



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

Monsieur  
Simon BRANDT  
Président de la commission des  
finances du Conseil municipal  
Rue Pierre-Fatio 17  
1204 Genève

Genève, le 22 novembre 2017

**Communication du 16 mars 2017 – projet de réfection et d'agrandissement du Musée d'art et d'histoire (MAH)**

Monsieur le président,

Nous revenons à la communication du 16 mars 2017 par laquelle votre prédécesseur, M. Daniel Sormanni, nous informait de la décision de la commission des finances de « renvoyer » à la Cour des comptes la motion votée le 2 novembre 2016 par le Conseil municipal (M-1256 - « La Ville de Genève doit être exemplaire et transparente en matière de passation de marchés publics »). Les pièces soumises à votre commission début février 2017 par le Département des constructions et de l'aménagement (DCA) de la Ville de Genève, en réponse à cette motion, étaient jointes à la communication.

Il résulte de la lecture des considérants de la motion M-1256, ainsi que des termes de la communication du 16 mars 2017, que le Conseil municipal de la Ville de Genève remet globalement en cause la manière dont a été conduit le projet de rénovation et d'agrandissement du MAH, de son initiation en 1998 à son interruption à la suite du refus du crédit de construction en votation populaire du 28 février 2016.

A la suite de ses travaux (dont le détail n'a pas été communiqué à la Cour), votre commission a estimé ne pouvoir exclure l'existence de possibles dysfonctionnements ou irrégularités dans la conduite du projet, au motif que les explications et pièces fournies par le DCA ne donneraient pas de réponses suffisamment claires aux interrogations suivantes :

- l'absence de tenue initiale d'un concours d'architecture est-elle de nature à affecter la validité de la procédure d'attribution du mandat d'architecte ?
- les modifications successives du projet, à l'origine d'une augmentation significative du coût de l'ouvrage par rapport aux premières estimations, auraient-elles dû conduire à une révocation de l'adjudication en application du droit des marchés publics ?
- dans quelle mesure les études relatives au volet des travaux de restauration du bâtiment existant peuvent-elles servir de base à l'établissement d'un nouveau projet ?



La commission des finances a par conséquent invité la Cour des comptes à examiner ces différents points dans le cadre d'un audit de légalité.

Ainsi qu'elle le fait pour toute communication qui lui est adressée, la Cour a procédé à un examen préliminaire de la situation avant de se prononcer sur l'opportunité d'ouvrir une procédure de contrôle. Après avoir procédé à une analyse documentaire des pièces soumises, ainsi que des différentes délibérations municipales qui ont jalonné les étapes successives du projet de rénovation et d'extension du MAH, la Cour s'est entretenue le 7 avril 2017 avec M. Daniel Sormanni et un second membre de la commission des finances. Elle a pris contact ensuite avec le DCA, en vue d'obtenir les informations complémentaires nécessaires à son examen.

Après avoir analysé les éléments d'information ainsi recueillis, la Cour s'estime en mesure de répondre comme suit aux différents points soulevés par votre commission :

#### Procédure initiale d'attribution du mandat d'architecte et droit des marchés publics

- a) La procédure d'appel d'offres relative au projet de rénovation et d'agrandissement du MAH s'est déroulée de fin 1998 à juillet 2000. Le droit des marchés publics tel qu'on le connaît actuellement n'en était encore qu'à ses débuts, et il a connu d'importants développements depuis lors.
- b) Afin de pouvoir déterminer le cadre réglementaire applicable à l'appel d'offres en cause, il faut donc rappeler les grandes étapes de l'évolution législative intervenue au cours des deux décennies écoulées :
  - 01.01.1996 : entrée en vigueur pour la Suisse de l'accord GATT/OMC sur les marchés publics (AMP). Pour rappel : le champ d'application de l'AMP ne s'étendait pas aux communes ;
  - 01.01.1996 : entrée en vigueur de la transcription de l'AMP en droit interne, au niveau fédéral, par la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) et par l'ordonnance sur les marchés publics (OMP).
  - 01.07.1996 : entrée en vigueur de la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), imposant aux cantons et aux communes des exigences minimales (non-discrimination ; publication des appels d'offres et des critères de participation) en matière de marchés publics de grande importance ;
  - 09.08.1997 : entrée en vigueur de la loi autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics (L-AIMP) ;
  - 09.12.1997 : entrée en vigueur pour le canton de Genève de l'accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP) ;
  - 09.12.1997 : entrée en vigueur du règlement cantonal sur la passation des marchés publics en matière de construction, du 19 novembre 1997, (*nota bene* : dans le recueil systématique, ce règlement portait la même référence L 6 05.01 que l'actuel règlement sur la passation des marchés publics (RMP), entré en vigueur le 01.01.2008) ;
  - 28.08.1999 : entrée en vigueur du règlement cantonal sur la passation des marchés publics en matière de fourniture et de services ;



- 01.06.2002 : entrée en vigueur des accords sectoriels entre la Suisse et l'Union européenne, dont l'accord bilatéral sur certains aspects des marchés publics. Celui-ci étendait en particulier le champ d'application de l'AMP aux communes ;
  - 01.01.2003 : entrée en vigueur dans quatre premiers cantons de l'AIMP révisé du 15 mars 2001 ;
  - 01.01.2008 : entrée en vigueur de l'AIMP révisé pour le canton de Genève ;
  - 01.01.2008 : entrée en vigueur simultanée du règlement cantonal sur la passation des marchés publics (RMP, du 19 novembre 1997), fusionnant et abrogeant les deux précédents règlements de 1997 (passation des marchés publics en matière de construction) et 1999 (passation des marchés publics en matière de fourniture et de services).
- c) Dans le cas de la procédure d'attribution du mandat d'architecte pour le projet de rénovation du MAH, c'est donc aux dispositions de l'AIMP de 1994 et du règlement sur la passation des marchés publics en matière de construction du 19 novembre 1997 (applicable également aux marchés de service liés à la construction), que la Ville de Genève devait se conformer.
- d) De l'avis du DCA, les pièces et explications transmises à votre commission permettent de vérifier que l'appel d'offres publié en octobre 1998 par le département municipal de l'aménagement, des constructions et de la voirie de la Ville de Genève respectait les exigences de forme et de contenu de la réglementation alors en vigueur.
- A l'issue de son examen du dossier, la Cour ne peut que partager cette appréciation, notamment en ce qui concerne les éléments suivants :
- l'appel d'offres a été publié dans la Feuille d'avis officielle sous la forme d'un *avis de soumission publique*, conformément à l'article 19 du règlement sur la passation des marchés publics en matière de construction, du 19 novembre 1997. Cet avis comportait les différentes indications requises par l'article 20 du même règlement ;
  - l'objet du marché était défini comme suit : « attribution d'un mandat d'architecte, selon le règlement SIA 102 (...), scindé en trois phases distinctes », soit celles de l'avant-projet, du projet et de l'exécution ;
  - le type de procédure retenu était la *procédure sélective*, en deux tours ; l'avis publié mentionnait les critères sur la base desquels le maître de l'ouvrage se réservait de sélectionner « au moins 5 dossiers », avant que les bureaux présélectionnés ne soient invités à déposer une offre détaillée sur la base des plans et des conditions qui leur seraient soumis en vue du 2<sup>ème</sup> tour ;
  - en ce qui concerne la nature des travaux, l'avis de soumission les caractérisait comme suit : « rénovation partielle et réaménagement du Musée d'Art et d'Histoire, rue Charles-Galland 2, après le transfert de l'administration et de la logistique dans le bâtiment des Casemates ».
- e) Il convient en revanche d'examiner de plus près deux points que la commission des finances a jugés problématiques : à lire les considérants de la M-1256, elle estime en effet que le mandat d'architecte « aurait pu être attribué sans droit aux architectes-



mandataires », en raison de l'**absence de tenue d'un concours d'architecture**, d'une part, et de la probable **sous-évaluation des coûts des travaux et de leurs délais et conditions d'exécution** dans l'appel d'offres, d'autre part.

La Cour relève que si ces critiques ont été formulées pendant la campagne référendaire qui a conduit au refus du crédit de construction, elles ne s'appuyaient cependant pas sur une analyse détaillée de la conformité au droit des marchés publics. Pour les opposants au projet, il s'agissait surtout de remettre en cause la bonne gestion du projet de rénovation par l'exécutif communal, au vu des différents changements de cap qu'il a connus au fil des années.

- f) L'analyse préliminaire à laquelle a procédé la Cour la conduit à constater que ces deux griefs, s'ils avaient été invoqués dans le cadre d'un recours, n'auraient manifestement pas été de nature à invalider la procédure d'appel d'offres.

En effet, selon les articles 14 et 18 du règlement sur la passation des marchés publics en matière de construction du 19 novembre 1997, le recours à un *concours d'idées* ou à un *concours de projets* était (comme dans le RMP actuel d'ailleurs) une simple possibilité ouverte à l'autorité adjudicatrice. La décision de cette dernière de faire usage ou non de cette possibilité relève ainsi d'un choix en opportunité : dans le cas du MAH, l'appréciation a posteriori selon laquelle l'organisation d'un concours d'architecture se serait justifiée peut ainsi constituer un enseignement utile pour de futurs projets de cette importance, mais elle ne permet pas de conclure au caractère vicié de la procédure de sélection du bureau d'architectes.

- g) Quant au second aspect jugé problématique par votre commission, à savoir l'optimisme excessif dont semble avoir fait preuve le service d'architecture en 1998, lorsqu'il estimait le coût des travaux à 10 millions de francs, et prévoyait le début des travaux dès l'hiver 2000, sans interruption de l'exploitation du musée, il ne pose pas davantage un problème de conformité.

Sous l'angle du droit des marchés publics, une sous-estimation de la valeur du marché serait de nature à fonder un recours si elle avait pour effet d'éviter l'atteinte des valeurs-seuils, et de contourner ainsi les procédures de mise en concurrence prévues par les accords internationaux ou par l'AIMP. Tel n'était pas le cas en l'espèce.

- h) Il convient d'ajouter que dans le cas du MAH, il était aisément reconnaissable pour les soumissionnaires que l'appel d'offres portait sur l'élaboration d'un projet architectural aux contours encore peu définis, dont les coûts et délais indiqués ne pouvaient constituer que des prévisions très approximatives, à préciser en cours d'exécution du mandat.

C'est ce qui résulte de la définition même de l'objet du marché (incluant la phase de l'avant-projet), et des orientations découlant du plan directeur du musée d'art et d'histoire sur la base duquel les participants au 2<sup>ème</sup> tour devaient soumettre une proposition d'intervention architecturale. Elaboré en février 1999 par la direction et les conservateurs



du musée, ce plan directeur préconisait un réaménagement par étapes, devant se terminer en 2010, pour le centième anniversaire du musée.

A titre d'illustration de la large marge d'interprétation laissée aux architectes soumissionnaires, la Cour relève que, outre les objectifs de remise en valeur du bâtiment et d'extension maximale des surfaces d'exposition, le plan directeur demandait notamment la prise en considération des besoins de développement suivants :

- prendre en compte l'accroissement des collections ;
- étudier la création d'un dépôt (...) soit dans la cour du musée, soit dans la cour des Casemates ;
- étudier la possibilité d'une couverture de la cour du musée ;
- développer des espaces dévolus aux expositions temporaires et animations ;
- améliorer le confort des visiteurs (librairie, cafétéria, sanitaires, par exemple).

- i) Pour conclure ce premier aspect de son examen préliminaire, la Cour entend mettre encore en évidence les caractéristiques suivantes de la notion de marché public : le contrat que le pouvoir adjudicateur souhaite passer avec un soumissionnaire est en soi un acte soumis au droit privé (ce qui implique que les litiges éventuels concernant son exécution relèvent des juridictions civiles) ; mais la conclusion d'un tel contrat doit être précédée d'une procédure administrative garantissant un choix transparent et fondé sur des critères non discriminatoires du partenaire contractuel.

Cette procédure, très formalisée, se conclut par une décision administrative, l'adjudication, laquelle est sujette à recours devant les juridictions administratives. Si aucun des participants à la procédure ne recourt et ne demande l'octroi de l'effet suspensif, le contrat peut être valablement conclu. Une fois que tel a été le cas, le contrat lie pleinement l'autorité adjudicatrice, et il ne peut alors plus être annulé dans le cadre d'un recours devant la juridiction administrative.

- j) Dans le cas concret de l'attribution du mandat d'architecte pour la rénovation du MAH, ni les différentes étapes préalables de la procédure sélective, ni l'adjudication au groupement retenu par le groupe d'experts à l'issue du 2<sup>ème</sup> tour n'ont fait l'objet d'un recours. Sur ce point, la Cour a vérifié auprès du DCA que la décision d'adjudication avait été dûment notifiée aux quatre soumissionnaires non retenus, ce qui a effectivement été le cas par lettre du 26 juillet 2000, avec mention de la possibilité de recourir au Tribunal administratif (devenu dans l'intervalle la chambre administrative de la Cour de justice) dans un délai de dix jours.

La commande relative à la première tranche contractuelle a été passée par lettre du 3 octobre 2000, valant contrat, après que les modalités particulières relatives à la phase d'avant-projet eurent été précisées entre les parties. A la date d'envoi de cette lettre, la décision d'adjudication était donc largement entrée en force.



- k) Au vu des constatations exposées ci-dessus, la Cour des comptes est donc d'avis qu'un audit approfondi sur ces différents points n'apporterait pas d'éléments susceptibles de modifier l'appréciation de conformité de la situation.

Maintien du contrat d'architecte malgré les modifications du programme de rénovation

- l) En tenant compte des précisions juridiques ainsi apportées, la seconde question soulevée par la communication de la commission des finances peut donc être reformulée comme suit : les différentes réorientations données au projet par les autorités communales - depuis la présentation de l'avant-projet en mai 2001 jusqu'au projet définitif faisant l'objet de la demande de crédit de construction du 2 avril 2014 (PR- 1073) - n'auraient-elles pas exigé la réouverture d'une procédure d'attribution du mandat d'architecte ?
- m) Selon les considérants de la M-1256, l'on se trouverait en présence de « *modifications successives de l'objet de la passation du marché* », de sorte que votre commission voyait une seconde irrégularité possible dans le fait que « *l'altération notable du projet initial aurait dû conduire à une révocation de l'adjudication (art. 47 L 6 05.01)* ».

Il est à relever tout d'abord, par souci de précision, que le règlement auquel se référerait la motion est le RMP actuel, lequel n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (cf. lettre b) ci-dessus). Mais dans la mesure où le règlement antérieur (règlement sur la passation des marchés publics en matière de construction, du 19 novembre 1997) comportait lui aussi des dispositions relatives à l'interruption de la procédure d'adjudication, voire à sa révocation lorsqu'elle est déjà intervenue, il convient donc avant tout d'examiner si ces mécanismes du droit des marchés publics auraient dû être activés par la Ville de Genève.

- n) L'analyse menée par la Cour sur ce point ne permet pas de suivre l'appréciation de la commission des finances, celle-ci reposant sur des prémisses inexactes.

D'une part, il n'est pas pertinent de considérer que l'on est en présence de modifications successives de l'objet de la passation du marché : l'appel d'offres concernait un marché de services, soit l'« achat » de l'ensemble des prestations d'architecte relatives à la conception et à la réalisation d'un projet de réaménagement d'un bâtiment existant. Comme relevé plus haut, les phases d'avant-projet et de projet laissaient une assez grande liberté de proposition quant à la transposition architecturale des objectifs du plan directeur du MAH, qui ne définissait que les grandes lignes de l'intervention architecturale à effectuer. Même si le groupement adjudicataire a développé des propositions d'agrandissement plus ambitieuses que ce qu'envisageaient les auteurs du plan directeur, l'évolution du projet s'inscrivait dans les prestations contractuellement convenues, et elle est intervenue en accord avec le maître de l'ouvrage.



La Cour relève à cet égard que si le projet architectural n'a certes pas fait l'unanimité, il n'en reste pas moins que tant les études d'avant-projet que le projet définitif ont été validés par le conseil municipal lorsqu'il a voté les crédits d'étude et de construction.

- o) D'autre part, il n'aurait de toute manière pu être question d'une *interruption ou révocation de l'adjudication* après la commande ferme de la phase d'avant-projet, puisque la procédure administrative de sélection du groupement d'architectes était alors terminée. Comme précisé ci-dessus sous lettre i), les conditions et conséquences d'une éventuelle cessation des rapports contractuels postérieurement à la conclusion effective du contrat d'architecte ne relèvent plus du droit des marchés publics, mais du droit privé ordinaire.

Il résulte des pièces disponibles et des explications du DCA que, sauf justes motifs, la Ville de Genève était tenue de confier l'exécution des trois phases du contrat d'architecte au groupement adjudicataire. Sous l'angle de la conformité, la Cour constate par conséquent que le maintien du mandat d'architecte, tant que la réalisation du projet restait envisagée, ne contrevenait d'aucune manière à la réglementation en vigueur ; au contraire, une éventuelle révocation du mandat aurait exposé le maître de l'ouvrage au risque financier d'un contentieux judiciaire.

#### Réemploi des études relatives à la rénovation du MAH

- p) Dans la communication du 16 mars 2017, la commission des finances fait part de sa préoccupation quant à la réponse reçue du DCA sur ce point : selon la direction du département, seule une petite part des études réalisées en vue de la réfection du bâtiment du MAH pourrait être réutilisée dans le cadre du nouveau projet à étudier suite au rejet du précédent en votation populaire.
- q) La Cour relève qu'il s'agit là d'une question essentiellement technique, dont l'examen n'aurait guère d'utilité avant que ne soient connues les orientations qui seront arrêtées par les autorités communales pour l'avenir du MAH. En ce qui concerne les éléments d'information qui pourraient résulter de l'examen du détail des crédits de pré-étude et d'étude, le Conseil municipal sera en mesure d'en prendre connaissance lors du bouclage de ces crédits, dont il a été précisé à la Cour qu'il devrait intervenir prochainement.
- r) Pour sa part, la Cour considère comme plausibles les explications reçues du DCA, selon lesquelles les prestations d'architecte fournies ne peuvent que difficilement être séparées entre rénovation et extension, dès lors que les travaux prévus devaient constituer un ensemble. Si tel est effectivement le cas, la réponse donnée à votre commission ne saurait être interprétée comme indice d'une gestion dysfonctionnelle de la conduite du projet.



Au terme de cet examen sommaire, la Cour des comptes estime donc qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre de contrôle plus approfondi sur les questions soulevées par votre commission.

En remerciant la commission des finances d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, Monsieur le président, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Stanislas ZUIN, président

Marco ZIEGLER, magistrat suppléant

Copie : M. Rémy Pagani, conseiller administratif en charge du DCA