

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

Monsieur
Wolfgang HONEGGER
Maire de Genthod

Par courriel et courrier
W.HONEGGER@genthod.ch

Genève, le 2 octobre 2019

Irrégularités dans le processus achat

Monsieur le maire,

Il appartient à la Cour de vérifier notamment la régularité des comptes, la légalité des activités ainsi que le 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). Ainsi, faisant suite à plusieurs communications citoyennes alléguant de graves irrégularités dans les achats de la commune de Genthod et après vous avoir entendu une première fois le 18 juin 2019, la Cour vous a informé par courriel le 5 juillet 2019 qu'elle entendait procéder à un examen ciblé visant à infirmer ou confirmer les allégations. Elle vous aura ainsi reçu à trois reprises les 18 juin, 29 août et 2 octobre 2019.

Contexte

L'exécutif de la commune se compose du maire et de ses deux adjoints. La commune de Genthod emploie seize personnes qui sont placées sous la conduite du secrétaire général. Parmi ces collaborateurs, certains occupent des fonctions techniques liées à des travaux de jardinerie, conciergerie, etc.

Le processus achat mis en place par la commune est formalisé et le paiement des factures s'effectue au moyen du progiciel OPALE, couramment utilisé dans les communes du canton. De manière générale durant la période sous revue, les factures étaient signées par au moins deux personnes : un collaborateur ainsi que très fréquemment vous-même en votre qualité de maire. Elles n'étaient en revanche pas systématiquement signées par le service destinataire des biens commandés pour la période sous revue par la Cour (2017 et 2018). Enfin, avant le paiement, les factures sont scannées et visées électroniquement par le secrétaire général, le comptable et vous-même, faute de quoi, le versement ne peut être effectué.

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 ;
- Une augmentation du risque de fraude.

Un collaborateur de la commune de Genthod a admis avoir acquis pour un montant total de 27'675.78 CHF, entre 2014 et 2018, des biens pour son propre compte avec les deniers de la commune, par exemple : marteau, vis, additif d'essence, vernis acrylique, pince à rivets, massette, pompe à graisse. L'examen de la Cour a eu pour objectifs principaux d'identifier les circonstances qui ont rendu possibles ces achats indus et de procéder à une vérification de l'exhaustivité des détournements reconnus par le fraudeur.

Pour ce faire, la Cour a examiné la comptabilité ainsi que la documentation remises par la commune. Elle a également procédé à un grand nombre d'entretiens avec des collaborateurs de Genthod ainsi qu'avec des personnes externes. En outre, la Cour a vérifié par sondage un certain nombre de factures. L'important travail d'analyse de la Cour lui a permis de croiser certaines informations afin de comprendre dans le détail le *modus operandi* ayant permis d'effectuer des achats indus ainsi que de se forger une opinion sur les autres éventuels risques de fraude.

La Cour a choisi de ne pas effectuer un audit financier des comptes de la commune ni de procéder à une analyse de sa gestion. Finalement, la Cour a focalisé son analyse sur les années 2017 et 2018 afin notamment de conserver un périmètre d'investigation lui permettant de tenir compte de manière appropriée de l'important risque de fraude si l'on considère ce dossier dans son ensemble.

Des mesures suscitant pour le moins de la perplexité face à un détournement avéré

Fin 2018, certains collaborateurs ont été alertés par des factures de fournisseurs comportant des articles sans rapport avec les activités de l'administration communale. Ils sont allés en discuter avec un collaborateur clé de l'administration. Ce dernier leur a alors indiqué que son identité avait été usurpée et qu'une personne malveillante effectuait par ce biais des achats frauduleux. Il leur a demandé de garder cette situation confidentielle afin qu'il puisse la résoudre. Ayant de forts doutes quant à la plausibilité des explications fournies, ces employés vous ont alerté. Vous vous êtes alors entretenu avec le collaborateur clé précité, lequel vous a fourni les mêmes explications, sans vous convaincre. Vous avez donc procédé à des analyses complémentaires en vérifiant si des achats privés n'avaient pas été effectués. Ce même collaborateur a ensuite admis qu'il avait profité de sa fonction pour effectuer depuis plusieurs années des achats privés avec les deniers de la commune. Vous lui avez donc demandé d'établir une liste précise et exhaustive des montants indus afin que vous puissiez les confronter à la liste découlant de vos investigations. Vous avez fait part de ce qui précède à un adjoint, M. Stalder, sans en informer le second, M. Baumgartner.

Entre les mois de janvier et mars 2019, vous avez procédé, avec la personne concernée, à l'établissement de la liste des détournements commis. Vous avez, par ailleurs, effectué des contrôles par pointage qui porte sur les années 2014 à 2018.

Puis, considérant que le fait de se séparer de ce collaborateur aurait généré, selon vous, trop de dommages pour la commune, vous avez décidé avec votre adjoint, M. Stalder, de le conserver à son poste tout en gardant la fraude confidentielle, moyennement un avertissement formel et le remboursement intégral des dommages subis par la commune. Votre second adjoint, M. Baumgartner a été tenu à l'écart de cette décision.

Afin d'étudier les possibilités permettant de garantir la confidentialité du règlement de l'affaire, vous avez mandaté un avocat qui a établi une convention à cet effet. Cette convention a été signée par votre adjoint, le collaborateur concerné, ce conseil ainsi que vous-même fin avril 2019. La convention stipule que le collaborateur concerné « *reconnait sa pleine et entière responsabilité et admet avoir détourné, au fil des ans [...], des montants pour une somme de 27'675.78 CHF, intérêts moratoires et frais non compris, au détriment de son employeur la commune de Genthod.* » En outre, elle indique que le collaborateur doit verser 32' 956.40 CHF ¹ au conseil juridique externe qui reçoit cette somme au nom et pour le compte de la commune de Genthod et la reverse sans tarder de manière anonyme à la commune. Par ailleurs, le collaborateur s'engage à suivre une thérapie « *qui doit avoir pour but de comprendre les raisons qui l'ont poussé à détourner des sommes qui ne lui appartenaient pas et, ainsi, à abuser de la confiance de son employeur.* »

Vous n'avez pas communiqué de vous-même ces faits au Ministère public, alors que l'art. 33 LaCP le prévoit : « *Toute autorité, tout membre d'une autorité, tout fonctionnaire au sens de l'article 110, alinéa 3, du code pénal, et tout officier public acquérant, dans l'exercice de ses fonctions, connaissance d'un crime ou d'un délit poursuivi d'office est tenu d'en aviser sur-le-champ la police ou le Ministère public (art. 302, al. 2, CPP)* ».

Les explications que vous avez fournies à la Cour suscitent, de fortes interrogations sur plusieurs points :

- Il ressort des vérifications effectuées par la Cour que la liste des achats indus retenus, « *pour solde de tout compte et de toutes prétentions entre les parties* », n'est en réalité pas exhaustive. Les contrôles par sondage effectués par la Cour ont permis d'identifier un certain nombre d'achats complémentaires ainsi que des erreurs dans la liste établissant la somme des avoirs détournés². Or vous avez indiqué à la Cour avoir effectué des vérifications par échantillonnage sur cette liste, établie directement par le fraudeur. Ces contrôles n'ont manifestement pas été efficaces.

Par ailleurs pour la période sous revue (2017 et 2018), la quasi-totalité des achats reconnus comme indus a été effectuée par une commande directe du collaborateur. Les

¹ Il s'agit du capital détourné selon la convention auquel s'additionnent les intérêts moratoires (1'780.60 CHF) et les honoraires de l'avocat 3'500 CHF.

² Sur la base d'un échantillon succinct de factures portant sur les années 2017 et 2018 uniquement, la Cour a identifié des achats indus non inclus dans la liste pour un montant d'environ 2'000 CHF répartis sur six factures. Le collaborateur concerné a reconnu qu'il s'agit bien de dépenses privées.



factures y relatives ont été visées par ce dernier et vous-même³, sans visa des services concernés⁴. Ainsi, l'absence de détection de cette fraude portant sur un nombre important de factures pendant des années dénote une forte négligence dans les contrôles que vous avez réalisés.

- La Cour émet de sérieuses réserves sur la raison que vous avez évoquée pour justifier le fait de ne pas informer votre adjoint. En effet, il ressort des éléments à sa disposition que votre autre adjoint, M. Baumgartner, n'aurait vraisemblablement pas cautionné la décision de conserver ce collaborateur à son poste, puis de garder la fraude confidentielle.
- La pesée d'intérêts que vous avez effectuée au profit de ce collaborateur, à savoir le fait qu'il serait très difficilement remplaçable, ne résiste pas à un examen plus approfondi. En effet, tant les projets en cours que la taille de la commune ne permettent pas de soutenir cela. En outre, cette décision est d'autant plus curieuse que ce collaborateur aurait, selon votre propre appréciation, des carences en matière de gestion du personnel. Ce jugement négatif a été corroboré lors des entretiens menés par la Cour. Enfin, vous êtes parfaitement informé du fait qu'au moins deux collaborateurs sont au courant tant de la fraude que de l'identité de son auteur. Le message que vous avez choisi de donner aux collaborateurs quant à l'éthique défendue à la commune n'est dès lors pas défendable.
- Vous n'avez pas cherché à vérifier la réalité de la thérapie évoquée initialement par le collaborateur en lien avec ses achats indus lorsqu'il a admis la fraude. Vous n'avez ensuite effectué aucun suivi afin de vous assurer qu'une thérapie était bien suivie par le fraudeur, conformément à la convention signée en avril 2019. Vous justifiez cette absence de contrôle par la confiance que vous avez en la parole de cette personne.

Outre le détournement admis par le collaborateur concerné, les éléments précités considérés dans leur ensemble font apparaître un risque que toutes les infractions en lien avec ce dossier n'aient pas été identifiées. Ainsi, en application au titre des art. 33 al. 1er LaCP et 29 al. 1er LSurv, ces faits ont été communiqués par la Cour, en deux temps au Ministère public, tout d'abord le 25 juin 2019, puis après avoir procédé aux vérifications complémentaires requises, le 3 octobre 2019.

Des indices préoccupants d'une souffrance du personnel

En marge de cet examen sommaire, les travaux de la Cour ont fait ressortir des indices préoccupants démontrant une souffrance du personnel au sein de la commune.

Prendre rapidement des mesures permettant de restaurer un environnement de travail adéquat

Vu ce qui précède et nonobstant les éventuelles suites judiciaires, la Cour vous invite à :

- Reconsidérer rapidement, avec vos deux adjoints, les mesures à prendre en matière de ressources humaines vis-à-vis du collaborateur concerné afin de rétablir une culture éthique adéquate au sein de la commune.

³ Vous avez validé ces factures à deux reprises, sur papier puis dans l'application informatique.

⁴ Certaines autres factures indues ont bien été visées par un service en jouant sur l'ambiguïté du destinataire potentiel, ce qui a finalement permis à des collaborateurs de venir vous alerter en 2018.



- Demander aux différents collaborateurs techniques de la commune de vérifier les achats effectués par le collaborateur concerné afin de faire ressortir tous les éventuels autres montants indus.
- Entreprendre les démarches nécessaires à une amélioration du climat de travail.

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

Veillez croire, Monsieur le maire, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

François PAYCHÈRE, président

Sophie FORSTER CARBONNIER, magistrate

Copie électronique à :

Monsieur Olivier Jornot, Procureur général
Monsieur Andréas Baumgartner, adjoint au maire
Monsieur Michel Stalder, adjoint au maire
Madame Olivia Le Fort, directrice du service des affaires communales
Auteurs des communications citoyennes