

# RAPPORT EXPLICATIF CONCERNANT L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LE CONTRÔLE DES FINANCES

## Table des matières

I.	Contexte	1
II.	Exposé du projet	1
	A. Indépendance	2
	B. Périmètre de la surveillance, tâches et types d'activités	3
	C. Principes suivis pour l'accomplissement des tâches	4
	D. Rapports et publicité des rapports	5
	E. Nouveautés	6
	F. Commentaires par article	8
III.	Effets du projet	8

## Annexes :

- Annexe 1 : avant-projet de loi
- Annexe 2 : tableau comparatif avec commentaires

## I. Contexte

Dans la législation actuelle, le statut et le fonctionnement du Contrôle des finances (CFI) sont notamment précisés aux articles 70 à 80 de la loi sur les finances cantonales (LFin). Cette dernière a été élaborée à la fin des années 1990 et a été adoptée par le Parlement le 18 octobre 2000. Ces dispositions légales ne sont donc plus tout à fait actuelles. De plus, la motion n° 1424, qui a été déposée le 30 mars 2022 et acceptée par le Parlement le 28 septembre 2022, demande au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi sur le Contrôle des finances.

## II. Exposé du projet

Pour donner suite à la motion n° 1424, le Gouvernement a élaboré un avant-projet de loi. Sur la base de ce dernier, il a validé un certain nombre d'options de principe. Les grandes lignes de la loi reposent sur ces options de principe. Elles sont exposées au travers des thématiques abordées ci-après.

Le Gouvernement a décidé de « sortir » les attributions du CFI de l'actuelle LFin ainsi que du décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale (DOGA) et de rédiger une loi propre au Contrôle des finances. Il entend ainsi démontrer l'importance qu'il accorde à la surveillance financière de l'administration de la République et Canton du Jura. L'avant-projet de nouvelle loi, qui fait l'objet du présent rapport, n'est pas une simple remise à jour des articles 70 à

80 de la LFin et des articles 36 à 39 du DOGA, mais constitue le résultat d'un travail en profondeur visant à présenter une loi moderne. Ce travail s'est notamment basé sur les expériences vécues par le CFI jusqu'à ce jour et sur l'évolution des bases légales ainsi que des pratiques en matière de contrôle financier dans les autres cantons suisses et au niveau fédéral.

Le Gouvernement estime qu'il est important de confirmer et de rendre explicite l'indépendance du CFI. Cette nouvelle base légale permet de renforcer cette notion essentielle pour le CFI. Elle favorise également une définition plus précise et détaillée de son statut, de son organisation, du champ de sa surveillance, de ses activités, de ses tâches principales ou encore des principes à suivre pour l'accomplissement de son travail. Les activités de contrôle du CFI pourront ainsi se distinguer clairement des activités qui portent sur l'organisation de la gestion budgétaire et financière de l'Etat.

La tendance actuelle dans les autres cantons suisses est également de sortir les attributions du service chargé du contrôle des finances de la loi sur les finances et de créer une base légale propre à l'entité de contrôle cantonale. A ce jour, près de la moitié des cantons ont une loi spécifique dédiée à l'organe de surveillance des finances cantonales. L'avant-projet de loi qui a été élaboré est d'ailleurs influencé par les législations les plus modernes en la matière, notamment la loi cantonale sur le Contrôle des finances du canton de Berne (LCCF, état au 1<sup>er</sup> janvier 2023) et la loi sur le contrôle des finances du canton de Neuchâtel (LCCFI, état au 1<sup>er</sup> août 2023).

## **A. Indépendance**

Le principe de l'indépendance est d'une importance capitale dans le domaine du contrôle des finances publiques. Le législateur et le public ont des exigences élevées en matière d'indépendance du Contrôle des finances. En l'absence d'une telle indépendance, l'acceptation ou la poursuite des missions de contrôle n'est pas possible. L'indépendance implique l'obligation d'objectivité et d'intégrité. Elle comprend :

- l'indépendance effective, à savoir l'indépendance intérieure qui autorise un jugement sans être entravé par des influences susceptibles de menacer la capacité de jugement professionnelle et qui permet à l'individu d'agir de manière intègre, de faire preuve d'objectivité et d'assurer l'absence de tout conflit d'intérêts professionnel;
- l'indépendance en apparence qui implique une attitude propre à éviter des circonstances qui pourraient inciter un tiers à mettre en doute l'intégrité, l'objectivité ou l'absence de tout conflit d'intérêts professionnel du Contrôle des finances ou d'une personne qui y travaille.

Ce principe d'indépendance est renforcé par l'avant-projet de loi sur le Contrôle des finances. Comme par le passé, le Contrôle des finances est autonome et indépendant dans l'exercice de son activité. Mais il est désormais clairement inscrit dans l'avant-projet de loi que le CFI n'est lié à aucune directive et qu'il est soumis uniquement à la Constitution et à la loi. Le rattachement administratif au Département des finances est conservé, car le CFI peut ainsi bénéficier aisément des prestations des différents services transversaux de la RCJU. Le Gouvernement est d'avis que l'indépendance du CFI n'est nullement menacée par ce rattachement administratif.

Pour renforcer cette indépendance, le CFI ne peut être chargé de missions qui incombent à l'administration cantonale. Cette règle permet d'éviter que le CFI soit amené à vérifier des éléments qu'il a contribué à mettre en place et donc de contrôler, en partie, ses propres travaux.

Le fait que le CFI soit dirigé par une personne élue par le Parlement est également un élément important en termes d'indépendance. Ce mode de désignation combinée au fait que le contrôleur général des finances a un statut de magistrat au sens de la législation applicable au personnel de l'Etat permet d'éviter tout lien de subordination par rapport au Gouvernement. C'est un point important, compte tenu du fait que le Gouvernement fait partie des entités soumises à la surveillance financière du CFI.

## **B. Type d'activités, périmètre de la surveillance et tâches**

Les trois types d'activités déployées par le CFI sont désormais bien structurés dans la loi. Son activité la plus importante est la surveillance financière. Cette activité est définie aux articles 8 à 11 de l'avant-projet de loi. Les entités soumises à la surveillance du CFI sont indiquées à l'article 8. Les principales tâches qui peuvent être exécutées lors des contrôles de surveillance financière figurent à l'article 9. L'étendue du contrôle est indiquée à l'article 10. Enfin, l'article 11 précise comment le CFI planifie ses contrôles dans ce domaine.

Le périmètre de la surveillance est inchangé par rapport à celui qui était défini dans la LFin. Ainsi, la surveillance financière du CFI s'étend à l'administration cantonale, c'est-à-dire à toutes les entités qui sont rattachées aux cinq départements de l'administration ainsi qu'à la chancellerie d'Etat (services, offices ou délégations). Le secrétariat du Parlement, le Gouvernement et les autorités judiciaires sont également soumis au contrôle du CFI. Parmi les entités externes à l'administration, le CFI peut aussi procéder à des examens auprès des établissements cantonaux autonomes et non autonomes ainsi des personnes ou entités, indépendamment de leur statut juridique, qui se voient confier l'exécution de tâches publiques par l'Etat. Enfin, les bénéficiaires de subventions de la RCJU et les entités dans lesquelles l'Etat détient une participation majoritaire sont également soumis à la surveillance financière du CFI.

Les tâches principales du CFI sont, dans l'ensemble, les mêmes que celles qui étaient listées dans la LFin, mais elles sont exprimées au moyen d'une terminologie plus actuelle. Il convient toutefois de préciser que deux tâches importantes, qui sont déjà exécutées régulièrement par le CFI mais qui ne sont pas mentionnées dans la LFin, ont été ajoutées. Il s'agit de la vérification de l'existence et de la fiabilité des systèmes de contrôle interne et de l'examen des procédures internes et de la gouvernance des entités soumises au contrôle sur la base d'une approche fondée sur les risques. Ces tâches nouvellement inscrites dans la législation permettent d'apporter de la plus-value dans le fonctionnement des entités soumises au contrôle du CFI et de renforcer leur gestion des risques.

L'étendue du contrôle précise les éléments qui sont vérifiés par le CFI lorsqu'il exécute des contrôles de surveillance financière. Lors de tels contrôles, le CFI vérifie la régularité, la légalité et l'efficacité économique de la gestion financière. Ces critères correspondent aux standards actuels.

Le deuxième type d'activité du CFI consiste en l'exécution de mandats spéciaux (art. 12 de l'avant-projet de loi). Comme le CFI soutient le Parlement et le Gouvernement dans l'exercice de la

surveillance financière qui leur incombe, il est naturel qu'il puisse se voir confier de tels mandats par ces deux autorités. Mais un département ou une commission parlementaire permanente, spéciale ou d'enquête peuvent aussi confier des mandats spéciaux au CFI. Comme c'était déjà le cas dans la LFin, les services ou offices de l'administration ne sont pas habilités à mandater le CFI. Dans l'ordre d'importance des activités du CFI, les mandats spéciaux figurent en deuxième position. Le CFI doit toutefois pouvoir refuser les mandats de contrôles spéciaux qui lui sont proposés si ceux-ci portent atteinte à son indépendance. Ce sera notamment le cas lorsque la mission confiée n'entre pas dans le domaine de compétence du CFI (le contrôle financier), qu'elle consiste en une tâche d'exécution ou qu'elle empêche le CFI de réaliser son activité de surveillance financière par l'utilisation excessive des ressources à disposition. La multiplication des mandats spéciaux pourrait avoir pour conséquence que la mission prioritaire du CFI, soit la surveillance financière du canton, ne puisse plus être effectuée de manière appropriée. Le CFI motivera naturellement les raisons d'un éventuel refus. La plupart des lois cantonales sur le contrôle des finances prévoient une telle possibilité de refuser les mandats spéciaux lorsque ceux-ci compromettraient une exécution satisfaisante de la mission de base du Contrôle des finances.

Les autres activités de contrôles représentent le dernier type d'activité qui peut être réalisé par le CFI (art. 13 de l'avant-projet de loi). Ils figurent en dernière position dans l'ordre d'importance des activités du CFI. Les autres activités de contrôles sont subdivisées en trois catégories. Premièrement, il y a les mandats d'organe de révision ou les révisions annuelles récurrentes assimilables à des mandats d'organe de révision. Le CFI peut les accepter pour autant qu'un intérêt de l'Etat important le justifie. Deuxièmement, il y a les mandats de contrôle attribués par la Confédération. Ils sont peu nombreux. En 2024, il y en a un dans le domaine fiscal (révision selon l'art. 104b de la LIFD) et deux autres dans celui des routes nationales (examen des travaux d'achèvement de l'A16 et révision des comptes annuels de la section jurassienne de l'unité territoriale IX du réseau des routes nationales). Troisièmement, l'avant-projet de loi précise que le CFI peut procéder à d'autres activités de contrôle occasionnelles. Il s'agirait par exemple de la vérification occasionnelle des comptes de petits groupements intercantonaux, travail réalisé par tournus entre les cantons membres. Des examens de contrôle qualité croisés avec d'autres Contrôles cantonaux des finances, qui auraient lieu de temps en temps, entreraient également dans cette catégorie.

### **C. Principes suivis pour l'accomplissement des tâches**

Le CFI exerce son activité selon une approche basée sur les risques, selon les règles qui régissent l'activité administrative, ainsi que dans le respect des principes généralement reconnus en matière d'audit. Il s'agit des principes suivis pour l'accomplissement de ses différentes tâches (art. 14 de l'avant-projet de loi). Par « principes généralement reconnus en matière d'audit », il faut comprendre les principes régissant l'audit au sens large, c'est-à-dire la procédure de contrôle de la comptabilité et de la gestion d'une entité. Dans le cadre de son activité, le CFI réalise essentiellement deux types de contrôle, ceux qu'il réalise en tant qu'auditeur externe et ceux qu'il réalise en tant qu'auditeur interne.

Les principes suivis lorsque le CFI réalise des contrôles en tant qu'auditeur externe se basent sur la norme sur le contrôle restreint, sur les normes suisses d'audit des états financiers, sur les différents tomes du manuel suisse d'audit ainsi que sur la littérature spécialisée y relative.

L'audit interne est une profession bien organisée, portée par de nombreux instituts nationaux, fédérés à l'institut des auditeurs internes (officiellement « Institute of Internal Auditors » ou IIA) qui regroupe plus de 200 000 membres répartis dans près de 170 pays et territoires. L'IIA a également défini un code de déontologie et des normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne qui posent les principes à suivre. Le CFI respecte ces principes lors de la réalisation de ses missions et la gestion de son activité.

#### **D. Rapports et publicité des rapports**

L'avant-projet de loi règle de manière précise les différents types de rapports qui peuvent être produits par le CFI ainsi que la procédure à suivre. Les rapports qui font suite à un contrôle de surveillance financière sont ceux qui sont produits le plus fréquemment par le CFI. En effet, ce sont ceux qui sont émis à l'issue des examens des entités soumises à la surveillance du CFI. Les principes généraux sont définis à l'article 15 et les responsabilités des entités auditées à la suite de la réception de tels rapports sont définies à l'article 16. Les modalités de communication et de distribution relatives au rapport de mandat spécial sont définies à l'article 17. Les informations relatives aux rapports de révision sur les comptes annuels de l'Etat sont indiquées à l'article 18. Enfin, comme c'est déjà le cas actuellement, le CFI doit produire chaque année un rapport d'activité qui informe sur les grands axes de son activité de contrôle. Ce rapport d'activité est distribué au Parlement et au Gouvernement. Les dispositions sur le rapport d'activité figurent à l'article 20.

Les rapports du CFI tombent sous la définition de documents officiels selon la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE). Ils devraient donc en principe être accessibles à toute personne qui en demande l'accès sur la base des articles 69 et suivants de la CPDT-JUNE. Néanmoins, il convient de relever la spécificité de l'activité du CFI et les conséquences qu'aurait la publicité faite à ces rapports. Les rapports du CFI sont destinés à un public averti et leur rédaction tient compte de cet aspect. De plus, ils donnent quelquefois des indications précises et détaillées sur sa stratégie de contrôle, sa planification et sur les faiblesses constatées dans certains domaines, tels que la sécurité informatique ou la fiabilité des systèmes de contrôle interne. Les interprétations erronées de non-spécialistes ou l'utilisation malveillante d'informations relatives à des failles de sécurité ou de contrôle interne pourraient avoir de sérieuses conséquences pour le canton, tant sur les plans financier, politique que sur celui de son image. Enfin, la publication des rapports induirait une péjoration significative des relations de confiance qui existent aujourd'hui entre le CFI et les entités contrôlées. On pourrait aussi, en cas de publication, assister à une certaine crispation de part et d'autre, nuisible à l'efficacité du contrôle et à la transparence mutuelle, de même qu'à des contestations interminables des entités contrôlées liées à des aspects purement rédactionnels. C'est pour éviter ces multiples problèmes et contraintes que l'avant-projet de loi prévoit que les documents remis au CFI ou émanant de celui-ci ne sont pas publics, à l'exception du rapport d'activité.

Le Gouvernement estime toutefois qu'il ne faut pas exclure la possibilité de publier les rapports du CFI au cas où les circonstances le commanderaient. Cela pourrait être notamment le cas si une affaire devait être révélée par la presse, prenant des proportions importantes sur des rumeurs ou des allégations inexactes qu'il s'agirait de corriger par la publication de faits contenus dans un rapport du CFI. Mais une telle démarche doit être justifiée par un intérêt prépondérant de l'Etat et la

décision doit être prise en toute indépendance par le contrôleur général des finances. Le rapport pourrait alors être publié en intégralité ou de manière partielle. Avant la publication, le contrôleur général des finances devra informer l'entité contrôlée de la démarche à venir.

## **E. Nouveautés**

L'avant-projet de loi sur le Contrôle des finances n'est pas une simple remise à jour des articles 70 à 80 de la LFin. Il introduit donc des nouveautés qui sont exposées ci-après.

Actuellement, le CFI n'est pas contrôlé par un tiers externe. Le Gouvernement estime toutefois qu'un contrôle périodique de la qualité des prestations permettrait de renforcer l'efficacité du CFI. C'est pourquoi une disposition appropriée a été introduite dans l'avant-projet de loi. Elle figure à l'article 6. Pour des questions de coûts et de temps, une seule vérification par législature est prévue. En effet, une évaluation de la qualité des prestations est un examen relativement lourd, qui prend passablement de temps pour l'auditeur comme pour l'audité. Il serait donc trop coûteux et chronophage de reproduire l'exercice chaque année, compte tenu de la petite taille du CFI. De plus, les normes de l'institut des auditeurs internes (IIA Suisse), organisation professionnelle dont le CFI est membre, recommandent de procéder à une évaluation externe au moins une fois tous les cinq ans. L'évaluation de la qualité des prestations devrait porter, en particulier, sur le respect des principes de la profession et l'organisation du CFI. En principe, cette évaluation sera effectuée par un autre Contrôle cantonal des finances. En effet, ces organes connaissent mieux les spécificités des auditeurs actifs dans le secteur public que les cabinets d'audit privés.

Comme indiqué précédemment, le CFI peut accepter des mandats d'organe de révision ou effectuer des révisions annuelles récurrentes assimilables à des mandats d'organe de révision pour autant qu'un intérêt de l'Etat important le justifie. Cette notion d'intérêt important est nouvelle. Elle permet de clarifier les conditions dans lesquelles le CFI peut exercer de tels contrôles. Actuellement, le CFI exécute un nombre important de révisions de ce type. Or, cela diminue considérablement les ressources qu'il peut consacrer à sa mission essentielle : contrôler les entités mentionnées à l'article 8. Les critères à considérer pour déterminer si l'intérêt de l'Etat est important sont, notamment, l'importance des soutiens financiers accordés annuellement à l'entité par la RCJU ainsi que l'importance pour la RCJU d'exercer une surveillance financière étroite sur une entité en raison de risques particuliers que cette entité pourrait représenter pour l'Etat (p. ex. risques financiers, politiques, de réputation ou d'image pour la RCJU). Année après année, le CFI a accumulé un grand nombre de contrôles récurrents de ce type. Il existait probablement une raison valable lors de l'acceptation de chacun d'eux. Mais en 2024, ces justifications ne sont parfois plus d'actualité. Une revue complète et impartiale de la situation est donc devenue indispensable. Suite à celle-ci, certains mandats d'organe de révision ou révisions annuelles récurrentes assimilables à des mandats d'organe de révision devront être abandonnés.

Dans la LFin, les dispositions relatives au mandat spécial sont très succinctes. Cette formulation laconique est parfois la source d'incompréhension de la part des entités dans lesquelles les investigations sont réalisées. La procédure à suivre en cas de mandat spécial est désormais expliquée en détail à l'article 12. Il est notamment important qu'une lettre de confirmation de mandat soit établie dès le début de la procédure, afin de préciser clairement ce qui est attendu du CFI et d'éviter tout malentendu par la suite entre le mandant et le CFI. Ce dernier doit pouvoir discuter du

contenu de la confirmation de mandat avec le mandant, afin que seules des tâches qu'il est capable d'exécuter correctement lui soient confiées. Cette lettre de confirmation de mandat devra aussi préciser du mode de communication et de distribution du rapport de mandat spécial. Il est important que ces éléments soient formellement définis dès l'octroi du mandat au CFI, afin d'éviter toute contestation ou revendication de la part de l'entité contrôlée une fois le rapport du CFI produit.

La révision des comptes annuels de l'Etat est probablement la tâche la plus importante du CFI. A l'issue de ce contrôle, deux rapports seront dorénavant produits : un rapport de révision détaillé à l'intention de la commission de gestion et des finances ainsi que du Gouvernement et une attestation succincte à l'intention du Parlement. Le niveau d'information sera différent et tiendra compte des besoins spécifiques de ces autorités. Les membres de la commission de gestion et des finances et ceux du Gouvernement doivent être informés de manière détaillée et exhaustive sur les résultats de la révision. En revanche, les besoins du Parlement sont différents. Il doit approuver les comptes de l'Etat. Ses membres doivent donc savoir si les comptes annuels sont exempts d'anomalies susceptibles d'influencer significativement la perception globale de la situation financière de l'Etat ou si, au contraire, le CFI émet une opinion de contrôle avec des réserves, des remarques ou des informations complémentaires, voire une opinion défavorable. C'est pourquoi une attestation succincte est établie à l'intention du Parlement.

Depuis le début des années 2000, les exigences en matière de protection des données ont prodigieusement augmenté. L'avant-projet de loi présenté tient compte de ces nouvelles exigences, notamment à l'article 25. De plus, des adaptations terminologiques ont été nécessaires pour adapter les termes de la loi à la CPDT-JUNE, par exemple les notions de « données sensibles » ou encore « d'accès en ligne ». A ce propos, il convient de relever le dilemme auquel doit faire face le CFI. D'une part, les exigences en matière de protection de données l'obligent à traiter les données personnelles, sensibles et soumises au secret fiscal avec retenue. De plus, il ne doit pas les conserver plus longtemps que nécessaire. Cela signifie qu'une fois les travaux terminés et le rapport définitif produit, les fichiers et les documents contenant des données personnelles, sensibles ou soumises au secret fiscal qui ont été récoltés au cours du contrôle ne doivent plus être conservés. Mais d'autre part, le CFI est tenu de respecter les obligations de documentation de la profession. Par conséquent, il doit conserver les éléments probants recueillis au cours de son contrôle afin de pouvoir démontrer que ses constatations sont justifiées, que son opinion de contrôle est étayée et que son contrôle a été effectué correctement et en conformité avec les normes professionnelles applicables. Certaines données personnelles, sensibles ou soumises au secret fiscal devront donc parfois être conservées si elles sont nécessaires pour étayer les résultats et conclusions du contrôle. En définitive, le CFI doit trouver un juste milieu entre deux exigences contradictoires : celles relatives à la protection des données et celles relatives aux obligations de documentation de la profession.

Actuellement, la thématique des émoluments n'est pas réglée dans la loi. Il est évident que les contrôles effectués auprès des entités soumises à la surveillance financière du CFI et ceux qui sont réalisés dans le cadre d'un mandat spécial ne doivent pas être facturés. Par contre, une pratique homogène est souhaitable pour les autres contrôles. Actuellement, certains travaux de contrôle sont facturés alors que d'autres ne le sont pas. Il en résulte une inégalité de traitement entre les entités externes à l'administration qui bénéficient des prestations de révision du CFI qui n'est pas acceptable. Dans la majorité des cas, il s'agit de prestations pour des entités pour lesquelles le CFI remplit des mandats d'organe de révision ou effectue des révisions annuelles récurrentes assimilables à des mandats d'organe de révision. Une facturation systématique des prestations

réalisées dans le cadre des mandats de ce type permettra de régler ce problème. Sous réserve de dispositions légales spéciales, les mandats de contrôle attribué par la Confédération sont également sujets à émoluments. Par contre, au vu de la nature des tâches effectuées dans le cadre des autres activités de contrôle occasionnelles prévues (travaux non récurrents et nécessitant généralement des ressources limitées), il est renoncé à prévoir la perception systématique d'un émolument pour les prestations du CFI.

## **F. Commentaires par article**

Pour les dispositions de l'avant-projet de loi qui ne sont pas abordées expressément dans le présent rapport explicatif, il est renvoyé aux commentaires détaillés du tableau comparatif avec commentaires.

## **III. Effets du projet**

L'avant-projet de loi n'a d'effet ni sur les communes, ni sur l'économie, ni sur le programme de législature.

En termes organisationnels, il n'a pas non plus d'effet. Certes, de nouvelles tâches ont été ajoutées aux attributions du CFI. Mais celles-ci ne nécessiteront pas une augmentation des effectifs. En termes de locaux et d'informatique, cette nouvelle base légale n'a pas non plus de conséquence. Enfin, comme le rattachement administratif du CFI au Département des finances est maintenu, que la nomination du contrôleur général des finances par le Parlement aussi et que le personnel du Contrôle des finances reste soumis sans changement à la législation applicable au personnel de l'Etat, il n'y a pas non plus d'effet sur la structure de l'administration cantonale ni sur les processus décisionnels.

Quant aux effets sur les finances de l'Etat, ils seront insignifiants. Les seuls effets proviendront de la facturation systématique des mandats d'organe de révision ou des révisions annuelles récurrentes assimilables à des mandats d'organe de révision. Mais comme le nombre de contrôles de ce type va diminuer, les impacts financiers positifs et négatifs vont plus ou moins se compenser. L'effet global sur les finances de l'Etat devrait donc être infime.

### Annexes :

- Annexe 1 : avant-projet de loi
- Annexe 2 : tableau comparatif avec commentaires