

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Madame
Corine MOINAT
Présidente
Conseil d'administration
Genève Aéroport

Par courriel et en main propre :

corine.moinat@gva.ch

Genève, le 15 mai 2019

Procédure d'adjudication concernant les services de sûreté de Genève Aéroport

Madame la Présidente,

Par courrier du 24 janvier 2019, vous avez sollicité la Cour des comptes pour effectuer un examen de la procédure citée en objet ainsi que pour procéder à une évaluation de la qualité des mesures prises par la direction générale pour mettre fin aux rumeurs relatives aux adjudications. Il appartient à la Cour de s'assurer notamment 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 (art. 40 al.1 de la loi sur la surveillance de l'État – LSurv). Dès lors, la Cour est compétente et vous a informée le 13 février 2019 qu'elle procéderait à un examen ciblé visant à confirmer ou infirmer certaines allégations afin de répondre aux questions soulevées dans votre courrier.

Contexte

Genève Aéroport (GA) emploie plus de 1'000 collaborateurs et héberge environ 200 entreprises, portant ainsi le total des personnes travaillant sur la plateforme aéroportuaire à près de 11'000. Plus de 17 millions de passagers sont passés par GA en 2018. Son département de la sûreté est aujourd'hui composé de :

- Trois services opérationnels : surveillance, sûreté passager et coordination ;
- Quatre services support : administratif, planification du personnel, qualité et formation.

Durant le premier trimestre 2018, GA a attribué, à la suite d'un appel d'offres, trois lots concernant les services de sûreté de GA :

- Lot 1 : « prestations d'accueil aux postes d'inspection et filtrage ».
- Lot 2 : « contrôle de sûreté pour l'accès au tarmac et surveillance ».
- Lot 3 : « contrôle de sûreté des bagages de soute, des personnes et renfort au contrôle de sûreté des passagers ».

Démarches de la Cour

De façon communément admise, une gouvernance appropriée permet à une administration publique de s'assurer qu'elle fonctionne de manière efficace et efficiente et qu'elle fait ainsi un

bon usage des deniers publics. Toute bonne gestion repose sur une culture éthique en ligne avec les valeurs affichées par l'entité. Des règles formelles doivent notamment être instaurées et les pratiques des fonctions dirigeantes se doivent d'être conformes à ces règles et exemplaires. À défaut, un manque d'exemplarité peut rapidement contribuer à :

- Une perte de revenus ;
- Des pertes financières et des inefficiences ;
- Une démotivation et une souffrance des collaborateurs face à des valeurs ou des pratiques dans lesquelles ils ne se reconnaissent pas ;
- Un dégât d'image à l'externe.

L'examen de la Cour a eu pour objectifs principaux de :

- S'assurer que la procédure d'adjudication 2018 des services de sûreté a été conforme aux règles en vigueur ;
- Vérifier si les allégations de conflits d'intérêts pour cette procédure d'adjudication étaient fondées ;
- Analyser les mesures prises par la direction générale face à ces rumeurs d'irrégularités.

Pour ce faire, la Cour a examiné la documentation remise par GA et a procédé à des entretiens avec des collaborateurs de GA ainsi qu'avec des personnes externes.

La Cour a choisi de ne pas étudier les précédentes procédures d'adjudications intervenues en 2011 et 2012, car plusieurs collaborateurs clés ne sont plus en place aujourd'hui et les règles en vigueur au sein de GA ont évolué depuis lors. Par ailleurs, la Cour a décidé de ne pas effectuer un examen détaillé des partenariats et contrats conclus par GA, souhaitant notamment conserver un périmètre d'investigation lui permettant de répondre rapidement à la demande du Conseil d'administration compte tenu du potentiel risque de fraude.

Une procédure d'adjudication 2018 des services de sûreté entachée de dysfonctionnements

La procédure établie par GA pour gérer les appels d'offres prévoit que pour chaque appel d'offres, un groupe de collaborateurs est constitué pour déterminer les critères d'adjudication et évaluer ensuite les offres reçues. La procédure est coordonnée par un chef de projet. Ce dernier compile les notes des évaluateurs et se renseigne auprès d'eux en cas de doute. Ainsi, il ne corrige ni ne modifie les notes des évaluateurs de manière unilatérale. Les évaluateurs sont choisis pour leur expertise métier. Dans le cas de la procédure d'adjudication 2018 des services de sûreté, le chef du département concerné a été écarté de la procédure par sa hiérarchie pour éviter toute perception de conflit d'intérêts, et c'est donc son adjoint qui a été désigné chef de projet.

Si l'étude de la documentation de la procédure d'adjudication 2018 ne laisse pas apparaître de non-conformité avec la procédure décidée par GA, les investigations de la Cour font ressortir que les documents ne reflètent pas la réalité de manière satisfaisante. Les travaux réalisés par la Cour démontrent que la procédure d'adjudication 2018 est entachée de dysfonctionnements, à savoir :

- Contrairement à la procédure décidée par la direction générale, tous les collaborateurs désignés pour traiter cet appel d'offres n'ont pas été consultés pour la détermination des



critères d'adjudication. En outre, aucune réunion de travail n'a été organisée avec ces collaborateurs.

- Concernant plus particulièrement la séance d'ouverture des offres, elle se fait habituellement en présence du chef de projet et d'un autre collaborateur. Un procès-verbal doit être établi et signé au moment de l'ouverture des enveloppes. Dans le cas présent, le chef de projet étant absent, c'est le haut cadre, écarté de la procédure d'adjudication, qui a procédé le 7 décembre 2017 à l'ouverture des offres en compagnie d'un collaborateur du service juridique. Ces offres ont alors été laissées à disposition de ce cadre, alors qu'il a travaillé chez une société soumissionnaire et qu'il est ami du directeur régional d'une autre société ayant répondu à l'appel d'offres. La Cour constate que GA n'a mis en place aucune mesure pour s'assurer que les offres reçues ne puissent être modifiées. Par ailleurs, les procès-verbaux n'ont pas été signés au moment de l'ouverture des offres, mais le 11 janvier 2018, par le chef de projet ainsi qu'un collaborateur du service juridique.
- Le délai imparti aux collaborateurs pour évaluer les offres a été très court (moins de 48 heures), alors que ces derniers n'avaient jamais effectué ce type de travail.
- Les rapports d'adjudication font tous mention d'une déclaration d'impartialité de la part des membres de l'équipe d'évaluation. Or, il s'avère que les personnes concernées ignoraient l'existence de cette déclaration et qu'elles n'ont pas été interrogées sur de potentiels conflits d'intérêts.
- Dans les rapports d'adjudication, la liste des collaborateurs ayant participé à l'évaluation des offres est erronée. En effet, un collaborateur mentionné dans cette liste n'a pas participé à l'analyse des offres. On ignore qui a évalué les offres à sa place.
- Les rapports d'adjudication laissent entendre qu'ils sont le résultat d'un travail de groupe de la part des collaborateurs consultés. Or, il s'agit en fait d'une compilation des évaluations d'une partie des collaborateurs mentionnés, sans conciliation concertée des résultats quand la notation varie d'un expert à l'autre.
- La Cour a également pu établir que certaines notes de collaborateurs ont été modifiées dans la notation finale, apparemment par le chef de projet, sans que cela fasse l'objet d'une discussion. La Cour constate que les changements de notes précités ont pu suffire à modifier les résultats de l'appel d'offres pour deux lots sur trois.

Ainsi, la Cour conclut qu'au vu des éléments en sa possession et des conflits d'intérêts constatés, les risques de fraude sont importants. Dans ce contexte, et en application de l'art. 29 al. 1 de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv), la Cour a transmis ces informations au Ministère public le 13 mars dernier.

Une appréciation erronée de la situation par la direction générale

De manière liminaire, il convient de relever que la gestion de rumeurs visant l'éthique d'un haut cadre est un exercice difficile pour la direction d'une entité. En effet, ces rumeurs peuvent autant provenir d'un éventuel manque d'exemplarité de ce cadre qu'être fondées sur une forme de résistance d'une partie du personnel lors de changements mal vécus. Cependant, face à la

persistance de rumeurs, la direction d'une entité se doit d'effectuer les vérifications nécessaires lui permettant de se forger une opinion fondée.

Depuis plusieurs années, de nombreuses rumeurs courent sur des conflits d'intérêts impliquant un haut cadre de GA. Des alertes sont parvenues à la direction des opérations ainsi qu'auprès de la direction générale. Des vérifications portant sur une partie des rumeurs ont été effectuées par la direction des ressources humaines et par la direction générale, principalement en 2016, laquelle a également entendu le cadre concerné à propos de certains liens d'intérêts potentiellement problématiques. Sur cette base, la direction générale a conclu qu'il n'y avait pas de conflits d'intérêts avérés et a communiqué à plusieurs reprises qu'elle conservait toute sa confiance à l'égard de cette personne. Cependant, malgré cette appréciation, il a été décidé d'écarter par précaution ce haut cadre des procédures d'adjudication liées à son département, ce qui n'a pas suffi à faire taire les rumeurs.

La Cour constate que les vérifications effectuées n'ont pas porté sur toutes les alertes et que la direction générale ne semble pas avoir effectué un examen suffisant du bien-fondé économique des différents contrats conclus au sein du département de la sûreté. Les doutes à l'interne ont donc continué à se propager à propos de l'intégrité du haut cadre et de la pertinence de certaines relations contractuelles avec des entreprises prestataires.

Des conflits d'intérêts réels suscitant de fortes suspicions

Comme mentionné précédemment, la portée de l'analyse de la direction générale sur les potentiels conflits d'intérêts a été trop limitée. L'examen de la Cour fait ressortir une gestion défailante des conflits d'intérêts ainsi que des modèles d'affaires suscitant de fortes interrogations. La Cour observe en particulier que :

- Un haut cadre de GA admet ouvertement qu'il entretient des liens d'amitié avec un dirigeant d'une société devenue un important prestataire et avec des personnes impliquées dans d'autres sociétés prestataires.
- C'est sous l'impulsion de ce cadre que la société dirigée par son ami a commencé à délivrer des prestations à GA, souvent par le biais de contrats oraux, qui n'ont été régularisés qu'en 2017 par la direction générale. Le fait de jouer un rôle moteur dans l'attribution de contrats à une société dirigée par un ami qui ne bénéficie pas d'expérience particulière dans les domaines concernés n'est pas conforme aux bonnes pratiques. Aucune mise en concurrence n'a été effectuée jusqu'à présent pour ces prestations.
- Les éléments réunis par la Cour concernant le prix de prestations fournies par cette société et l'augmentation de leur volume dans plusieurs domaines d'activités font ressortir que les intérêts économiques de GA ont pu être lésés au profit de ladite société, alors que les sommes engagées ne sont pas négligeables puisqu'elles avoisinent 2 millions de francs.
- Plusieurs collaborateurs de GA se sont interrogés sur ces contrats sans obtenir de réponses satisfaisantes. Ces questionnements internes n'ont curieusement pas fait



l'objet de vérifications appropriées de la part de la direction générale et, dans un cas, un collaborateur « lanceur d'alerte » a été déplacé dans un autre département.

- Les vérifications effectuées par la Cour font également ressortir que le haut cadre a fourni à cette société les procédures de sûreté internes confidentielles de GA sans l'accord de la direction générale.
- Un autre lien d'intérêt aurait également dû alerter la direction de GA, à savoir l'amitié qui lie le haut cadre à un administrateur d'une autre société prestataire. Cette entreprise a été créée à la suite d'un projet financé entièrement par GA. Des questions se posent notamment sur les conditions auxquelles la propriété intellectuelle du produit dont le développement a été payé par GA a été cédée ainsi que sur d'autres clauses contractuelles liant GA à cette société. À nouveau, les informations récoltées par la Cour permettent de douter fortement de la bonne défense des intérêts économiques de GA.

En application de l'art. 29 al. 1 de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv), la Cour a également transmis ces informations au Ministère public le 13 mars dernier.

De curieux achats d'uniformes

Selon les informations à disposition de la Cour, l'acquisition des uniformes du département de la sûreté soulève de nombreuses interrogations. En effet, ces uniformes sont achetés chez un fournisseur sans procéder à un appel d'offres. Or, la société en question ne semble pas être reconnue dans le domaine des uniformes de sûreté, et plusieurs collaborateurs se plaignent de la piètre qualité des uniformes. Il ressort également des investigations de la Cour que des pièces d'uniformes de « sortie » ont été achetées entre 2014 et fin 2018 pour un usage que l'on peut qualifier d'anecdotique. On peut estimer les dépenses liées aux « uniformes de sortie » sur cette période à un montant minimum de 59'000 F.

Ces éléments considérés dans leur ensemble soulèvent un risque de fraude non négligeable. Ainsi, en application de l'art. 29 al. 1 de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv), ces faits ont été communiqués au Ministère public le 13 mars dernier.

Restaurer rapidement une gouvernance appropriée

Les dysfonctionnements, décrits ci-dessus, ne découlent pas d'une absence de directive ou de procédure, mais résultent au mieux d'un manque d'exemplarité de la part d'une direction de département, ainsi que d'une insuffisance de contrôles par la direction générale.

Ainsi, si la direction générale a désormais édicté, mi-2018, une directive sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et des principes en matière de cadeaux et d'invitations, dans la pratique, l'attitude persistante du haut cadre concerné prouve que la culture d'entreprise de GA n'a pas encore suffisamment évolué. Par ailleurs, l'appréciation erronée de la direction générale quant aux liens personnels de ce cadre avec des prestataires n'a pas contribué à l'ancrage au sein de GA des principes d'une saine gestion des conflits d'intérêts ainsi qu'à la défense appropriée des intérêts économiques de l'entité.

Dès lors, la Cour invite le Conseil d'administration à :

- Se déterminer rapidement sur les mesures à prendre en matière de ressources humaines afin de rétablir une culture éthique adéquate au sein de GA.
- Reprendre en main la culture d'entreprise de GA en s'assurant notamment que l'ensemble des collaborateurs de GA s'approprie la directive relative à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts édictée par la direction générale et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2018¹. Le personnel de GA doit être formé sur la notion de conflits d'intérêts et de corruption ainsi que sur les sanctions encourues. Chaque département devrait déterminer clairement une ligne de conduite en fonction de ses propres risques et domaines d'activités.
- Demander à la direction générale une analyse détaillée du bien-fondé économique des relations contractuelles conclues par le département de la sûreté depuis 2011.
- S'assurer que les alertes lancées par des collaborateurs de GA sont dûment examinées et traitées. À cette fin, il s'agira de s'assurer qu'une procédure appropriée permette de traiter les irrégularités signalées de manière confidentielle et que les investigations y relatives soient effectuées avec diligence.

Nous vous saurions gré de nous tenir informés d'ici la fin du mois d'août 2019 des suites que vous donnerez à ces propositions de mesures.

Veuillez croire, Madame la Présidente, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Sophie FORSTER CARBONNIER, magistrate

Isabelle TERRIER, magistrate

Copie : M. Serge Dal Busco, conseiller d'État en charge du département des infrastructures (DI)

¹ Auparavant, ces thématiques étaient abordées de manière insuffisamment précise et complète dans la directive relative à la déontologie des achats du 1^{er} juillet 2015. La directive édictée en octobre 2018 fait suite à une recommandation que la Cour des comptes a adressée à GA dans le cadre de son examen sommaire publié le 25 avril 2017 et librement disponible sur son site internet : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Examens-sommaires.html>