

*Date de dépôt : 12 mars 2015*

## **Rapport**

**de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05)**

*Rapport de majorité de M. Alberto Velasco (page 1)*

*Rapport de minorité de M<sup>me</sup> Magali Orsini (page 19)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Alberto Velasco**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission de contrôle de gestion a été convoquée, sous la présidence de M. Jacques Béné, les 22 et 29 septembre, les 6 et 27 octobre, les 3, 10, 17 et 24 novembre et les 1<sup>er</sup>, 8 et 15 décembre 2014 ainsi que le 12 janvier 2015 afin d'étudier projet de loi PL 11490 modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF/D 1 05) et l'a traité lors des séances des 22 septembre et 17 novembre 2014 et du 12 janvier 2015.

M Béné était assisté par Mme Catherine Weber, secrétaire scientifique.

Les procès-verbaux de séance ont été tenus par M<sup>me</sup> Virginie Moro et M. Sacha Gonczy.

Assistaient à nos travaux, pour le département des finances : M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat, et M<sup>me</sup> Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe au département des finances.

## Introduction

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

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

## Palexpo SA

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

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

Il faut également considérer les éléments suivants :

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

## FIPOI

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

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

Il faut toutefois indiquer également les éléments suivants :

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

### **Modification proposée**

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

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

Relevons que l'approbation par le Grand Conseil, qui ne subsistait plus que pour les TPG et les SIG en vertu de l'ancienne constitution, a été supprimée par la nouvelle constitution. Ce principe a été réintroduit dans la nouvelle LGAF au terme des travaux préparatoires pour toutes les entités du périmètre de consolidation.

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

### **Périmètre de consolidation**

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

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

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

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

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

## **TRAVAUX DE LA COMMISSION**

*Audition du département des finances représenté par M. Pierre Béguet, directeur général DGFE, et M<sup>me</sup> Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe DF*

En préambule, M<sup>me</sup> Bertholon remarque que le projet de loi 11490 est un petit réglage. Elle informe que c'est un projet de loi qui ne pose pas de problème de fond particulier et qui ne remet pas en cause les choix et les options de la nouvelle LGAF mais qui est simplement un réglage dans le sens où il est proposé de limiter l'approbation du Grand Conseil des comptes et des rapports de gestions des entités du périmètre de consolidation aux entités qui sont des institutions de droit public cantonal.

Elle observe que la LGAF est une loi qui a nécessité de longs travaux en commission parlementaire, notamment dans deux commissions parlementaires différentes, qui avaient duré presque 18 mois, et remarque qu'au cours de ces travaux, la question de la gouvernance, c'est-à-dire de savoir ce que fait l'Etat avec les rapports des entités du périmètre de consolidation (s'ils sont approuvés ou non), s'est posée plusieurs fois. A ce titre elle observe que plusieurs débats avaient eu lieu et que la question avait

été tranchée in extremis lors de la toute dernière séance supplémentaire du 1<sup>er</sup> juillet. Elle indique que la décision a été prise en séance plénière et qui prévoyait que tous les rapports de gestion et tous les comptes seraient approuvés par le Grand Conseil. Elle souligne que ce projet de loi va un peu plus loin que la loi de 2012 qui prévoyait au contraire de supprimer cette approbation pour les entités pour lesquels elles subsistaient, c'est-à-dire les SIG et les TPG. Elle ajoute que la décision a été prise dans le cadre de la LGAF et qu'un premier exercice d'approbation de ces comptes et de ces exercices de gestion a eu lieu et il s'est relativement bien passé au niveau de l'administration. Ensuite, M<sup>me</sup> Bertholon observe qu'au cours de ce premier exercice d'approbation, deux entités ont fait remarquer que cela posait des problèmes pratiques et/ou juridiques, il s'agit de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) et de Palexpo SA (Palexpo).

M<sup>me</sup> Bertholon précise que la FIPOI est une fondation de droit privé dans laquelle participe à parts égales le canton et la Confédération, ce qui signifie que cette fondation est financée par le canton de Genève et la Confédération dans le but de construire, de rénover et de mettre à disposition des immeubles pour les organisations internationales. Elle informe qu'on leur a fait remarquer qu'il s'agissait tout d'abord d'une fondation de droit privé, que cela posait un certain nombre de problèmes de délais puisque si l'on veut présenter un rapport à l'approbation du Grand Conseil, il fallait déjà qu'il soit approuvé par les organes internes, ce que la structure FIPOI ne permettait pas. Elle ajoute qu'on leur a dit à juste titre que la FIPOI avait déjà des organes de contrôle, de surveillance et de révision au niveau fédéral, et précise que c'est l'inspection fédérale des finances qui s'occupe de contrôler la FIPOI.

M<sup>me</sup> Bertholon informe que la FIPOI n'était pas opposée à fournir ses comptes mais que dans le cadre de la procédure prévue, cela ne pouvait pas s'insérer. Elle ajoute que cela posait aussi un problème politique, c'est-à-dire qu'avec ce système-là, si la loi était appliquée, plus de prérogatives étaient données au Grand Conseil genevois que n'en avaient les autorités fédérales elles-mêmes. Elle indique donc que cela concerne la question de la FIPOI et rappelle que c'est une fondation de droit privé et qui a un fonctionnement propre régi notamment par le droit fédéral sous l'angle du contrôle.

M<sup>me</sup> Bertholon constate, concernant Palexpo, qu'il s'agit d'une société anonyme de droit privé, qui n'est donc pas régie par le droit public cantonal mais par le Code des obligations (ci-après CO). Elle informe que l'Etat de Genève, qui est actionnaire majoritaire et membre du Conseil d'administration, participe à la gouvernance de Palexpo de cette manière.

M<sup>me</sup> Bertholon remarque que la procédure d'approbation des comptes de Palexpo est régie par le Code des obligations, ce qui signifie que les comptes sont établis par le Conseil d'administration et approuvés par son Assemblée Générale. Elle ajoute que l'approbation au sens du CO ouvre certaines autres perspectives juridiques, comme par exemple le fait de donner décharge aux administrateurs ou des implications en matière de responsabilité. Elle indique donc que l'approbation des comptes par l'Assemblée Générale d'une société anonyme de droit privé a des vrais effets juridiques.

Enfin, elle remarque qu'à partir de ce moment-là, on pouvait se demander quel était l'effet juridique d'une décision du Grand Conseil venant se surajouter à cette approbation déjà donnée légitimement par les organes compétents, principalement en cas de décision contraire, c'est-à-dire dans le cas où le Grand Conseil refusait les comptes. M<sup>me</sup> Bertholon conclut donc en disant que ces éléments-là ont conduit à prendre la décision qu'il était mieux d'exclure de l'approbation des comptes et des rapports de gestion par le Grand Conseil des sociétés qui n'étaient pas des institutions de droit public cantonal, et qui étaient donc régies par d'autres systèmes juridiques et par conséquent, c'est cette proposition-là qui est soumise à la commission sous l'angle formel.

### *Questions et commentaires des commissaires*

Une commissaire (EAG) remarque que le Grand Conseil a refusé les comptes consolidés pour ce motif, c'est-à-dire la non présentation des comptes de la FIPOI et de Palexpo. Elle remarque qu'il est très difficile d'approuver des comptes qui en comprennent certains alors que d'autres n'ont pas été vus. Elle ajoute que toutes les entités qui font partie du périmètre de consolidation ont très souvent leur propre contrôle interne et organe de contrôle et observe que le fait d'approuver les comptes est formel de la part des députés mais remarque qu'approuver les comptes ne signifie pas approuver le choix des administrateurs. Elle trouve que ce qui est grave dans cette affaire est que la commission n'a pas accès du tout à certains comptes et remarque donc que les députés doivent approuver des comptes consolidés sur l'addition de ceux de certaines entités qui elles font partie du périmètre de consolidation. Elle observe que les entités faisant partie du périmètre de consolidation sont définies par les normes et donc que l'approbation des comptes se fait sans aucun droit de regard sur ces comptes-là, ce qui lui semble scandaleux. Elle pense donc qu'il n'est pas possible d'accepter cette exception pour autant qu'elle revête la forme d'une institution de droit public.

Ensuite, elle explique qu'elle a fait partie du Conseil d'administration de Palexpo et trouve que la question des délais est dérisoire et ne voit pas pourquoi certaines entités n'auraient pas le temps de boucler leurs comptes dans des délais légaux alors que d'autres y parviennent. Elle ajoute qu'il y a eu la preuve que les comptes de Palexpo étaient à la disposition du département des finances (DF) et donc qu'ils auraient pu être mis à disposition du Grand Conseil pour les séances qui devaient les approuver. Elle observe que cela est une forme de mépris pour la situation de la commission et ne voit pas comment il est possible d'approuver les comptes consolidés sans en avoir accès à tous les détails.

M<sup>me</sup> Bertholon remarque qu'il y a souvent eu la confusion entre l'approbation de la consolidation elle-même et l'approbation des comptes individuels. Elle informe qu'approuver les comptes consolidés ne signifie pas approuver individuellement les comptes des entités, confusion qui a été relevée et doit être éclaircie. M. Béguet ajoute qu'il y a plusieurs aspects dans les propos du commissaire et indique que les comptes consolidés sont une construction très techno-graphique, très mathématique à partir des comptes individuels des différentes entités. Il remarque que cela est un exercice hautement contrôlé par le réviseur et qui consiste à éliminer toutes les transactions internes de façon à faire en sorte que les comptes représentent des comptes comme s'il s'agissait d'une seule société, en excluant donc tous les flux internes. Il observe que cela est véritablement quelque chose de construit à partir des comptes individuels mais qui n'est pas la somme des comptes individuels puisqu'il y a des retraits. Il observe que la commission a accès aux opinions du réviseur, comme n'importe quel administrateur, et que cela est uniquement sur cette base que la commission peut approuver les états financiers consolidés. Il ajoute que la commission ne s'engage pas à connaître en détails tout ce qu'il y a dans les états financiers consolidés, car il constate que l'on ne peut pas demander à un administrateur, pour un grand groupe privé par exemple, lorsqu'il approuve des comptes consolidés, d'avoir la maîtrise sur tous les flux. Il remarque que cela n'est pas comparable avec une association par exemple où tous les flux enregistrés sont connus. Il observe que même la commission des finances a une vue très partielle des comptes individuels de l'Etat et conclut donc en disant qu'il n'est dans tous les cas pas possible de maîtriser les comptes consolidés.

Ensuite, il poursuit en citant le commissaire qui trouve « difficile d'approuver les comptes consolidés sans avoir accès aux comptes individuels de Palexpo et la FIPOI ». A ce titre il pense qu'il y a eu un problème de retard mais que les comptes ont été fournis à la commission des finances et constate qu'il y a un problème de planning avec la FIPOI et la Confédération.

Il souligne ne pas savoir comment il est possible de faire pour modifier le mode de fonctionnement de la Confédération, car la commission a l'avis du réviseur externe qui confirme que cela est correct entre les flux de la FIPOI et l'Etat de Genève.

Le commissaire remarque que, si la commission n'est là que pour admirer le travail du réviseur qui d'ailleurs se trompe parfois, elle a une mauvaise conception de son rôle et observe que concernant les comptes de Palexpo, on leur a répondu que les députés n'avaient aucun droit de regard sur les comptes d'une société anonyme et donc qu'ils n'y auraient pas accès. Elle trouve que cela est énorme et pense que les comptes consolidés doivent quand même refléter globalement la fourchette nette du Grand Etat et les résultats nets du Grand Etat. Il remarque donc que Palexpo a quand même une influence sur les comptes consolidés.

Et de nouveau, M. Béguet remarque que Palexpo est une société anonyme de droit privé mais que le commissaire peut proposer de modifier ce fait de façon à ce qu'il n'y ait plus d'Assemblée Générale qui a l'autorité décisionnelle pour approuver les comptes. Ce à quoi le commissaire remarque que M. Béguet joue ici sur les mots et que le Grand Conseil approuve habituellement des comptes qui ont été approuvés par des assemblées générales et que cela n'exclut pas le fait que les députés aient accès aux comptes dans des délais raisonnables et qu'ils soient présentés lors des votes.

M<sup>me</sup> Bertholon prend la parole pour indiquer qu'il ne s'agit pas du droit de regard ou d'empêcher qui que ce soit de voir ces questions. Elle précise que le droit de regard existe puisque les comptes ont été fournis à la commission des finances et observe qu'il s'agit d'une frontière entre la notion comptable et les règles juridiques. Elle remarque qu'il y a d'un côté le périmètre de consolidation, qui est une notion comptable, et de l'autre côté des normes juridiques qui ne font pas toutes parties de l'ordre juridique genevois et donc qu'il y a un conflit avec le code des obligations. Ensuite elle reprend les propos du commissaire concernant « d'autres entités qui auraient des assemblées générales » et remarque que cela n'est pas le cas puisque l'Assemblée Générale des actionnaires n'existe que dans la société anonyme, ce qui constitue donc vraiment un cas particulier. Elle ajoute que la LGAF va plus loin que ce que prévoit la Constitution puisque la Constitution avait renoncé à ce qu'il y ait une approbation du Grand Conseil sur les comptes des entités.

Un commissaire (MCG) se dit également très étonné de cette façon de faire et pense que soit la commission a accès aux documents et lorsqu'elle vote les comptes consolidés, elle peut y faire référence et ne vote pas la tête

dans un sac, ou alors il faut que ces entités soient sortis des comptes consolidés, ce qui ne semble pas possible. Il remarque avoir de la peine à comprendre cela et ajoute que même si Palexpo est une société privée, l'Etat est actionnaire majoritaire et ne voit donc pas pourquoi les députés ne pourraient pas avoir accès à ces comptes. Il ajoute que le problème de délais ne tient pas la route pour lui et que lorsque les comptes doivent être présentés, quel qu'en soit le moment, ils doivent effectivement l'être. Il ne comprend pas pourquoi il faudrait approuver ce projet de loi qui conforte cette situation et pense que quelques soient les « excuses techniques ou juridiques » avancées, à partir du moment où l'Etat est majoritaire et que cela fait partie du périmètre, il n'y aucune raison valable qui peut être évoquée pour approuver ce projet de loi.

Le Président rappelle que ce projet de loi concerne simplement l'idée que ces comptes ne soient plus approuvés par le Grand Conseil, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne feraient plus partie de périmètre de consolidation et que les commissions n'auraient plus le droit de les avoir. Il souligne l'importance de la nuance de ces deux notions différentes.

M. Béguet donne l'exemple de la commission des finances qui a reçu il y a quelques semaines les comptes de la FIPOI car il y a un problème de délais avec la FIPOI. Il explique que le contrôle fédéral de la finance s'occupe de la FIPOI durant l'été et donc que les comptes de la FIPOI sont définitivement approuvés uniquement à la fin de l'été. Il indique que la commission pourrait demander, puisqu'elle vote les comptes consolidés au mois de juin, l'accès aux comptes de la FIPOI non pas encore approuvés avant qu'ils partent au contrôle fédéral des finances, de façon à ce que les députés aient accès à l'information. Il ajoute que pour Palexpo également, si son Assemblée Générale a lieu après l'approbation des comptes consolidés, la commission a la possibilité de demander un jeu de comptes provisoires pour information, sachant que le Grand Conseil ne les approuve pas lui-même. Il en conclut que si cela est uniquement une question d'accès à l'information, cela ne pose pas de problème.

Un commissaire (PLR) informe être plutôt en faveur de ce projet de loi puisqu'il ne comprend pas ce désir d'avoir un interventionnisme du législatif dans une société de droit privé. Il remarque que d'un point de vue comptable, cela peut être considéré comme une participation et remarque donc qu'il n'y a pas de raisons que le Grand approuve les comptes en détail. Il demande si la FIPOI et Palexpo touchent des subventions de l'Etat de Genève et si la commission risque d'être confrontée aux mêmes problèmes avec d'autres entités pas encore citées mais qui seraient dans la même situation, ou s'il s'agit uniquement de ces deux entités.

M. Béguet observe qu'avec les critères du périmètre de consolidation tels qu'ils sont actuellement, si le transfert d'actifs envisagés aux Ports Francs SA a lieu, il y a de fortes chances que les Ports Francs SA entrent dans le périmètre de consolidation et qu'à ce moment-là cela deviendra un cas totalement identique à celui de Palexpo.

A la suite de quoi un autre commissaire de la même formation informe voir deux situations différentes avec celle de Palexpo et celle de la FIPOI. Il remarque que pour celle de Palexpo, il comprend l'intérêt du projet de loi puisqu'effectivement s'il y a une Assemblée Générale, dont l'Etat est majoritaire, qui a déjà approuvé les comptes, il n'y a pas d'intérêt à ce que une entité supplémentaire de l'Etat devrait ré-approuver ces comptes-là. Il remarque qu'effectivement la question se pose de savoir ce que cela signifie si le Grand Conseil ne vote pas la même chose que l'Assemblée Générale. Il souligne comprendre la notion du droit de regard qui lui semble importante, constate avoir compris que les députés ont accès au rapport des réviseurs et pense qu'il faut pouvoir faire confiance à ces réviseurs. Il remarque donc que si les députés ont accès à ces rapports, ils ont forcément accès aux comptes puisque normalement en annexes des rapports figurent les comptes.

Ensuite, il indique ne pas comprendre les problèmes de délais concernant la FIPOI, car selon lui, il n'est pas possible d'approuver des comptes consolidés dont les comptes individuels n'ont pas été approuvés au préalable. Il met en évidence la situation de savoir ce qu'il se passe si en juin les comptes consolidés sont approuvés avec les valeurs de consolidation données, et qu'en été la FIPOI se rend compte qu'il y a un gros problème ou une dette insolvable par exemple et qui a un impact significatif pour l'Etat. Il remarque que les comptes consolidés auraient été approuvés avec quelque chose qui était inconnu et ajoute ne pas comprendre non plus la phrase du projet de loi dans l'exposé des motifs disant qu'il y aurait des comptes privés avec des holdings qui approuveraient les comptes consolidés avant même que les comptes annuels de chaque pays ne soient approuvés. Il informe être réviseur mais ne pas connaître cette situation-là. Il conclut donc comprendre le projet de loi par rapport à Palexpo, qui ne lui pose pas de problème, mais remarque avoir un problème avec la FIPOI et ces questions de délais.

M<sup>me</sup> Bertholon remarque que la phrase sur les consolidations et les holdings est une pratique qui peut se passer dans certains groupes multinationaux. Elle informe ne pas être comptable et remarque que c'est plusieurs membres de la Direction Générale des finances qui ont travaillé dans plusieurs milieux qui ont confirmé que cette pratique de certaines multinationales est tout à fait normale dans la mesure où cela est une opération arithmétique. Elle constate toutefois que la FIPOI n'est pas

consolidée comme les autres mais qu'elle l'est par mise en équivalence, c'est-à-dire que contrairement aux autres entités où des véritables additions et soustractions sont faites avec un montant global, pour la FIPOI on enregistre une quote-part qui est la participation de l'Etat dans la FIPOI. Elle mentionne donc que l'impact arithmétique est différent et souligne donc que la FIPOI n'est pas consolidée avec la même méthode que les autres entités.

M. Béguet remarque que la FIPOI est la seule entité dans ce cas puisqu'elle est codétenue entre la Confédération et les cantons, ce qui est purement une intégration proportionnelle de la quote-part du résultat en plus et en moins. Il informe que c'est le seul traitement effectué avec la FIPOI. Ensuite, il informe que les normes internationales sont construites pour permettre des corrections d'erreurs et que très souvent, des corrections d'erreurs sont découvertes et qu'en vertu du principe d'échéance, elles doivent être réaffectées au bon exercice. Il informe que le réviseur de la DGFE passe à la FIPOI pour voir si cela est correct, pour valider les flux et s'assurer que tout ce qui doit être dans les contrôles consolidés y soit. Il mentionne que si le contrôle fédéral passe pendant l'été, cela entre en correction d'erreurs de l'année d'après. Il remarque qu'un des grands principes des normes IPSAS est de pouvoir approuver les comptes le plus rapidement possible et indique que les petites corrections d'erreurs pour 150 CHF par exemple ne sont pas prises en compte. Il informe que le réviseur est d'accord de fixer un seuil de matérialité et observe que ce qui est mis dans les comptes est à la date de bouclage. Il donne l'exemple des impôts qui correspond à la grande partie des flux et qui sont uniquement basés sur une estimation.

Un commissaire (Ve) dit être surpris que les personnes les ayant demandés n'aient pas obtenus les comptes de Palexpo puisqu'en commission des finances ces comptes ont toujours été présentés et ne comprend pas ce qu'il s'est passé car pour de telles informations la commission a toujours eu accès à ses comptes. Il pense donc qu'il faut avoir une précision de la part de la commission des finances afin de savoir si la demande a été faite et, si cela est le cas et que l'accès a été refusé, pourquoi. Bien que comprenant la difficulté juridique mais s'agissant de droit privé il constate qu'il est sûr que les députés doivent avoir accès à ces comptes. Il souligne l'importance d'éclaircir le point de la question de la demande des comptes et propose donc une nouvelle fois d'écrire à la commission des finances afin de savoir s'il y a eu un accès à ces comptes, et si non, pourquoi.

Le Président remarque que si cela avait été intégré dans la LGAF au moment où elle a été votée, le Grand Conseil serait revenu là-dessus et que cela aurait été accepté.

Le commissaire (EAG) rappelle avoir été présente à la séance de la Commission des finances et que cela a clairement été refusé à la Commission des finances, la raison étant que s'agissant de société privée il n'y a pas d'accès aux députés et ajoute que le conseiller d'Etat chargé du département des finances avait été clair en disant que le problème ne se poserait plus puisqu'un projet de loi serait fait pour éliminer définitivement cette question.

Le département indique qu'il y a dû y avoir une incompréhension et informe qu'il y a le pan de l'approbation et le pan de l'information. Il remarque que ce qui a été refusé était la présentation des comptes pour que ceux-ci soient approuvés et souligne qu'il est important de savoir si la demande a été faite.

Un commissaire (S) demande, concernant les entités de la FIPOI et Palexpo, si la Cour des comptes est saisie, ce que confirme le département.

Ensuite, il remarque que ce sont des entités de droit privé et demande si l'affaire serait réglée si Palexpo était transformée en entité de droit public, en indiquant que le débat est dû au fait que l'entité est de droit privé et à ce titre demande s'il ne faudrait pas changer le statut pour revenir en arrière. Le département répond que cela n'est pas aussi simple que cela car cela dépend de la loi qui régit l'institution.

Ensuite le commissaire indique qu'en ce qui concernant la FIPOI, la commission des finances a bien reçu les comptes et ont été auditionnés mais que la seule entité non auditionnée est Palexpo. Le département répond que l'audition aurait pu avoir eu lieu.

Un commissaire (MCG) pense que recevoir les comptes est essentiel et rappelle que la provision 2013 a été introduite en retard. Il demande s'il faut attendre qu'il y ait des problèmes dans ces entités pour que les contribuables paient l'addition. Il pense que le fait de dire que cela est contrôlé par le réviseur et qu'il est possible d'y aller les yeux fermés, n'est pas envisageable et rappelle qu'il n'approuvera pas ce projet de loi.

Le Président précise qu'il n'a jamais été question de traiter la question de savoir si les députés ont accès aux comptes ou non.

### ***Prise de position des groupes en vue du vote final***

Le groupe EAG se **place largement en défaveur de ce projet de loi** car il est d'avis que Palexpo démultiplie les filiales et que le comportement d'actionnaires strictement privés doit cesser. Il s'agit d'obtenir plus de transparence.

A la suite de quoi, le Président rappelle que la commission avait reçu la proposition suivante de M. Dal Busco afin de formaliser la pratique : « [...] **les comptes de Palexpo SA seront ainsi transmis par cette dernière à la commission des finances après qu'ils auront été approuvés par son assemblée générale dans le courant du deuxième trimestre de l'année. Ce faisant, Palexpo SA en adressera également un exemplaire à la direction générale des finances de l'Etat au sein de mon département. Cette communication à titre d'information sera effectuée d'office chaque année par Palexpo.** »

Le groupe EAG rappelle qu'il s'agit de continuer à approuver tous les états financiers des institutions pour autant qu'elles revêtent la forme d'une institution de droit public, même si les comptes ont été approuvés au préalable par l'assemblée générale. Elle est d'accord avec une partie des arguments du groupe PLR, mais part du principe qu'on ne se trouve pas dans une configuration strictement privée. Au sens des normes IPSAS, Palexpo fait partie du périmètre de consolidation, ce que tout le monde a compris hormis M. Longchamp. Il souhaite que tous les comptes soient toujours approuvés par la commission des finances, même s'ils ont été préalablement approuvés par une assemblée générale. Le groupe est d'avis que les députés doivent avoir un contrôle car ils ne sont pas là pour effectuer des blocages, mais pour avoir une occasion de passer en revue les comptes. Il remarque qu'il y a un manque de volonté évidente du côté de Palexpo pour publier ses comptes. Et qu'ils se comportent comme des actionnaires privés, alors qu'ils ont bénéficié d'actifs publics financés par le contribuable. Cela est inacceptable.

Le groupe MCG rejoint les propos de son préopinant et souhaite que des garanties soient fixées dans la loi : les garanties « hors-loi » données par le Conseil d'Etat sont insuffisantes. Il désire que ces comptes soient soumis à la commission des finances, dans tous les cas et en conséquence, son groupe **refusera ce projet de loi.**

Le groupe PLR remarque qu'il y a une différence entre l'accessibilité aux comptes et leur approbation en indiquant qu'il est évident que l'accessibilité doit être assurée. En revanche, l'approbation des comptes est plus délicate. En effet, si l'on prend l'exemple d'une holding qui possède plusieurs sociétés en Suisse et en France, on ne va jamais refaire les comptes de la société française, qui obéit à des normes françaises ; c'est tout bonnement impossible. Il demande au groupe PLR ce qu'il se passerait si l'assemblée générale de la société et le Grand Conseil votaient différemment. Il ajoute que les normes IPSAS ne requièrent pas que l'on approuve les comptes individuels, mais que les comptes consolidés, car les comptes consolidés

doivent continuer d'être accessibles et approuvés. Mais ce que demande EAG est beaucoup plus important et posera de graves problèmes.

En réponse à une remarque le groupe PLR affirme que les institutions tels que SIG, AIG ne sont pas soumises au même droit car elles sont soumises au droit public, ce qui n'est pas le cas pour Palexpo.

Le Président rappelle que l'on a admis arbitrairement que ce ne sont que les entités d'un bilan de plus de 100 millions qui sont dans le périmètre de consolidation.

Le groupe socialiste tout en faisant la remarque qu'il s'agit d'un débat juridique, affirme qu'il y a une contradiction entre deux droits et se demande s'il ne faudrait pas sortir ces institutions hors du périmètre de consolidation. A la suite de quoi, le Président affirme qu'il n'est pas possible de les sortir du périmètre, à cause des normes IPSAS et que cependant, rien n'oblige le Grand Conseil d'accepter d'approuver les comptes individuels. Ce problème juridique devait être réglé dans le cadre de la LGAF, ce qui n'a malheureusement pas été le cas et qu'i s'agit aujourd'hui de corriger le tir.

Le groupe socialiste part du principe que tout le monde est d'accord pour garantir la transparence des comptes de ces institutions. Cependant, le problème est que si le Grand Conseil doit assumer la responsabilité des comptes qu'il approuve, il assume une responsabilité qui dans le cas qui nous occupe incombe à l'assemblée générale de la SA ! En cas de problèmes avec les comptes, le Grand Conseil risque de se trouver en position délicate, parce qu'il devrait assumer la responsabilité des comptes qui ne sont pas les siens.

Le Président confirme que le Grand Conseil pourrait être considéré comme organe de fait s'il y avait un jour un problème. Les administrateurs pourraient être démis de leur responsabilité et se retourner contre le Grand Conseil.

Le groupe PDC déclare qu'il n'a pas la compétence pour traiter le volet juridique du problème et rappelle que l'on a déjà travaillé longuement ce point au cours des débats sur la LGAF. **Il se place donc en faveur du projet de loi.** D'un point de vue politique, il faut se poser la question de savoir si Palexpo doit rester dans le cadre de l'Etat ou doit être considérée comme une entité privée. Ceci n'a rien à voir avec le projet de loi, mais c'est une question à se poser.

Le groupe socialiste rappelle que Palexpo est une société anonyme, qui est régie par le code des obligations et à ce titre il n'est pas d'accord d'assumer les problèmes de cette société privée : ce n'est pas de sa responsabilité. Il faudrait dans ce cas rendre cette société publique.

Le groupe UDC comprend les réserves de certains groupes, mais il affirme qu'il faut être pragmatique. Les comptes, s'ils posent problème, sont accessibles aux députés et c'est au Grand Conseil de s'intéresser aux comptes et de soulever des dysfonctionnements. L'information n'étant pas secrète, même si la situation n'est jamais idéale.

### *Votes*

A la suite de quoi, et en l'absence d'autre demande de parole le Président propose de voter l'entrée en matière du projet de loi 11490.

L'entrée en matière **est acceptée** par :

11 oui (2 UDC, 4 PLR, 3 S, 1 PDC, 1 Ve)

4 non (3 MCG, 1 EAG)

### Deuxième débat.

Titre et préambule : pas d'opposition – adopté.

Article 1 « Modifications » : pas d'opposition – adopté.

Article 58, lettres h et i (nouvelle teneur) :

Amendement d'EAG à la lettre h :

« Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

h) approuver les états financiers des entités du périmètre de consolidation. »

Mis aux voix, l'amendement **est refusé** par :

4 oui (3 MCG, 1 EAG)

11 non (2 UDC, 4 PLR, 3 S, 1 PDC, 1 Ve)

Le Président met ensuite aux voix l'article 58, lettres h et i (nouvelle teneur) :

L'article 58, lettres h et i (nouvelle teneur) **est adopté** par :

11 oui (2 UDC, 4 PLR, 3 S, 1 PDC, 1 Ve)

4 non (3 MCG, 1 EAG)

Article 2 « Modifications à une autre loi » : pas d'opposition – adopté.

Article 2, lettre i (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Article 3 « Entrée en vigueur » : pas d'opposition – adopté.

### Vote d'ensemble

Mis aux voix le projet de loi PL 11490 dans son ensemble est adopté par :

11 oui (2 UDC, 4 PLR, 3 S, 1 PDC, 1 Ve)
4 non (3 MCG, 1 EAG)

### **Conclusion**

Au vu de ces explications, la majorité de la Commission de contrôle de gestion vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

*Annexe : tableau comparatif*

## **Projet de loi (11490)**

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

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

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

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

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

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

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

#### **Art. 2 Modifications à une autre loi**

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

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

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

- i) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat ainsi  
que les états financiers et les rapports de gestion des entités du  
périmètre de consolidation, selon les modalités définies par l'article 58,  
lettres h et i, de la loi sur la gestion administrative et financière de  
l'Etat, du 4 octobre 2013;

#### **Art. 3 Entrée en vigueur**

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

Texte actuel	Modification proposée
<p><b>Art. 58 Grand Conseil</b> Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) adopter la loi budgétaire annuelle;</li> <li>b) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat;</li> <li>c) adopter la loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat;</li> <li>d) accorder les crédits de fonctionnement et d'investissement;</li> <li>e) autoriser les aliénations du patrimoine administratif, sous réserve de l'article 98 de la constitution de la République et Canton de Genève, du 14 octobre 2012;</li> <li>f) adopter les bases légales requises en matière de cautionnements, prêts et autres engagements financiers;</li> <li>g) adopter les lois de boucllement des crédits d'investissement;</li> <li>h) approuver les états financiers des entités du périmètre de consolidation;</li> <li>i) approuver les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation.</li> </ul>	<p><b>Art.1 Modifications</b> La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, est modifiée comme suit :</p> <p><b>Art. 58, lettres h et i (nouvelle teneur)</b> Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>h) approuver les états financiers des entités du périmètre de consolidation, <b>pour autant qu'elles revêtent la forme d'une institution de droit public cantonal;</b></li> <li>i) approuver les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation, <b>pour autant qu'elles revêtent la forme d'une institution de droit public cantonal;</b></li> </ul>
<p><b>Art. 2 Compétences du Grand Conseil</b> Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat ainsi que les états financiers et les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation;</li> </ul>	<p><b>Art.2 Modifications à une autre loi</b> La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01), est modifiée comme suit :</p> <p><b>Art. 2, lettre i (nouvelle teneur)</b> Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat ainsi que les états financiers et les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation, <b>selon les modalités définies par l'article 58, lettres h et i, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013;</b></li> </ul>

Date de dépôt : 27 janvier 2015

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Magali Orsini

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le but du PL 11490 est de limiter l'approbation par le Grand Conseil des comptes et des rapports de gestion des entités faisant partie du périmètre de consolidation des comptes de l'Etat aux seules entités qui sont des institutions de droit public.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire lors de l'approbation des états financiers consolidés 2013, la définition de ces derniers est la suivante :

*« Les états financiers consolidés présentent la situation et la performance financière de l'Etat et des principales entités qu'il contrôle comme s'il s'agissait d'une seule et même entité économique , permettant ainsi au Grand Conseil d'avoir la vision d'ensemble des activités de l'Etat, que celles-ci soient réalisées par l'Etat lui-même ou déléguées à des entités qu'il contrôle ».*

**Les comptes consolidés 2013 ont été approuvés sans que les membres de la Commission des finances ni ceux du Grand Conseil n'aient pu prendre connaissance des comptes individuels de Palexpo SA et de la Fipoi, qui font partie du périmètre de consolidation.** En d'autres termes, on a approuvé un total sans avoir accès à certains chiffres qui le composent.

L'argument pour ce qui concerne Palexpo SA est qu'il s'agit d'une société anonyme de droit privé. Sous prétexte que c'est l'assemblée générale des actionnaires qui se prononce sur les comptes conformément au CO, on a essayé de soustraire ces derniers à l'analyse du parlement.

Lors de la séance de la Commission des finances du 28 mai, celle-ci a argué ne pas disposer des comptes. Or, ceux-ci avaient été approuvés par l'AG du 8 mai précédent et on en avait pu lire des échos dans la presse. Par la suite, c'est par le biais de la Commission de contrôle de gestion que ces états financiers ont été réclamés. Palexpo SA a d'abord envoyé deux pages d'un bilan et d'un compte de résultats consolidés sans l'annexe explicative

pourtant rendue impérative par le CO, comme les organes dirigeants ne pouvaient l'ignorer. Il a fallu toute l'opiniâtreté de certains députés pour que la commission reçoive enfin les états complets, et le rapport du réviseur, preuve d'une évidente mauvaise volonté de la part d'une société dont l'Etat détient près de 80% du capital.

D'ailleurs, on pouvait lire dans le communiqué de presse du 30 avril 2014 du Conseil d'Etat : *« Palexpo SA – Approbation des états financiers consolidés et du rapport d'activité pour l'année 2013. Le conseil d'Etat a adopté les états financiers consolidés et le rapport d'activité de Palexpo SA pour l'année 2013. Les comptes 2013 présentent un chiffre d'affaires de 77,2 millions de Francs et un bénéfice net de 200.000 francs, etc. »*

Une approbation, juridiquement possible par le Conseil d'Etat, ne le serait plus pour le Grand Conseil. De qui se moque-t-on ?

Certes, l'Etat est représenté au sein du conseil de Palexpo SA, mais le secret qu'on fait jurer audit représentant rend impossible toute communication au parlement. Celui-ci n'apprend que par la presse les multiples investissements annexes qui ont fait de cette SA une véritable holding ces derniers temps. Il est pourtant évident que des investissements hasardeux auraient une influence non négligeable sur les comptes consolidés de l'Etat tout entier. On sait assez nous rappeler que la dette, elle, est consolidée.

Les comptes de toutes autres entités faisant partie du « Grand Etat » sont eux aussi d'abord présentés par leur conseil d'administration à leur assemblée générale qui les approuve : Aéroport, TPG, SIG, etc. L'approbation des comptes ne consiste pas à critiquer la gestion de l'entité, mais à constater la régularité des écritures, comme le fait l'organe de révision. L'approbation par le grand conseil est donc symbolique, mais elle donne l'occasion de connaître tout le détail des comptes et leur justification.

Pour ce qui concerne la FIPOI, qui fait également partie du périmètre de consolidation, l'Etat de Genève détient 50% des voix et la Confédération 50%. Le fait que les comptes de la FIPOI soient consolidés par une méthode différente de celle de PALEXPO ne joue aucun rôle dans la nécessité de soumettre également ses comptes au Grand Conseil.

On a demandé aux députés de ne pas risquer, par leur refus des états financiers consolidés, de faire baisser la note donnée à l'Etat de Genève par les agences de notation. Cette tentative de faire porter au Grand Conseil une telle responsabilité n'est pas adéquate. Il s'agit seulement pour ce dernier de disposer des renseignements auquel il a droit.

« Ensemble à Gauche » vous demande donc de refuser le projet de loi qui vous est présenté, tendant à modifier la LGAF pour interdire au Grand Conseil d'approuver les comptes de Palexpo SA et de la FIPOI.