

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°142

NOVEMBRE 2018

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

**FRAIS PROFESSIONNELS DES MEMBRES DU CONSEIL
ADMINISTRATIF ET DE LA DIRECTION**

VILLE DE GENÈVE



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

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 visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

Une mission portant sur les frais professionnels

Par autosaisine, la Cour a analysé la conformité et la pertinence, sous l'angle de l'exemplarité et du bon usage des deniers publics, de la prise en charge des frais professionnels en Ville de Genève.

Pour des raisons de proportionnalité de la mission, le contrôle s'est limité à l'année 2017 et à quatorze personnes distinctes, soit :

- les cinq conseillers administratifs ;
- les membres de la direction:
 - le directeur général et le directeur général adjoint ;
 - les quatre directeurs et les deux codirecteurs de département ;
 - le directeur du contrôle financier .

Les frais professionnels concernent des dépenses liées aux activités professionnelles, telles que des frais de déplacement, de repas ou de téléphonie. Ils peuvent être couverts par une allocation forfaitaire ou remboursés de manière effective.

Les conseillers administratifs perçoivent annuellement un montant total d'allocations forfaitaires pour frais professionnels de 13'200 F. Le maire en fonction a également droit à une allocation complémentaire de 6'500 F. Les frais professionnels remboursés de manière effective en 2017 s'élèvent à un montant total de 120'764 F. Ils varient fortement d'un conseiller administratif à l'autre, allant d'environ 11'000 F à plus de 42'000 F.

Pour les membres de la direction, les allocations forfaitaires annuelles se situent entre 2'400 F et 4'200 F selon la fonction occupée. Les frais professionnels remboursés de manière effective en 2017 se sont élevés à un montant total de 63'825 F.

Une organisation opaque couplée à une exemplarité vacillante

Des **règles claires**, une **transparence adéquate** ainsi qu'une **exemplarité** en matière de frais professionnels sont les fondamentaux d'une saine gestion d'une administration moderne. Si l'un de ces principes fait défaut pour les fonctions dirigeantes, c'est potentiellement l'image de l'ensemble de l'organisation et la qualité de ses prestations qui pourraient être fortement dégradées. Or, il ressort de l'audit que les dépenses en matière de frais professionnels des conseillers administratifs et membres de la direction ne reposent pas sur de telles fondations.

En effet, la Ville de Genève n'a pas défini de **règles** permettant de gérer de manière appropriée les frais professionnels des conseillers administratifs ce qui, conjointement à une absence de vérification du bien-fondé des dépenses, a contribué à des dérives dont certaines illustrations seront exposées ci-après.

En outre, la pratique autorisant les conseillers administratifs et le directeur général à ne pas renseigner l'objet des dépenses ni les personnes présentes lors d'invitations à Genève n'est pas **transparente** et ne permet pas de répondre aux exigences de l'Administration fiscale cantonale, ce qui lui a été signalé par la Cour en septembre 2018.

Enfin, une majorité du Conseil administratif fait preuve d'une **exemplarité défailante**, certaines dépenses n'étant assurément pas guidées par le principe du bon usage des deniers publics. À titre d'exemple :

- Un conseiller administratif a eu des coûts de téléphonie mobile s'élevant à 17'315 F en 2017, soit un montant cinq fois supérieur à la moyenne de ses autres collègues, sans aucun autre motif que de la convenance personnelle ;
- Des conseillers administratifs ont engagé des dépenses dont le caractère professionnel n'est pas établi : frais de bouche tard dans la nuit, durant des jours fériés ou dans des lieux inhabituels pour la fonction publique (lieu touristique à l'étranger, buvette de plage), alcools forts, bouteille de champagne de prestige ;
- Plus de cent trajets en taxi ont respectivement été effectués en 2017 à Genève par deux conseillers administratifs (environ 3'000 F chacun), dont une partie est exclusivement motivée par une question de confort personnel. Par ailleurs, certaines courses ont été effectuées fort tard dans la nuit, vers et depuis des adresses privées.

À la suite des interrogations de la Cour, un conseiller administratif a remboursé près de 30'000 F pour des dépenses effectuées en 2016 et 2017 (dont environ 23'000 F pour la téléphonie) qu'il a finalement considérées ne pas devoir être prises en charge par la Ville.

Repartir sur des bases saines

Vu le cadre insuffisant et l'exemplarité régulièrement absente pour les dépenses d'une majorité du Conseil, la Cour a émis onze recommandations qu'il est essentiel de mettre rapidement en œuvre, en particulier :

- Établir un règlement applicable au Conseil administratif qui définisse et règle la prise en charge des frais professionnels.
- Mettre en place un système comptable fiable permettant de retracer par personne les frais professionnels.
- Augmenter la transparence en rendant public le montant annuel des frais professionnels effectifs et forfaitaires de chaque conseiller administratif.
- Effectuer un contrôle du bien-fondé des frais professionnels, en tenant compte du principe de proportionnalité et d'indépendance.

Un passé lacunaire, un avenir incertain

La mission de la Cour s'est déroulée dans un climat tendu, et les travaux ont été compliqués par de nombreux freins et oppositions, tels que les refus initiaux d'accès aux données comptables, de procéder à des vérifications d'usage sur le caractère professionnel de certaines dépenses et hors la présence d'un avocat. La Cour a dû rappeler plusieurs fois au Conseil administratif qu'il était tenu par une obligation de renseigner et de collaborer en application de l'article 8 de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv).

De plus, le refus du Conseil administratif de mettre en œuvre trois recommandations sur onze, dont notamment celle visant à instaurer plus de transparence, illustre le fait qu'il n'a pas pris pleinement la mesure des dysfonctionnements préoccupants relevés par la Cour. Cette dernière est donc sceptique quant à sa réelle volonté de changement. Elle suivra avec attention la mise en œuvre des recommandations acceptées, en particulier celles que le Conseil administratif estime avoir déjà réalisées par l'adoption d'un règlement élaboré fin octobre 2018. À cet effet, la Cour interviendra par des contrôles ponctuels inopinés durant la période de suivi des recommandations.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le Conseil administratif à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation. Huit recommandations ont été acceptées sur les onze émises par la Cour.

OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour. Néanmoins, certaines observations du Conseil administratif reposant sur des affirmations inexactes susceptibles d'induire le lecteur en erreur, la Cour a dû apporter des clarifications qui figurent au chapitre 5.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	7
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	8
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	10
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	12
3.1. Organisation de la Ville de Genève	12
3.2. Éléments de rémunération (hors prévoyance) et autres prestations.....	12
3.3. Frais professionnels.....	13
3.3.1. Définition.....	13
3.3.2. Dispositions de la Ville de Genève.....	14
3.3.3. Chiffres clés	15
3.3.4. Principes généraux en matière de fiscalité.....	18
4. ANALYSE.....	20
4.1. Cadre réglementaire	20
4.1.1. Contexte.....	20
4.1.2. Constats.....	22
4.1.3. Risques découlant des constats.....	23
4.2. Contrôle et suivi.....	24
4.2.1. Contexte.....	24
4.2.2. Constats.....	25
4.2.3. Risques découlant des constats.....	26
4.3. Bon usage des deniers publics.....	27
4.3.1. Contexte	27
4.3.2. Constats.....	28
4.3.3. Risques découlant des constats.....	30
5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES	31
5.1.1. Observations du Conseil administratif	33
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	38
7. DIVERS.....	42
7.1. Glossaire des risques.....	42
7.2. Remarques	44

Liste des principales abréviations utilisées

AFC	Administration fiscale cantonale
CA	Conseil administratif
CFI	Contrôle financier de la Ville de Genève
DG	Directeur général
DGA	Directeur général adjoint
FER	Fédération des entreprises romandes Genève
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État
REGAP	Règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (LC 21 152.0)
SCI	Système de contrôle interne
VdG	Ville de Genève

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Agissant en autosaisine, la Cour a choisi de s'intéresser à la problématique de la prise en charge des frais professionnels des conseillers administratifs et des membres de la direction de la Ville de Genève. Cette autosaisine fait suite à des dysfonctionnements identifiés dans la mission d'audit sur la Bibliothèque de Genève¹ concernant les frais professionnels ainsi qu'à des informations relayées à la Cour portant sur de potentielles irrégularités lors de remboursements desdits frais en Ville de Genève.

Il appartient à la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique. Dans ce dernier cas, le contrôle doit porter également sur la qualité de la gestion et sur l'efficacité de l'entité contrôlée (art. 40 al. 1 et 2 LSurv).

Par lettre du 2 février 2018 adressée au maire de la Ville de Genève, la Cour a communiqué sa décision d'entreprendre un audit de légalité et de gestion des frais professionnels en Ville de Genève.

Les frais professionnels correspondent aux dépenses engagées dans le cadre de l'activité professionnelle. Il s'agit, par exemple, des dépenses liées aux déplacements (dans le canton ou lors de voyages à l'étranger), aux repas professionnels, ou encore aux frais de téléphonie. Les frais professionnels peuvent faire l'objet de remboursements effectifs ou forfaitaires et ne sont pas considérés comme du salaire.

Ces dépenses s'inscrivent dans la gouvernance générale d'une administration, cette dernière devant s'assurer qu'elle fonctionne de manière efficace et efficiente et qu'elle fait donc un bon usage des deniers publics. Cela implique, entre autres, la mise en place d'une « culture éthique » exemplaire, en adéquation avec les valeurs reconnues et défendues au sein de l'administration.

L'exemplarité de la hiérarchie en matière de frais professionnels a une incidence significative sur la « culture éthique » en vigueur au sein de l'organisation, et ce même lorsque les montants en jeu sont de faible importance. En effet, des manquements éthiques peuvent avoir des conséquences importantes sur les prestations fournies en générant une forte démotivation d'une partie des collaborateurs ou en incitant ces derniers à de mauvaises pratiques.

Cet audit a eu pour objectif principal d'examiner, pour l'année 2017, la conformité des frais professionnels aux bases réglementaires de la Ville ainsi que leur bien-fondé du point de vue de l'exemplarité ainsi que le bon usage des deniers publics. Il a porté sur les fonctions suivantes :

- conseillers administratifs ;
- directeur général (DG) et directeur général adjoint (DGA) ;
- directeurs et codirecteurs de département ;
- directeur du contrôle financier (CFI).

Pour la suite du rapport et par souci de lisibilité, le DG, le DGA, les codirecteurs, les directeurs de département et le directeur du CFI seront regroupés sous le terme de « direction ».

La Cour n'a pas inclus dans son analyse l'audit informatique du progiciel financier de la Ville de Genève (SAP).

¹ Rapport numéro 133 relatif à la gouvernance de la Bibliothèque de Genève.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle n'a pas identifié de rapport récent sur le sujet.

En outre, conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des audits du contrôle financier de la Ville de Genève (CFI) et l'a informé de sa mission. Elle a ainsi pris connaissance de la vérification planifiée par le CFI en lien avec cette même thématique et s'est assurée d'une absence de redondance des contrôles effectués.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par la Ville de Genève ainsi qu'en menant 20 entretiens ciblés, notamment avec :

- les cinq conseillers administratifs ;
- le directeur général et le directeur général adjoint ;
- les directeurs et codirecteurs des départements ;
- le directeur du contrôle financier (CFI).

La Cour a par ailleurs effectué des vérifications détaillées, par échantillonnage, des frais professionnels 2017 des personnes sous revue.

Cet audit s'est déroulé dans un climat tendu, et la Cour a dû rappeler plusieurs fois à la Ville qu'elle était tenue, vis-à-vis de la Cour, par une obligation de renseigner et de collaborer en application de l'article 8 de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv). La Cour a en effet dû faire face à diverses oppositions de la part du Conseil administratif pour obtenir les éléments suivants :

- informations requises pour identifier et vérifier les frais professionnels : accès en consultation au logiciel comptable (SAP), dates des absences des conseillers administratifs (vacances, maladie) ;
- justifications relatives à certaines dépenses en lien avec les frais professionnels.

Le Conseil administratif a par ailleurs cherché à contrôler les entretiens menés par la Cour en tentant d'imposer la présence d'un avocat mandaté par lui-même et chargé d'assister à tous les entretiens, dont ceux menés avec ses propres collaborateurs. Il s'agit d'une demande sans précédent qui a été fermement rejetée par la Cour, cette dernière n'étant pas une autorité décisionnaire et devant être à même de garantir la plus stricte confidentialité aux personnes rencontrées.

Ce n'est que fin juillet 2018, après de nombreux échanges entre la Cour et le Conseil administratif, que les restrictions et oppositions précitées ont finalement été levées.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres.

À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.1.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Organisation de la Ville de Genève

Les membres du Conseil administratif de la Ville de Genève sont élus tous les cinq ans. Chaque conseiller administratif assume la présidence d'un département à plein temps (à l'exception du département des autorités, dépendant du Conseil administratif dans son ensemble). Le maire est élu chaque année parmi les membres du Conseil administratif pour la période du 1^{er} juin au 31 mai de l'année suivante.

L'administration de la Ville compte environ 4'000 collaborateurs et est composée des départements suivants :

- département des autorités ;
- département des finances et du logement ;
- département des constructions et de l'aménagement ;
- département de la culture et du sport ;
- département de l'environnement urbain et de la sécurité ;
- département de la cohésion sociale et de la solidarité.

La direction des départements est assumée par un directeur (deux codirecteurs pour le département des constructions et de l'aménagement). Celle du département des autorités est assurée par un directeur général ainsi que par un directeur général adjoint.

Le contrôle financier de la Ville de Genève (CFI), rattaché administrativement au département des autorités et hiérarchiquement au Conseil administratif, est chargé du contrôle ordinaire des états financiers de l'administration municipale. Le CFI est également en charge de l'audit interne de l'administration municipale, tel que notamment défini par le règlement LC 21 191. Il peut être amené à réaliser des missions sur des entités privées ou publiques bénéficiant d'une subvention inscrite au budget de la Ville. Son directeur est responsable de l'établissement des règles d'audit interne, de la définition et du contenu général des activités d'audit.

3.2. Éléments de rémunération (hors prévoyance) et autres prestations²

Les éléments ci-après sont présentés à titre contextuel pour rendre compte du cadre dans lequel s'inscrivent les frais professionnels.

Conseillers administratifs

Pour l'année 2017, le traitement brut des conseillers administratifs s'est élevé à 253'923 F. Ce montant est constitué de douze salaires mensuels de 20'644 F ainsi que d'une allocation complémentaire de vie chère, correspondant à 2.5% du salaire brut, soit 6'193 F, et versée avec le traitement du mois de décembre.

²En accord avec les conseillers administratifs de la Ville, la Cour publie nominativement le montant de leur rémunération, le type de prestations annexes dont ils bénéficient ainsi que le montant des remboursements effectifs effectués en leur faveur en 2017. Pour le surplus, la Cour a choisi, en application de l'art. 43 al.4 LSurv, de ne pas individualiser les éléments de rémunération des directeurs ni de divulguer les noms des personnes concernées par les dépenses mentionnées dans le rapport.

Les principales autres prestations suivantes sont fournies par la Ville à certains conseillers administratifs, en fonction de leurs besoins :

- mise à disposition d'un téléphone portable et d'un abonnement ;
- libre accès à une place de parking couverte dans l'hypercentre ;
- accès au service de voiture avec chauffeur de la Ville de Genève. La Ville de Genève emploie en effet trois chauffeurs exerçant également la fonction d'huissier. Les demandes de transport sont adressées pour chaque trajet au secrétariat du département des autorités. Les voitures avec chauffeurs ne peuvent être utilisées que pour des trajets en lien avec la fonction de conseiller administratif ;
- abonnement demi-tarif CFF ;
- abonnement TPG (UNIRESO).

Le tableau ci-dessous présente les prestations dont bénéficie chaque conseiller administratif :

Conseillers administratifs	Tél. portable	Abo. tél	Place de parking	Vélo ou Scooter él.	Accès aux voitures avec chauffeurs	Abo. 1/2 tarif CFF	Abo. TPG
Esther Alder	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI
Guillaume Barazzone	NON	OUI	NON	NON	OUI	NON	NON
Sami Kanaan	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	NON	NON
Rémy Pagani	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Sandrine Salerno	NON	OUI	NON	NON	OUI	OUI	OUI

Membres de la « direction »

Le traitement de base des membres de la « direction » est défini dans le statut du personnel et l'échelle des traitements. Selon le poste occupé, le traitement de base de la « direction » correspond aux catégories S à V de l'échelle de traitements. Pour l'année 2017, la rémunération des membres de la « direction » se situait entre 201'235 F et 272'452 F.

Les principales autres prestations suivantes sont fournies par l'employeur à certains membres de la « direction », en fonction de leurs besoins :

- mise à disposition d'un téléphone portable avec abonnement ;
- abonnement demi-tarif CFF.

Les neuf membres de la « direction » bénéficient d'un abonnement téléphonique ; six membres de la « direction » bénéficient d'un téléphone portable financé par la Ville et quatre membres de la « direction » bénéficient d'un abonnement ½ tarif CFF financé par la Ville.

3.3. Frais professionnels

3.3.1. Définition

Les frais professionnels concernent les dépenses engagées dans le cadre de l'activité professionnelle, par exemple lors de déplacements professionnels, de repas ou de frais de téléphonie mobile. Ils peuvent faire l'objet :

- de remboursements sur la base des **frais effectifs** versés sur présentation des justificatifs ou sous forme de forfait par type de dépense ;

- d'**allocations forfaitaires** couvrant une période déterminée. Selon le Guide d'établissement du certificat de salaire et de l'attestation de rentes de l'administration fédérale des contributions (AFC), il existe trois grands types d'allocations forfaitaires pour frais :
 - les frais forfaitaires de représentation ;
 - les frais forfaitaires de voiture ;
 - les autres frais forfaitaires.

3.3.2. Dispositions de la Ville de Genève

Conseillers administratifs

Les dispositions applicables aux frais professionnels des conseillers administratifs (remboursements de frais effectifs et allocations forfaitaires) sont les suivantes :

- arrêté concernant les indemnités des conseillers administratifs (LC 21 123.1³) : voir le chapitre 3.3.3 pour le détail des allocations forfaitaires et leurs montants en 2017 ;
- règlement fixant le remboursement des frais des conseillers administratifs lors de leurs déplacements officiels (LC 21 123).

Le règlement précité précise que les déplacements officiels, hors du canton de Genève, des conseillers administratifs doivent faire l'objet d'une décision du Conseil administratif, sauf s'ils interviennent dans le cadre d'une activité pour laquelle le conseiller administratif agit en vertu d'une délégation générale du Conseil administratif ou au titre de représentant de la Ville de Genève au sein d'organismes dans lesquels cette dernière compte un ou des délégués permanents (conseils, comités, sociétés, etc.).

Le règlement s'applique également au directeur général, ainsi qu'au directeur général adjoint lorsqu'ils doivent se déplacer sur délégation du Conseil administratif ou lorsqu'ils accompagnent un magistrat en déplacement officiel. Lorsque le conjoint ou le partenaire doit officiellement accompagner un conseiller administratif lors d'un déplacement officiel, ses frais de transport sont entièrement pris en charge par la Ville de Genève. Les déplacements des personnes précitées doivent faire l'objet d'une décision du Conseil administratif.

Les frais suivants lors des déplacements officiels sont pris en charge par des forfaits (*per diem*) : repas de midi ou du soir, les collations et consommations diverses prises pendant ou entre les repas, les transports publics, les films photographiques, les guides illustrés, plans. Les montants forfaitaires prévus pour ces dépenses sont :

- en Suisse (hors du canton) : 190 F la journée et 95 F la demi-journée ;
- à l'étranger : 270 F la journée et 135 F la demi-journée.

Les autres frais non couverts par les forfaits susmentionnés sont pris en charge par la Ville de Genève pour autant qu'ils soient en rapport direct avec l'objectif du déplacement. Il s'agit notamment des frais suivants :

- location de voiture ;
- frais de taxis ;
- taxe d'embarquement, porteur de bagage, etc. ;
- taxe de réservation de place ;
- apéritifs, petite réception, fleurs, petits cadeaux, etc., offerts à des tiers.

³ Arrêté concernant les indemnités des conseillers administratifs adopté par le conseil municipal le 13 septembre 1983 et entré en vigueur le 2 juin 1983. Aucun autre arrêté relatif aux dites indemnités n'a été adopté depuis lors, bien que ce dernier concerne formellement la législature 1983-1987, et le montant global des indemnités versées n'a pas changé non plus (voir à ce sujet le chapitre 4.1.2).

Les frais d'hôtel ou d'hébergement (nuitée et petit-déjeuner) sont remboursés de manière effective, sur la base des justificatifs.

Les frais de transport sont remboursés sur la base du prix du billet d'avion (classe économique ou business class – pour les vols de plus de 6 heures) ou du prix du chemin de fer (première classe) lorsque le déplacement n'est pas assuré par un véhicule officiel. Les voyages en avion en première classe doivent faire l'objet d'une décision du Conseil administratif.

« Direction »

Les dispositions applicables aux frais professionnels de la direction des départements et au directeur du CFI (remboursements de frais effectifs et allocations forfaitaires pour frais) sont définies dans le règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16). Comme relevé précédemment, le règlement fixant le remboursement des frais des conseillers administratifs lors de leurs déplacements officiels (LC 21 123) s'applique également au directeur général, ainsi qu'au directeur général adjoint, lorsqu'ils doivent se déplacer sur délégation du Conseil administratif ou lorsqu'ils accompagnent un magistrat en déplacement officiel.

Le règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16) définit les frais professionnels comme étant les dépenses engagées par les membres du personnel de la Ville de Genève pour les besoins de leur activité professionnelle et de leur formation continue. Ces frais sont répartis en quatre catégories :

- déplacement professionnel ;
- repas ;
- hébergement ;
- autres frais.

Le règlement précise que les dépenses sont soumises au principe de l'emploi judicieux et économique des moyens : elles doivent être nécessaires et proportionnées à l'accomplissement des tâches publiques (art. 4 al. 1 du règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16)).

Ce règlement définit les montants des allocations forfaitaires mensuelles des différentes fonctions hiérarchiques de la Ville de Genève. Il définit également les catégories de frais devant être remboursées sur la base des frais effectifs et celles qui le sont sur la base d'un forfait maximum à ne pas dépasser. Il est complété par deux annexes : « *montants* », indiquant notamment le montant des allocations forfaitaires et les frais effectifs maximums pour les repas, et « *forfaits pour frais supplémentaires de repas pris à l'extérieur (V) et valeurs indicatives pour hôtels (H) valables dès le 1^{er} janvier 2013 de la direction du développement et de la coopération de la Confédération* » indiquant les forfaits en cas de voyages à l'étranger.

3.3.3. Chiffres clés

Conseillers administratifs - frais professionnels remboursés de manière forfaitaire

Selon un arrêté de 1983 concernant les indemnités des conseillers administratifs (LC 21 123.1⁴), le maire et les conseillers administratifs reçoivent les indemnités suivantes :

- Indemnité fixe annuelle du maire : 6'500 F ;

⁴ Arrêté concernant les indemnités des conseillers administratifs adopté par le conseil municipal le 13 septembre 1983 et entré en vigueur le 2 juin 1983. Ces allocations sont toujours en vigueur, bien que l'arrêté concerne formellement la législature 1983-1987 et qu'il n'ait pas été mis à jour (voir à ce sujet le chapitre 4.1.2).

- Indemnité de voiture, par conseiller : 5'000 F ;
- Indemnité de représentation, par conseiller : 7'000 F.

En sus de ces allocations forfaitaires, les conseillers administratifs bénéficient d'une indemnité téléphonique forfaitaire annuelle de 1'200 F couvrant leurs frais de raccordement à domicile pour la téléphonie et internet afin qu'ils puissent être contactés à tout moment. La référence à cette indemnité figure dans l'extrait de la séance du Conseil administratif du 3 août 2011. Son montant a été mis à jour le 2 juin 2015 (augmentation du montant mensuel de 50 F à 100 F).

Les conseillers administratifs perçoivent donc annuellement un montant total d'allocations forfaitaires pour frais professionnels de 13'200 F (hors mairie). Les aspects fiscaux et relatifs aux charges sociales sont présentés aux chapitres 3.3.4 et 4.1.1.

Conseillers administratifs - frais professionnels remboursés de manière effective

Les frais professionnels remboursés de manière effective sont comptabilisés dans différents centres financiers et sur plusieurs natures comptables. Les données de la comptabilité analytique ne sont pas structurées de manière à avoir une vue aisée de l'ensemble de ces frais. Les chiffres clés relatifs aux frais professionnels des conseillers administratifs ont ainsi dû être reconstitués par la Cour d'après les données comptables disponibles. Le tableau suivant présente ces chiffres clés pour l'année 2017⁵ :

⁵ Bien que les montants paraissent corrects dans leur ordre de grandeur, il convient de les considérer avec précaution dès lors que leur fiabilité n'est pas garantie (voir le constat 5).

Remboursements effectifs									
conseillers administratifs	téléphonie (y.c. abonnement)	invitation	hôtel	taxis	transport (hors taxis)	forfait (per diem)	autres frais	direction du département	total
Esther Alder	3 156	7 591	2 620	3 014	390	785	65	281	17 902
Guillaume Barazzone (maire en 2016/2017)	17 315	12 186	4 370	3 942	-	2 430	-	1 981	42 224
Sami Kanaan	3 750	6 524	4 016	214	6 519	1 693	2 831	1 367	26 915
Rémy Pagani (maire en 2017/2018)	2 061	9 407	1 179	121	7 907	1 182	769	-	22 625
Sandrine Salerno	2 725	3 659	2 620	750	350	-	65	928	11 097
total	29 008	39 367	14 806	8 040	15 167	6 090	3 729	4 558	120 764

- **téléphonie** : il s'agit des frais de communication, des données internet et des dépenses liées aux abonnements des téléphones portables. Les frais de communication et de données constituent la principale source de dépense dès lors que les abonnements retenus pour l'ensemble des collaborateurs de la Ville (y.c. les conseillers administratifs) ne prévoient pas les conversations et les données illimitées⁶ ;
- **invitation** Chaque conseiller administratif dispose pour les invitations d'une autorisation de dépense maximale de 10'000 F, respectivement 15'000 F pour le maire (au prorata, l'année de mairie étant à cheval sur deux années civiles). Cette autorisation de dépenser est incluse dans la nature 318 *Honoraires et prestations de service de tiers* du centre financier A004000 *Relations extérieures*, dont le montant total voté par le Conseil municipal s'élevait à 1'392'580 F pour l'année 2017, Il s'agit d'invitations, à Genève ou hors du canton (y compris à l'étranger), par les conseillers administratifs. Cela inclut les repas, boissons, collations aux restaurants, achats de fruits, cafés, biscuits pour des accueils au Palais Eynard ou autres lieux de la Ville de Genève ou hors du canton (y compris à l'étranger). Il faut donc qu'il y ait au moins deux personnes présentes (un conseiller administratif et une personne invitée). En principe, les personnes invitées doivent être externes à l'administration. Les conseillers administratifs n'ont pas à indiquer l'objet de l'invitation ni les personnes présentes ;
- **taxis** : il s'agit de frais de taxis. Dans les faits, ces derniers concernent essentiellement des trajets sur le territoire cantonal. La facturation établie par la société de taxi permet de connaître le bénéficiaire, l'adresse de départ, la destination ainsi que le jour et l'heure de la course ;
- **hôtel** : il s'agit des dépenses d'hébergement hors canton. Pour tous les conseillers administratifs mis à part M. Pagani, les montants incluent une dépense de 2'620 F concernant le voyage annuel de l'Association des communes genevoises (ACG) ;
- **transport** : il s'agit de dépenses de transport (hors taxis), par exemple, billets d'avion, de train, etc. ;
- **forfait (per diem)** : il s'agit des remboursements forfaitisés lors des déplacements officiels pour les repas, collations, etc. Lors de déplacements en Suisse (hors du canton) le *per diem* s'élève à 190 F la journée et 95 F la demi-journée. À l'étranger l'indemnité s'élève à 270 F la journée et à 135 F la demi-journée (voir chapitre 3.3.2) ;
- **autres frais** : il s'agit de frais ne rentrant pas dans l'une des catégories ci-dessus (par exemple, bouquets de fleurs, boîte de chocolat, repas pris seul, etc.). Dans les faits, cette catégorie inclut également des dépenses faisant partie de l'une des catégories ci-dessus (taxis, transport, etc.), mais ayant été mal saisies dans la comptabilité de la Ville (voir constat 5) ;
- **direction du département** : il s'agit de frais professionnels concernant un conseiller administratif imputés à la direction de son département (par exemple les frais de repas, les trajets de taxi hors du canton, etc.). La Cour a retraité ces dépenses afin de les inclure dans les frais professionnels du conseiller administratif concerné (voir constat 5).

⁶ Les abonnements ont été modifiés dès le mois de juillet 2018.

« Direction » - frais professionnels remboursés de manière forfaitaire

Les montants des allocations forfaitaires pour frais professionnels de la « direction » sont définis dans l'annexe 1 du règlement sur les remboursements de frais (voir le chapitre 3.3.2). Selon le poste occupé, les allocations forfaitaires annuelles des membres de la « direction » se situent entre 2'400 F et 4'200 F.

« Direction » - frais professionnels remboursés de manière effective

La comptabilité analytique mise en place par la Ville de Genève ne permet pas d'obtenir aisément le détail des frais professionnels de la « direction » remboursés de manière effective (voir constat 5). Dès lors, les chiffres suivants ont été reconstitués par la Cour pour l'année 2017, sans néanmoins qu'il ne soit possible de les regrouper, sans un travail disproportionné, dans les mêmes catégories que celles présentées pour les conseillers administratifs :

membre de la "direction"	téléphonie (y.c. abonnement)	autres frais professionnels engagés	total
Directeur	1 947	15 673	17 621
Directeur	1 583	7 380	8 963
Directeur	1 357	6 804	8 161
Directeur	448	7 645	8 093
Directeur	492	7 521	8 013
Directeur	2 238	4 466	6 704
Directeur	1 167	3 220	4 387
Directeur	781	467	1 248
Directeur	393	243	636
total	10 406	53 419	63 825

- Les « autres frais professionnels engagés » ne concernent pas toujours uniquement le directeur en question. Par exemple, il peut parfois s'agir de frais de repas comprenant l'ensemble d'un service de l'administration, mais payés par la carte de crédit du directeur en question. Cet élément explique principalement les fortes variations de dépenses d'un directeur à l'autre. Ces frais ont été payés avec la carte de crédit professionnelle du membre de la « direction » ou remboursés sur son compte bancaire. Les éventuels frais remboursés par la caisse de service ne sont pas inclus dans le tableau, car ils ne sont pas « rattachés » comptablement à une personne. Dans les faits, ces remboursements par la caisse sont marginaux.
- Le directeur général dispose, tout comme les conseillers administratifs, d'une autorisation de dépense maximale de 10'000 F pour les invitations. En principe, les personnes invitées doivent être externes à l'administration. Le directeur général n'a pas à indiquer l'objet de l'invitation ni les personnes présentes. Comme pour les conseillers administratifs, cette autorisation de dépenser est incluse dans la nature 318 *Honoraires et prestations de service de tiers* du centre financier A004000 *Relations extérieures*, dont le montant total voté par le Conseil municipal s'élevait à 1'392'580 F pour l'année 2017.

3.3.4. Principes généraux en matière de fiscalité

Concernant les frais professionnels, il convient de rappeler succinctement les principes fiscaux suivants :

- frais professionnels remboursés de manière effective** : pour que les frais soient considérés comme professionnels et, dès lors, ne soient pas soumis à l'impôt ni aux charges sociales, leur caractère professionnel doit pouvoir être démontré en cas de contrôle.

- S'agissant des frais de représentation de bouche (repas, collations, apéritifs), l'administration fiscale cantonale (AFC) exige que le contribuable puisse démontrer le caractère professionnel des frais (ceci implique par exemple de pouvoir justifier le but de l'invitation et les personnes présentes). Ce principe général est applicable à toutes les entités (publiques ou privées) et à toutes les fonctions hiérarchiques, y compris les plus élevées (direction générale d'une entreprise privée, conseillers administratifs, conseillers d'État, etc.). Si, pour des raisons de confidentialité, l'employeur ne désire pas indiquer le but de l'invitation et les personnes présentes, il doit recourir aux allocations forfaitaires pour frais de représentation et non aux remboursements effectifs ;
- **frais professionnels remboursés de manière forfaitaire** : il s'agit d'allocations forfaitaires versées avec le salaire, généralement de manière mensuelle. Les conditions d'admission d'une allocation forfaitaire pour frais professionnels ainsi que son traitement fiscal sont définis dans la note d'information n°6/2005⁷ de l'AFC. Dès lors que le salaire annuel brut est égal ou supérieur à 150'000 F pour un temps plein, l'AFC considère qu'une fonction a un fort devoir de représentation. L'allocation forfaitaire pour frais de représentation ne fait pas partie du revenu imposable et n'a pas à être justifiée pour autant qu'elle ne dépasse pas les limites suivantes :
 - 5 % du salaire brut total lorsque celui-ci n'excède pas 250'000 F par année ;
 - 10 % pour la tranche du salaire brut total excédant 250'000 F par année ;
 - maximum de 100'000 F par année (plafond).
- **frais forfaitaires de voiture et autres frais forfaitaires (frais effectifs « forfaitisés »)** : il s'agit notamment des frais de véhicule, de téléphone ou de repas. Par exemple, pour un trajet en voiture, un remboursement forfaitaire de 70 ct. par kilomètre est accepté par l'AFC. Il s'agit de frais effectifs, car ils correspondent à un trajet effectivement réalisé mais, pour des raisons de simplification, ceux-ci sont remboursés de manière forfaitaire. Ils ne sont pas imposables. En cas de contrôle de l'AFC, l'employeur doit pouvoir justifier la raison d'être du forfait et sa quotité.

À noter que concernant les autres prestations salariales accessoires (prestations en nature), celles-ci sont, en principe, imposables et doivent être déclarées sur le certificat de salaire. Pour des raisons pratiques, il est admis que certaines prestations ne soient pas déclarées. C'est le cas par exemple de la remise à titre gratuit d'un abonnement CFF demi-tarif, de la mise à disposition gratuite d'une place de stationnement à des fins professionnelles sur le lieu de travail ou encore de l'utilisation privée d'outils de travail (téléphone portable, ordinateur).

⁷ L'arrêté du Conseil d'État du 27 mai 2015 indique que les frais de représentation des magistrats communaux « sont traités conformément aux règles ordinaires en matière de frais de représentation des employés dans le cadre de leur activité professionnelle, lesquelles sont actuellement explicitées dans l'Information 6/2005 de l'administration fiscale cantonale »

4. ANALYSE

La Cour a examiné la prise en charge des frais professionnels à la lumière des bonnes pratiques, de la conformité aux bases légales applicables ainsi qu'en tenant compte des spécificités des diverses fonctions sous revue, en particulier en ce qui concerne le devoir de représentation des conseillers administratifs. Son analyse concernant les frais professionnels est présentée dans les chapitres suivants :

- cadre réglementaire (chapitre 4.1) ;
- contrôle et suivi (chapitre 4.2) ;
- bon usage des deniers publics (chapitre 4.3).

Le chapitre 5 regroupe l'ensemble des recommandations, sous la forme d'une recommandation conclusive.

4.1. Cadre réglementaire

4.1.1. Contexte

Allocation forfaitaire pour frais professionnels

Selon une coutume établie en Ville de Genève, les conseillers administratifs bénéficient d'une allocation forfaitaire pour frais professionnels en sus de leur salaire. Formellement, cette allocation n'a pas d'autre support réglementaire qu'un arrêté de 1983 pris pour la durée de la législature 1983-1987, abrogeant un arrêté pris par le Conseil municipal le 22 juin 1976. Les montants d'allocations forfaitaires pour frais professionnels de la « direction » sont quant à eux définis dans le règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16).

Remboursement de frais professionnels effectifs

Les frais effectifs des **conseillers administratifs** lors de leurs déplacements officiels en Suisse (hors canton) et à l'étranger sont remboursés conformément au règlement fixant le remboursement des frais des conseillers administratifs lors de leurs déplacements officiels (LC 21 123). Ce règlement prévoit notamment des forfaits par journée et demi-journée couvrant plusieurs types de dépenses tels que le repas de midi, du soir, les collations, etc. L'article 5 de ce même règlement prévoit qu'un décompte soit établi pour les frais non couverts par le forfait. Ce décompte doit préciser la nature de la dépense, la date et le lieu de la transaction ainsi que son montant. Par ailleurs, comme indiqué au chapitre 3.3.3, le maire et les autres conseillers administratifs bénéficient respectivement d'une autorisation de dépense maximale de 15'000 F et de 10'000 F pour le remboursement de leurs frais effectifs liés à des invitations. Ils n'ont pas à justifier l'objet des invitations ni les personnes présentes à ces dernières. Ces budgets sont inclus dans le centre financier A004000 *Relations extérieures*, dont les lignes budgétaires sont votées par le Conseil municipal.

Pour la « **direction** », les frais effectifs sont remboursés selon le règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16) applicable à l'ensemble des collaborateurs de la Ville de Genève. Par ailleurs, comme indiqué au chapitre 3.3.3, le directeur général bénéficie d'une autorisation de dépense maximale de 10'000 F pour le remboursement de ses frais effectifs liés à des invitations. Comme pour les conseillers administratifs, il n'a pas à justifier l'objet des invitations ni les personnes présentes à ces dernières. Ce budget est également inclus dans le centre financier A004000 *Relations extérieures*, dont les lignes budgétaires sont votées par le Conseil municipal.

Éléments fiscaux relatifs aux frais forfaitaires et effectifs

Pour mémoire, comme détaillé au chapitre 3.3.4, les principes particuliers suivants s'appliquent aux frais professionnels :

- dès lors que le devoir de représentation est admis par l'AFC, l'**allocation forfaitaire pour frais de représentation** ne fait pas partie du revenu imposable et n'a pas à être justifiée pour autant qu'elle ne dépasse pas certaines limites ;
- pour que les **frais effectifs** soient considérés comme professionnels et, dès lors, ne pas être soumis à l'impôt et aux charges sociales, le caractère professionnel doit pouvoir être démontré. S'agissant des frais de bouche (repas, collation), cela implique par exemple que le contribuable puisse justifier le but de l'invitation et les personnes présentes. Ces frais diminuant l'assiette fiscale, la charge de la preuve de leur caractère professionnel incombe au contribuable.

Certificats de salaire

Le Guide d'établissement du certificat de salaire et de l'attestation des rentes, édicté par l'Administration fédérale des contributions, mentionne les principes suivants concernant les frais professionnels :

- tous les frais effectivement remboursés en couverture des dépenses engagées par l'employé dans le cadre de son activité professionnelle (y compris les dépenses payées au moyen d'une carte de crédit) doivent être déclarés sur le certificat. Il n'y a néanmoins pas d'obligation de déclaration lorsque certaines conditions sont remplies (par exemple remboursement d'un repas principal, dans la limite de 35 F en général). Si toutes les conditions sont remplies, la case du chiffre 13.1.1 « frais effectifs – voyages, repas, nuitées » du certificat de salaire doit être cochée. Il n'est ainsi pas nécessaire de détailler le montant effectif des frais remboursés ;
- les employeurs qui appliquent une réglementation dérogeant aux dispositions relatives aux frais effectifs (voir ci-dessus) peuvent demander à l'autorité fiscale de leur canton d'agréer leur règlement des remboursements de frais. Une fois l'agrément obtenu, les employeurs n'ont qu'à déclarer les éventuelles allocations forfaitaires pour frais et à faire référence à ce règlement dans le certificat de salaire.

4.1.2. Constats

Appréciation générale

Les règles mises en place par la Ville de Genève en matière de prise en charge des frais professionnels des conseillers administratifs et du directeur général sont insuffisantes. Cette situation peut faciliter le développement de pratiques ne correspondant pas à un bon usage des deniers publics.

Annonce aux autorités compétentes

Les pratiques en matière de justification des frais effectifs des conseillers administratifs ne permettant pas de répondre aux exigences de l'administration fiscale cantonale, la Cour a signalé cette situation à cette dernière par lettre du 17 septembre 2018, conformément à l'article 29 alinéa 2 LSurv.

Constat 1 : Un cadre réglementaire lacunaire

La Cour constate que le cadre réglementaire en matière de frais professionnels est lacunaire et n'est pas approprié sous l'angle de la bonne gestion des deniers publics. En effet, la Cour observe que :

- les modalités de remboursement des frais effectifs engagés à Genève par les conseillers administratifs (repas, taxis) ne sont ni formalisées, ni même définies. Les illustrations suivantes détaillent ce constat général :
 - il n'y a aucune définition de ce que constituent des frais professionnels engagés à Genève pour les conseillers administratifs ;
 - aucune limite n'a été définie pour les différents types de dépenses (par exemple, montant par repas et par personne à ne pas dépasser) ;
 - il n'est pas précisé si les frais liés à une activité militante au sein d'un parti doivent être considérés comme des frais professionnels. La Cour a pu constater que les points de vue et les pratiques des conseillers administratifs ne sont pas homogènes sur cette question ;
- la pratique permettant aux conseillers administratifs de dépenser jusqu'à 10'000 F (respectivement 15'000 F pour le maire) par année pour des invitations n'est pas transparente ;
- la pratique dérogatoire au règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16) appliquée au seul directeur général pour le remboursement de ses frais effectifs liés aux invitations n'est pas formalisée ;
- la nature des frais couverts par l'indemnité forfaitaire versée aux conseillers administratifs n'est pas définie. Or, la Cour a pu constater que les conseillers administratifs sont unanimes sur le fait qu'il s'agit d'une indemnité de représentation, la distinction prévue dans l'arrêté de 1983 entre « indemnité de voiture » et « indemnité de représentation » n'ayant plus lieu d'être, mais qu'ils ont des interprétations différentes de la portée de cette indemnité. Ainsi, une même nature de dépense peut être pour certains couverte par cette allocation forfaitaire et pour d'autres sujette à remboursement sur présentation d'un justificatif, ce qui est susceptible d'entraîner des variations du revenu disponible de chaque conseiller administratif.
- la nature des frais couverts par les indemnités forfaitaires à titre de frais de représentation prévues pour les membres de la « direction » n'est pas définie dans l'annexe 1 du règlement sur les remboursements de frais.

Par ailleurs, la pratique mise en place par la Ville de Genève selon laquelle les conseillers administratifs et le directeur général ne renseignent pas l'objet des dépenses ou les personnes présentes lors d'invitations ne permet pas de répondre aux exigences de l'administration fiscale, ce qui a motivé l'annonce faite à cette dernière par la Cour.

Constat 2 : Un système de remboursement dual (forfait et frais effectifs) pour les déplacements officiels des conseillers administratifs hors de Genève inadapté

La Cour relève que le système de forfait (*per diem*) pour les déplacements officiels hors de Genève des conseillers administratifs est inadapté. En effet, un décompte doit être établi pour identifier les frais effectifs ne rentrant pas dans le cadre du forfait et devant donc faire l'objet d'un remboursement spécifique (location de voiture, frais de taxis, etc.). Dans les faits, ce décompte n'est jamais établi directement par les conseillers administratifs, mais par les services financiers qui doivent « reconstituer » les frais devant être remboursés sur la base des justificatifs (parfois en langue étrangère) transmis par les conseillers administratifs sans que ces derniers n'aient fourni des explications suffisantes. Ce système dual est ainsi chronophage et source d'erreurs (voir le constat 4).

Constat 3 : Mention erronée dans les certificats de salaires

La Cour a constaté que les certificats de salaire des conseillers administratifs et de la « direction » sont inexacts, puisqu'ils font référence à des règlements en matière de frais professionnels qui ne leur sont pas applicables. En effet :

- les certificats des conseillers administratifs font référence au « *règlement de remboursements de frais autorisés par le canton GE le 27.09.2006* », qui est apparemment celui édicté par la Fédération des Entreprises Romandes⁸. Or, ce règlement n'est pas applicable aux conseillers administratifs puisqu'il concerne les personnes liées à l'entreprise par un contrat individuel de travail, soit les membres du personnel. En réalité, il n'existe aucun règlement de référence à l'appui du remboursement des dépenses professionnelles sur le territoire cantonal des conseillers administratifs. Cette mention erronée, selon laquelle les remboursements des frais professionnels sont effectués sur la base d'un règlement dûment approuvé par l'administration fiscale, biaise le processus de taxation ;
- les certificats de salaires de la « direction » font également référence au « *règlement de remboursements de frais autorisés par le canton GE le 27.09.2006* », alors que les frais de la « direction » sont soumis au règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16) validé en 2015 par l'administration fiscale cantonale. Cette erreur est de nature formelle et n'a pas d'impact fiscal.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** et le **risque financier** tiennent à l'absence de cadre formel adapté concernant les frais professionnels des conseillers administratifs et du directeur général ainsi qu'au système dual pour les déplacements officiels hors de Genève des conseillers administratifs.

Les **risques de conformité** et de **contrôle** sont avérés dès lors que les exigences de l'AFC ne sont pas respectées et que l'établissement des certificats de salaire est erroné.

⁸ La FER a édicté un règlement « modèle » relatif au remboursement des frais professionnels ainsi qu'un règlement complémentaire spécifiquement applicable aux cadres et aux membres de la Direction.

4.2. Contrôle et suivi

4.2.1. Contexte

Système de contrôle interne (SCI)

Selon la directive générale relative au système de contrôle interne de la Ville de Genève entrée en vigueur le 1^{er} avril 2015, « *chaque service dispose d'un SCI ou autrement dit d'un système de gestion. Il se reflète dans son organisation, ses décisions et sa gestion. Cependant, à des fins de continuité de l'action de l'administration communale, il est nécessaire de le documenter, de l'améliorer, de le tenir à jour de manière harmonisée, de l'appliquer et de le faire appliquer.* ».

Conformément aux principes ci-dessus, il est de la responsabilité de la Ville de mettre en place un SCI pour gérer ses frais professionnels. Il s'agit notamment de définir des règles de validation des dépenses conformes aux bonnes pratiques. En particulier, une personne ne doit pas être à même de pouvoir valider seule ses propres frais professionnels.

Modalités d'engagement des frais professionnels

Au sein de la Ville de Genève, les **conseillers administratifs** ont la possibilité d'engager leurs frais professionnels via les canaux suivants :

- carte de crédit professionnelle nominative ;
- remboursement via un virement sur le compte bancaire ou postal de la personne concernée ;
- remboursement via la fiche de salaire mensuelle ;
- remboursement via la caisse des directions des départements (lorsqu'existante).

Pour la « **direction** », les canaux de remboursement possibles sont identiques à ceux précités, à l'exception de la caisse. En effet, la directive générale sur la gestion des caisses précise que les frais professionnels des employés de la Ville ne doivent pas être remboursés par la caisse (repas, déplacement, etc.). Les avances de caisse ne sont également pas autorisées, excepté les demandes d'avance de frais relatives à des voyages professionnels, dûment autorisés, dans des pays dans lesquels les moyens de paiement électroniques traditionnels font défaut.

Comptabilisation et suivi des frais effectifs relatifs aux « invitations »

Les frais effectifs des conseillers administratifs et du directeur général liés à des invitations sont comptabilisés dans le centre financier A00207 « Réceptions » du département des autorités et dans la nature 318510 « Frais de réception pour des tiers » (3130.220 « Frais de réception pour des tiers » depuis le passage de la Ville de Genève au nouveau plan comptable MCH2 au 1^{er} janvier 2018).

Ces frais sont suivis pour chaque conseiller administratif et pour le directeur général via des décomptes effectués par le service des relations extérieures du département des autorités. Ces décomptes permettent de s'assurer du respect des budgets annuels de 10'000 et 15'000 F (voir le chapitre 3.3.3). Ils sont communiqués au directeur général et aux conseillers administratifs.

4.2.2. Constats

Appréciation générale

Le contrôle et le suivi des frais professionnels présentent des faiblesses, dont la principale est l'absence de contrôle quant au bien-fondé des frais professionnels des conseillers administratifs.

Constat 4 : Des pratiques non uniformes en fonction des départements et des règles non systématiquement respectées

Les règles en matière de contrôle des frais professionnels des conseillers administratifs et de la « direction » ne sont pas uniformes en fonction des départements ni systématiquement respectées. À titre d'illustration :

- lors de déplacements officiels à l'étranger, des frais effectifs ont été remboursés alors qu'ils étaient déjà couverts par un forfait. La Cour a notamment identifié un voyage à l'étranger d'un conseiller administratif pour lequel le décompte entre les frais couverts par le forfait et les frais effectifs n'a pas été effectué correctement. À la suite du contrôle de la Cour, le conseiller administratif bénéficiaire de ce voyage a effectué un remboursement de 1'319 F correspondant aux sommes qui lui avaient été versées par erreur ;
- des remboursements sont parfois effectués bien que les justificatifs ne soient pas joints au relevé de la carte bancaire ;
- les frais professionnels d'un membre de la « direction » n'ont pas fait systématiquement l'objet d'une validation appropriée par une tierce personne ;
- pour la « direction », le seuil de 35 F pour les repas entre membres du personnel de la Ville est parfois dépassé de quelques francs à quelques dizaines de francs, sans autre conséquence. Par ailleurs, dans quelques cas, le but de l'invitation à des repas ou collations n'a pas été indiqué sur le justificatif, ce qui n'est pas conforme aux exigences réglementaires ;
- en non-conformité avec la directive générale sur la gestion des caisses, des remboursements de repas ont été réalisés via la caisse des départements pour des membres de la « direction ».

Constat 5 : Manque de traçabilité des frais professionnels des conseillers administratifs et de la « direction »

La Cour a constaté que le système de comptabilité analytique ne permet pas d'identifier aisément tous les frais professionnels attribuables aux conseillers administratifs et aux membres de la « direction » selon les catégories de dépense (taxis, invitations, etc.), ni de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude de ces frais. À titre d'illustration, la Cour a constaté les éléments suivants :

- certains frais professionnels liés à des invitations ne figuraient pas dans les décomptes 2017 du budget « invitations » de plusieurs conseillers administratifs. Ainsi ces décomptes n'étaient pas exhaustifs, pour des montants cumulés allant de quelques dizaines de francs jusqu'à plus d'un millier de francs ;
- des frais professionnels ont été imputés dans la catégorie « taxis » alors qu'ils concernaient d'autres rubriques, notamment des frais de bouche.

Par ailleurs, la possibilité d'utiliser les différents canaux mentionnés en contexte pour payer ou se faire rembourser des frais professionnels complexifie leur suivi et leur contrôle (notamment lorsqu'il s'agit de s'assurer de l'absence de double remboursement).

Constat 6 : Absence de contrôle adapté sur le bien-fondé des frais professionnels des conseillers administratifs et du directeur général

La Ville de Genève n'a pas mis en place de contrôle adapté permettant de s'assurer du bien-fondé des frais professionnels engagés par les conseillers administratifs et le directeur général (voir constat 8).

Constat 7 : Comptabilisation des frais effectifs liés aux invitations non conforme aux plans comptables applicables

La comptabilisation des frais effectifs liés aux invitations n'est pas conforme au plan comptable MCH, ni MCH2 (applicable depuis le 1^{er} janvier 2018). En effet, pour l'exercice 2017, ces frais étaient comptabilisés dans la nature 318 *Honoraires et prestations de service* au lieu de 317 *Dédommagements*. Depuis l'introduction du MCH2 (le 1^{er} janvier 2018), ils sont comptabilisés dans la nature comptable 3130 « *Prestations de services de tiers* » au lieu de la nature 3170 « *Frais de déplacement et autres frais* » qui recouvre, selon le plan comptable MCH2, les « *dédommagements des frais de déplacement, nuitée, subsistance, pour l'utilisation des véhicules motorisés privés, utilisation de locaux et appareils privés pour des opérations de service, avantages de l'employeur pour les abonnements ferroviaires* ».

4.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques de contrôle et de conformité** sont avérés. Ils découlent, entre autres, du non-respect des règles établies par la Ville de Genève. Ils tiennent également au manque de fiabilité des décomptes établis pour les conseillers administratifs et de l'utilisation erronée de la nature comptable.

Le **risque financier** est dû aux lacunes relevées dans le présent chapitre, notamment au remboursement erroné de 1'319 F détecté par la Cour.

4.3. Bon usage des deniers publics

4.3.1. Contexte

Gouvernance et bon usage des deniers publics

Les normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne définissent la gouvernance comme étant « *le dispositif comprenant les processus et les structures mis en place par le Conseil d'administration afin d'informer, de diriger, de gérer et de piloter les activités de l'organisation en vue de réaliser ses objectifs* »⁹.

Ainsi, une gouvernance appropriée permet à une administration publique de s'assurer qu'elle fonctionne de manière efficace et efficiente et qu'elle fait donc un bon usage des deniers publics.

L'évaluation de la bonne gouvernance au sein d'une structure, publique ou privée, nécessite une analyse des principaux éléments qui la constituent, dont la dimension « intégrité / éthique » qui en est un des piliers. Cette dimension est définie tant par les règlements, directives ou charte éthique que par la conduite des collaborateurs. Il est dès lors primordial que la « culture éthique » mise en place par l'organisation soit en adéquation avec les valeurs qu'elle défend.

Les pratiques de la haute hiérarchie donnent le ton de ce qui peut être attendu, dans les faits, des employés. En effet, de la même manière qu'un comportement exemplaire de la part des hauts dirigeants influence positivement les pratiques de tous les collaborateurs, un manque d'exemplarité peut générer des retombées négatives sur l'ensemble de l'organisation (risques accrus en matière d'image et de fraude, en particulier).

Au regard de la présente mission de contrôle, cela signifie que lorsqu'il est constaté que certains frais engagés par les conseillers administratifs et/ou les membres de la « direction » n'ont pas un caractère professionnel ou ne répondent pas à un usage efficient des deniers publics, cela a un impact direct sur la « culture éthique » véhiculée au sein de l'administration de la Ville de Genève, et ce indépendamment de la quotité des montants concernés. En effet, c'est la notion d'exemplarité qui est au cœur du problème, et dès que celle-ci n'est plus garantie, non seulement les risques de généralisation des mauvaises pratiques augmentent, mais cela risque également d'entraîner une démotivation des collaborateurs, une baisse du niveau de service et, par conséquent, de la qualité des prestations.

Vu ce qui précède, la Cour a orienté son contrôle du bon usage des deniers publics sur l'examen de la mise en œuvre du principe d'exemplarité.

Ville de Genève

Au sein de l'administration de la Ville de Genève, il appartient au Conseil administratif et aux fonctions dirigeantes d'instaurer un « climat éthique » approprié. À ce propos, l'article 99 al. 2 du règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (REGAP, LC 21 152.0) indique que la fonction de cadre supérieur doit, en particulier :

- préserver les intérêts de la Ville de Genève ;
- créer et maintenir un climat de travail favorable au sein de leur entité ;
- garantir le respect des lois et des règlements applicables.

⁹ Source : cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP).

Le règlement sur le remboursement des frais (LC 21 152.16) et, de manière plus générale, le statut du personnel de la Ville de Genève (LC 21 151) précisent les points suivants applicables à la « direction » :

- « les dépenses sont soumises au principe de l'emploi judicieux et économique des moyens selon lequel elles doivent être nécessaires et proportionnées à l'accomplissement des tâches publiques » (LC 21 152.16) ;
- « les dépenses engagées sans nécessité professionnelle ne sont pas prises en charge par la Ville de Genève, mais par le membre ou le membre du personnel » (LC 21 152.16) ;
- « les membres du personnel sont tenus au respect des intérêts de la Ville de Genève et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice » (LC 21 151).

Les deux documents précités ne sont pas applicables aux **conseillers administratifs**. Toutefois, leurs principes peuvent être considérés comme une « bonne pratique », quelle que soit la fonction occupée. Par ailleurs, les frais professionnels des conseillers administratifs ne sauraient échapper aux dispositions de la loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05) qui précise, à son article 104 al. 4, que la gestion financière doit être basée sur les principes d'efficacité, d'efficience et de qualité.

4.3.2. Constats

Appréciation générale

L'exemplarité en matière de frais professionnels est défaillante. Le bon usage des deniers publics n'est visiblement pas, pour certains conseillers administratifs et une minorité de membres de la « direction », le principe cardinal guidant systématiquement ces dépenses.

Annnonce aux autorités compétentes

En marge de l'audit, la Cour a identifié des irrégularités commises par un chef de service. Conformément à l'article 29, alinéa 2 LSurv, la Cour les a formellement signalées au conseiller administratif chargé du département concerné par lettre du 13 août 2018. Ce dernier a indiqué, par courrier du 13 septembre 2018, avoir pris les mesures nécessaires. Ces irrégularités avaient également été identifiées par la Ville de Genève.

Constat 8 : Un manque d'exemplarité en matière de frais professionnels

De manière générale, le principe d'exemplarité en matière de frais professionnels est insuffisamment ancré au sein d'une majorité du Conseil administratif et auprès d'une minorité de membres de la « direction ». La Cour présente les illustrations ci-dessous¹⁰ :

Conseillers administratifs

- les factures de téléphonie mobile (hors coût de l'abonnement) d'un conseiller administratif ont atteint 12'944 F en 2016 et 17'011 F en 2017, soit un montant cumulé de 29'955 F nettement plus élevé que celui de ses collègues, ce qui suscite certaines interrogations quant à leur caractère professionnel prépondérant. Le conseiller administratif en question a de plus indiqué disposer d'un téléphone unique tant pour ses communications professionnelles que privées.

¹⁰ La Cour a effectué ses vérifications en procédant par échantillonnage. L'absence d'indications appropriées sur les pièces justificatives aurait nécessité de discuter chaque occurrence dans le détail avec la personne concernée, ce qui aurait impliqué une charge de travail substantielle. Dès lors, la Cour a choisi de ne pas vérifier tous les éléments potentiellement problématiques de manière approfondie. L'important travail effectué par la Cour lui permet néanmoins de conclure que « l'environnement éthique » n'est pas adapté pour une administration publique.

- Alors que ce dernier recevait mensuellement, par SMS, le montant de ses factures téléphoniques, il n'a pas changé ses pratiques ni pris les mesures nécessaires afin de diminuer ses dépenses. Durant l'audit de la Cour, et au vu de l'écart important entre ses dépenses de communication et celles de ses collègues, ce conseiller administratif a indiqué avoir effectué une « contribution volontaire » de 14'420 F et 8'579 F en septembre 2018 afin de ramener ses dépenses téléphoniques de 2017, respectivement 2016, dans la moyenne des autres conseillers administratifs pour ces mêmes années ;
- deux conseillers administratifs utilisent une place de parking couverte dans l'hyper centre de Genève pour leur véhicule privé, mise à disposition gratuitement par la Ville¹¹. Le bien-fondé de leur octroi du point de vue de l'exemplarité et d'un bon usage des deniers publics n'est pas démontré. En particulier, un de ces conseillers administratifs habite dans l'hyper centre et ne prend pas son véhicule pour se rendre à son travail. Il utilise majoritairement un autre moyen de transport mis à disposition par la Ville dans le cadre de sa fonction ;
- pour trois conseillers administratifs, l'échantillon de dépenses passé en revue par la Cour concernant les frais de bouche n'a, pour de nombreux cas, pas fait l'objet d'explications suffisantes. Le caractère professionnel de ces dépenses n'est ainsi pas démontré :
 - un conseiller administratif a engagé des frais à des jours et heures inhabituels pour la fonction publique, notamment le week-end tard dans la nuit. Ces frais concernaient tant des repas (parfois ticket pour une personne), que des alcools forts¹² ou la prise en charge de la moitié du coût d'une bouteille de champagne de prestige ;
 - pour plusieurs frais concernant deux conseillers administratifs, les personnes présentes et l'objet de la dépense n'ont pas pu être communiqués à la Cour. De surcroît, ces événements ne figuraient pas dans l'agenda des conseillers administratifs concernés. Certains de ces repas se sont déroulés dans des lieux inhabituels pour la fonction publique (lieu touristique à l'étranger, buvette de plage) ou durant des jours fériés, notamment le 25 décembre.
- un conseiller administratif a effectué plus d'une centaine de trajets en taxi en 2017 (correspondant à environ 3'000 F) à Genève. Certains d'entre eux ont été effectués fort tard dans la nuit, vers et depuis des adresses privées ;
- un autre conseiller administratif a effectué plus d'une centaine de trajets en taxi à Genève en 2017 (correspondant à environ 3'000 F) alors qu'il bénéficie par ailleurs d'un abonnement TPG et d'une place de parking dans l'hyper centre, mise à disposition par la Ville de Genève, pour son véhicule privé. Certaines de ces courses concernent des déplacements, en pleine journée, entre son domicile et son bureau¹³ (ou l'inverse) ainsi qu'entre son domicile et d'autres lieux. Les explications fournies ne résistent pas à l'examen sous l'angle du bon usage des deniers publics puisqu'il s'agit essentiellement de confort personnel. En outre, il n'a pas été en mesure de fournir des explications sur l'objet de plusieurs trajets discutés avec la Cour ;
- un conseiller administratif a décidé, à la suite des questions posées par la Cour concernant la nature des dépenses, de rembourser certains montants pour lesquels il a reconnu le caractère privé de la dépense (sept erreurs pour un montant de 884 F en 2016 et 2017) et d'autres dépenses « dans la zone grise », soit certains frais (y inclus taxis) engendrés entre 1h et 6h du

¹¹ Selon la tarification établie par la Ville de Genève, le tarif mensuel pour une personne privée habitant dans l'hyper centre est de 300 F et de 380 F pour celles habitant dans les « quartiers centraux » :

http://www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/Departement_1/Documents_de_demarches/parking-gim-formulaire-ville-geneve.pdf

¹² L'art. 9 al. 5 du règlement sur les frais professionnels (LC 21 152.16), applicable aux collaborateurs de la Ville de Genève (ce règlement ne concerne pas les conseillers administratifs) indique que « de manière générale, le prix des alcools forts ainsi que les articles de tabac ne sont pas pris en charge par la Ville de Genève ». Il est toujours problématique en termes d'exemplarité d'imposer à ses collaborateurs des règles que l'on ne suit pas soi-même.

¹³ L'art. 5 al. 2 du règlement sur les frais professionnels (LC 21 152.16), applicable aux collaborateurs de la Ville de Genève précise que « le déplacement entre le domicile et le lieu de travail n'est pas considéré comme un déplacement professionnel [...] ». Ainsi, bien que ce règlement ne s'applique pas aux conseillers administratifs, ces derniers devraient se montrer exemplaires par rapport aux grandes règles qu'ils imposent à leurs collaborateurs.

matin afin d'éviter toute polémique (14 cas correspondant à 4'043 F en 2016 et 2017)¹⁴. Un des cas concerne la prise en charge erronée d'alcool fort dans un cabaret-dancing¹⁵ du centre-ville. Le conseiller administratif a justifié ces erreurs par le fait que ses cartes de crédit professionnelle et personnelle se ressemblaient beaucoup et disposaient du même code PIN. Les justificatifs (ticket de caisse) de ces dépenses erronées ou dans la « zone grise » avaient pourtant été visés par le conseiller administratif, mais ce dernier a indiqué qu'il procédait à une vérification rapide et groupée de toutes ses dépenses professionnelles, s'assurant uniquement que c'était bien lui qui les avait engagées, sans attester pour autant qu'elles étaient effectivement liées à sa fonction. Dès lors, la Cour s'interroge sur la nature réelle de ces « erreurs » et « zones grises » qui illustrent une forte négligence de sa part dans les vérifications effectuées.

« Direction »

La Cour observe que certaines dépenses d'un membre de la « direction » n'ont pas fait l'objet d'explications suffisantes permettant de conclure qu'elles étaient liées à l'activité professionnelle. À titre d'illustration, ce membre de la direction :

- a bénéficié, en sus d'autres facilités en matière de transport, d'un macaron de stationnement pour son véhicule privé. Depuis le 1^{er} février 2018, il finance lui-même sa place de parking « afin de montrer l'exemple » ;
- a été dans l'impossibilité de fournir des explications concernant l'objet du repas ou les personnes présentes pour plusieurs dépenses dans des restaurants ;
- a mis aux frais de la Ville les recharges de ses plumes de prestige, estimant qu'il écrit beaucoup dans le cadre de sa fonction. Pour ce faire, il a demandé à un collaborateur de procéder à ces acquisitions.

Par ailleurs, deux bouteilles de champagne financées par la caisse du département ont été offertes à un autre directeur pour une soirée d'équipe de direction à son domicile privé (lors des travaux d'audit de la Cour et à la suite des questions posées sur ce point, le directeur en question a indiqué qu'il n'était pas au courant du financement de cet achat au moment de la soirée et a décidé de rembourser cette dépense).

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque de fraude** découle des éléments relevés.

Les **risques financiers, de contrôle et d'image** sont avérés compte tenu des lacunes constatées par la Cour.

¹⁴ La Cour ayant travaillé par échantillonnage, il ne peut pas être exclu que tous les montants indus n'aient pas été identifiés et qu'ils n'aient donc pas fait l'objet d'un remboursement. Une vérification plus étendue par la Cour nécessiterait un travail très important, les pièces justificatives ne faisant pas l'objet d'indications suffisantes.

¹⁵ Les cabarets-dancings sont une catégorie d'établissement prévue à l'art. 5 al.1 let. b de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD).

5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

Les analyses de la Cour font ressortir d'importantes **lacunes du cadre réglementaire ainsi qu'un manque d'exemplarité et de jugement en matière de frais professionnels**. Des mesures visant à restaurer une exemplarité adéquate doivent impérativement être prises à très court terme par le Conseil administratif.

Au vu de ce qui précède et de la nécessité de faire évoluer les habitudes concernant les frais professionnels dans son ensemble, la Cour émet les recommandations conclusives ci-dessous. **Il est impératif que le Conseil administratif prenne conscience du caractère inapproprié de ses pratiques en matière de frais professionnels**, ce d'autant plus dans le contexte d'une administration publique. À défaut, la mise en œuvre réelle des mesures correctives proposées par la Cour s'en trouverait fortement compromise.

Cadre réglementaire

1. (cf. constats 1 et 8). La Cour recommande au Conseil administratif d'établir un règlement qui lui soit applicable en matière de définition et de prise en charge des frais professionnels. Ce règlement devra notamment traiter des points suivants :
 - l'allocation forfaitaire mensuelle : il s'agira de définir ce que couvre l'allocation. Son montant devra être réévalué en tenant compte du bon usage des deniers publics ;
 - les remboursements effectifs : l'objet et les personnes présentes (lorsqu'applicable) lors des repas, apéritifs et autres devront impérativement être précisés sur le justificatif afin de démontrer aisément le caractère professionnel de la dépense. Si, pour des raisons de confidentialité, le Conseil administratif ne désire pas indiquer le but de l'invitation et les personnes présentes à celle-ci, il devra recourir exclusivement aux allocations forfaitaires. Par ailleurs, des montants maximaux devront être définis par type de dépense. Les montants inférieurs à un seuil à définir (par exemple, 50 F) ne seront pas remboursés, car considérés comme couverts par l'allocation forfaitaire mensuelle.

Il s'agira également de spécifier clairement que les dépenses des conseillers administratifs sont soumises au principe de l'emploi judicieux et économique des moyens et qu'elles doivent revêtir un caractère professionnel.

À cette fin, le Conseil administratif pourrait s'inspirer du modèle de règlement des remboursements de frais pour les entreprises édicté par l'administration fédérale des contributions.

2. (cf. constat 1). La Cour recommande au Conseil administratif de compléter l'annexe 1 du règlement sur les remboursements de frais applicable aux collaborateurs de la Ville (LC 21 152.16) afin de définir ce que couvrent les allocations forfaitaires versées aux membres de « direction » à titre de frais de représentation.
3. (cf. constat 1). La Cour recommande au Conseil administratif de clarifier les règles en matière de frais professionnels du directeur général. Si cette fonction nécessite des exceptions au règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16), il conviendra de les prévoir explicitement. Dans le cas contraire, le règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16) lui sera pleinement applicable.
4. (cf. constats 2 et 4). La Cour recommande de simplifier le règlement sur les frais professionnels lors de déplacements officiels des conseillers administratifs (LC 21 123), en supprimant le système dual prévoyant à la fois des forfaits (*per diem*) et un remboursement des frais effectifs.

Dans ce cadre, il s'agira de retenir la solution la plus efficiente en se basant sur une analyse des montants dépensés et des coûts administratifs.

5. (cf. constat 7). La Cour recommande à la Ville de Genève de comptabiliser les frais professionnels conformément au MCH2.
6. (cf. constat 3). La Cour recommande à la Ville de Genève de mettre rapidement en conformité les certificats de salaire.

Contrôle et suivi

7. (cf. constat 4). La Cour recommande à la Ville de Genève de réévaluer la pertinence du maintien du seuil de 35 F (frais de repas des collaborateurs) au vu d'une analyse statistique portant sur le nombre de dépassements de l'ensemble de ses collaborateurs. En cas de maintien du seuil, il s'agira de s'assurer qu'il soit respecté et que les dépassements ne soient pas pris en charge par la Ville.
8. (cf. constats 4 et 5). La Cour recommande au Conseil administratif de simplifier et d'uniformiser les règles en matière de frais professionnels, notamment concernant les canaux de remboursement, les règles de validation et les contrôles. Elle recommande de réduire la possibilité de se faire rembourser des frais professionnels aux paiements via la fiche de salaire (ce mode de remboursement permet un meilleur contrôle et une meilleure traçabilité des frais) ou de les payer directement avec la carte de crédit professionnelle, sauf cas exceptionnel dûment justifié. La Ville de Genève doit également revoir les contrôles en lien avec les frais professionnels afin que les règles y relatives soient dûment respectées, notamment en ce qui concerne les remboursements par la caisse, les validations, l'obligation de la remise du justificatif pour tout remboursement et le non-cumul des remboursements effectifs et forfaitaires.
9. (cf. constat 5). La Cour recommande à la Ville de mettre en place un système fiable permettant de retracer aisément, au travers de la comptabilité, l'ensemble des frais professionnels, par catégorie de dépense (frais de bouche, taxis, hôtel, etc.), des conseillers administratifs et des membres de la « direction ». Il s'agira d'établir un décompte individuel de l'ensemble des frais professionnels à l'attention de chacun d'entre eux, selon une fréquence à définir (par exemple semestriellement).

Bon usage des deniers publics

10. (cf. constat 8). La Cour recommande au Conseil administratif de publier annuellement la rémunération de ses membres en y incluant les autres prestations perçues (abonnement CFF, place de parking, etc.). Il s'agira également de communiquer, par conseiller administratif, le montant annuel des frais professionnels effectifs et forfaitaires en spécifiant les grandes catégories concernées (frais de bouche, taxis, hôtel, etc.). Cette recommandation devrait notamment permettre de répondre à l'inadéquation de la « culture éthique » et de restaurer la confiance en augmentant la transparence envers les citoyens.
11. (cf. constats 6 et 8). La Cour recommande d'établir un contrôle du bien-fondé des frais professionnels de la « direction », par le conseiller administratif du département. Concernant les conseillers administratifs et le directeur général, il s'agira de mettre en place un système de contrôle. Celui-ci devra tenir compte du principe de proportionnalité, garantir une indépendance de fait suffisante de la personne effectuant la vérification, et se baser sur une approche par les risques afin de couvrir le risque de fraude de manière adaptée.

5.1.1. Observations du Conseil administratif

La Ville de Genève estime avoir fait droit pleinement et de bonne foi à l'obligation de renseigner et collaborer résultant de l'article 8 de la LSurv. Le Conseil administratif conteste formellement avoir manifesté quelque opposition à fournir les informations et éléments demandés. Les premiers échanges entre la Cour et la Ville de Genève ont certes pu être empreints d'une légère fébrilité de part et d'autre. Cela découlait de possibles ambiguïtés sur le périmètre et les objectifs du mandat, ainsi que sur ses modalités d'exécution. En effet, les premières démarches de la Cour pouvaient laisser penser qu'un processus de type investigation avait été initié alors que, selon les indications fournies par les représentants de cette dernière, il s'agissait en réalité d'un audit de légalité et de gestion. Le Conseil administratif a également rappelé à la Cour les garanties constitutionnelles et légales s'appliquant à l'activité qu'elle menait. Il s'est en outre adressé au Conseil d'État, en sa qualité d'autorité de surveillance, afin de s'assurer que les magistrat-e-s, à la différence des fonctionnaires, n'étaient pas tenus d'annoncer ou de justifier leurs absences (vacances ou maladie). La réponse du Conseil d'État a permis de clarifier la situation sur ce point. Enfin, le Conseil administratif n'a pas eu le loisir de pouvoir répondre favorablement à la demande originale et atypique de la Cour de bénéficier d'un accès total, permanent et à distance à son système d'information financière dès lors qu'il n'était pas juridiquement légitimé à le faire, selon un avis de droit d'un avocat spécialiste de ces questions. La Cour en a pris acte. En revanche, le Conseil a donné accès à la Cour à toutes les informations nécessaires pour sa mission d'audit, y compris sous forme d'accès intégral au système d'information financière. Une fois que la Cour a fourni l'ensemble des garanties et clarifications demandées, dissipant ainsi tout malentendu, le processus d'audit s'est déroulé en toute sérénité.

Position de la Cour relative à la remarque préliminaire

La Cour maintient les précisions fournies au chapitre 2. Les importantes difficultés rencontrées ainsi que le climat d'audit tendu sont une réalité avec lesquels la Cour a dû composer et qui ont fortement compliqué sa tâche. Il convient d'insister également sur le fait que la Cour a toujours été consciente et a tenu compte des spécificités de la fonction de conseiller administratif et du risque de fraude inhérent à ce type de vérification.

Concernant l'application financière SAP, contenant les données comptables, les accès donnés à la Cour ont initialement été restreints en termes de périmètre. Ainsi, ce n'est que de haute lutte que la Cour a finalement eu accès aux données nécessaires à la bonne exécution de sa mission.

Enfin, il est erroné de prétendre que la Cour aurait admis ne pas avoir droit à un accès total, permanent et à distance à l'application SAP. Cette demande n'était pas liée à la présente mission mais s'inscrivait dans le cadre de l'analyse de risques à laquelle la Cour procède de façon régulière. La Cour reviendra sur cette question ultérieurement, indépendamment des accès qu'elle a sollicités pour réaliser cette mission.

Contrairement à ce qu'affirme le Conseil administratif, cette mission ne s'est donc pas du tout déroulée en toute sérénité, et cette remarque préliminaire n'est qu'une illustration complémentaire du climat particulier de cet audit où les informations et explications fournies par le Conseil administratif varient en fonction des circonstances et des besoins de la cause.

Recommandation 1: acceptée refusée

Le Conseil administratif accepte la recommandation de la Cour relative à un cadre réglementaire ad hoc et distinct de celui qui préexistait, soit le « Règlement complémentaire FER Genève relatif au remboursement des frais pour les cadres et les membres de la direction ». Le Conseil administratif a d'ores et déjà mis en œuvre cette recommandation pour ce qui concerne les frais effectifs, en adoptant le 29 octobre 2018 le nouveau « Règlement relatif aux frais professionnels des Conseillers administratifs », en tenant compte des observations de la Cour et dans le respect des dispositions du Guide d'établissement du certificat de salaire et de l'attestation des rentes édité par la Conférence suisse des impôts et l'Administration fédérale des contributions.

En revanche, le Conseil administratif estime que le périmètre des frais forfaitaires de représentations n'a pas à être défini de manière exhaustive tel que la Cour le recommande, et ne relève pas de la compétence du Conseil administratif. Le Guide susmentionné, ayant force obligatoire, ainsi que la note d'information 6/2005 de l'Administration fiscale cantonale, ne prescrivent d'ailleurs pas l'établissement d'une telle définition.

Le Règlement du Conseil administratif cité ci-avant doit encore obtenir l'aval de l'Administration fiscale cantonale.

Position de la Cour relative à la recommandation 1

Comme expliqué à de nombreuses reprises à la Ville, la question de la définition de ce que couvrent de manière générale les allocations forfaitaires relève de la bonne gestion des deniers publics et non d'une obligation fiscale. Il est incompréhensible que le Conseil administratif refuse de proposer au Conseil municipal l'adoption d'un nouvel arrêté concernant les allocations forfaitaires, préférant ainsi maintenir le flou actuel et l'absence de transparence qui en découle.

La Cour rappelle de plus qu'elle n'a jamais demandé une description exhaustive des frais forfaitaires de représentation, clarification apportée à maintes reprises au Conseil administratif, visiblement sans effet.

Recommandation 2: acceptée refusée

Par essence, le Conseil administratif estime que le périmètre des frais forfaitaires de représentations ne peut être défini de manière exhaustive tel que la Cour le recommande. Le Guide susmentionné, ayant force obligatoire, ainsi que la note d'information 6/2005 de l'Administration fiscale cantonale, ne prescrivent d'ailleurs pas l'établissement d'une telle définition.

Position de la Cour relative à la recommandation 2

La Cour maintient sa recommandation et souligne qu'elle n'a jamais recommandé une description exhaustive des frais forfaitaires de représentation. Il s'agit d'une compréhension erronée du Conseil administratif, alors que toute précision utile lui a été apportée durant l'audit.

Recommandation 3: acceptée refusée

Le Directeur général est désormais soumis sans exception au Règlement sur les remboursements de frais. Dès lors, le Conseil administratif considère cette recommandation comme étant close.

Recommandation 4: acceptée refusée

Le Règlement relatif aux frais professionnels des Conseillers administratifs récemment adopté par le Conseil administratif a abrogé le règlement sur les frais professionnels lors de déplacements officiels des conseillers administratifs. Dès lors, le Conseil administratif considère cette recommandation comme étant close.

Recommandation 5: acceptée refusée

*La Ville de Genève est tenue d'appliquer les dispositions de la Loi sur l'administration des communes ainsi que de son règlement.
En application de l'article 18 du Règlement d'application de la Loi sur l'administration des communes, la Ville de Genève vote son budget à 2 positions de nature. À cet égard, la recommandation de la Cour est sans conséquence car elle concerne un niveau de détail comptable inférieur. Néanmoins, le Conseil administratif a mis en œuvre cette recommandation de suite et la considère comme étant close.*

[Position de la Cour relative à la recommandation 5](#)

La Cour précise que le plan comptable MCH, respectivement MCH2, doit bien évidemment être respecté lors de toute saisie comptable indépendamment du niveau de détail du budget voté par le Conseil municipal. La mise en œuvre de cette recommandation n'est donc pas sans conséquence, comme tente de le prétendre le Conseil administratif.

Recommandation 6: acceptée refusée

*L'erreur formelle sans impact fiscal relevée par la Cour s'agissant des certificats de salaire des membres du personnel de l'administration sera corrigée.
Le Conseil administratif conteste la non-applicabilité du « Règlement complémentaire FER Genève relatif au remboursement des frais pour les cadres et les membres de la direction » validé par l'Administration fiscale cantonale le 27 septembre 2006 en vue de l'établissement des certificats de salaire des Conseillers-ères administratifs/ves.
Le constat 3 de la Cour fait l'objet d'une divergence de vues avec la Cour. Au motif que les Conseillers-ères administratif/ve-s ne sont pas liés à la Ville de Genève par un contrat de travail, le Règlement FER validé par l'AFC le 27 septembre 2006 ne leur est pas applicable selon la Cour. Cette dernière se réfère ici au « Règlement FER Genève relatif au remboursement des frais ». Ce faisant, elle ne tient pas compte du contenu du second règlement établi par la FER et validé le même jour par l'AFC, à savoir le « Règlement complémentaire FER Genève relatif au remboursement des frais pour les cadres et les membres de la direction », tout en citant son existence en note de bas de page. Une lecture attentive du champ d'application de ce second règlement démontre qu'un contrat de travail individuel n'est alors pas nécessaire.
La plupart des communes genevoises se réfère également à cette réglementation lors de l'établissement des certificats de salaire des membres de leurs exécutifs.
Ainsi, les certificats de salaire des Conseiller-ère-s administratif/ve-s sont établis conformément aux dispositions à caractère obligatoire du Guide d'établissement du certificat de salaire et de l'attestation des rentes édité par la Conférence suisse des impôts et l'Administration fédérale des contributions.*

Position de la Cour relative à la recommandation 6

La Cour maintient sa recommandation, les arguments invoqués par le Conseil administratif n'étant pas pertinents en l'espèce. La référence au second règlement de la FER, applicable aux cadres et aux membres de la direction des membres de la FER et aux entreprises ayant leur siège dans le canton, n'a ainsi aucune incidence sur l'appréciation de la Cour.

En effet, durant ses travaux d'audit, la Cour a constaté qu'il n'existait pas de base réglementaire concernant les frais professionnels des conseillers administratifs engagés à Genève, ce qui a été confirmé par la Ville à plusieurs reprises.

Même si, pour les besoins de la cause, les conseillers administratifs devaient se considérer comme des dirigeants d'entreprise auxquels le règlement complémentaire de la FER serait applicable, force alors serait de constater qu'ils ne le respectent pas. En effet, la Ville n'a pas adapté ledit règlement à son organisation, tel que recommandé par la FER¹⁶. Elle n'a notamment pas mis en place de contrôles suffisants sur les dépenses ni défini de seuils limites pour les frais effectifs de repas à Genève.

Enfin, le Conseil administratif reconnaît lui-même que le cadre est lacunaire puisqu'il a décidé d'établir et d'adopter, en octobre 2018, son « *Règlement relatif aux frais professionnels des Conseillers administratifs* ». Une fois validé par l'AFC, c'est à ce règlement qu'il conviendra à l'avenir de faire référence sur les certificats de salaire.

Recommandation 7: acceptée refusée

Pas de commentaire.

Recommandation 8: acceptée refusée

Le Conseil administratif renforcera les dispositions relatives au Contrôle des frais professionnels effectifs remboursés. Il sera mis un terme aux remboursements par la caisse, qualifié par la Cour de « marginaux ».

Par essence, le Conseil administratif estime que le périmètre des frais forfaitaires de représentations n'a pas à être défini de manière exhaustive tel que la Cour le recommande. Le contrôle tel que recommandé par la Cour pour cet aspect-ci ne peut dès lors être réalisé.

Position de la Cour relative à la recommandation 8

La Cour n'a jamais recommandé une description exhaustive des frais forfaitaires. Il s'agit d'une compréhension erronée du Conseil administratif quand bien même des précisions lui ont été apportées durant l'audit.

¹⁶ En effet, la notice d'accompagnement des Règlements FER Genève en matière de remboursement des frais précise les éléments suivants : « *l'entreprise confrontée à la problématique du remboursement des frais et de ses modalités ne peut se contenter de reprendre sans autre le modèle de règlement des frais FER Genève [...]. Cette question est de portée stratégique et implique naturellement que les dirigeants de l'entreprise se préoccupent du dossier et y apportent leur impulsion* ».

Recommandation 9: acceptée refusée

Le Conseil administratif considère que cette recommandation est prioritairement aux membres du Conseil administratif et veillera à ce que la mise en œuvre de cette recommandation ne génère pas des coûts d'un multiple des frais considérés. Les modalités de son application aux membres du personnel en général seront évaluées à l'aune des enjeux liés au système d'information financière et de la révision des règles et pratiques en matière de cartes de crédit.

Recommandation 10: acceptée refusée

Le Conseil administratif pourrait accepter cette recommandation dans la mesure où tous les exécutifs genevois y seraient soumis.

[Position de la Cour relative à la recommandation 10](#)

La Cour maintient sa recommandation. En effet, elle est essentielle, en lien avec la recommandation 11, pour assurer la mise en place d'un environnement éthique adéquat en matière de frais professionnels compte tenu des pratiques actuelles du Conseil administratif. En tant que plus grande commune du canton, la Ville se doit de donner des impulsions contribuant à moderniser sa gouvernance.

Recommandation 11: acceptée refusée

La mise en œuvre de cette recommandation est déjà effective, par l'adoption du Règlement relatif aux frais professionnels des Conseillers administratifs, définissant les modalités de contrôle des remboursements des frais professionnels des Conseillers-ères administratifs/ves, à savoir le contrôle par le/la magistrat-e en charge du département des finances pour les membres du Conseil administratif, le/la Maire ou le/la Vice-président-e étant chargé du contrôle du/de la magistrat-e en charge du département des finances. Le/la Maire sera également en charge du contrôle du remboursement des frais professionnels du Directeur général.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
	Risque ¹⁷	Responsable	Délaï au	Fait le
<p>Recommandation n°1 : (cf. constats 1 et 8). La Cour recommande au Conseil administratif d'établir un règlement qui lui soit applicable en matière de définition et de prise en charge des frais professionnels. Ce règlement devra notamment traiter des points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'allocation forfaitaire mensuelle : il s'agira de définir ce que couvre l'allocation. Son montant devra être réévalué en tenant compte du bon usage des deniers publics ; • les remboursements effectifs : l'objet et les personnes présentes (lorsqu'applicable) lors des repas, apéritifs et autres devront impérativement être précisés sur le justificatif afin de démontrer aisément le caractère professionnel de la dépense. Si, pour des raisons de confidentialité, le Conseil administratif ne désire pas indiquer le but de l'invitation et les personnes présentes à celle-ci, il devra recourir exclusivement aux allocations forfaitaires. Par ailleurs, des montants maximaux devront être définis par type de dépense. Les montants inférieurs à un seuil à définir (par exemple, 50 F) ne seront pas remboursés, car considérés comme couverts par l'allocation forfaitaire mensuelle. <p>Il s'agira également de spécifier clairement que les dépenses des conseillers administratifs sont soumises au principe de l'emploi judicieux et économique des moyens et qu'elles doivent revêtir un caractère professionnel.</p> <p>À cette fin, le Conseil administratif pourrait s'inspirer du modèle de règlement des remboursements de frais pour les entreprises édicté par l'administration fédérale des contributions.</p>	3	CA	-	Effectué le 19 octobre 2018
<p>Recommandation n°2 : (cf. constat 1). La Cour recommande au Conseil administratif de compléter l'annexe 1 du règlement sur les remboursements de frais applicable aux collaborateurs de la Ville (LC 21 152.16) afin de définir ce que couvrent les allocations forfaitaires versées aux membres de « direction » à titre de frais de représentation.</p>	Refusée	-	-	

¹⁷ Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
	Risque ¹⁷	Responsable	Délai au	Fait le
Recommandation n°3 : (cf. constat 1). La Cour recommande au Conseil administratif de clarifier les règles en matière de frais professionnels du directeur général. Si cette fonction nécessite des exceptions au règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16), il conviendra de les prévoir explicitement. Dans le cas contraire, le règlement sur les remboursements de frais (LC 21 152.16) lui sera pleinement applicable.	2	CA	-	Effectué le 19 octobre 2018
Recommandation n°4 : (cf. constats 2 et 4). La Cour recommande de simplifier le règlement sur les frais professionnels lors de déplacements officiels des conseillers administratifs (LC 21 123), en supprimant le système dual prévoyant à la fois des forfaits (per diem) et un remboursement des frais effectifs. Dans ce cadre, il s'agira de retenir la solution la plus efficiente en se basant sur une analyse des montants dépensés et des coûts administratifs.	2	CA	-	Effectué le 19 octobre 2018
Recommandation n°5 : (cf. constat 7). La Cour recommande à la Ville de Genève de comptabiliser les frais professionnels conformément au MCH2.	2	CA	-	Effectué le 19 octobre 2018
Recommandation n°6 : (cf. constat 3). La Cour recommande à la Ville de Genève de mettre rapidement en conformité les certificats de salaire.	Refusée	-	-	
Recommandation n°7 : (cf. constat 4). La Cour recommande à la Ville de Genève de réévaluer la pertinence du maintien du seuil de 35 F (frais de repas des collaborateurs) au vu d'une analyse statistique portant sur le nombre de dépassements de l'ensemble de ses collaborateurs. En cas de maintien du seuil, il s'agira de s'assurer qu'il soit respecté et que les dépassements ne soient pas pris en charge par la Ville.	2	CA	2 ^{ème} semestre 2019	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
	Risque ¹⁷	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°8 : (cf. constats 4 et 5). La Cour recommande au Conseil administratif de simplifier et d'uniformiser les règles en matière de frais professionnels, notamment concernant les canaux de remboursement, les règles de validation et les contrôles. Elle recommande de réduire la possibilité de se faire rembourser des frais professionnels aux paiements via la fiche de salaire (ce mode de remboursement permet un meilleur contrôle et une meilleure traçabilité des frais) ou de les payer directement avec la carte de crédit professionnelle, sauf cas exceptionnel dûment justifié. La Ville de Genève doit également revoir les contrôles en lien avec les frais professionnels afin que les règles y relatives soient dûment respectées, notamment en ce qui concerne les remboursements par la caisse, les validations, l'obligation de la remise du justificatif pour tout remboursement et le non-cumul des remboursements effectifs et forfaitaires.</p>	3	CA	1 ^{er} semestre 2019	
<p>Recommandation n°9 : (cf. constat 5). La Cour recommande à la Ville de mettre en place un système fiable permettant de retracer aisément, au travers de la comptabilité, l'ensemble des frais professionnels, par catégorie de dépense (frais de bouche, taxis, hôtel, etc.), des conseillers administratifs et des membres de la « direction ». Il s'agira d'établir un décompte individuel de l'ensemble des frais professionnels à l'attention de chacun d'entre eux, selon une fréquence à définir (par exemple semestriellement).</p>	3	CA	2 ^{ème} semestre 2019	
<p>Recommandation n°10 : (cf. constat 8). La Cour recommande au Conseil administratif de publier annuellement la rémunération de ses membres en y incluant les autres prestations perçues (abonnement CFF, place de parking, etc.). Il s'agira également de communiquer, par conseiller administratif, le montant annuel des frais professionnels effectifs et forfaitaires en spécifiant les grandes catégories concernées (frais de bouche, taxis, hôtel, etc.). Cette recommandation devrait notamment permettre de répondre à l'inadéquation de la « culture éthique » et de restaurer la confiance en augmentant la transparence envers les citoyens.</p>	Refusée	-	-	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁷	Responsable	Délai au	Fait le
Recommandation n°11 : (cf. constats 6 et 8). La Cour recommande d'établir un contrôle du bien-fondé des frais professionnels de la « direction », par le conseiller administratif du département. Concernant les conseillers administratifs et le directeur général, il s'agira de mettre en place un système de contrôle. Celui-ci devra tenir compte du principe de proportionnalité, garantir une indépendance de fait suffisante de la personne effectuant la vérification, et se baser sur une approche par les risques afin de couvrir le risque de fraude de manière adaptée.	3	CA	-	Effectué le 19 octobre 2018

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa profitabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;

- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles.

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix ;
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remarques

L'audit a été terminé en septembre 2018. Le rapport complet a été transmis au Conseil administratif le 2 octobre 2018 pour observations. Les observations du chapitre 5.1.1 des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 1^{er} novembre 2018

Stanislas ZUIN
Président

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Hans ISLER
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

www.cdc-ge.ch

info@cdc-ge.ch

