est porté devant le Conseil d'Etat pour qu'il tranche. La décision est communiquée à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion.

## **Chapitre IV Missions accomplies par le Conseil d'Etat, par le Grand Conseil ou confiées à des tiers**

**Art. 23 Missions accomplies par le Conseil d'Etat ou confiées à des tiers**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut procéder lui-même ou confier à un service de l'Etat ou à des mandataires externes spécialisés, des missions d'organisation ou relevant des compétences de l'inspection.

<sup>2</sup> 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. L'inspection procède à des contrôles complémentaires si elle l'estime nécessaire.

<sup>3</sup> Si les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir sans délai l'inspection et l'autorité qui a donné le mandat. L'article 8, alinéas 4 et 5, est applicable. L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le Conseil d'Etat.

**Art. 24 Missions accomplies par le Grand Conseil ou confiées à des tiers**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil, à travers les commissions des finances et de contrôle de gestion peut procéder lui-même à des missions relevant des compétences de l'Inspection ou les confier à des mandataires externes spécialisés.

<sup>2</sup> 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 11 de la présente loi.

<sup>3</sup> Afin d'exercer leurs prérogatives, la Commission des finances et la Commission de contrôle de gestion bénéficient des pleins pouvoirs pour procéder à toutes investigations utiles de manière à mener à bien leur tâche. Les deux commissions peuvent désigner à cet effet des délégations de leurs membres chargées de procéder en tout temps à des investigations sur place après en 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 11. La personne concernée est tenue de répondre à leurs convocations.

<sup>4</sup> Les dispositions légales sur le maintien du secret de fonction ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis des commissions et délégations précitées. Les autres secrets protégés par la législation fédérale et cantonale sont réservés. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

### **Art. 25 Secret de fonction des mandataires externes**

<sup>1</sup> Les experts, les autres mandataires et le personnel des sociétés fiduciaires sont soumis au secret de fonction 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 de leur mandat.

<sup>3</sup> L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le bureau du Grand Conseil pour les informations dont la connaissance a été acquise lors de missions confiées par la Commission des finances ou la Commission de contrôle de gestion.

## **Chapitre V Missions accomplies par des experts ou fiduciaires mandatés**

### **Art. 26 Par des mandataires externes spécialisés**

<sup>1</sup> Les entités ou organes des institutions ou sociétés visés à l'article 11, lettres d et e, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confient directement des missions de contrôle à des mandataires externes spécialisés.

<sup>2</sup> Les entités ou organes des entités visées à l'article 11, lettres b et c, peuvent également, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confier des missions d'organisation à des mandataires externes.

<sup>3</sup> Les rapports établis par les mandataires externes sont communiqués au Conseil d'Etat, à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion, à l'autorité qui a confié le mandat ainsi qu'à l'inspection.

## **Titre III Evaluation des politiques publiques**

### **Art. 27 Principes**

Il est créé une Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après : Commission d'évaluation), chargée de seconder le Conseil d'Etat, la

Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances du Grand Conseil dans leurs tâches d'évaluation des politiques des entités énumérées à l'article 11 de la présente loi.

### **Art. 28 Mise en œuvre**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation agit en principe sur la base et dans le cadre de mandats, limités dans le temps, qui lui sont confiés soit par le Conseil d'Etat, soit par la Commission de contrôle de gestion ou la Commission des finances du Grand Conseil.

<sup>2</sup> De tels mandats peuvent porter notamment sur :

- a) l'évaluation des politiques publiques du point de vue des principes de la proportionnalité et de la subsidiarité;
- b) l'évaluation de l'organisation des administrations et entités publiques en regard des buts que le législateur leur assigne;
- c) l'évaluation du rapport coût/utilité des prestations et des dépenses consenties par rapport aux effets escomptés.

<sup>3</sup> La Commission d'évaluation peut engager de son propre chef un projet d'évaluation, après en avoir informé le Conseil d'Etat et avoir discuté avec lui le but, la portée et les modalités d'exécution du mandat. Elle en informe également la Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances.

### **Art. 29 Relations avec les autorités**

La Commission d'évaluation entretient des contacts réguliers et suivis avec le Conseil d'Etat, la Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances.

### **Art. 30 Relations avec l'inspection**

Le président de la Commission d'évaluation reçoit personnellement les rapports de l'inspection. Il juge de l'opportunité de les diffuser aux membres de la Commission d'évaluation.

### **Art. 31 Composition**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation est composée de 16 membres désignés par le Conseil d'Etat, après consultation de la Commission de contrôle de gestion et de la Commission des finances du Grand Conseil.

<sup>2</sup> Les membres sont choisis parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et qui se sont acquis par leur

formation ou leur expérience une large autorité dans le domaine de la gestion économique et politique.

<sup>3</sup> Ces personnes sont indépendantes. Elles ne peuvent appartenir en particulier ni à l'administration cantonale, ni aux pouvoirs politiques de l'Etat de Genève, ni aux conseils d'entités dépendant à un titre ou à un autre de l'Etat, ni à l'administration d'établissements de droit privé dans lesquels l'Etat détient une participation lui conférant une influence prépondérante.

<sup>4</sup> Les membres de la Commission d'évaluation sont assermentés.

### **Art. 32 Durée du mandat**

<sup>1</sup> Les membres de la Commission d'évaluation sont désignés pour une période de 8 ans non renouvelable.

<sup>2</sup> L'organe est renouvelé par moitié tous les 4 ans.

### **Art. 33 Nomination du président**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat nomme pour 4 ans le président de la Commission d'évaluation parmi les membres de celle-ci après consultation de la Commission de contrôle de gestion et de la Commission des finances. Il est rééligible une fois.

<sup>2</sup> La Commission d'évaluation règle elle-même son organisation interne et son mode de fonctionnement.

### **Art. 34 Secrétariat**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation dispose des services d'un secrétaire permanent, qualifié dans les domaines de l'audit et de l'évaluation des politiques, qui dépend administrativement du département des finances.

<sup>2</sup> Le secrétaire de la Commission d'évaluation a le statut d'agent spécialisé.

### **Art. 35 Honoraires**

Les honoraires des membres de la commission sont fixés par le Conseil d'Etat.

### **Art. 36 Secret**

<sup>1</sup> Les membres de la Commission d'évaluation sont tenus au secret de fonction, de même que les personnes qui les assistent. 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> Ils sont également tenus de garder le secret même après la fin de leur mandat.

### **Art. 37 Désistement**

Les membres de la Commission d'évaluation doivent se désister lorsque l'exécution du mandat met en cause directement ou indirectement leur intérêt personnel ou celui de l'institution ou de l'entreprise dans laquelle ils travaillent ou exercent une fonction de direction ou d'administration.

### **Art. 38 Experts**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation peut s'entourer de l'avis d'experts si elle juge nécessaire leur intervention pour l'exécution d'un mandat d'évaluation.

<sup>2</sup> Dans ce cas, elle établit un budget qu'elle soumet à l'approbation du Conseil d'Etat.

### **Art. 39 Auditions**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation établit la liste des personnes qu'elle souhaite auditionner dans le cadre de l'exécution d'un mandat. Elle adresse cette liste au conseiller d'Etat concerné, une semaine au moins avant l'audition.

<sup>2</sup> Les personnes interrogées reçoivent le procès-verbal de l'audition. Elles peuvent apporter des observations à ce document dans un délai de 5 jours après réception.

### **Droit de réplique**

<sup>3</sup> Une fois que la Commission d'évaluation a rédigé ses recommandations, elle les adresse à la direction des entités directement concernées. Celle-ci dispose d'un mois pour présenter son avis qui est consigné en annexe du rapport de la Commission d'évaluation.

### **Art. 40 Rapports**

<sup>1</sup> La Commission d'évaluation adresse ses rapports au Conseil d'Etat et au Grand Conseil.

<sup>2</sup> Le rapport mentionne la méthode de travail, dresse la liste des personnes auditionnées et présente des recommandations et des propositions, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre.

<sup>3</sup> Au cas où l'exécution du mandat requiert un délai prolongé, la Commission d'évaluation peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.



<sup>4</sup> Préalablement à l'établissement de son rapport, la Commission d'évaluation fait connaître au Conseil d'Etat ou au conseiller d'Etat intéressé les conclusions auxquelles elle aboutit.

<sup>5</sup> Une fois par an au moins, le Conseil d'Etat renseigne le Grand Conseil et la Commission d'évaluation sur les mesures qu'il a prises pour faire suite aux conclusions et propositions contenues.

#### **Art. 41 Suite d'un rapport demandé par la Commission de contrôle de gestion ou la Commission des finances**

<sup>1</sup> Lorsque la Commission de contrôle de gestion ou la Commission des finances du Grand Conseil confie elle-même un mandat à la Commission d'évaluation, elle met en délibération le rapport.

<sup>2</sup> Elle transmet ensuite ce rapport au Conseil d'Etat pour qu'il se prononce par écrit à ce sujet.

<sup>3</sup> Si le rapport concerne une entité dépendant de l'Etat ou qui, sans en dépendre, est subventionnée par lui, la réponse du Conseil d'Etat mentionne l'avis de l'entité en cause.

#### **Art. 42 Rapport annuel**

<sup>1</sup> La commission d'évaluation établit chaque année son rapport d'activité qu'elle adresse au Conseil d'Etat et au Grand Conseil avant le 30 avril.

<sup>2</sup> Le rapport annuel contient au moins le mandat et les conclusions des rapports déposés durant l'année.