

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE



POST TENEBRAS LUX

COUR DES COMPTES

Rapport annuel d'activités 2009/2010

Genève, le 12 octobre 2010



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.

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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du pouvoir judiciaire,
- le service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes.

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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

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



TABLE DES MATIERES

Rappel historique.....	4
Rôle et activité de la Cour	4
Comment fonctionne la Cour ?.....	5
Le parcours d'un dossier à la Cour	5
Les objets traités par la Cour.....	6
Conclusion	10

Rappel historique

La Cour des comptes est-elle une première pour Genève ?

Pas vraiment. Le 16 septembre 1807, Napoléon a créé une Cour des comptes car il voulait que « par une surveillance active l'infidélité soit réprimée et l'emploi légal des fonds publics garanti ». Or, à cette date et jusqu'en 1814, Genève était un chef-lieu du département français du Léman et par conséquent soumise aux contrôles voulus par l'empereur. Quels ont été ces contrôles, ont-ils eu lieu, le sujet ne sera pas approfondi ici.

Nonobstant ce précédent historique exemplaire, la Loi instituant une Cour des comptes (LICC, D 1 12) a fait l'objet d'une longue gestation. En effet, c'est le 30 janvier 2001 que le premier projet a été déposé sur le bureau du Grand Conseil et ce n'est que cinq ans plus tard, le 26 janvier 2006, que la mouture définitive est entrée en vigueur.

Elus le 24 septembre 2006 et solennellement investis par leur assermentation prononcée le 14 décembre 2006, les magistrats de la Cour des comptes, tant titulaires, Antoinette Stalder, Stéphane Geiger et Stanislas Zuin, que suppléants, Myriam Nicolazzi, Michel Ducommun et Marco Ziegler, sont entrés en fonction le 1er janvier 2007.

A la suite de leur élection, les six magistrats se sont rencontrés à plusieurs reprises afin de mettre en place leur future collaboration et l'organisation de la Cour. Un règlement interne a été instauré, fixant le rôle de chacun et le fonctionnement interne de la Cour. Ce règlement peut être consulté sur le site internet de la Cour.

Il prévoit notamment que les magistrats titulaires fonctionnent de manière collégiale et que les suppléants sont associés aux activités de la Cour qui, comme nouvelle institution, souhaite partager le plus largement les idées et s'enrichir de tous les avis.

Ainsi les suppléants sont invités aux réunions plénières convoquées mensuellement et appelés à donner leur voix consultative sur les décisions à prendre et les rapports à rendre. Ils participent également à la délibération des rapports.

Entre mai et juillet 2007, plusieurs collaborateurs, choisis après auditions parmi les nombreux candidats ayant répondu aux annonces publiées par la Cour, ont rejoint la collaboratrice administrative déjà en fonction et été mis à contribution.

Parallèlement à l'ouverture de ses premiers contrôles, la Cour a consacré une part importante de son temps de travail à l'élaboration de ses procédures internes, telles que analyse des risques, méthodologie d'audit, processus de gestion du personnel, etc. Un système de contrôle interne a été mis en place.

Rôle et activité de la Cour

Le rôle de la Cour peut se définir comme une surveillance externe exercée par un organe constitutionnel spécialisé, hors hiérarchie. Etant un organe constitutionnel, elle est du même rang que le Conseil d'Etat. Elle ne peut en conséquence recevoir aucune instruction de sa part, notamment quant à une limitation de son activité. Elle n'est soumise qu'au contrôle du Grand Conseil, conformément à l'article 141 de la Constitution genevoise.

Etant indépendante des trois pouvoirs, judiciaire, exécutif et législatif, sous réserve de la surveillance de dernier, la Cour est chargée, selon la loi, de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées.

Selon l'article 141 de la Constitution genevoise, un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés est confié à la Cour. Les contrôles qu'elle opère relèvent donc de son libre choix et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations, qui sont communiqués au Conseil d'Etat, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée.

La loi instituant une Cour des comptes prévoit que toute personne peut communiquer à la Cour des faits ou des pratiques dont elle a connaissance et qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches. De même en est-il de toute entité soumise à la loi. En outre, la Cour peut exercer des contrôles de sa propre initiative (autosaisine). La Cour décide librement si elle entend donner une suite aux démarches dont elle a fait l'objet.

Le champ d'activité de la Cour est très vaste, dès lors que ses contrôles peuvent s'étendre à tous les départements, la chancellerie et leurs services, l'administration du pouvoir judiciaire, le service du Grand Conseil, les institutions cantonales de droit public (p.ex. SIG, TPG, HUG, etc.), les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, les institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire, les organismes privés qui bénéficient de subventions de l'Etat.

Comment fonctionne la Cour ?

Comme on l'a vu, outre ses trois magistrats titulaires qui exercent leur charge à plein temps, la Cour dispose de plusieurs collaborateurs, soit des directeurs d'audit et des auditeurs confirmés, des spécialistes en informatique et une secrétaire. A l'exception de celle-ci, tous les collaborateurs sont au bénéfice d'un contrat de travail de droit privé. La Cour gère elle-même le budget qui lui est alloué par le Grand Conseil.

Les magistrats titulaires et suppléants se réunissent une fois par mois en plénum et à huis clos. Les magistrats titulaires se rencontrent une fois par semaine et prennent leurs décisions collégalement. Ils rencontrent également une fois par semaine les directeurs d'audit pour discuter des dossiers en cours.

Tous les collaborateurs sont conviés une fois par mois à une réunion plénière. Chacun peut mettre à l'ordre du jour les sujets qu'il souhaite voir traités et prend part librement à la discussion.

Le parcours d'un dossier à la Cour

A la réception d'une communication, la Cour examine les faits dénoncés, mesure le risque que ceux-ci révèlent à l'échelle de l'Etat, prend connaissance des éventuels contrôles opérés précédemment par d'autres autorités comme la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, l'Inspection cantonale des finances ou la Commission d'évaluation des politiques publiques, voire l'audit Arthur Andersen de 1996.

Avant de décider de la suite à donner, la Cour peut encore prendre des renseignements complémentaires auprès du dénonciateur et/ou de l'entité visée dans la communication.

Ensuite les magistrats décident collégalement d'entrer en matière ou non. Dans le premier cas, ils décident de la composition de l'équipe d'auditeurs et du magistrat qui suivra le dossier pendant son instruction. L'entité concernée est immédiatement avisée de l'ouverture du contrôle, de même que le Conseiller d'Etat dont dépend l'entité. Les décisions de refus d'entrée en matière sont communiquées aux dénonciateurs.

Lorsque les renseignements sont complets, un projet de rapport est rédigé et fait l'objet d'une discussion, entre magistrats titulaires d'abord, puis avec les directeurs d'audit. Ensuite a lieu une délibération à l'issue de laquelle le rapport est soumis à l'entité concernée pour y faire ses observations au sujet des constats opérés et des recommandations préconisées par la Cour. Le rapport définitif est enfin rendu public.

Une fois le rapport publié, les recommandations font l'objet d'un suivi dans le rapport annuel de gestion de la Cour.

Les objets traités par la Cour

Selon l'article 9 al. 3 LICC, la Cour publie une fois par an un rapport de gestion sur l'ensemble de ses activités de l'exercice écoulé, comportant notamment la liste des objets traités, celle des objets écartés et celle des rapports qu'elle a rendus avec leurs conclusions et recommandations éventuelles ainsi que les suites qui leur ont été données.

Compte tenu de la charge de travail dans l'administration lors de la période de bouclage des comptes annuels, la Cour arrête ses rapports chaque année à la fin du mois de juin.

Pendant sa troisième année d'activité du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010, la Cour a ouvert 31 nouveaux dossiers. Parmi ces dossiers, 18 ont été ouverts à la suite de communication de citoyens, 7 à la demande d'autorités et 6 par la Cour elle-même.

6 de ces nouveaux dossiers ont été traités par la Cour durant cette période et 25 sont en cours d'examen avant entrée en matière ou en cours d'audit. Parmi ces 6 dossiers traités, la Cour a publié 2 rapports qui ont fait l'objet de conférences de presse après avoir été présentés aux autorités et le solde, soit 4 dossiers, a fait l'objet de refus d'entrée en matière motivés.

S'ajoute aux 31 dossiers ouverts durant la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010 le traitement des 13 dossiers en cours au 30 juin 2009 (pour mémoire, 3 objets étaient en examen avant entrée en matière et 10 objets étaient en cours d'audit). 12 de ces dossiers ont été traités durant la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010 et 1 est en cours d'examen.

Parmi ces 12 dossiers traités, la Cour a publié 9 rapports qui ont fait l'objet de conférences de presse après avoir été présentés aux autorités et le solde, soit 3 dossiers, a fait l'objet de refus d'entrée en matière motivés.

Ainsi, l'ensemble des dossiers traités par la Cour du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010, y compris les dossiers en cours au 30 juin 2009, représente 44 objets, dont 18 sont des dossiers traités (11 rapports publiés et 7 refus d'entrée en matière) et 26 sont en cours au 30 juin 2010.

Les rapports rendus ont concerné tant des services de l'Etat que des communes et des institutions publiques autonomes.

En application du principe de confidentialité prévu par la loi (art. 8 al. 4 LICC), il ne sera pas fait mention des dossiers en cours d'instruction et d'examen avant entrée en matière. En revanche tous les dossiers terminés, que ce soit par un rapport public ou une décision de refus d'entrer en matière, font l'objet d'une brève citation ci-dessous. S'agissant du suivi des recommandations de la Cour, le détail peut être consulté en annexe au présent rapport.

1. Le 23 juillet 2007, la Cour des comptes s'est saisie de la problématique relative au système de contrôle interne (SCI) applicable en matière de primes, indemnités, débours et autres prestations accordés au sein de l'Etat de Genève. Des modifications législatives et réglementaires ont conduit la Cour à mettre en suspens ses travaux. L'investigation a pu reprendre au cours de l'été 2009. Le **rapport n°27** a été publié le 22 mars 2010.
2. Une communication citoyenne du 27 avril 2008, relative au coût effectif de l'engagement par le DIP de directeurs dans l'enseignement primaire genevois, a donné lieu à des recherches et des compléments d'information pour aboutir à décision de non-entrée en matière rendue le 5 octobre 2009 et publiée sur le site Internet de la Cour.
3. Le 28 août 2008, la Cour s'est saisie de l'organisation et de la gestion financière des travaux de construction pilotés par le DCTI. Elle a publié sur ce sujet le **rapport n° 30** le 29 juin 2010.
4. Une communication citoyenne du 8 septembre 2008 a fait connaître à la Cour de possibles « irrégularités » relatives au traitement comptable d'un accord d'assainissement financier (« plan Pi ») conclu entre les Services Industriels de Genève (SIG) et la société Energie Ouest Suisse (EOS), acteur majeur dans le domaine de l'électricité en Suisse. La Cour a procédé à un audit et a publié sur ce sujet le **rapport n° 28** le 22 octobre 2009
5. Par lettre du 25 septembre 2008, la Commission des Finances a saisi la Cour de la question relative à la redistribution de subventions (« subventionnement indirect ») dans le cadre des activités de deux associations elles-mêmes subventionnées, soit la Fédération genevoise pour la prévention de l'alcoolisme (FEGPA) et l'Association pour la prévention du tabagisme (APRET). La question du subventionnement indirect a fait l'objet d'une réponse écrite communiquée à la COFIN le 16 février 2009. La Cour a également contrôlé les états financiers 2008 de ces deux entités et publié le **rapport n° 22** le 30 octobre 2009.
6. Une communication citoyenne du 13 octobre 2008 a porté à la connaissance de la Cour de possibles abus financiers dans le cadre des relations commerciales suivies entre les Services Industriels de Genève et la société anonyme de droit privé GAZNAT. Une décision de non-entrée en matière a été rendue le 22 octobre 2009.
7. Le 2 mars 2009, les Cours des comptes du Canton de Vaud et de Genève ayant identifié certains processus d'achats importants au sein de l'Etat de Genève et de l'Etat de Vaud et de leurs établissements publics autonomes respectifs, elles se sont

intéressées aux Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) et au Centre Hospitalier Universitaire Vaudois (CHUV), dont 90% des achats, soit 650 millions de francs pour 2008, sont effectués par la Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale (CAIB). Compte tenu des montants d'achats en jeu et de la spécificité juridique de la CAIB, les Cours ont ouvert une procédure de contrôle de la CAIB sous l'angle d'une part de la légalité et de la conformité des opérations, notamment en matière des dispositions relatives à la passation des marchés publics, d'autre part de la gestion et de la performance de la CAIB en matière d'achats. Le **rapport n° 24** y relatif a été publié le 21 décembre 2009.

8. Le 15 mai 2009, M. David HILER, conseiller d'Etat en charge du département des finances, a saisi la Cour d'une requête relative à l'organisation et à la gouvernance des ressources humaines au sein de l'Etat de Genève. La Cour a entrepris un audit sur ce sujet, en lien avec les actions du plan de mesure et des objectifs annoncés par le Conseil d'Etat. Elle a publié le **rapport n° 28** le 22 mars 2010.
9. Le 26 mai 2009, la Cour s'est saisie de la problématique relative à l'existence et à l'étendue du système de contrôle interne (SCI) dans les communes. Elle a procédé à un audit dans les communes de Carouge, Lancy, Meyrin, Onex, Thônex et Vernier. Cet audit a donné lieu à la publication du **rapport n°25** en date du 4 mars 2010 et, en date du 18 mars 2010, à une conférence sur la thématique du SCI ouverte à toutes les communes genevoises.
10. Le 26 mai 2009, la Cour s'est saisie de la procédure et des processus de recrutement du personnel de la Ville de Genève, audit qui a été suivi de la publication du **rapport n° 26** le 4 mars 2010.
11. Par lettre du 27 mai 2009, la Commission des Finances (COFIN) a indiqué à la Cour de possibles irrégularités au sujet de la gouvernance de l'Institut National Genevois. Après enquête, une décision de non-entrée en matière a été prise le 5 octobre 2009.
12. Le 11 juin 2009, la Cour s'est saisie de la problématique relative aux crédits d'équipements scolaires, audit aboutissant à la publication du **rapport n° 31** le 29 juin 2010.
13. Le 19 octobre 2009, la Cour s'est saisie de la problématique relative aux honoraires et prestations de services de tiers facturés à l'Etat de Genève, audit qui a abouti à la publication du **rapport n° 29** le 3 juin 2010.
14. Une communication citoyenne du 13 novembre 2009 a informé la Cour de possibles irrégularités à propos de certaines factures d'un établissement public autonome. Après enquête et complément de l'état de fait, une décision de non-entrée en matière a été prise le 30 novembre 2009.
15. Par lettre du 24 novembre 2009, la Commission des Finances a saisi la Cour de possibles irrégularités dans le cadre de publications financées par la FEGEMS. Après enquête, une décision de non-entrée en matière a été prise le 14 janvier 2010.
16. Une communication citoyenne du 10 janvier 2010 a fait connaître à la Cour un possible acte de favoritisme commis par la Caisse de chômage d'un syndicat de travailleurs. Après complément de l'état de fait, une décision de non-entrée en matière et de transmission du dossier au Contrôle Fédéral des Finances a été prise le 14 janvier 2010.

17. Par lettre du 8 février 2010, la Commission des Finances a porté à la connaissance de la Cour de possibles irrégularités dans le cadre d'une cérémonie de remise de trophées offerts par des entités subventionnées à des entités faisant partie de l'administration publique cantonale. Après complément de l'état de fait, une décision de non-entrée en matière a été prise le 29 mars 2010.
18. Une communication citoyenne du 22 juin 2010 a porté à la connaissance de la Cour de possibles dysfonctionnements au sein des ressources humaines à l'Etat de Genève. Cette communication a été jointe à l'audit ayant conduit à la publication du **rapport n° 28** pour être examinée dans le cadre du suivi.

A noter enfin que la Cour des comptes a développé une activité d'enseignement et de documentation en organisant une conférence qui s'est tenue dans le cadre de l'Association des Communes genevoises à la salle du Rondeau de Carouge le 18 mars 2010. Cette séance de travail a permis une présentation générale de la problématique du système de contrôle interne ainsi que de l'importance à donner à son établissement et à son développement.

Toutes les communes genevoises y étaient représentées et une importante documentation écrite a été mise à disposition des autorités, ce qui a permis de faire de substantielles économies face aux propositions émanant de sociétés privées spécialisées dans le conseil aux entreprises.

Un tableau récapitulatif de l'ensemble de ces objets traités figure en **annexe** au présent rapport, de même que les synthèses des rapports avec les conclusions, recommandations et suites données.

Conclusion

Après quarante-deux mois de fonctionnement, la Cour a pu montrer à tous l'utilité de son activité. Elle relève que plusieurs de ses contrôles ont été opérés à la demande de citoyens mais aussi du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Elle souhaite vivement que cette collaboration avec la population et les pouvoirs législatif et exécutif se poursuive, et lui permette d'œuvrer dans un but commun d'amélioration du fonctionnement des institutions.

Genève, le 12 octobre 2010

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stéphane Geiger
Président

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire