



COUR DES COMPTES

État de Genève

Rapport

concernant l'audit de légalité et de gestion
relatif au service du commerce (SCom)

Genève, le 30 septembre 2010

Rapport no 33



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'État possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'État 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'État 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>

SYNTHESE

C'est en 2007 que le service du commerce (SCom) est créé, regroupant l'ancien service des autorisations et patentes et l'office cantonal de l'inspection du commerce, sous la direction du responsable de ce dernier. Le Scom comprend actuellement les secteurs des autorisations, de l'inspection et de la métrologie. Il est également chargé de l'organisation des examens des cafetiers-restaurateurs et des exploitants de taxis.

Dans le présent audit de gestion, qui résulte d'une autosaisine, la Cour s'est penchée sur les principales activités du Scom, à savoir :

- organisation des examens de cafetiers et d'exploitants de taxis ;
- délivrance des autorisations d'exploiter un établissement public ou un taxi ;
- taxes et émoluments annuels ;
- contrôles de la conformité des établissements publics et des taxis ;
- mesures et sanctions prises en cas de non-conformité ou d'inobservation des règles légales.

Les constats de la Cour ont essentiellement trait à une organisation insuffisante du service et au défaut d'implication de la direction dans sa gestion.

Relativement à l'organisation des examens, il a été constaté que, faute d'organisation adéquate, le temps consacré à cette activité par le SCom était trop important, quand bien même les questionnaires d'examens étaient effectués par les commissions professionnelles concernées. Il conviendra en conséquence d'améliorer ce processus et en outre de revoir la composition de la commission d'examen des taxis qui n'est actuellement pas conforme à la loi dès lors qu'un de ses membres, désigné par le Conseil d'Etat, n'est pas en possession d'une carte professionnelle.

Pour ce qui concerne les autorisations d'exploiter, la délivrance de celles relatives aux établissements publics est soumise au respect des conditions prévues par la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH, I 2 21). De même, les autorisations d'exploiter un service de taxis doivent répondre aux exigences de la loi sur les taxis et limousines (LTaxis, H 1 30).

Plusieurs dysfonctionnements ont été relevés par la Cour :

- parmi l'échantillon sélectionné, 10% des établissements publics ne disposent pas d'autorisation d'exploiter et 6 % ne disposent pas de l'autorisation conforme à leur catégorie ;
- plusieurs exploitants sont responsables de plus d'établissements qu'il n'est prévu par la loi ;
- le SCom ne s'assure pas systématiquement de la conformité aux normes des établissements changeant de catégorie ou procédant à des transformations, ce qui est particulièrement important ;
- de sérieux problèmes de sécurité et de non-conformité aux normes de sécurité incendie ont été constatés dans des établissements publics tel que le MOA Club, dont l'activité est toutefois soutenue et défendue par l'exécutif cantonal. Le MOA Club est un dancing exploité sans autorisation et qui ne répond pas aux exigences de sécurité incendie. De même, le Weetamix ne respecte pas les normes de sécurité incendie relatives à l'organisation de soirées dansantes.

S'agissant des taxes et émoluments, dans l'échantillonnage des dossiers examinés, la Cour a constaté que 13% des établissements publics ne sont pas taxés ou taxés de manière incorrecte.

En outre, et contrairement à la loi, les tarifs des taxes et émoluments n'ont pas été adaptés à l'indice genevois des prix à la consommation depuis 1989, ce qui constitue un manque à gagner qui peut être évalué à 3 millions pour les années 2007 à 2009.

Relativement aux contrôles de la conformité, leur planification est insuffisante de même que celle du suivi des contrôles ayant donné lieu à des injonctions.

En ce qui concerne les mesures et sanctions, il appartient à la cellule juridique du SCom d'enregistrer dans un fichier Excel toutes les infractions constatées. La tenue de ce fichier n'est toutefois pas exhaustive faute

d'une communication suffisante entre les secteurs inspectorat et autorisation d'une part, et la cellule juridique d'autre part. En outre, la Cour souligne que son travail a été rendu particulièrement ardu par la difficulté de trouver certains documents dans les dossiers, ceux-ci étant manifestement incomplets.

Les délais pour le traitement des infractions constatées ne sont pas respectés et cela a conduit notamment au classement d'environ 200 rapports de police pour purger le retard accumulé.

Le montant des amendes ne correspond pas systématiquement au barème interne et la procédure ne décrit pas les critères à prendre en compte pour fixer le montant des sanctions.

Sur la base de ces constats objectifs, la Cour a émis une vingtaine de recommandations, toutes acceptées par l'entité auditée, visant à améliorer le fonctionnement défaillant de ce service et à observer systématiquement les lois applicables aux établissements publics et au service des taxis.

Toutefois, au vu des problèmes relevés, la seule mise en œuvre des recommandations ne sera pas suffisante pour atteindre une gestion efficace du service. Une réflexion approfondie et une analyse sérieuse des problèmes de fond devront être entreprises par la direction du DARES.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité l'audité à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 7, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. La Cour estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

Toutefois, trois observations de l'audité requièrent des **commentaires complémentaires** de la Cour :

- concernant la remarque préliminaire de l'audité relative aux constats du chapitre 4.2 (observations 4.2.5 page 30) :

La Cour souligne que nonobstant les efforts déployés pour améliorer la gestion du service depuis sa création en décembre 2007, celle-ci demeure défaillante sur des processus essentiels.

- concernant le MOA Club (observations 4.2.5 page 31) :

La Cour maintient sa position et souligne que c'est en connaissance de cause des problèmes de sécurité relevés par la Cour que les autorités ont laissé le MOA continuer son exploitation.

La Cour souligne que rien n'empêchait le Conseil d'Etat de proposer des sites de remplacement pour maintenir une offre culturelle conforme à ses objectifs.

- concernant l'absence d'indexation des émoluments et des taxes LRDBH (observations 4.3.5 page 37) :

La Cour confirme que le manque à gagner relatif à l'absence d'indexation depuis 1989 représente effectivement 3 millions de F sur les 3 dernières années. Les 60'000 F mentionnés par le Scom concernent uniquement l'absence d'indexation depuis la création du Scom (2007).

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations principales utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT	9
3. CONTEXTE GENERAL.....	11
3.1 Présentation du Service du Commerce	11
3.2 Outils informatiques de gestion.....	14
3.3 Chiffres clés.....	15
3.4 La LRDBH et la LTaxis.....	16
3.5 Activités et processus identifiés par la Cour	18
4. ANALYSE.....	19
4.1 Organisation des examens	19
4.1.1 Contexte.....	19
4.1.2 Constats.....	21
4.1.3 Risques découlant des constats	21
4.1.4 Recommandations	22
4.1.5 <i>Observations de l'audité</i>	22
4.2 Délivrance des autorisations	23
4.2.1 Contexte.....	23
4.2.2 Constats.....	25
4.2.3 Risques découlant des constats	28
4.2.4 Recommandations	28
4.2.5 <i>Observations de l'audité</i>	30
4.3 Émoluments et taxes annuelles	34
4.3.1 Contexte.....	34
4.3.2 Constats.....	35
4.3.3 Risques découlant des constats	35
4.3.4 Recommandations	36
4.3.5 <i>Observations de l'audité</i>	36
4.4 Contrôles des établissements publics et des taxis (LRDBH et LTaxis)	38
4.4.1 Contexte.....	38
4.4.2 Constats.....	39
4.4.3 Risques découlant des constats	40
4.4.4 Recommandations	40
4.4.5 <i>Observations de l'audité</i>	40
4.5 Mesures, sanctions et droit d'être entendu	42
4.5.1 Contexte.....	42
4.5.2 Constats	43
4.5.3 Risques découlant des constats	44
4.5.4 Recommandations	44
4.5.5 <i>Observations de l'audité</i>	44
5. RESPECT DES BASES LÉGALES, DROITS D'ACCÈS.....	46
5.1 Contexte.....	46
5.2 Constats.....	46
5.3 Risques découlant des constats	47
5.4 Recommandations	47
5.5 <i>Observations de l'audité</i>	47
6. CONCLUSION	48
7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	50
8. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	57
9. DIVERS	58
9.1 Glossaire des risques.....	58
9.2 Remerciements	60

Liste des abréviations principales utilisées

DARES	Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé
DCTI	Département des constructions et technologies de l'information
DDE	Droit d'être entendu
DSE	Département de la solidarité et de l'emploi
DSPE	Département de la sécurité, de la police et de l'environnement
LRDBH	Loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (I 2 21)
LTaxis	Loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) (H 1 30)
LVEBA	Loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (I 2 24)
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
RRDBH	Règlement d'exécution de la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (I 2 21.01)
RTaxis	Règlement d'exécution de la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) (H 1 30.01)
SCI	Système de contrôle interne
SCom	Service du commerce

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le service du commerce (SCom), rattaché au département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES), a été créé le 1^{er} décembre 2007 à la suite de la fusion entre l'office cantonal de l'inspection du commerce (OCIC) et le service des autorisations et patentes (SAP). Il a pour mission générale de coordonner l'ensemble des activités liées aux autorisations et contrôles dans le domaine du commerce.

Le SCom est composé de trois grands secteurs opérationnels. Le secteur des **autorisations** assure la délivrance et le suivi des autorisations en vue d'exercer certaines activités commerciales sur le canton de Genève. Les tâches, prestations et responsabilités du secteur sont fixées dans les législations cantonales et/ou fédérales. Les domaines concernés sont variés : l'hôtellerie et la restauration, les taxis et limousines, les spectacles et divertissements, la vente à l'emporter de boissons alcooliques, les lotos et loteries, le commerce itinérant, les installations foraines et cirques, les jeux et appareils automatiques, etc. **L'inspectorat du commerce** surveille le respect des dispositions légales relatives aux domaines indiqués ci-dessus. Il propose à la direction les sanctions en cas d'infractions ou de non respect de ces dispositions. Finalement, la **métrologie** contrôle la conformité des installations de mesure et des déclarations quantitatives de produits prêts à la vente. Ces vérifications comprennent notamment : les balances, les distributeurs à carburants dans les stations-service, les appareils mesureurs des gaz d'échappement des véhicules à moteur, etc.

Du point de vue de l'analyse des risques de la Cour des comptes, les activités opérationnelles du SCom présentent des risques élevés en raison du nombre important de dispositions légales et réglementaires (risque de conformité), de la perception de taxes ou émoluments suite à la délivrance des autorisations (risque financier et opérationnel) et du principe d'égalité de traitement qui est au centre du processus de délivrance d'autorisations et d'inspections pour une administration publique (risque de conformité et d'image).

Dans ce contexte, la Cour a décidé de procéder à un audit de légalité et de gestion du SCom. Au vu des montants financiers en jeu, la Cour a axé son audit sur l'hôtellerie et la restauration et les taxis et limousines, afin de vérifier, sous l'angle de l'efficacité, de l'efficience et de la conformité aux bases légales, les principaux processus suivants :

- l'organisation mise en place par le SCom afin de gérer les examens nécessaires à la délivrance des autorisations ;
- la délivrance des autorisations ;
- la facturation des émoluments et des taxes ;
- le contrôle par le secteur inspectorat des établissements soumis à la LRDBH et ainsi qu'à la LTaxis (taxis / limousines) ;
- les mesures et sanctions prises en cas d'infractions.

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'État de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).



Ainsi par lettre du 17 février 2010 adressée à Monsieur Pierre-François Unger, conseiller d'État en charge du département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES), la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de légalité et de gestion.

La Cour a exclu du champ du présent audit :

- le secteur de la métrologie ;
- les législations et réglementations autres que la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH, I 2 21) et la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) (LTaxis, H 1 30) ;
- l'impôt sur les casinos, les contrôles étant effectués par la Confédération (voir point 3.3) ;
- la perception du droit des pauvres conformément à la loi générale sur les contributions publiques (LCP, D 3 05). Cette tâche a en effet été déléguée par le SCom à la Loterie Romande courant 2009 ;
- la sécurité informatique de l'application SICAP¹, compte tenu du projet informatique visant à la remplacer ;
- l'analyse de la gestion de tout autre service, tels que le service de la police du feu et l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail, intervenant auprès des établissements publics soumis à la LRDBH ;
- l'évaluation du système de contrôle interne du SCom.

Ces thèmes pourront faire l'objet d'audits ultérieurs de la Cour.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (Rapport Arthur Andersen, rapports de l'Inspection cantonale des finances, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'évaluation des politiques publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'État**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

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 contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

¹ Le SCom utilise l'application informatique SICAP afin de remplir sa mission première de délivrance des autorisations. Cette application gère également la facturation (émoluments, taxes annuelles LRDBH, amendes, etc.) qui est quotidiennement déversée dans la comptabilité de l'État (CFI).

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les différents intervenants ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- des gestionnaires du secteur autorisations ;
- des inspecteurs du secteur inspectorat ;
- les chefs de secteurs autorisations et inspectorat ;
- le directeur du service.

La réunion d'ouverture avec les représentants du DARES a eu lieu le 19 mars 2010 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois d'août 2010.

Pour effectuer son travail sur le terrain, la Cour a sélectionné de manière aléatoire un échantillon représentatif de dossiers soumis à la LRDBH (113 dossiers) et à la LTaxis (49 dossiers). Cette sélection a été réalisée sur la base d'extractions informatiques de l'application SICAP (voir point 3).

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**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et est à apprécier sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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 quelles 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 9.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 7 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Présentation du Service du Commerce

Comme indiqué en introduction, le 1^{er} décembre 2007, le service des autorisations et patentes (SAP)² et l'office cantonal de l'inspection du commerce (OCIC)³ ont fusionné pour créer le service du commerce (SCom). La création de ce service s'inscrivait dans l'objectif de législature du département de l'économie et de la santé (actuellement département des affaires régionales, de l'économie et de la santé - DARES) qui visait à simplifier l'accès du public aux prestations et à faciliter l'activité commerciale à Genève. Il est rattaché à la direction générale des affaires économiques du DARES.

Les principales prestations délivrées par le SCom sont les suivantes :

- garantir la régulation du commerce de détail ;
- délivrer des autorisations en matière de commerce ;
- vérifier les instruments de mesure ;
- conseiller, informer et orienter les entreprises du commerce ;
- promouvoir le fonctionnement et garantir la pérennité, particulièrement par l'information et le conseil ;
- assurer le partenariat auprès des organisations faïtières ;
- organiser les examens et délivrer les certifications en matière de LTaxis et de LRDBH ;
- percevoir la taxe du droit des pauvres⁴.

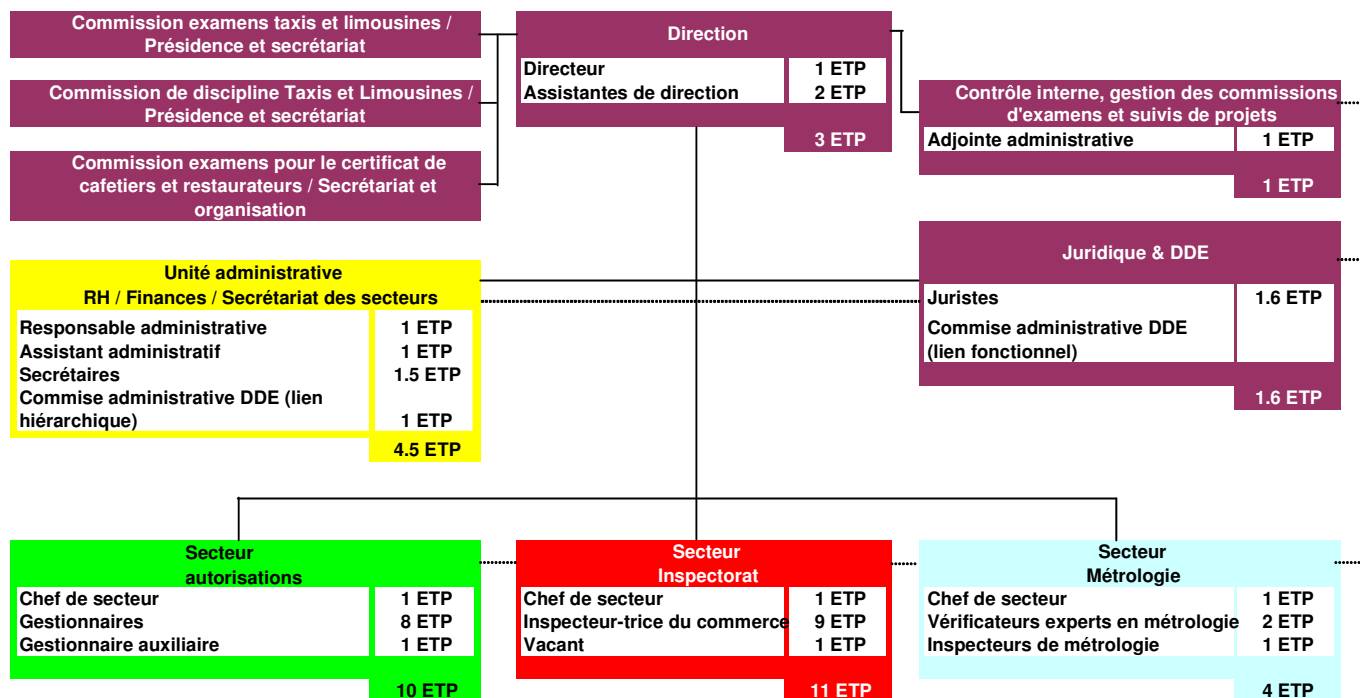
Les tâches, prestations et responsabilités du SCom sont déterminées et/ou contenues dans des législations fédérales et cantonales dont les principales sont :

- loi et règlement sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (LVEBA, I 2 24 et RVEBA, I 2 24.01) ;
- loi fédérale sur l'alcool (Lalc, 630) ;
- loi et règlement sur le commerce d'objets usagés ou de seconde main (LCOU, I 2 09 et RCOU, I 2 09.01) ;
- loi sur l'exercice des professions ou industries permanentes, ambulantes et temporaires (LEP, I 2 03) ;
- règlement concernant l'installation, l'exploitation et le contrôle des appareils automatiques (RIECA, I 2 03.04) ;
- loi et règlement sur les spectacles et les divertissements (LSD, I 3 05 et RSD, I 3 05.03) ;
- loi et règlement sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH, I 2 21 et RRDBH, I 2 21.01) ;
- loi et règlement sur les taxis et limousines (LTaxis, H 1 30 et RTaxis, H 1 30.01).

² : ³ Le SAP et l'OCIC dépendaient alors du département de l'économie et de la santé (actuellement département des affaires régionales, de l'économie et de la santé).

⁴ Courant 2009, la perception de la taxe du droit des pauvres a été déléguée à la Loterie Romande. Dès lors, en sa qualité d'organisatrice, c'est la Loterie qui percevra directement la taxe auprès des dépositaires de jeux du canton de Genève et qui la rétrocédera au SCom.

Le SCom regroupe 36 collaborateurs (soit 35.1 équivalents temps plein) à fin mars 2010. Son organigramme est le suivant :



— lien hiérarchique
 lien fonctionnel

Secteur autorisations (10 ETP)

La mission première de ce secteur est d'établir les autorisations dans les domaines du commerce – tels que les taxis, les cafés-restaurants, les manifestations culturelles, la vente d'alcool, etc. – et en tenant compte des nombreuses dispositions légales.

Ses principales activités sont :

- accueil et information aux personnes se présentant au guichet, faisant des demandes par téléphone ou par écrit ;
- vérification des documents présentés par les personnes souhaitant exercer une activité commerciale ;
- instruction des dossiers présentés par les personnes souhaitant exercer une activité commerciale ;
- octroi des autorisations idoines ;
- suivi des autorisations délivrées par le secteur ;
- coordination des actions entre différents services de l'État et partenaires publics/privés ;
- interventions dans la surveillance des activités commerciales existantes sur le canton ;
- participation aux procédures de révocation ou de répression, ordonnées par la hiérarchie.

Secteur inspectorat (11 ETP)

Les principales missions de ce secteur sont de veiller au respect des dispositions fédérales et cantonales, en matière de commerce, en réalisant des contrôles sur le terrain et de proposer des sanctions, le cas échéant, contre les contrevenants.

Ses principales activités sont :

- contrôles sur le terrain : réaliser les contrôles en fonction du planning défini et des objectifs opérationnels du secteur, assurer des interventions nocturnes, ainsi que les dimanches et jours fériés dans le cadre d'opérations de contrôles particuliers, procéder aux tirages et contrôles légaux lors de loteries et tombolas, etc. ;
- rédaction de rapports : agir en proposant une sanction en cas de non respect des dispositions légales, établir les rapports de dénonciation, rédiger les rapports d'enquête et d'audition, effectuer des enquêtes spécifiques, etc. ;
- information : mettre à jour la base de données informatique, assurer le classement informatique et papier des dossiers, fournir les informations et les conseils adéquats au public, etc.

Secteur métrologie (4 ETP)

Le secteur métrologie a pour mission générale de contrôler la conformité des installations de mesure et des déclarations quantitatives de produits prêts à la vente. Ces vérifications comprennent notamment : les balances, les distributeurs à carburants dans les stations-service, les appareils mesureurs des gaz d'échappement des véhicules à moteur, etc.

Comme indiqué au chapitre 1, le secteur métrologie a été exclu du champ du présent audit.

Cellule juridique (1.6 ETP)

La cellule juridique est l'autorité compétente pour vérifier l'application des dispositions légales et réglementaires, ainsi que pour contrôler la mise en œuvre des sanctions en cas d'infractions aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

La cellule juridique doit également traiter tous les recours suite aux décisions du Scom, établir les avis de droit sur demande de la direction, ainsi que participer à l'élaboration de projets de lois et de règlements.

Unité administrative (4.5 ETP)

Les principales activités de l'unité administrative sont :

- assurer la gestion administrative du personnel du service ;
- préparer des projets complexes pour la direction du SCom, tels des projets de réponse pour la direction générale des affaires économiques ;
- suivre le processus budgétaire ;
- assurer la facturation et le suivi du contentieux ;

- répondre de la logistique du service, procéder aux commandes de matériel, tenir l'économat du service ;
- assurer le droit d'être entendu avant sanction pour toutes les infractions dénoncées par la gendarmerie et l'inspectorat du commerce ;
- tenir le secrétariat des trois secteurs ;
- instruire et rédiger les demandes de dérogations aux heures d'ouverture des magasins.

Direction et contrôle interne (4 ETP)

La direction et son unité du contrôle interne s'assurent notamment de la réalisation des objectifs généraux du service, des rapports d'activité, de l'organisation et de la coordination des examens, ainsi que de la délivrance des principales prestations du service par ses différents secteurs opérationnels.

Comité de direction

Le comité de direction est l'organe décisionnel du SCom. Sa mission première est de piloter le service, selon les objectifs politiques et stratégiques du département et les objectifs opérationnels du service. Le comité de direction examine et instruit tout dossier de portée stratégique et opérationnelle pouvant impacter son organisation, son fonctionnement et son développement.

Il est composé de 7 personnes (le directeur, les chefs des trois secteurs opérationnels et de 2 représentants de l'unité administrative et d'une représentante de la cellule juridique). Il se réunit au moins deux fois par mois.

Le directeur tient également des réunions deux fois par mois au niveau opérationnel avec les chefs de secteurs, la cheffe de l'unité administrative et la cellule juridique.

3.2 Outils informatiques de gestion

Le secteur autorisations utilise l'application informatique SICAP afin de remplir sa mission première de délivrance des autorisations. Cette application gère également la facturation (émoluments, taxes annuelles LRDBH, amendes, etc.) qui est quotidiennement déversée dans la comptabilité de l'État (CFI). S'agissant du secteur inspectorat, l'application OGIC utilisée pour le suivi des inspections a été abandonnée en 2008 compte tenu des nombreux dysfonctionnements rencontrés. Depuis lors, ce secteur travaille sur des fichiers Excel.

En septembre 2009, le Grand Conseil a voté la loi n°10484 ouvrant un crédit d'investissement de 2.6 millions pour la réalisation (acquisition des services, du matériel et des logiciels) d'un nouveau système d'information pour le service du commerce. L'exposé des motifs précise que celui-ci a pour but de remplacer les deux applications SICAP et OGIC qui sont de conception ancienne (plus de 15 ans pour SICAP) et ne peuvent être réunies dans un système d'information de manière simple du fait de leur manque d'évolutivité. Ces défauts se traduisent par l'apparition d'outils de gestion parallèles sous forme de fichiers Excel et autres feuilles volantes avec les risques inhérents à ce genre de support en terme de fiabilité et pérennité des données. Ces points ont déjà été soulevés par l'ICF dans le cadre de son contrôle du compte d'Etat.

Une réconciliation entre les soldes SICAP et CFI n'est pas possible. Cet état de fait résulte de problèmes techniques. Par ailleurs selon les informations fournies à la Cour, l'application ne permet pas un calcul automatique de la taxe annuelle LRDBH et présente des risques en matière de délivrance des autorisations (possibilité de modifier les autorisations émises). Cela implique un calcul manuel du gestionnaire avec des risques d'erreurs de calcul et/ou de saisie dans l'application SICAP.

3.3 Chiffres clés

En 2009, les statistiques du SCom indiquent que le service a accueilli plus de 20'000 personnes à son guichet, délivré plus de 6'000 autorisations (dont plus de 700 pour la LRDBH pour les 3'000 établissements régis par cette loi) et organisé les examens de taxis-limousine et de restauration-hôtellerie pour près de 600 candidats.

Actuellement, plus de 3'000 établissements (dont environ 2'000 cafés-restaurants) sont autorisés par le SCom. Ceux-ci présentent un taux de rotation annuel des exploitants et propriétaires de 30 à 35%, soit autant d'autorisations à établir par année.

Hors impôts sur les casinos (30.3 millions), les produits générés par le service en 2009 s'élèvent globalement à environ 8 millions de F et peuvent être synthétisés ainsi :

<i>En milliers de F</i>	LRDBH	LTaxis	Autres	Total
Taxes	2'230	2'528	0	4'758
Emoluments	356	119	1'127*	1'602
Amendes	produits non ventilés dans la CFI			127
Autres	produits non ventilés dans la CFI			1'492**
				7'979

*Dont métrologie (200), appareils automatiques (329), spectacles et divertissements (244), autres émoluments (354)

**Dont utilisation de provisions pour débiteurs douteux (748), facturation des frais de perception du droit des pauvres (594), divers (150)

Compte tenu des montants en jeu et comme indiqué en introduction, les travaux de la Cour se sont concentrés exclusivement sur les activités du SCom concernant la **LRDBH** et la **LTaxis** (y compris amendes concernant ces deux lois). Ces deux lois sont décrites ci-après en partie 3.4. La problématique de l'impôt sur les casinos a été exclue, les contrôles étant effectués par la Confédération.

Pour 2009, les charges du service se sont élevées à 7.5 millions de F dont :

- 4.2 millions de F de charges de personnel (y compris charges sociales) ;
- 1 million de F à titre de montants compensatoires versés aux chauffeurs de taxis publics cessant leur activité (conformément à la LTaxis) ;
- 1.3 million de F de créances irrécouvrables et de constitution de provisions pour débiteurs douteux.

3.4 La LRDBH et la LTaxis

Loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH)

La LRDBH régit l'exploitation à titre onéreux d'établissements voués à la restauration et au débit de boissons à consommer sur place (cafés-restaurants, dancings, buvettes, etc.) ainsi que l'exploitation à titre onéreux d'établissements voués à l'hébergement (hôtels, résidences, foyers, etc.). Elle a pour but d'assurer que ces établissements ne sont pas susceptibles de troubler l'ordre public, en particulier la tranquillité, la santé et la moralité publiques, du fait de son propriétaire ou de son exploitant, ainsi qu'en raison de sa construction, de son aménagement ou de son implantation.

À ce titre, l'exploitation de ces établissements est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation d'exploiter délivrée par le service du commerce. Les articles 17 et 18 de la LRDBH définissent précisément les différentes catégories d'établissements soumises à autorisation ainsi que l'horaire d'exploitation maximal qui leur est applicable.

Toute demande pour exploiter un établissement doit être adressée par écrit au SCom au moyen d'un formulaire officiel et accompagné des pièces nécessaires à son examen. Après avoir vérifié que les conditions prévues par la LRDBH sont remplies, l'autorisation d'exploiter est délivrée par le secteur autorisations à une personne physique (exploitant de l'établissement), pour une catégorie d'établissements et de locaux concernés. La délivrance de l'autorisation est conditionnée au paiement d'un émolument. Par ailleurs, les établissements sont tenus de payer annuellement une taxe, dont le montant est calculé en fonction de la catégorie de l'établissement et de la surface d'exploitation.

Les conditions prévues par la loi regroupent des conditions relatives à l'exploitant (avoir l'exercice des droits civils, être titulaire, sous réserve de dispense, d'un certificat de capacité, etc.) et des conditions relatives à l'établissement (conformité des locaux à la vocation de la catégorie à laquelle elle appartient, etc.). En particulier pour ce qui est du certificat de capacité, celui-ci est délivré aux exploitants ayant réussi les examens organisés par le SCom. Pour certaines autres obligations, le SCom est amené à collaborer avec d'autres intervenants de l'administration cantonale qui préavisent ou décident dans des domaines tels que la sécurité incendie, les autorisations de construire, etc.

Suite à la délivrance de l'autorisation, l'exploitant s'engage à respecter diverses obligations : gérer l'établissement de façon personnelle et effective, veiller au maintien de l'ordre dans l'établissement, respecter les heures de fermeture, etc. En cas d'infractions à la législation, le SCom est habilité à délivrer des mesures et sanctions administratives : fermeture de l'établissement pour défaut d'autorisation ou de perturbation de l'ordre public, suspension de retrait de l'autorisation d'exploiter, amendes, etc.

Le Conseil d'État a déposé fin juin 2010 devant le bureau du Grand Conseil un projet de modification de la LRDBH. Cette proposition de modification a pour objectif « *d'atteindre l'un des buts fixés par le Conseil d'État, à savoir celui de simplifier les taxes, émoluments et démarches administratives des propriétaires d'établissements publics soumis à la LRDBH* ».

Loi sur les taxis et les limousines (LTaxis)

La LTaxis a « pour objet d'assurer un exercice des professions de transport de personnes au moyen de voitures automobiles et une exploitation des services de taxis et de limousines conformes, notamment aux exigences de la sécurité publique, de la moralité publique, du respect de l'environnement et de la loyauté dans les transactions commerciales ainsi qu'aux règles relatives à l'utilisation du domaine public » (art. 1 LTaxis).

L'exploitation d'un service de transports est subordonnée à la délivrance par le SCom de l'une des autorisations suivantes :

- autorisation d'exploiter un taxi de service privé en qualité d'indépendant ;
- autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant ;
- autorisation d'exploiter une entreprise de taxis de service public ;
- autorisation d'exploiter une centrale d'ordres de courses de taxis ;
- autorisation d'exploiter une limousine en qualité d'indépendant ;
- autorisation d'exploiter une entreprise de limousines.

Toute demande pour exercer une profession de transport de personnes doit ainsi être adressée au SCom au moyen du formulaire officiel, accompagné des pièces nécessaires. Après avoir vérifié que les conditions (permis de conduire, réussite des examens, etc.), prévues par la LTaxis sont remplies, l'autorisation d'exercer est délivrée par le secteur autorisations du SCom⁵. La délivrance de l'autorisation est conditionnée au paiement d'un émoulement perçu par le SCom (0.1 million de F de revenus en 2009) dont le montant varie entre 50 et 600 F.

Au contraire d'un taxi privé, le taxi public est au bénéfice de certains droits tels que :

- utilisation de certaines voies de transports en commun ;
- utilisation des stations de taxis ;
- circulation dans des zones et rues à circulation restreinte ;
- autorisation de prendre une course sans retourner à la station de taxis.

L'autorisation d'exploiter un taxi de service public est subordonnée au paiement d'une taxe unique dont le montant s'élevait à 60'000 F jusqu'au 19 mai 2010, date à laquelle le Conseil d'Etat a fixé cette taxe à 82'500 F. Le montant facturé de la taxe s'est élevé à environ 2.5 millions de F en 2009. Les chauffeurs quittant la profession percevaient un montant compensatoire fixé à 40'000 F jusqu'au 19 mai 2010 (82'500 F après l'entrée en vigueur du nouvel arrêté), ce qui représente environ 1 million de F de charges en 2009. Ces mouvements vont alimenter un « fonds affecté » dont le SCom est le gestionnaire, la taxe est comptabilisée en produit et le montant compensatoire en charge conformément aux normes IPSAS.

Suite à la délivrance de l'autorisation, les chauffeurs et les exploitants s'engagent à respecter un certain nombre d'obligations : devoir général de courtoisie, affichage des tarifs, délivrance de quittances, etc. En cas d'infractions à la législation, le SCom est habilité à prendre des mesures administratives et des sanctions : suspension ou retrait de la carte professionnelle, amende, etc.

Le Conseil d'Etat a déposé fin juin 2010 devant le bureau du Grand Conseil un projet de loi sur le transport professionnel de personnes visant à abroger la LTaxis. Ce projet de loi a notamment pour objectif de garantir une desserte des taxis 24h/24 en tous points du canton et d'améliorer le service à la clientèle.

⁵ A noter que les taxis publics font l'objet d'une liste d'attente, leur nombre étant limité.

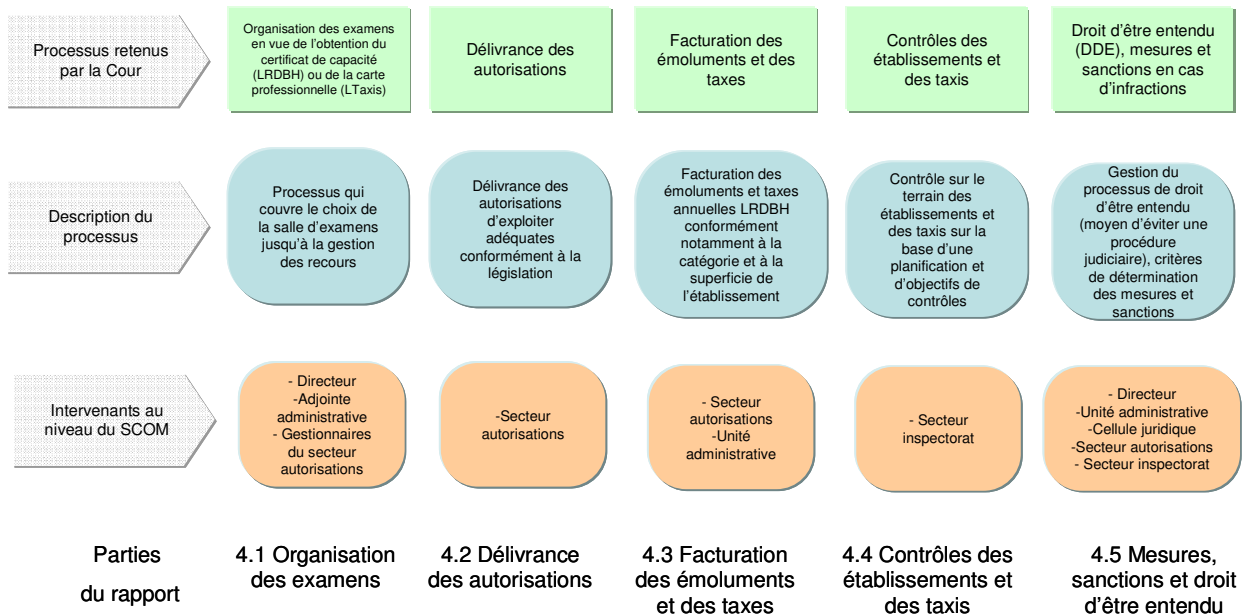
Il prévoit la création d'un monopole de taxis de service public clairement identifiables et obligatoirement affiliés à une centrale unique au bénéfice d'une concession étatique. Il renforce également les obligations posées aux taxis publics : acceptation de toutes courses et du paiement par carte de crédit. Il pose en outre des exigences accrues au niveau des connaissances linguistiques et de l'accueil de la clientèle.

Le recours à des véhicules peu polluants est également encouragé par un système de bonus/malus. Enfin, un montant minimum pour toute course au départ de l'aéroport de Genève vise à supprimer les refus de courses régulièrement constatés à cet endroit.

À noter que ce projet de loi confère au Conseil d'Etat la latitude de réglementer l'activité des taxis à deux roues qui ne sont pas soumis à la loi actuelle.

3.5 Activités et processus identifiés par la Cour

Dans le cadre de l'application de la LRDBH et de la LTaxis, la Cour a retenu les principaux processus clés suivants qui ont été analysés, sous l'angle de l'efficacité, de l'efficience et de la conformité aux bases légales :



4. ANALYSE

4.1 Organisation des examens

4.1.1 Contexte

Examens LRDBH

Conformément à l'article 5 de la LRDBH, disposer du certificat cantonal de capacité de cafetier, restaurateur et hôtelier est l'une des conditions posées à l'obtention d'une autorisation d'exploiter un établissement soumis à la LRDBH. L'article 9 précise que l'obtention de ce certificat est « *subordonnée à la réussite d'examens, aux fins de vérifier que les candidats à l'exploitation d'établissements possèdent les connaissances nécessaires au regard des buts poursuivis par la LRDBH* »⁶.

Le SCom est l'autorité compétente pour toute décision relative à l'organisation, la conduite et la surveillance des examens. Il a organisé deux sessions d'examens en 2009 qui ont réuni plus de 400 candidats. Les résultats sont validés par la commission d'examen⁷ prévue à l'article 14 du RRDBH.

Examens LTaxis

Selon l'article 5 de la LTaxis, l'obtention d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi, de chauffeur de limousine ou de dirigeant d'une entreprise de taxis ou de limousines est nécessaire pour exercer ces professions. L'obtention de la carte professionnelle est notamment subordonnée à la réussite d'examens qui ont pour but de vérifier que les candidats possèdent les connaissances nécessaires au regard des buts poursuivis par la LTaxis.

Selon l'article 30 du RTaxis, l'organisation de ces examens incombe au SCom qui peut néanmoins déléguer cette tâche aux milieux professionnels. Comme pour le certificat de capacité de cafetier, restaurateur et hôtelier, les résultats des examens sont validés par une commission d'examen. L'article 32 du RTaxis précise que « *les membres de la commission représentant les milieux professionnels doivent être titulaires de la carte professionnelle ou du droit d'exploiter correspondant à l'examen pour lequel ils exercent une fonction* ».

Selon les informations communiquées par le SCom, les 4 sessions organisées par année (deux sessions principales et deux sessions de rattrapage) réunissent environ 550 candidats.

⁶ L'exigence du certificat de capacité est néanmoins supprimée pour certaines catégories d'établissements. Par ailleurs, les titulaires d'un diplôme délivré par des écoles professionnelles reconnues ou d'un certificat de capacité délivré par les autorités d'autres cantons peuvent être dispensés de passer tout ou partie des examens.

⁷ Présidée par un représentant du DARES, la commission d'examen pour le certificat de capacité de cafetiers, restaurateurs et hôteliers est composée (au 1er juin 2010) de 14 membres dont 4 représentants du DARES (dont le président), 1 représentant du DSPE, 1 représentant du DCTI, 1 représentant du DSE, 6 représentants des milieux professionnels et 1 représentant de la Régie fédérale des alcools.

Organisation mise en place par le SCom

Selon le SCom, l'organisation des examens tant de capacité de cafetiers, restaurateurs et hôteliers que de chauffeurs de taxis et de limousines demande un investissement en temps important. La personne responsable de cette activité estime son temps de travail à environ 1 semaine à temps plein pour chaque session d'examens LTaxis et à environ 1.5 semaine à temps plein pour chaque session d'examen de capacité de cafetiers, restaurateurs et hôteliers. Les principales tâches y relatives sont :

Tâches	LRDBH	LTaxis
Décision des lieux et date des examens	X	X
Préparer les communiqués FAO et envoyer pour publication	X	X
Communiquer le nombre de candidats pour la mise en place de la salle	X	X
Préparer et communiquer les informations à afficher lors des examens	X	X
Élaborer les formulaires d'examens	X	X
Mise en forme et relecture des examens	X	X
Demander une offre à la centrale commune d'achats pour l'impression des épreuves	X	X
Préparation et remise en mains propres à l'imprimeur des examens	X	X
Numéroter et préparer les fourres d'examens	X	X
Préparer les correctifs des examens		X
Remise des examens aux experts correcteurs		X
Préparation de la salle d'examens (matériel, tables, ...)	X	X
Saisie des notes et calcul des moyennes	X	X

À cela s'ajoute le temps consacré par d'autres personnes, estimé par le SCom à environ 2 semaines à temps plein pour chaque session d'examens LTaxis et à environ 6 semaines à temps plein pour chaque session d'examen de capacité de cafetiers, restaurateurs et hôteliers qui interviennent ponctuellement à titre de « support administratif » notamment pour mettre à disposition les formulaires d'inscription, préparer les pages de garde des dossiers, envoyer les convocations et les factures aux candidats, envoyer les PV de notes des examens, établir les certificats et cartes professionnelles contre paiement. Ainsi l'organisation des examens génère une charge de travail d'environ 26 semaines par année à temps plein pour 2 sessions LRDBH et 4 sessions LTaxis.

4.1.2 Constats

- 1 Compte tenu des tâches énumérées ci-dessus, la charge de travail indiquée à la Cour de 26 semaines à plein temps est particulièrement élevée pour la gestion des examens au détriment des autres tâches du service. À titre d'illustration, les activités a priori les plus « chronophages », telles que l'élaboration des questions d'examen, ne sont en effet que partiellement réalisées par des collaborateurs du SCom. En effet, les questions concernant l'examen pour l'obtention de la carte professionnelle (LTaxis) sont choisies dans un catalogue de questions élaborées par une étude d'avocat. Les questions relatives à la LRDBH sont, quant à elles, préparées par des experts.

En outre, la Cour observe que l'importante charge de travail indiquée par le SCom est notamment le reflet d'inefficiences. À titre d'exemple, il a été indiqué à la Cour que la numérotation de chaque page des questionnaires des examens, pour des raisons d'anonymat, s'effectuait manuellement. Le SCom a estimé le temps consacré à cette tâche à environ 8 jours de travail à temps plein. Cette numérotation pourrait avantageusement être réalisée automatiquement lors de l'impression des épreuves.

- 2 S'agissant de la commission d'examen LTaxis, la Cour relève qu'un des membres de la commission, nommé par le Conseil d'État en juin 2006 à la demande d'une association professionnelle, ne possède pas de carte professionnelle. Ceci constitue une violation de l'article 32 du RTaxis puisque cette personne a une fonction d'examineur qui nécessite la carte professionnelle.

De plus, l'arrêté du Conseil d'État du 14 juin 2006 relatif à la nomination des membres de la Commission est caduc depuis le 31 mai 2010, engendrant une non conformité à l'article 73 RTaxis.

4.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** avéré tient à un manque d'efficience dans l'organisation des examens.

Le **risque de conformité** avéré tient au non respect du règlement et à une absence de mise à jour de l'arrêté relatif à la nomination des membres de la Commission.

4.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Relativement à l'organisation des examens en général, le SCom devrait analyser le processus d'examens et déterminer les pertes d'efficience et y remédier. Ces tâches étant pour la plupart récurrentes, l'utilisation de lettres ou documents types devrait grandement faciliter le travail.

Relativement à la numérotation manuelle des examens, le SCom devrait confier cette tâche à l'imprimeur qui pourrait s'en occuper de façon automatique sans grande plus-value sur le prix par copie.

[cf. constat 2] Afin de respecter l'article 32 du RTaxis, la personne ne possédant pas de carte professionnelle ne devrait pas avoir une fonction d'examineur.

Pour la forme, le SCom devrait demander au Conseil d'État d'actualiser l'arrêté relatif aux membres de la commission.

Avantages attendus

Gain d'efficience sur l'organisation des examens qui permettra de se concentrer sur d'autres tâches à plus forte valeur ajoutée.

Respect des bases légales en vigueur.

4.1.5 Observations de l'audit

Le département partage les constats de la Cour.

Constat 1

Lorsque le Scom a repris la charge d'organiser les examens, sa priorité a été de sécuriser les procédures et d'organiser toutes les sessions utiles et supplémentaires en termes de LTaxis, notamment en 2008 et 2009, afin de répondre au besoin de régulariser la situation des chauffeurs de limousine.

En ce qui concerne l'amélioration de l'efficience des processus d'examen, le département juge, en accord avec les conclusions de la Cour, que la meilleure réponse consiste à externaliser leur organisation auprès des entités compétentes en la matière. La démarche sera initiée par des contacts avec le département de l'instruction publique ainsi qu'avec l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue.

Constat 2

La composition des commissions d'examen a été revue dans le cadre de l'élaboration des nouveaux arrêtés de nomination des commissions officielles. Ces arrêtés seront transmis pour décision au Conseil d'Etat d'ici au 15 octobre 2010.

4.2 Délivrance des autorisations

4.2.1 Contexte

La Cour présente ci-dessous les points principaux relatifs à la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH), du règlement d'exécution de la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (RRDBH) et de la loi sur les taxis et limousines (LTaxis) nécessaires à la bonne compréhension des constats du chapitre 4.2.2.

LRDBH

Selon l'article 4 al. 1 de la LRDBH, « *l'exploitation de tout établissement régi par la loi est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation d'exploiter* ». Le non respect de cet article implique notamment la fermeture immédiate de l'établissement.

L'article 5 de la RRDBH prévoit notamment que le requérant joigne à toute demande d'autorisation d'exploiter un extrait du casier judiciaire central. Par ailleurs, le SCom doit solliciter une enquête de police⁸ sur chaque requérant (art. 7 RRDBH).

Il convient également de noter que toute personne souhaitant construire ou transformer un établissement public (café-restaurant, bar, cabaret-dancing, discothèque) doit également présenter une autorisation :

- de mise en service délivrée par le service de la police du feu (département des constructions et technologies de l'information) ;
- de musique/cuisine délivrée par l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) (département de la solidarité et de l'emploi) ;
- de construire délivrée par l'office des autorisations de construire (département des constructions et technologies de l'information)

L'autorisation d'exploiter est délivrée à une personne physique pour une catégorie d'établissements et pour des locaux clairement identifiés. Les différentes catégories sont définies à l'article 16 de la LRDBH :

- cafés-restaurants ;
- cantines ;
- cercles ;
- clubs sportifs ;
- pensions ;
- dancings ;
- cabarets-dancings ;
- buvettes permanentes ;
- buvettes temporaires.

⁸ Cette enquête de police est sollicitée par le SCom au Centre d'information et de documentation de la police (CID). Le CID remplit deux missions principales. La première consiste à gérer les bases de données et de connaissances générales de la police, en assurant le suivi informatique des personnes recherchées ou prévenues, des objets volés, des plaintes contre X... La seconde est de desservir en permanence un central de renseignements pour la police et ses partenaires (justice...) ainsi que d'informer le public sur les moyens de la police judiciaire (disparitions, cambriolages, par exemple).

Les caractéristiques de ces catégories sont décrites précisément à l'article 17 de la LRDBH. La catégorie définit notamment : les horaires d'exploitation (art. 18 de la LRDBH), le calcul de la taxe (art. 79 de la LRDBH et art. 57 du RRDBH), le montant des émoluments (art. 76 de la LRDBH et art. 56 du RRDBH), l'exigence du certificat de capacité (art. 9 de la LRDBH et art. 11 du RRDBH) et les exigences techniques relatives aux locaux.

En particulier, l'article 17 de la LRDBH définit les buvettes temporaires comme « *des débits de boissons exploités occasionnellement, accessoires à des installations destinées aux loisirs, au divertissement, aux activités culturelles, au sport ou à des fins analogues* ». L'autorisation d'exploiter une buvette est complémentaire, le cas échéant, à l'autorisation nécessaire pour organiser l'activité ponctuelle à laquelle la buvette est accessoire. C'est le cas par exemple pour l'organisation de spectacles ou de divertissements publics ponctuels (concerts, bals, fêtes champêtres, etc.) qui nécessitent une autorisation d'exploiter selon la loi sur les spectacles et les divertissements (LSD).

L'article 31 du RRDBH précise que : « *un exploitant peut être autorisé à exploiter au maximum trois établissements, pour autant qu'ils soient situés à proximité les uns des autres. L'exploitation simultanée d'un café-restaurant et d'un cercle, d'un dancing ou d'un cabaret-dancing n'est pas autorisée.* ». Le SCom a défini, dans ses procédures internes, que la « distance de proximité » est de 1 km maximum entre trois établissements.

Enfin, l'article 4 de la LRDBH stipule qu'une autorisation doit également être requise pour « *l'exploitation, sur domaine public ou privé, d'une terrasse saisonnière ou permanente, en plein air, couverte ou fermée, accessoire à un établissement. L'accord de la commune, pour les terrasses situées sur domaine public, et celui du propriétaire, pour les terrasses situées sur domaine privé, sont réservés* ».

LTaxis

L'article 2 de la LTaxis précise que le service de taxis est soumis à l'autorisation préalable du SCom. Concernant l'activité de chauffeur, les articles 10 et 11 indiquent qu'une personne physique souhaitant exploiter un taxi (privé ou public) doit notamment justifier de sa solvabilité⁹. Par ailleurs, pour l'octroi d'une carte professionnelle de chauffeur, le SCom sollicite de la part du requérant une attestation du tribunal tutélaire et un extrait du casier judiciaire. Il requiert également une enquête de police au CID.

⁹ L'article 5 du RTaxis indique que la solvabilité du requérant est examinée sur la base d'un relevé des offices des poursuites et des faillites.

4.2.2 Constats

Relativement au respect de la LRDBH et du RRDBH :

- 1 En date de l'audit, 11 établissements ouverts faisant partie de l'échantillon de la Cour (sur les 113 dossiers analysés) ne disposaient pas d'une autorisation d'exploiter, soit environ 10% de l'échantillon.

Pour les établissements faisant partie de l'échantillon de la Cour, l'absence d'autorisation d'exploiter s'explique principalement par des « erreurs de gestion » du SCom telles que l'oubli de dossiers (dont un laissé en suspens depuis plus de 7 ans) ou des faiblesses au niveau du secteur inspecteurat (voir point 4.4).

Cet état de fait induit un non respect de l'article 4 de la LRDBH ainsi qu'une inégalité de traitement puisque plusieurs de ces établissements ne sont également pas taxés (voir la partie 4.3 facturation des taxes et émoluments). La Cour note que le SCom a pris des mesures en cours d'audit et que la situation de certains de ces établissements a été régularisée.

- 2 Certains dossiers ont fait l'objet d'interventions visant à contourner le processus habituel, créant ou maintenant une situation irrégulière. À titre d'illustration la Cour présente ci-dessous les principaux éléments concernant deux dossiers¹⁰ :

- **Le Weetamix :** le Weetamix est une salle louée par la société à responsabilité limitée « Halle Weetamix SARL » pour y organiser des soirées de musique électronique. L'organisation de spectacles et de divertissements publics est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation du SCom. Bien que ne s'agissant pas d'autorisations d'exploiter LRDBH, la Cour a choisi de maintenir ce cas dans ce chapitre, car il est, selon le SCom, également illustratif d'un établissement bénéficiant d'interventions politiques. En effet, le SCom a délivré des autorisations pour des manifestations temporaires alors que les locaux du Weetamix ne sont pas conformes aux normes de sécurité incendie pour l'organisation de soirées dansantes. En mars 2009, l'office cantonal de l'inspection des relations du travail et l'office de la sécurité civile ont émis un rapport d'enquête relatif au site concerné en le classant comme site à danger potentiel élevé. Le service de la police du feu a émis un préavis favorable en juillet 2010 pour le site dans sa globalité conditionné à la mise en œuvre de mesures correctrices, ceci dans le cadre d'une nouvelle demande d'autorisation de construire déposée également en 2010. Selon les informations fournies à la Cour, ce préavis est valable pour l'utilisation du site dans sa globalité notamment pour un groupement d'architectes, mais ne l'est pas pour un dancing. Ainsi selon les informations fournies à la Cour, s'il souhaite organiser des soirées dansantes, le Weetamix devrait déposer une demande d'autorisation (complémentaire ou accélérée) de construire pour l'aménagement de ces locaux en dancing. En l'état actuel, des soirées de musique électronique ne devraient donc pas obtenir d'autorisation de la part du SCom.

¹⁰ Conformément à l'article 9 de la loi instituant une Cour des comptes (LICC, D 1 12), la Cour a déterminé qu'il était dans l'intérêt du public de divulguer le nom des dossiers concernés notamment au vu des risques de sécurité.

- **Le MOA Club** : le MOA Club est un dancing exploité sans autorisation. De plus, selon les informations à disposition de la Cour, cet établissement n'est pas conforme aux normes de sécurité incendie. Cet état de fait est connu du DCTI, du DARES et du MOA Club qui a notamment bénéficié d'interventions directes du conseiller d'Etat en charge du DARES pour qu'il ne soit pas fermé comme l'exige pourtant la LRDBH. Le conseiller d'Etat en charge du DARES a informé la Cour que ses interventions étaient effectuées à la demande du Conseil d'Etat suite à un courrier de celui-ci du 6 mai 2009 faisant notamment part de sérieux problèmes de sécurité.

L'analyse de la Cour fait notamment ressortir que :

- Le DCTI a instruit une demande d'autorisation de construire déposée en novembre 2009 par le MOA Club (nécessaire pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter) bien que le propriétaire des locaux s'y soit formellement opposé, ce qui n'est pas conforme à la législation en vigueur. En effet, afin d'être instruite, une autorisation de construire nécessite l'accord formel du propriétaire¹¹ ;
- Le conseiller d'Etat en charge du DARES a instauré en 2009 et 2010 des groupes de travail visant à trouver des solutions aux problèmes posés par les locaux du MOA Club et ceci malgré le refus formel du propriétaire d'entrer en matière en juillet 2009 et réitéré notamment en mars 2010 ;
- La commune de Vernier s'est formellement opposée, la dernière fois en mai 2010, à la continuation de l'exploitation du MOA Club (l'affectation des locaux du MOA Club, en tant que dancing, n'est pas conforme à la zone dans laquelle se situent les locaux).

À noter que le service de la police du feu a émis un préavis favorable en juin 2010, conditionnel à la prise de mesures correctives, à une utilisation de la salle strictement conforme ainsi qu'à une gestion appropriée du site dans sa globalité. Egalement en juin 2010, l'office cantonal de l'inspection des relations du travail et l'office de la sécurité civile ont émis un rapport d'enquête relatif au site concerné en le classant comme site à danger potentiel élevé notamment pour le public par rapport au risque incendie.

La Cour est d'avis que la non conformité aux normes de sécurité incendie ajoute un caractère particulièrement aggravant à ce qui précède. Le 17 septembre 2010, le conseiller d'Etat en charge du DARES a informé la Cour qu'il n'était informé ni du préavis ni du rapport de juin 2010.

Les deux cas susmentionnés correspondent à des décisions non conformes aux lois et règlements en vigueur et représentent des inégalités de traitement dans la prise de décisions administratives.

¹¹ Règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses (RCI), article 11, alinéa 4 : *Toutes les demandes d'autorisation et tous les plans qui y sont joints doivent être datés et signés par le propriétaire de l'immeuble intéressé ou par un mandataire professionnellement qualifié, conformément à l'article 2, alinéa 3, de la loi.*

3 La Cour observe que le SCom ne s'assure pas de manière systématique de l'existence d'une autorisation :

- de mise en service délivrée par le service de la police du feu;
- de musique/cuisine délivrée par l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT);
- de construire délivrée par l'office des autorisations de construire.

Ceci principalement pour les établissements dont la création, la transformation, l'agrandissement ou le changement de catégorie a eu lieu avant la création du SCom.

Cette étape de vérification est essentielle, car elle permet notamment de s'assurer que les locaux sont conformes du point de vue de la sécurité incendie.

De plus, la Cour note que ces points sont également expressément mentionnés dans la procédure du SCom (formulaire de requête).

4 Les analyses de la Cour ont mis en évidence que plus de 6% des établissements de l'échantillon n'étaient pas au bénéfice d'une autorisation d'exploiter conforme à leur catégorie. C'est le cas par exemple de certains établissements de la place qui sont considérés comme des buvettes permanentes par le SCom alors qu'il s'agit de cafés-restaurants au sens de la LRDBH.

Cet état de fait induit une inégalité de traitement et un non respect de l'article 16 LRDBH. La Cour note que le SCom a pris des mesures en cours d'audit.

5 Concernant les manifestations comprenant une ou plusieurs buvette(s) temporaire(s) (LRDBH), la Cour observe que le SCom délivre des autorisations sans demander les documents requis pour exploiter une buvette temporaire (attestation du tribunal tutélaire, extrait du casier judiciaire, etc.) et par conséquent sans s'assurer de la conformité de ces documents par rapport aux exigences légales et réglementaires.

Par ailleurs, la Cour note qu'aucune autorisation relative à la vente à l'emporter de boissons alcooliques n'est délivrée par le service pour ces manifestations comprenant des buvettes temporaires. Ceci est en contradiction avec l'article 5 de la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (LVEBA).

6 S'agissant du nombre d'établissements pouvant être exploités par une même personne physique (art. 31 RRDBH), les analyses de la Cour ont montré :

- que la limitation à trois établissements n'est pas appliquée pour les restaurants situés dans le même bâtiment : restaurants dans un hôtel, restaurants à l'aéroport ou dans certains grands centres commerciaux, etc. ;
- que la pratique du 1 km¹² définie dans les procédures du SCom n'est pas appliquée pour :
 - o la catégorie « cantine » de la LRDBH ;
 - o certaines « grandes enseignes » ;
 - o les établissements dans lesquels l'exploitant est également propriétaire du fonds de commerce ;

¹² Distance de proximité entre les trois établissements

- qu'un exploitant est autorisé par le SCom à gérer un cercle et un café-restaurant et qu'un autre est autorisé à exploiter trois cantines et un café-restaurant.

Cet état de fait induit une inégalité de traitement et un non respect de l'article 31 LRDBH. À noter par ailleurs que les « pratiques » relatives aux deux premiers points ci-dessus ne sont pas décrites dans les procédures du SCom.

- 7 Depuis l'entrée en vigueur de la LRDBH (1989), aucune autorisation pour l'exploitation des terrasses accessoires à un établissement n'a été délivrée, ce qui constitue une violation de l'article 4 LRDBH.

Relativement au respect de la LTaxis et du RTaxis :

- 8 En date de l'audit, trois chauffeurs et une société de taxis faisant partie de l'échantillon de la Cour (soit 8% des dossiers analysés) ne disposaient pas d'une autorisation d'exploiter, contrevenant ainsi à l'article 2 de la LTaxis. La Cour note que le SCom a pris des mesures en cours d'audit et que certains de ces dossiers ont donc été régularisés.

Relativement au respect de la LRDBH et de la LTaxis :

- 9 La Cour relève que le SCom n'a pas précisément défini et/ou formalisé les critères qui seraient de nature à mettre en question la délivrance d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi ou d'une autorisation d'exploiter un établissement public sur la base de l'analyse du casier judiciaire, du relevé de l'office des poursuites et faillites et de l'enquête du CID.

4.2.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et de contrôle** sont avérés au vu de l'absence de fiabilité suffisante des contrôles en place.

Le **risque de conformité** est avéré au vu du non respect des bases légales et réglementaires.

Le **risque de fraude** ne peut être exclu dans le cadre de certains constats du présent chapitre.

Le **risque d'image** tient à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique au sein de l'administration cantonale par les manquements constatés.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Afin de respecter l'article 4 de la LRDBH, le SCom devrait s'assurer que tous les établissements enregistrés dans l'application SICAP sont au bénéfice d'une autorisation valable d'exploiter. Dans le cas contraire, la situation de ces établissements devrait être régularisée dans un bref délai ou l'établissement fermé pour défaut d'autorisation.

[cf. constat 2] La Cour invite le Conseil d'État à prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que ces établissements ne sont pas exploités tant qu'ils ne sont pas en conformité avec les dispositions légales et réglementaires en vigueur. Ceci n'empêche pas le Conseil d'Etat de proposer des sites de remplacement pour maintenir une offre culturelle conforme à ses objectifs.

[cf. constat 3] La Cour recommande au SCOM de s'assurer systématiquement que les autorisations (et préavis) nécessaires sont conformes lors de l'octroi d'une autorisation d'exploiter un établissement public.

À toutes fins utiles, la Cour souligne que des outils de l'administration sont aisément accessibles et encourage donc le SCOM à effectuer des vérifications par sondage notamment au travers de l'application SAD – suivi administratif des dossiers (<http://etat.geneve.ch/sadconsult/>).

[cf. constat 4] La Cour recommande au SCom de prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer qu'aucun établissement ne soit exploité tant qu'il n'est pas en conformité avec les dispositions légales et réglementaires en vigueur. De plus, une attention particulière devrait être portée sur les établissements considérés comme des buvettes permanentes, ceci dans le but de vérifier l'exactitude de leur statut par des contrôles ponctuels.

[cf. constat 5] Lors de l'organisation d'une manifestation, le SCom devrait s'assurer du respect de la LRDBH et de la LVEBA. Afin de ne pas surcharger le Service, l'application de ces lois devrait faire l'objet d'une procédure permettant de faciliter le traitement suivant le type de manifestation (kermesse de l'école primaire, Fêtes de Genève). Ainsi, il conviendrait notamment de définir des catégories selon la durée, le nombre de personnes prévu, le type de manifestation, etc.

Si ces dispositions devaient entraîner une charge de travail disproportionnée compte tenu des objectifs de la loi, il conviendrait alors d'étudier l'opportunité de modifier les bases légales en vigueur.

[cf. constat 6] Le SCom devrait faire respecter la règle des « trois établissements » de façon identique à tous les exploitants.

Si ces dispositions devaient s'avérer inadaptées au contexte actuel compte tenu des objectifs de la loi, il conviendrait alors d'étudier l'opportunité de modifier les bases légales en vigueur.

[cf. constat 7] Le SCom devrait émettre une autorisation pour les terrasses, ceci dans le but de respecter la loi. Ceci devrait pouvoir être fait dans le cadre de l'octroi de l'autorisation principale LRDBH et implique une ligne supplémentaire sur l'autorisation. Afin de faciliter la délivrance des autorisations, le SCom pourrait collaborer notamment avec la Ville de Genève qui possède une base de données recensant toutes les terrasses de la Ville.

Dans le cas de l'acceptation des propositions récentes de modifications de la LRDBH, il conviendra d'adapter la recommandation en conséquence.

[cf. constat 8] Afin de respecter l'article 2 de la LTaxis, le SCom devrait s'assurer que tous les chauffeurs enregistrés dans l'application SICAP sont au bénéfice d'une autorisation. Dans le cas contraire, la situation de ces chauffeurs devrait être régularisée dans un bref délai ou une interdiction pour défaut d'autorisation prononcée.

[cf. constat 9] La Cour invite le SCom à définir et formaliser les critères d'analyse du casier judiciaire, du CID et de l'attestation de poursuite. Afin de les définir et de les formaliser, la Cour recommande au SCom d'effectuer une analyse juridique (avis de droit) en se basant sur une application stricte et d'adapter en fonction des éventuelles décisions du Tribunal administratif et/ou fédéral.

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité des contrôles opérés par le secteur autorisations et simplifier les démarches administratives en proposant, si nécessaire, des modifications législatives et/ou réglementaires.

Assurer une égalité de traitement dans les décisions administratives.

Respecter les bases légales en vigueur.

Diminuer les risques de fraude, de contrôle et d'image.

4.2.5 Observations de l'audité

Le département partage une grande partie des constats de la Cour concernant les risques et les faiblesses qui demeurent. Il estime toutefois que ceux-ci doivent être considérés à l'aune de la situation de départ ainsi que du travail considérable entrepris dans l'intervalle.

Le Service du commerce (Scom) a été créé le 1^{er} décembre 2007 par la fusion de l'Office cantonal de l'inspection du commerce et du Service des autorisations et patentes. En raison de l'état de déliquescence notoire dans laquelle se trouvait le SAP lorsqu'il a été rattaché au département, les priorités de gestion ont été axées sur les domaines les plus sinistrés, parmi lesquels les finances (règlements des observations de l'ICF sur le compte d'Etat, assainissement des comptes, reconstitution des flux financiers et comptables jusqu'en 1996), les ressources humaines (plus aucun entretiens périodiques n'avaient eu lieu depuis 2001) et la sécurisation des processus les plus risqués (dont les paiements au guichet).

Ce travail a donné lieu à quelques 200 actions planifiées qui ont notamment permis de modéliser et de simplifier la plupart des procédures inhérentes à l'activité du service, de régulariser l'important contentieux financier en souffrance et de structurer le traitement du contentieux courant, de diminuer de façon significative les délais de traitement des requêtes déposées auprès du service malgré l'augmentation de celles-ci et de moderniser les outils (guichet manifestations en ligne, lancement du projet système d'information du commerce).

Suite aux constats de la Cour et aux recommandations émises, un plan d'action dirigé par la direction générale des affaires économiques va être mis en œuvre afin:

- *d'épurer et de régulariser toutes les situations non-conformes avérées, tant dans le cadre de la LRDBH que de la LTAXIS;*
- *de sécuriser le système de contrôle interne du service;*
- *de réviser les procédures identifiées comme déficiente.*



Pour tenir compte des ressources disponibles et ne pas pénaliser les prestations à délivrer, ce plan d'action se déroulera sur la période octobre 2010 /octobre 2011, date à laquelle le plan aura dû déployer l'ensemble de ses effets pour toutes les actions de la responsabilité du département. Il sera phasé de façon à traiter dans un premier temps les situations urgentes identifiées par la Cour ou par le Scom et à prendre dans un deuxième temps les dispositions nécessaires pour sécuriser l'ensemble du système.

Commentaire complémentaire de la Cour

La Cour souligne que nonobstant les efforts déployés pour améliorer la gestion du service depuis sa création en décembre 2007, celle-ci demeure défailante sur des processus essentiels.

Recommandation 1

Le Scom identifiera tous les cas qui ne seraient pas au bénéfice d'une autorisation d'exploiter, et particulièrement tous les anciens dossiers antérieurs à sa création qui n'ont pas fait l'objet de mise à jour. Dans un deuxième temps, les exploitants concernés seront appelés à régulariser leur situation. S'il y a lieu, un délai de mise en conformité sera accordé au-delà duquel le Scom prendra les sanctions appropriées.

Recommandation 2

*Concernant le **Weetamix**, le département partage les constats de la Cour concernant les risques. Le Scom traitera toute nouvelle demande à la lumière des recommandations de la Cour. En revanche, contrairement à l'information donnée par le service pendant l'audit, le département considère que la situation actuelle non-conforme relève d'un défaut de bonne gestion du dossier et non d'une intervention politique.*

*Concernant le **MOA Club**, le conseiller d'Etat en charge du DARES a informé la Cour lors de l'entretien du 17 septembre 2010 qu'il a saisi le Conseil d'Etat à plusieurs reprises de la problématique du MOA Club en vue d'une mise en conformité de l'établissement, et cas échéant, si cette mise en conformité ne pouvait être réalisée, en vue d'une fermeture de l'établissement. A l'examen du dossier, le Conseil d'Etat a souhaité privilégier en fin de compte la voie de la concertation entre les parties prenantes. S'agissant de la commune de Vernier et du propriétaire, il est précisé que la première participait au groupe de travail et que le second, qui a été rencontré, s'est montré plus ouvert dans le cadre de ces discussions, que ne le laissaient entendre ses courriers.*

Commentaire complémentaire de la Cour

La Cour maintient sa position et souligne que c'est en connaissance de cause des problèmes de sécurité relevés par la Cour que les autorités ont laissé le MOA continuer son exploitation.

La Cour souligne que rien n'empêchait le Conseil d'Etat de proposer des sites de remplacement pour maintenir une offre culturelle conforme à ses objectifs.

Recommandation 3

Le département partage l'avis de la Cour. Le Scom s'assurera systématiquement de l'existence desdites autorisations dans le cadre de la création d'un établissement ou d'un changement d'exploitant et procédera au réexamen des anciens dossiers.

Recommandation 4

Tous les cas seront examinés et les établissements considérés à tort comme buvette seront régularisés.

Recommandation 5

Les autorisations délivrées par le SCom en matière de manifestations temporaires (Fêtes de Genève, Mondial 2010, Fêtes des Vendanges, Festival Hip-Hop, Vernier sur Rock, kermesses et autres événements de quartier, etc.) concernent chaque année environ 4'000 buvettes temporaires et 4'000 autorisations potentielles pour vendre de l'alcool à l'emporter. Si pour tous les événements les documents étaient exigés et contrôlés conformément à la LRDBH, de même que les autorisations émises conformément à la LVEBA, cela représenterait pratiquement 8'000 autorisations supplémentaires à traiter justifiant une analyse plus complète sur la forme et le fond.

Ce type de démarche n'a effectivement jamais été entreprise ni par l'ex-SAP, ni par le SCom. Le Département partage le constat de la Cour et propose d'entreprendre une analyse juridique sur la bonne pratique en matière de délivrance d'autorisations de manifestations qui comprennent des buvettes temporaires et sur la conformité de celles-ci aux dispositions légales notamment de la LRDBH et de la LVEBA. Sur cette base, il proposera une modification de la loi et/ou du règlement ad hoc dans un esprit de simplification des procédures.

Recommandation 6

Le département partage le constat de la Cour sur le fait que ni l'ex-SAP, ni le SCom n'ont appliqué strictement la règle des 3 établissements ainsi que la pratique du 1 km définie dans les procédures pour les établissements cités.

Toutefois, ces établissements sont gérés par des groupes et/ou des sociétés qui ont à la fois du personnel qualifié, une gestion professionnalisée et une attention toute particulière en ce qui concerne la qualité, la sécurité et l'hygiène.

Le département analysera l'opportunité de modifier les bases légales dans un esprit de prise en compte de la réalité économique et de simplification des procédures.

Recommandation 7

Afin de simplifier les procédures, le département a proposé des modifications de la LRDBH, dont notamment celle d'octroyer aux communes la gestion pleine et entière de leur domaine public. Ce projet de modification a été accepté par le Conseil d'Etat en juin 2010 et sera présenté au Grand-Conseil en septembre.

Le Département propose d'attendre l'aboutissement de cette démarche avant de mettre en place le cas échéant un processus de délivrance d'autorisations supplémentaires par le SCom pour l'ensemble des terrasses des établissements publics genevois, ce qui devrait représenter environ 1'500 autorisations.

Recommandation 8

Lors de la création du Scm, il a été constaté que les autorisations formelles dans le domaine de la Ltaxis, dont la concrétisation par un document officiel de la réussite des examens de chauffeurs de taxis, étaient pratiquement inexistantes. Il a alors été procédé à une importante régularisation de ces situations.

Le Scm traitera dans l'immédiat les 4 cas non-conformes non encore régularisés identifiés par la Cour et recherchera si d'autres cas existent afin de régulariser l'ensemble des situations.

Recommandation 9

Conformément à la recommandation de la Cour, les critères d'analyse du casier judiciaire, du CID et de l'attestation de poursuite devront être formalisés.

Une analyse juridique sera effectuée et les critères définis seront introduits dans les processus opérationnels.

4.3 Émoluments et taxes annuelles

4.3.1 Contexte

Selon l'article 75 de la LRDBH, « l'examen des demandes d'autorisations prévues par la loi donne lieu à perception d'émoluments, mis à la charge des requérants ». L'émolument pour une autorisation d'exploiter un établissement public s'élève à 250 F.

Par ailleurs, l'exploitant d'un établissement public (café-restaurant, cantine, etc.) est tenu de payer une taxe annuelle. Le montant de la taxe annuelle est fixé par le RRDBH en fonction de la surface utile des établissements et de sa catégorie :

a) Établissements voués à la restauration et au débit de boissons :

Établissements dont la surface utile est :	Inférieure à 50 m ²	Entre 50 m ² et 100 m ²	Entre 101 m ² et 150 m ²	Entre 151 m ² et 300 m ²	Entre 301 m ² et 500 m ²	Supérieure à 500 m ²
A Cafés-restaurants	800 F	1000 F	1200 F	1600 F	2000 F	2400 F
B Cantines	200 F	300 F	400 F	600 F	800 F	1000 F
C Cercles	400 F	500 F	600 F	800 F	1000 F	1200 F
D Clubs sportifs	800 F	1000 F	1200 F	1600 F	2000 F	2400 F
F Dancings	1200 F	1600 F	2000 F	2400 F	2800 F	3200 F
G Cabarets-dancings	1200 F	1600 F	2000 F	2400 F	2800 F	3200 F
H Buvettes permanentes	400 F	500 F	600 F	800 F	1000 F	1200 F

b) Établissements voués à l'hébergement :

Établissements dont la capacité est :	Inférieure à 30 pers.	Entre 30 et 99 pers.	Entre 100 et 300 pers.	Supérieure à 300 pers.
K Hôtels	400 F	600 F	800 F	1000 F
L Résidences	400 F	600 F	800 F	1000 F
P Campings	200 F	300 F	400 F	500 F

Par ailleurs, l'article 79 de la LRDBH indique que le montant de la taxe annuelle est « doublé pour les cafés-restaurants et les dancings pratiquant des prix supérieurs aux prix usuels de leur catégorie ». L'article 57 du RRDBH précise que « les exploitants de cafés-restaurants et de dancings sont tenus d'adresser au service leur tarif des consommations avant le 1^{er} mars de chaque année ».

Enfin, les articles 76 et 79 de la LRDBH indiquent que les émoluments et les taxes sont adaptés à l'évolution du coût de la vie, calculée à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi, selon l'indice genevois des prix à la consommation.

4.3.2 Constats

- 1 S'agissant du calcul et de la facturation de la taxe annuelle effectués de manière manuelle par les gestionnaires, les contrôles de la Cour ont montré que plus de 13% des établissements de l'échantillon n'étaient pas taxés ou taxés de manière incorrecte (relativement à la catégorie de l'établissement et/ou à la surface retenue par le SCom).

En outre, la Cour constate une inégalité de traitement concernant la taxation de certains établissements publics pour l'intégration des personnes handicapées, certains d'entre eux bénéficiant d'une exemption de taxe et d'autres non.

- 2 Dans la pratique, le SCom ne contrôle pas que les établissements lui communiquent bien annuellement leurs tarifs et ne les relance donc pas pour les obtenir. Ainsi, le SCom n'est pas en mesure de déterminer (par comparaison entre établissements) les cafés-restaurants et dancings pratiquant des « prix supérieurs ». Le SCom se contente de doubler le montant de la taxe de certains établissements considérés comme « bars à champagne » sur la liste établie par la brigade des mœurs.

Cet état de fait implique une inégalité de traitement entre certains établissements similaires ne figurant pas sur la liste et entre des autres établissements « haut de gamme » dont les prix ne sont pas analysés.

- 3 Les émoluments et taxes relatifs n'ont jamais été adaptés depuis 1989 à l'évolution du coût de la vie, contrevenant ainsi aux articles 76 et 79 de la LRDBH. A titre d'illustration pour les 3 dernières années (2007-2009), cette absence d'adaptation constitue un manque à gagner cumulé pour l'État pouvant être estimé à environ 3 millions de F.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** est avéré au vu du manque à gagner qui peut être estimé à environ 3 millions de F de 2007 à 2009.

Le **risque de contrôle** est avéré au vu de l'absence de contrôle adéquat concernant les prix supérieurs et le calcul des taxes.

Le **risque d'image** tient à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique au sein de l'administration cantonale au vu de l'inégalité de traitement constaté.

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La Cour recommande au SCom de passer en revue l'ensemble des établissements ouverts et qui ne sont pas taxés dans SICAP puis d'en vérifier les raisons, ainsi que l'exactitude des données introduites dans SICAP dont notamment la surface et la catégorie.

La Cour recommande également que la direction du SCom mette en place des vérifications de dossiers par sondage.

Relativement aux établissements publics pour l'intégration des personnes handicapées, le SCom devrait obtenir la liste exhaustive de ce type d'établissements et prendre toutes les mesures nécessaires afin que l'exemption de taxe soit appliquée de façon uniforme.

[cf. constat 2] Le SCom devrait, comme le stipule l'article 57 du RRDBH, s'assurer que les exploitants de cafés-restaurants et de dancings lui adressent leur tarif des consommations pour pouvoir comparer les prix et appliquer la taxe en fonction de ceux-ci.

Afin de ne pas surcharger le SCom, la communication des prix pourrait se faire selon un formulaire type (par exemple prix d'un certain nombre de boissons standards, etc.) qui serait envoyé chaque année par les exploitants. À cette fin, il serait opportun d'étudier la possibilité d'automatiser le système par exemple via un e-formulaire qui ne nécessiterait pas de nouvelle saisie par le SCom. Ces renseignements permettraient de faire une moyenne cantonale et justifier ainsi le doublement de la taxe.

[cf. constat 3] La Cour recommande au SCom d'adapter les émoluments et taxes à l'évolution du coût de la vie.

Avantages attendus

Augmenter les revenus de l'Etat en appliquant les bases légales en vigueur (adaptation à l'évolution du coût de la vie).

Diminuer les risques de contrôle et d'image.

4.3.5 Observations de l'audit

Recommandation 1

Le plan d'action cité au point 4.2.5. amènera à identifier tous les établissements non taxés conformément, ainsi que l'exactitude des données les concernant. Sur cette base seront émises des factures 2011 régularisant les situations.

La situation des établissements publics pour l'intégration des personnes handicapées sera analysée selon les recommandations de la Cour.



Recommandation 2

La disposition de l'article 79 alinéa 2 stipulant que "la taxe est doublée pour les cafés-restaurants et les dancings pratiquant des prix supérieurs aux prix usuels de leur catégorie" sera appliquée par le Scm dès 2011.

La proposition de la Cour d'utiliser un e-formulaire pour simplifier le recueil des prix pratiqués sera intégrée dans l'étude du projet de Système d'information du commerce (SIC).

Recommandation 3

Le département note que le manque à gagner de 3 millions relevés par Cour doit tenir compte du fait que les taxes et émoluments n'ont jamais été adaptés au coût de la vie depuis 1989. Sur les 3 millions, seuls 60'000 francs sont imputables à une non-indexation par le Scm.

Ceci étant, le département indexera la taxe 2011 sur la base de l'indice du coût de la vie 2010, afin de régulariser cette situation sans préjudicier les établissements publics par une augmentation trop importante de la taxe. Pour l'avenir, il procédera à des indexations régulières de cette taxe, comme le prévoit la loi, pour que l'augmentation de celle-ci soit supportable par le secteur économique concerné. En effet, le département ne peut pas faire subir aux propriétaires des établissements publics concernés la non-indexation de cette taxe depuis 1989.

Commentaire complémentaire de la Cour

La Cour confirme que le manque à gagner relatif à l'absence d'indexation depuis 1989 représente effectivement 3 millions de F sur les 3 dernières années. Les 60'000 F mentionnés par le Scm concernent uniquement l'absence d'indexation depuis la création du Scm (2007).

4.4 Contrôles des établissements publics et des taxis (LRDBH et LTaxis)

4.4.1 Contexte

Le contrôle des établissements publics et des taxis est de la compétence du secteur inspectorat.

Les principales tâches du secteur sont :

- de contrôler le respect des dispositions légales applicables ;
- d'assurer le contrôle des autorisations délivrées ;
- de proposer des sanctions concernant les éventuelles violations des dispositions applicables.

Pour ce faire, le chef du secteur inspectorat établit, en début d'année, une planification annuelle des contrôles qui est validée par le directeur du SCom.

Les contrôles visant à s'assurer du respect de la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (LVEBA) et de la loi sur les heures d'ouverture des magasins (LHOM) sont réalisés de manière ponctuelle. Des contrôles nocturnes ou dominicaux sont également effectués lors des grandes manifestations (Mondial 2010, Lake Parade, Fêtes de Genève, etc.).

La liste des établissements publics à contrôler est extraite de l'application SICAP. Les établissements sont classés par secteurs (42 secteurs pour la Ville et 25 secteurs pour la campagne), ces derniers étant répartis entre les 9 inspecteurs du service et réattribués tous les trois mois. Ceux-ci effectuent généralement leurs contrôles en procédant « rue par rue » pour les secteurs qui leurs sont attribués. Les contrôles visent à vérifier la conformité aux bases légales et réglementaires en vigueur. De manière générale, l'objectif consiste à contrôler le secteur Ville deux fois par an et le secteur campagne une fois.

Pour la LRDBH et la LTaxis, les inspecteurs disposent de fiches de contrôles préétablies détaillant les points à contrôler par rapport à la législation en vigueur. Ces fiches sont datées et signées par l'inspecteur ainsi que par l'exploitant ou le responsable désigné par l'exploitant. En cas d'infraction, l'inspecteur rédige un rapport qu'il remet au chef du secteur inspectorat.

De manière hebdomadaire, les inspecteurs remplissent un document qui indique les contrôles effectués ainsi que les infractions constatées. Ce document est revu et signé par le chef du secteur inspectorat.

4.4.2 Constats

- 1 La planification, la mise en œuvre et le suivi des contrôles actuellement mis en œuvre par le secteur inspecteur ne permettent pas de s'assurer de la conformité aux diverses bases légales et réglementaires. En effet :
 - a) Il n'existe pas de planification formalisée et adéquate décrivant et/ou prenant notamment en considération :
 - les principaux risques par législation, secteur géographique, catégorie d'établissement public, etc. ;
 - les objectifs de contrôle découlant de l'identification des principaux risques. Par exemple, s'agissant de la LRDBH, est-il préférable de contrôler chaque année l'exhaustivité des établissements ou est-il préférable de se concentrer sur certaines catégories d'établissements en particulier ?
 - un calendrier permettant de fixer les échéances de la réalisation de ces objectifs de contrôle.
 - b) Les contrôles mentionnés sur les fiches utilisées par les inspecteurs ne font pas l'objet d'une « priorisation » en fonction des risques identifiés.
 - c) Il n'existe aucun document recensant l'exhaustivité des contrôles effectués par les inspecteurs (contrôles donnant lieu potentiellement à une sanction ou non). Dès lors, il s'avère très difficile, voire impossible :
 - de connaître le nombre d'établissements contrôlés par année ;
 - de contrôler l'adéquation entre la planification et la mise en œuvre des contrôles ;
 - de connaître l'historique des contrôles par établissement ;
 - d'établir des statistiques fiables par législation, inspecteur, etc., et de pouvoir ainsi prendre des mesures correctives si nécessaire.
- 2 Concernant l'exécution des contrôles, la Cour observe que :
 - le secteur autorisations a demandé, en cours d'audit, au secteur inspecteur d'effectuer un certain nombre de contrôles sur le terrain afin de pouvoir répondre aux interrogations de la Cour. Ces questions concernaient notamment l'autorisation d'exploiter de certains établissements par rapport à leur catégorie et surface. Ceci démontre que certains établissements ne sont jamais ou très peu contrôlés contrairement aux informations fournies par le SCom selon lesquelles tous les établissements sont contrôlés au minimum une fois par année ;
 - des contrôles identiques peuvent être effectués sur certains établissements par plusieurs instances différentes. Ceci est principalement dû à l'absence de planification et de coordination adéquate entre les ressources « internes » du SCom et les ressources « externes » (police, agents de police municipaux). Ainsi, il a été porté à la connaissance de la Cour que certains établissements pouvaient être contrôlés jusqu'à trois fois durant une courte période par des services différents (inspecteurs du SCom, agents de police municipaux et ilotiers de gendarmerie).

4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient à l'absence de planification adéquate ainsi qu'à la difficulté de s'assurer de l'exhaustivité et de la fiabilité des contrôles effectués par les inspecteurs.

Le **risque d'image** tient à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique au sein de l'administration cantonale par les manquements constatés dans les contrôles.

4.4.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 2] La planification doit être améliorée, notamment concernant les priorités, le suivi des contrôles, la centralisation des informations saisies, les outils et procédures permettant d'effectuer les contrôles, ceci afin de pouvoir effectuer une planification globale suffisamment fiable et permettant une gestion dynamique.

La planification devrait être établie sur une base annuelle en tenant compte :

- des principaux risques par législation ;
- des objectifs politiques et/ou opérationnels ;
- des principaux événements ayant lieu dans l'année.

Les fiches de contrôles des inspecteurs devraient être revues afin de prioriser les contrôles en fonction des risques identifiés (catégories d'établissement, ventes d'alcool aux mineurs, etc.).

Afin de connaître, à tout moment, les contrôles effectués, produire des statistiques et faciliter le changement de secteurs géographiques entre inspecteurs, le SCom devrait mettre en place un document permettant de synthétiser l'intégralité des contrôles réalisés (avec constat positif ou négatif) par établissement et par chauffeur de taxis.

Ce document pourra être utilisé afin de s'assurer que tous les établissements et chauffeurs de taxis sont contrôlés de manière adéquate. Une collaboration planifiée formellement avec les polices cantonale et municipale devrait également être envisagée afin d'éviter les doubles contrôles.

Avantages attendus

Améliorer la visibilité et l'efficacité des contrôles opérés par le secteur inspecteur.

Diminuer les risques de contrôle et d'image.

4.4.5 Observations de l'audit

Le département précise que depuis la création du Scom, le secteur de l'inspecteurat n'a jamais pu être dirigé de manière continue par un responsable hiérarchique direct (démission en 2008 du premier responsable, puis absence longue durée de son successeur suite à l'agression physique subie lors d'un contrôle). Cette discontinuité n'a pas permis de mettre correctement en œuvre les priorités, objectifs et planifications prévus.



Nonobstant, le département partage pleinement l'avis de la Cour sur la nécessité de mettre en place une planification tenant compte des risques, des objectifs et des principaux événements permettant d'optimiser les contrôles et de s'assurer de leur pertinence. Celle-ci, ainsi que l'élaboration d'un document-type permettant de synthétiser les informations concernant les contrôles, sera conçue et mise en œuvre dans le cadre du plan d'action cité au point 4.2.5.

4.5 Mesures, sanctions et droit d'être entendu

4.5.1 Contexte

LRDBH

En cas d'infraction à la législation ou aux conditions particulières de l'autorisation, les sanctions suivantes peuvent être prononcées à l'encontre de l'exploitant (art. 70 LRDBH) :

- a) la suspension de l'autorisation d'exploiter pour une durée de dix jours à six mois;
- b) le retrait de l'autorisation d'exploiter.

Une amende administrative de 100 F à 60'000 F peut être infligée indépendamment du prononcé d'une des sanctions prévues ci-dessus (art. 74 LRDBH).

Le SCOM a établi par loi un « tableau des sanctions pénales et administratives ». Celui-ci fixe, par article de loi, le montant maximum des amendes et/ou sanctions en cas d'infractions. Ce montant maximum est variable en fonction des récidives (de une à plus de trois infractions).

LTaxis

En cas de manquement aux devoirs imposés par la loi ou ses dispositions d'exécution par un chauffeur employé ou indépendant, les sanctions suivantes peuvent être prononcées à l'encontre du titulaire de la carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de limousine (art. 46 de la LTaxis) :

- a) la suspension de la carte professionnelle pour une durée de dix jours à six mois;
- b) le retrait de la carte professionnelle.

Une amende administrative de 100 F à 20'000 F peut être infligée indépendamment du prononcé d'une des sanctions prévues ci-dessus (art. 45 LTaxis).

Le SCOM a établi par loi un « tableau des sanctions pénales et administratives ». Celui-ci fixe, par article de loi, le montant maximum des amendes et/ou sanctions en cas d'infractions. Ce montant maximum est variable en fonction des récidives (de une à plus de trois infractions).

Procédures LRDBH et LTaxis

Les infractions sont généralement relevées par la police cantonale, la police municipale ou les inspecteurs du SCom. Elles sont protocolées dans des rapports transmis à la cellule juridique. Selon la procédure en vigueur depuis mars 2009, la cellule juridique enregistre l'ensemble de ces rapports dans un fichier Excel nommé « fichier DDE ».

Le rapport est ensuite envoyé aux responsables des secteurs inspectorat et autorisation pour préavis sur la mesure et/ou sanction à donner. Ce préavis est établi sur la base d'une fiche standard appelée « fiche rose ».

Sur la base de ce préavis, le directeur du SCom envoie un courrier aux intéressés les informant de l'infraction constatée et des sanctions et/ou mesures administratives prévues par la loi afin qu'ils puissent exercer leur droit d'être entendu et faire valoir leurs observations (généralement par écrit).

Sur la base des réponses reçues, le directeur du SCom peut classer le rapport, confirmer ou modifier la sanction ou la mesure, établir un avertissement écrit.

La décision est communiquée par écrit aux parties concernées. Une copie de la décision est transmise à la cellule juridique qui inscrit la décision dans le fichier intitulé DDE.

4.5.2 Constats

- 1 Les fichiers « DDE » analysés par la Cour pour les années 2008 et 2009 révèlent des manquements au niveau de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la traçabilité des informations. En effet :
 - d'une manière générale, les fermetures d'établissement et les plaintes pour bruit ne sont pas indiquées dans ces fichiers ;
 - les rapports de police et/ou d'inspectorat ne figurent pas systématiquement dans le fichier DDE. À titre d'illustration, 30 rapports de police relatifs à des infractions à la LRDBH n'ont pas pu être retrouvés dans le fichier DDE ;
 - certaines informations présentes dans les fichiers sont incomplètes ou pas mises à jour (sanctions, dates, etc.), ne permettant ainsi pas d'assurer leur traçabilité.

Une mauvaise communication entre les chefs de secteurs (autorisations et inspectorat) et l'unité juridique du SCom est la principale raison expliquant cet état de fait. En outre, la Cour note que la traçabilité de certains rapports est rendue plus difficile compte tenu de la gestion « en direct » confiée par la direction du SCom au responsable du secteur autorisations.

- 2 Début septembre 2008, en raison du retard accumulé par le SCom dans les traitements des rapports de police LRDBH et LTaxis, la direction du SCom et l'état-major de la gendarmerie ont convenu de classer sans qu'aucune sanction soit prise environ 200 rapports de police faisant état d'une infraction « bénigne ». Il était entendu que cette décision s'effectuait à titre unique et exceptionnel et que le SCom s'engageait désormais à traiter l'ensemble des rapports de police lui parvenant dans un délai de deux à trois semaines. Malgré l'engagement pris par le SCom, la Cour relève que ce délai est dans certains cas largement dépassé avec, par exemple, pour certains rapports concernant la LRDBH un temps de traitement de plus 150 jours et de plus de 100 jours pour la LTaxis.
- 3 La Cour a constaté que le montant des amendes infligées à des exploitants et/ou à des chauffeurs ne correspondait pas systématiquement au barème interne des sanctions en vigueur. Par ailleurs, une même infraction peut donner lieu à des décisions (fermeture de l'établissement, etc.) et/ou montants de sanctions différents sans que ces différences ne puissent être justifiées de manière satisfaisante.
- 4 La procédure du SCom n'est pas suffisamment précise. En effet, celle-ci ne décrit pas les critères à prendre en compte (antécédents, etc.) pour fixer le montant des amendes pour la LTaxis et la LRDBH, pour justifier la fermeture d'établissement ou le retrait d'une carte professionnelle.

4.5.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** est avéré au vu de l'absence de fiabilité suffisante des contrôles en place.

Le **risque de fraude** ne peut être exclu dans le cadre de certains constats du présent chapitre.

Le **risque d'image** tient à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique au sein de l'administration cantonale par les manquements constatés et les retards accumulés dans le traitement du droit d'être entendu.

4.5.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1,2 et 4] La Cour recommande au SCom d'instaurer des contrôles au niveau de la cellule juridique afin de s'assurer de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la traçabilité des informations contenues dans le fichier DDE. En effet, tous les rapports de police, toutes les plaintes et toutes les sanctions devraient y figurer.

En outre, la Cour recommande de compléter la procédure actuelle en précisant les critères à prendre en compte pour la prise de sanctions ou mesures.

D'autre part, la procédure « droit d'être entendu » ainsi que les plaintes relatives aux établissements ne devraient pas être traitées ou préavisées par les chefs des secteurs autorisation et inspectorat, mais uniquement par la cellule juridique et la direction. Il est, en effet, peu opportun de concentrer les tâches « octroi d'autorisation », « contrôle » et droit d'être entendu chez les mêmes personnes. En outre, cette étape prolonge le temps de traitement nécessaire alors qu'un double contrôle entre la cellule juridique et la direction du SCom serait suffisant.

[cf. constat 3] La Cour recommande au SCom d'appliquer le barème des amendes établi par le service et de s'y tenir stricto sensu. Ceci afin d'éviter toute inégalité de traitement. Une même infraction devrait être sanctionnée de la même manière.

Avantages attendus

Améliorer la visibilité, l'efficacité et l'efficience du processus de mesures, sanctions et droit d'être entendu.

Diminution des risques de contrôle, de fraude et d'image.

4.5.5 Observations de l'audité

Il est précisé que la procédure concernant le droit d'être entendu n'a été mise en place par le Scom qu'en mars 2009, rien n'existant en cette matière avant la création du service.

La direction du Scom va s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations contenus dans le fichier DDE, et de faire procéder à sa mise à jour par la cellule juridique.



Par ailleurs les critères à retenir pour la prise de sanctions seront spécifiés et une analyse complète de la procédure visera à sécuriser et optimiser l'ensemble de celle-ci sur la base des recommandations de la Cour.

En ce qui concerne les amendes, un tableau existe aujourd'hui et le département veillera à l'application des barèmes fixés. Toutefois, conformément aux normes régissant le prononcé des amendes administratives et pénales, il conviendra de tenir compte des circonstances spécifiques de l'infraction.

5. RESPECT DES BASES LÉGALES, DROITS D'ACCÈS

5.1 Contexte

Bien qu'exclus du périmètre du présent audit, la Cour a relevé des problèmes importants concernant la sécurité informatique ainsi qu'au niveau du respect des bases légales suivantes :

- la loi sur l'exercice des professions ou industries permanentes, ambulantes et temporaires (LEP) ;
- le règlement concernant l'exploitation et le contrôle des appareils automatiques (RIECA) ;
- la loi sur le commerce d'objets usagés ou de seconde main (LCOU) ;
- le règlement d'exécution de la loi sur le commerce des objets usagés ou de seconde main (RCOU).

5.2 Constats

Respect des bases légales

1 Relativement au respect des bases légales autres que la LRDBH et la LTaxis, la Cour a relevé les deux manquements suivants :

- a) Selon la loi sur l'exercice des professions ou industries permanentes, ambulantes et temporaires (LEP) ainsi que le règlement concernant l'exploitation et le contrôle des appareils automatiques (RIECA), l'installation et l'exploitation de tout appareil automatique placé dans un établissement public ou dans un lieu accessible au public sont assujettis à l'obtention préalable d'une patente établie par le SCom. Pour chaque appareil, il est perçu une taxe annuelle et, le cas échéant, une redevance pour empiètement sur la voie publique.

Dans la pratique, la Cour relève que certaines catégories d'appareils automatiques ne font pas l'objet d'une patente et ne sont pas taxées (cabines téléphoniques, appareil de billetterie, etc.) sans que cette situation soit justifiée par le service.

- b) Selon la loi sur le commerce d'objets usagés ou de seconde main (LCOU) et de son règlement d'exécution, le commerce professionnel, à titre principal ou accessoire, d'objets usagés ou de seconde main est soumis à l'autorisation préalable du SCom qui perçoit à ce titre un émoulement.

Dans la pratique, le SCom ne délivre des autorisations qu'aux « fripiers ». Un certain nombre de commerces tels que les commerces de voitures d'occasion, les magasins d'achat/vente d'objets usagés divers, etc., ne font ainsi pas l'objet d'autorisations sans que cette situation soit justifiée par le service.

Sécurité informatique (droits d'accès)

- 2 En termes de bonne pratique relative aux droits d'accès, une des règles cardinales veut qu'un mot de passe soit strictement personnel et confidentiel. La Cour observe qu'un des chefs de secteur a communiqué à trois gestionnaires son mot de passe afin qu'ils puissent accéder à l'application SICAP. Ceci signifie que ces gestionnaires pourraient produire des autorisations sans l'aval du chef de secteur, en son nom et sans qu'on puisse tracer la substitution.

5.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** découle des émoluments et taxes annuelles non perçus.

Le **risque de conformité** découle du non respect des bases légales.

Les **risques de contrôle et de fraude** découlent de la situation décrite ci-dessus qui n'est pas conforme aux bonnes pratiques en termes de sécurité des applications informatiques.

5.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La Cour recommande à la cellule juridique du SCom de prendre position sur le champ d'application du RIECA et de la LCOU et de son règlement d'exécution. Puis le cas échéant la Cour recommande au SCom de prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer du respect des bases légales en vigueur.

[cf. constat 2] La Cour recommande à la direction du SCom de s'assurer que les mots de passe ne soient pas transmis. Si nécessaire, il conviendra d'étudier l'opportunité de modifier les droits d'accès de certains collaborateurs afin qu'ils puissent effectuer les tâches de remplacement ou autres qui leur incombent.

Avantages attendus

S'assurer du champ d'application des bases légales en vigueur.

Diminuer les risques de contrôle et d'image.

5.5 Observations de l'audité

Recommandation 1

En fonction du résultat de l'analyse juridique du RIECA et de la LCOU, le champ d'intervention du Scom sera étendu aux objets concernés et/ou le département proposera une modification légale.

Recommandation 2

Les mesures ont immédiatement été prises pour régulariser la situation et rappeler les bonnes règles de gestion des mots de passe.

6. CONCLUSION

En conclusion, il ressort de l'audit de la Cour que les faiblesses constatées découlent essentiellement de l'organisation et de la gestion défailante du service au niveau des secteurs autorisations et inspectorat ainsi que d'un manque d'implication de la direction dans la gestion opérationnelle, et ce quant aux principaux éléments suivants :

- respect insuffisant des bases légales en vigueur : établissements exploités ou chauffeurs de taxis exploitants sans autorisation, établissements pour lesquels la taxe n'a pas été doublée alors qu'elle aurait dû l'être, absence d'adaptation des émoluments et des taxes annuelles LRDBH à l'évolution du coût de la vie, etc. ;
- une planification, une mise en œuvre ainsi qu'un suivi défailant des contrôles du secteur inspectorat : certains établissements n'ont jamais été contrôlés, difficulté de connaître le nombre et la nature des contrôles effectués, etc. ;
- un manque de fiabilité relatif au traitement des infractions (sanctions, mesures, droit d'être entendu).

Cette situation est notamment exacerbée par :

- de nombreux intérimaires à la tête du secteur inspectorat et autorisations depuis la création du service ;
- le taux d'absence¹³ du service particulièrement élevé (hors secteur métrologie, celui-ci atteint en effet 12% pour l'année 2009 contre une moyenne de 5.8% pour le DARES et de 4.8% pour l'ensemble de l'État) ;
- l'instruction donnée par la direction d'interdire aux inspecteurs et gestionnaires (autorisations) de se parler directement. Selon la direction, cette décision avait été prise suite à un grand manque de communication entre la direction et les chefs de secteur dans le but de s'assurer que l'ensemble des informations et décisions prises soit connu par les chefs de secteurs et le directeur du service. Ceci confirme le manque de fiabilité et d'exhaustivité de la planification, du traitement et du suivi des dossiers au sein du SCom.

En parallèle, la Cour observe deux cas d'établissements publics ayant bénéficié d'interventions visant à contourner le processus habituel afin d'être exploités sans autorisation ou sans autorisation conforme, et ce malgré une non conformité aux normes de sécurité incendie.

Cet état de fait a conduit à une démotivation de certains collaborateurs du SCom.

Par ailleurs, la Cour souligne que son travail a été rendu particulièrement ardu par la difficulté de retrouver certains documents et de comprendre l'historique d'un dossier. Certains documents étaient d'ailleurs manifestement absents des dossiers (autorisations, rapports d'inspectat et/ou de police, etc.).

¹³ Ce taux prend en compte les maladies, les accidents professionnels et non professionnels.

Au vu de l'importance de certains des problèmes soulevés dans cet audit :

- il est essentiel que les recommandations de la Cour soient rapidement mises en œuvre afin d'assurer toutes les chances de succès du projet de mise en place du nouveau système d'information du SCom ;
- il n'est pas certain que la seule mise en œuvre des recommandations de la Cour soit suffisante pour atteindre une gestion efficace et efficiente des activités du SCom. En effet, une analyse des compétences de certains collaborateurs et cadres, associée à des plans de mobilité, etc., semble incontournable. Néanmoins, il convient de souligner que la majorité des collaborateurs du SCom effectuent leur mission de manière adéquate.
- un certain nombre de réflexions de fond portant sur la gouvernance mériteraient d'être mené à court terme par le DARES concernant :
 - o le conflit d'intérêt potentiel induit par l'implication des secteurs autorisations et inspectorat dans le processus de mesures/sanctions et droit d'être entendu ;
 - o la pertinence de l'horaire administratif des collaborateurs du secteur inspectorat par rapport aux besoins de contrôles ;
 - o le maintien de l'organisation des examens LRDBH et LTaxis au SCom.

Finalement, la Cour note que les propositions de modifications de la LRDBH déposées par le Conseil d'Etat ne permettront pas de résoudre l'ensemble des faiblesses constatées dans le cadre du présent rapport.

7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p>Organisation des examens Relativement à l'organisation des examens en général, le SCom devrait analyser le processus d'examens et déterminer les pertes d'efficience et y remédier. Ces tâches étant pour la plupart récurrentes, l'utilisation de lettres ou documents types devrait grandement faciliter le travail.</p> <p>Relativement à la numérotation manuelle des examens, le SCom devrait confier cette tâche à l'imprimeur qui pourrait s'en occuper de façon automatique sans grande plus-value sur le prix par copie.</p>	1	Dir. Scm Mise en œuvre de l'externalisation	31.12.2011	
4.1.4	<p>Organisation des examens Afin de respecter l'article 32 du RTaxis, la personne ne possédant pas de carte professionnelle ne devrait pas avoir une fonction d'examineur.</p> <p>Pour la forme, le SCom devrait demander au Conseil d'État d'actualiser l'arrêté relatif aux membres de la commission.</p>	2	Dir. Scm	15.10.2010	
4.2.4	<p>Délivrance des autorisations Afin de respecter l'article 4 de la LRDBH, le SCom devrait s'assurer que tous les établissements enregistrés dans l'application SICAP soient au bénéfice d'une autorisation valable d'exploiter. Dans le cas contraire, ces établissements devraient soit être régularisés dans un bref délai soit fermés pour défaut d'autorisation.</p>	4	Dir. Scm Résolution des cas identifiés Identification, régularisation /fermeture des autres cas non conformes	31.12.2010 30.06.2011	

4.2.4	<p>Délivrance des autorisations</p> <p>La Cour invite le Conseil d'État à prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que ces établissements ne soient pas exploités tant qu'ils ne sont pas en conformité avec les dispositions légales et réglementaires en vigueur. Ceci n'empêche pas le Conseil d'Etat à proposer des sites de remplacement pour maintenir une offre culturelle conforme à ses objectifs.</p>	4	Conseil d'Etat	Dir. Scom (pour Weetamix)	Immédiat	
4.2.4	<p>Délivrance des autorisations</p> <p>La Cour recommande au SCOM de s'assurer systématiquement que les autorisations (et préavis) nécessaires sont conformes lors de l'octroi d'une autorisation d'exploiter un établissement public.</p> <p>À toutes fins utiles, la Cour souligne que des outils de l'administration sont aisément accessibles et encourage donc le SCOM à effectuer des vérifications par sondage notamment au travers de l'application SAD – suivi administratif des dossiers (http://etat.geneve.ch/sadconsult/).</p>	3	Dir. Scom	Application pour tous les nouveaux cas et cas identifiés	Immédiat	
4.2.4	<p>Délivrance des autorisations</p> <p>La Cour recommande au SCom de prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer qu'aucun établissement ne soit exploité tant qu'il n'est pas en conformité avec les dispositions légales et réglementaires en vigueur. De plus, une attention particulière devrait être portée sur les établissements considérés comme des buvettes permanentes, ceci dans le but de vérifier l'exactitude de leur statut par des contrôles ponctuels.</p>	2	Dir. Scom		30.06.2011	
4.2.4	<p>Délivrance des autorisations</p> <p>Lors de l'organisation d'une manifestation, le SCom devrait s'assurer du respect de la LRDBH et de la LVEBA. Afin de ne pas surcharger le Service, l'application de ces lois devrait faire l'objet d'une procédure permettant de faciliter le traitement suivant le type de manifestation (kermesse de l'école primaire, Fêtes de Genève). Ainsi, il conviendrait notamment de définir des catégories selon : la durée, nombre de personnes prévu, types de manifestations, etc.</p> <p>Si ces dispositions devaient entraîner une charge de travail disproportionnée compte tenu des objectifs de la loi, il conviendrait alors d'étudier l'opportunité de modifier les bases légales en vigueur.</p>	2	Direction générale des affaires économiques (DGAE)	Amendement de la LRDBH	31.10.2010	
				Analyse de l'opportunité d'amender la LEVBA.	31.12.2010	

4.2.4	<p>Délivrance des autorisations</p> <p>Le SCom devrait faire respecter la règle des « trois établissements » de façon identique à tous les exploitants.</p> <p>Si ces dispositions devaient s'avérer inadaptées au contexte actuel compte tenu des objectifs de la loi, il conviendrait alors d'étudier l'opportunité de modifier les bases légales en vigueur.</p>	2	<p>Direction générale des affaires économiques (DGAE)</p> <p>Analyse pour opportunité de modifier le règlement d'application de la LRDBH</p>	31.12.2010	
4.2.4	<p>Délivrance des autorisations</p> <p>Le SCom devrait émettre une autorisation pour les terrasses, ceci dans le but de respecter la loi. Ceci devrait pouvoir être fait dans le cadre de l'octroi de l'autorisation principale LRDBH et implique une ligne supplémentaire sur l'autorisation. Afin de faciliter la délivrance des autorisations, le SCom pourrait collaborer notamment avec la Ville de Genève qui possède une base de données recensant toutes les terrasses de la Ville.</p> <p>Dans le cas de l'acceptation des propositions récentes de modifications de la LRDBH, il conviendra d'adapter la recommandation en conséquence.</p>	1	<p>Direction générale des affaires économiques (DGAE)</p>	Réalisé (décision du Conseil d'Etat de juin 2010)	
4.2.4	<p>Délivrance des autorisations</p> <p>Afin de respecter l'article 2 de la LTaxis, le SCom devrait s'assurer que tous les chauffeurs enregistrés dans l'application SICAP sont au bénéfice d'une autorisation. Dans le cas contraire, ces chauffeurs devraient soit être régularisés dans un bref délai soit interdits pour défaut d'autorisation.</p>	4	<p>Dir. ScCom</p> <p>Résolution des cas identifiés</p> <p>Identification et régularisation des autres cas non conformes</p>	<p>31.12.2010</p> <p>30.06.2011</p>	
4.2.4	<p>Délivrance des autorisations</p> <p>La Cour invite le SCom à définir et formaliser les critères d'analyse du casier judiciaire, du CID et de l'attestation de poursuite. Afin de les définir et de les formaliser, la Cour recommande au SCom d'effectuer une analyse juridique (avis de droit) en se basant sur une application stricte et d'adapter en fonction des éventuelles décisions du Tribunal administratif et/ou fédéral.</p>	3	<p>Direction générale des affaires économiques (DGAE)</p> <p>Analyse juridique</p> <p>Mise en œuvre opérationnelle</p>	<p>31.12.2010</p> <p>30.03.2011</p>	

4.3.4	<p>Emoluments et taxes annuelles</p> <p>La Cour recommande au SCom de passer en revue l'ensemble des établissements ouverts et qui ne sont pas taxés dans SICAP puis d'en vérifier les raisons, ainsi que l'exactitude des données introduites dans SICAP dont notamment la surface et la catégorie.</p> <p>La Cour recommande également que la direction du SCom mette en place des vérifications de dossiers par sondage.</p> <p>Relativement aux établissements publics pour l'intégration des personnes handicapées, le SCom devrait obtenir la liste exhaustive de ce type d'établissements et prendre toutes les mesures nécessaires afin que l'exemption de taxe soit appliquée de façon uniforme.</p>	3	<p>Dir Scom</p> <p>Vérification des données et émission des factures 2011</p> <p>Régularisation</p>	<p>31.03.2011</p> <p>31.03.2011</p>	
4.3.4	<p>Emoluments et taxes annuelles</p> <p>Le SCom devrait, comme le stipule l'article 57 du RRDBH, s'assurer que les exploitants de cafés-restaurants et de dancings leur adressent leur tarif de consommation pour pouvoir comparer les prix et appliquer la taxe en fonction de ceux-ci.</p> <p>Afin de ne pas surcharger le SCom, la communication des prix pourrait se faire selon un formulaire type (par exemple prix d'un certain nombre de boissons standards, etc.) qui serait envoyé chaque année par les exploitants. À cette fin, il serait opportun d'étudier la possibilité d'automatiser le système par exemple via un e-formulaire qui ne nécessiterait pas de nouvelle saisie par le SCom. Ces renseignements permettraient de faire une moyenne cantonale et justifier ainsi le doublement de la taxe.</p>	2	<p>Dir.Scom</p> <p>Dir Scom</p>	<p>31.03.2011</p> <p>31.03.2012</p>	
4.3.4	<p>Emoluments et taxes annuelles</p> <p>La Cour recommande au SCom d'adapter les émoluments et taxes à l'évolution du coût de la vie.</p>	2	<p>Dir Scom</p> <p>Modification RRDBH</p>	<p>31.12.2010</p>	

4.4.4	<p>Contrôles des établissements publics et des taxis (LRDBH et LTaxis) La planification doit être améliorée, notamment concernant les priorités, le suivi des contrôles, la centralisation des informations saisies, les outils et procédures permettant d'effectuer les contrôles. Ceci afin de pouvoir effectuer une planification globale suffisamment fiable et permettant une gestion dynamique.</p> <p>La planification devrait être établie sur une base annuelle en tenant compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des principaux risques par législation ; - des objectifs politiques et/ou opérationnels ; - des principaux événements ayant lieu dans l'année. <p>Les fiches de contrôles des inspecteurs devraient être revues afin de prioriser les contrôles en fonction des risques identifiés (catégories d'établissement, ventes d'alcool aux mineurs, etc.).</p> <p>Afin de connaître, à tout moment, les contrôles effectués, produire des statistiques et faciliter le changement de secteurs géographiques entre inspecteurs, le SCom devrait mettre en place un document permettant de synthétiser l'intégralité des contrôles réalisés (avec constat positif ou négatif) par établissement et par chauffeurs de taxis.</p> <p>Ce document pourra être utilisé afin de s'assurer que tous les établissements et chauffeurs de taxis sont contrôlés de manière adéquate. Une collaboration planifiée formellement avec les polices cantonales et municipales devrait également être envisagée afin d'éviter les doubles contrôles.</p>	2	Dir Scom Mise en œuvre de la planification améliorée et des outils de synthèse	31.10.2011	
-------	--	---	---	------------	--

4.5.4	<p>Mesures, sanctions et droit d'être entendu</p> <p>La Cour recommande au SCom d'instaurer des contrôles au niveau de la cellule juridique afin de s'assurer de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la traçabilité des informations contenues dans le fichier DDE. En effet, tous les rapports de police, toutes les plaintes et toutes les sanctions devraient y figurer.</p> <p>En outre, la Cour recommande de compléter la procédure actuelle en précisant les critères à prendre en compte pour la prise de sanctions ou mesures.</p> <p>D'autre part, la procédure « droit d'être entendu » ainsi que les plaintes relatives aux établissements ne devraient pas être traitées ou préavisées par les chefs des secteurs autorisation et inspectorat, mais uniquement par la cellule juridique et la direction. Il est, en effet, peu opportun de concentrer les tâches « octroi d'autorisation », « contrôle » et droit d'être entendu chez les mêmes personnes. En outre, cette étape prolonge le temps de traitement nécessaire alors qu'un double contrôle entre la cellule juridique et la direction du SCom serait suffisant.</p>	3	Dir Scom	31.12.2010 31.03.2011 30.06.2011	
4.5.4	<p>Mesures, sanctions et droit d'être entendu</p> <p>La Cour recommande au SCom d'appliquer le barème des amendes établi par le service et de s'y tenir stricto sensu. Ceci afin d'éviter toute inégalité de traitement. Une même infraction devrait être sanctionnée de la même manière.</p>		Dir Scom	Immédiat	
5.4	<p>Respect des bases légales, droits d'accès</p> <p>La Cour recommande à la cellule juridique du SCom de prendre position sur le champ d'application du RIECA et de la LCOU et de son règlement d'exécution. Puis le cas échéant la Cour recommande au SCom de prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer du respect des bases légales en vigueur.</p>	2	DGAE	31.03.2011	



5.4	Respect des bases légales, droits d'accès La Cour recommande à la direction du SCom de s'assurer que les mots de passe ne soient pas transmis. Si nécessaire, il conviendra d'étudier l'opportunité de modifier les droits d'accès de certains collaborateurs afin qu'ils puissent effectuer les tâches de remplacement ou autres qui leur incombent.	2	Dir Scom	Réalisé	
-----	---	---	----------	---------	--

8. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF)	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
<p>Le niveau de maturité du système de contrôle interne n'est pas encore standardisé. L'ICF encourage le SCom dans la mise en œuvre de son système de contrôle interne et financier et ce, dans le respect des exigences du Conseil d'Etat (Manuel du contrôle interne et ses guides).</p>	<p>Rapport 09-47</p>	<p>CDC favorable à la recommandation de l'ICF.</p>
<p>Les montants des taxes prévus dans le LRDBH ne respectent pas les limites fixées à l'article 79 alinéa 1 de la loi et ne respectent pas la clause de l'article 79 alinéa 3 qui veut que les limites soient adaptées selon l'indice genevois des prix à la consommation. L'ICF recommande au SCom de prendre les mesures nécessaires à la régularisation de cette situation, notamment en proposant une modification légale si cela est nécessaire.</p>	<p>Rapport 09-47</p>	<p>Observation également constatée par la CDC et reprise pour le point 4.3.2 ; ainsi que pour les actions 4.3.4 du présent rapport.</p>
<p>Le SCom n'a jamais établi une procédure claire dans le domaine du doublement de la taxe pour les cafés-restaurants et les dancings pratiquant des prix supérieurs aux prix usuels de leur catégorie (art. 79 LRDBH). En pratique, ce n'est pas le seul critère du prix supérieur qui est utilisé par le SCom pour définir si la taxe doit être doublée en ou non. L'ICF recommande au SCom de prendre les mesures nécessaires à la régularisation de cette situation, notamment en proposant une modification légale si cela est nécessaire.</p>	<p>Rapport 09-47</p>	<p>Observation également constatée par la CDC et reprise pour le point 4.3.2 ; ainsi que pour les actions 4.3.4 du présent rapport.</p>
<p>L'ICF constate que le système de contrôle interne du processus d'autorisation et de taxation est insuffisant du fait, notamment, de l'obsolescence de l'application informatique et de l'absence de certains contrôles clés (absence de validation dans le système selon le principe des quatre yeux des saisies de données importantes, absence de tableaux de bord et d'outils de controlling permettant de limiter les risques d'erreurs induits par l'absence de contrôles applicatifs suffisants...). Dans le cadre de la mise en place de son nouveau système d'information, l'ICF recommande au SCom d'identifier les contrôles préventifs et automatiques à mettre en place pour s'assurer d'une gestion efficace et efficiente de la taxe annuelle LRDBH. En attendant, il est recommandé au SCom d'établir des tableaux de bord et des outils de controlling simples lui permettant de s'assurer que les données utilisées pour la taxation annuelle sont exemptes d'erreurs.</p>	<p>Rapport 09-47</p>	<p>Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 4.2.2 et 4.3.2 ; ainsi que pour les actions 4.2.4 et 4.3.4 du présent rapport.</p>
<p>La procédure relative à la perception de la taxe LRDBH ne retranscrit pas les contrôles qui sont opérés par le responsable du secteur autorisation ou par la direction. L'ICF recommande que soient définis dans la procédure : les critères retenus pour identifier les dossier qui doivent être contrôlés par le responsable du secteur ou la direction, les contrôles à réaliser sur les dossiers retenus, la manière de formaliser ces contrôles dans le dossier et la manière dont la direction assure la surveillance des contrôles clés et la fréquence de cette surveillance.</p>	<p>Rapport 09-47</p>	<p>CDC favorable à la recommandation de l'ICF.</p>

9. DIVERS

9.1 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 rentabilité entraînant l'acceptation 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.



9.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 16 août 2010. Le rapport complet a été transmis au DARES le 27 août 2010. Ses observations ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations du DARES le 23 septembre 2010.

Genève, le 30 septembre 2010

Stéphane Geiger
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire