

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°123

NOVEMBRE 2017

**AUDIT DE GESTION ET DE CONFORMITE**

**RESSOURCES HUMAINES**

**COMMUNE DE CORSIER**

## 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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

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 visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

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

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

## SYNTHESE

L'ancien Maire de Corsier, ses adjoints et la Secrétaire générale ont saisi la Cour des comptes d'une demande visant à effectuer un audit des ressources humaines de la commune. L'objectif de la mission a été de s'assurer que la gestion des ressources humaines était conforme aux dispositions légales et réglementaires (audit de conformité) ainsi qu'aux bonnes pratiques en la matière (audit de gestion).

La Cour s'est également penchée sur le mode de fonctionnement et la communication entre autorités communales en lien avec deux événements particuliers : d'une part, l'octroi d'un prêt à un collaborateur et, d'autre part, le refus du Maire de transmettre au Conseil municipal certaines informations relatives aux collaborateurs de l'administration.

Le Maire en fonction au début de l'audit a démissionné à fin juin 2017 après cinq ans et demi d'activité. Il a été remplacé dès juillet par une administratrice nommée par le Conseil d'État. Un nouveau Maire, élu le 15 octobre 2017, a pris ses fonctions début novembre.

Sur la base des entretiens et des travaux d'audit, la Cour a constaté que l'organisation des ressources humaines au sein de la Mairie de Corsier n'est pas adéquate pour les raisons suivantes : un manque de hiérarchie clairement affirmée, une documentation lacunaire et une gestion courante déficiente.

En termes de pilotage des ressources humaines, la Cour a relevé plusieurs lacunes. D'abord, la répartition des rôles et responsabilités entre l'ancien Maire et la Secrétaire générale n'était pas claire, le Maire s'impliquant dans certaines tâches courantes (engagement de collaborateurs) sans en informer systématiquement la Secrétaire générale, alors qu'une hiérarchie existe. Ensuite, il n'y a pas eu d'analyse sérieuse des besoins actuels et futurs en matière de ressources nécessaires (compétences et nombre), notamment au regard des projets importants à venir dans la commune, ce qui a conduit à modifier le taux d'activité ou le cahier des charges de certains collaborateurs peu après leur engagement. Par ailleurs, aucune politique de rémunération n'a été mise en place (grille de salaire, conditions d'octroi d'une gratification), et tous les collaborateurs bénéficient d'une augmentation de salaire et d'une gratification calculées de façon identique, sans tenir compte de la qualité du travail effectué. Enfin, des cas de dysfonctionnements reconnus de collaborateurs n'ont pas fait l'objet de sanctions en violation du statut du personnel. Cette situation a créé une frustration parmi les collaborateurs qui ont toujours eu un comportement irréprochable.

L'octroi, en 2016, par l'ancien Maire d'un prêt à un collaborateur a fait l'objet d'une demande au service de surveillance des communes (SSCO) pour s'assurer de la conformité de l'opération en termes de compétences, ce que le SSCO a confirmé. La Cour a relevé cependant que les conditions offertes (notamment le fait qu'aucune garantie n'ait été demandée) faisaient courir un risque à la commune. Cette opération fait actuellement l'objet d'une procédure pénale pour gestion déloyale des intérêts publics au sens de l'article 314 du Code pénal. Le prêt a été remboursé en mai 2017.

Concernant la demande du Conseil municipal d'accéder à des données de collaborateurs à caractère personnel, la Cour a constaté que l'ancien Maire avait non seulement le droit, mais aussi le devoir de ne pas répondre favorablement à une telle requête conformément aux dispositions de la LIPAD.

En matière de documentation des ressources humaines, la Cour a constaté des manquements importants. Ainsi, les processus clés en matière de ressources humaines ne sont pas décrits ni soutenus par des procédures. Il en résulte que des actes de gestion ne sont pas traités de manière identique (engagement de collaborateurs, sanction en cas de dysfonctionnement, octroi d'une gratification) parce qu'il n'existe aucun document de référence sur lequel fonder les décisions. En outre, la Cour relève que les dispositions de la loi sur le travail en matière de santé ne sont pas appliquées parce qu'il n'existe ni mesures de prévention, ni directives de gestion en matière de risques psychosociaux.

Concernant la gestion opérationnelle des ressources humaines, la Cour a relevé que la tenue des dossiers (du personnel, des jours de vacances, des heures supplémentaires) n'était pas satisfaisante, ces derniers étant incomplets, mal organisés et comportant des erreurs. Ces lacunes sont la conséquence d'une absence de contrôle sur le travail effectué, à tous les niveaux, débouchant sur un environnement de contrôle inefficace. D'autre part, le processus d'évaluation des collaborateurs n'est pas adéquat parce que les objectifs qui leur sont fixés ne sont soit pas pertinents, soit pas suffisamment définis ou ne sont pas accompagnés des mesures d'encadrement nécessaires. De plus, l'évaluation de l'atteinte de ceux-ci n'est pas formalisée à l'issue de l'entretien. Il en résulte une impossibilité de suivre l'évolution des collaborateurs sur la base des dossiers. En outre, les responsables des ressources humaines ne disposent pas d'éléments factuels pour prendre des mesures, par exemple lors de dysfonctionnements répétés.

La Cour a émis 12 recommandations visant principalement à clarifier l'organisation des acteurs en charge des ressources humaines et à établir une documentation complète, à jour et disponible pour toutes les personnes concernées (Exécutif, collaborateurs, Conseil municipal). L'objectif est également de restaurer un climat de confiance fondé sur des relations empreintes de rigueur, d'objectivité et de reconnaissance du travail accompli.

Compte tenu de l'importance des dysfonctionnements constatés et de la récurrence des problèmes rencontrés par l'administration de la commune, la Cour a émis quatre autres recommandations de portée plus générale qui visent à encadrer la gestion des ressources humaines et à s'assurer qu'elle sera conduite de manière adéquate. Ainsi, l'Exécutif est invité à définir une politique des ressources humaines qu'il entend conduire, se doter d'outils de pilotage (tableaux de bord, par exemple) et mettre en place des modes opératoires entre ses membres. Par ailleurs, la Cour recommande au nouveau Maire d'évaluer la fonction du poste de secrétaire général et de s'assurer que la personne en place est en mesure de mettre en œuvre les recommandations de la Cour qui sont indispensables pour remédier à la situation actuelle.

Les 16 recommandations visent à sortir la commune de la situation de crise dans laquelle elle se trouvait au moment de l'ouverture de la mission. Elles ont également pour but de garantir aux citoyens que la commune est capable de délivrer les prestations auxquelles ils peuvent prétendre.

## **TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité l'Exécutif à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation. Les 16 recommandations ont été acceptées par l'Exécutif de la commune qui a considéré que le niveau de risque était élevé, puisque dans 12 des actions recommandées, il a été évalué à 3 (significatif) et considéré comme majeur (niveau 4) pour quatre d'entre elles. L'Exécutif s'est par ailleurs engagé à agir rapidement, dès lors qu'il entend mettre en œuvre l'intégralité des recommandations d'ici au 31 mars 2018.

## TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées.....	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L’AUDIT .....	7
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L’AUDIT .....	9
3. CONTEXTE GENERAL.....	11
3.1. La commune de Corsier.....	11
3.1.1. Présentation de la commune .....	11
3.1.2. L’organisation et le fonctionnement de la commune .....	11
3.2. La gestion des ressources humaines.....	14
3.3. Bases légales et réglementaires .....	15
3.4. Chiffres-clés de la commune .....	17
4. ANALYSE.....	18
4.1. Pilotage des ressources humaines .....	18
4.1.1. Contexte .....	18
4.1.2. Constats.....	20
4.1.3. Risques découlant des constats.....	22
4.1.4. Recommandations.....	22
4.1.5. Observations de l’audité .....	24
4.2. Documentation en matière de ressources humaines .....	25
4.2.1. Contexte .....	25
4.2.2. Constats.....	26
4.2.3. Risques découlant des constats.....	27
4.2.4. Recommandations.....	28
4.2.5. Observations de l’audité .....	29
4.3. Gestion opérationnelle des ressources humaines .....	30
4.3.1. Contexte .....	30
4.3.2. Constats.....	31
4.3.3. Risques découlant des constats.....	33
4.3.4. Recommandations.....	33
4.3.5. Observations de l’audité .....	34
5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES .....	35
5.1. Observations de l’audité.....	38
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	39
7. DIVERS.....	45
7.1. Glossaire des risques.....	45
7.2. Remerciements.....	48

## Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
CM	Conseil municipal
CO	Code des obligations
CoHerAN	Conférence intercommunale Corsier, Hermance et Anières
ETP	Equivalent temps plein
LAC	Loi sur l'administration des communes
LIPAD	Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État
LTr	Loi fédérale sur le travail
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
RAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes
RH	Ressources humaines
SG	Secrétaire général/e
SSCO	Service de surveillance des communes

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Par une communication datée du 6 décembre 2016, le Maire, les adjoints et la Secrétaire générale ont saisi la Cour des comptes d'une demande visant à effectuer un audit des ressources humaines de la commune de Corsier sous les angles de la conformité aux dispositions légales et réglementaires ainsi que de l'adéquation de l'organisation et du système de contrôle interne.

Lors d'une réunion avec le Maire, les adjoints et la Secrétaire générale tenue en janvier 2017, la Cour a été informée que les relations entre les membres de l'Exécutif municipal d'une part, et entre le Maire et le Conseil municipal d'autre part, n'étaient pas bonnes. En outre, il a été indiqué à la Cour que le climat de travail s'était dégradé et que des collaborateurs vivaient une situation pénible qui avait entraîné, pour plusieurs d'entre eux, des absences de moyenne et longue durée. Finalement, il a été demandé à la Cour de déterminer si l'octroi d'un prêt à un collaborateur par le Maire et si l'absence d'informations aux adjoints des activités du Maire étaient conformes à la loi sur l'administration des communes. L'octroi d'un prêt à un collaborateur fait actuellement l'objet d'une procédure pénale ouverte par le Ministère public pour gestion déloyale des intérêts publics. A la date de publication du rapport, la procédure était toujours en cours.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 40 al. 1 LSurv).

Par lettre du 28 avril 2017, la Cour a informé le Maire de sa décision d'entreprendre un audit portant sur la gestion des ressources humaines de la commune de Corsier.

L'objectif de la mission a été de s'assurer que la gestion des ressources humaines était conforme aux dispositions légales et réglementaires (audit de conformité) et aux bonnes pratiques en la matière (audit de gestion).

Compte tenu de la taille de la commune, des tensions évoquées et du défaut de documentation admis rapidement par le Maire et la Secrétaire générale, la Cour a considéré qu'une approche classique axée sur l'analyse systématique des processus clés en matière de ressources humaines n'apporterait pas de valeur ajoutée et ne permettrait pas de sortir la commune de la situation de crise dans laquelle elle se trouvait au moment de l'ouverture de la mission. Elle s'est donc concentrée tout d'abord sur les aspects de pilotage pour ensuite déterminer les processus nécessitant une formalisation ; enfin, son analyse a porté sur la gestion opérationnelle. Les recommandations émises visent à instaurer un fonctionnement efficace des autorités et de l'administration et à restaurer un climat de travail serein.

Enfin, le Maire<sup>1</sup> en charge au début de l'audit a démissionné à fin juin 2017. Dès juillet, il a été remplacé par une administratrice nommée par le Conseil d'État. A l'issue de l'élection complémentaire du 15 octobre 2017, l'adjoint a été élu Maire et a pris ses fonctions le 8 novembre 2017.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle n'a pas eu connaissance de rapports récents qui ont traité du domaine sous revue pour la commune de Corsier.

---

<sup>1</sup> Hormis en ce qui concerne les recommandations, lorsque la Cour des comptes mentionne le Maire dans ce rapport, elle fait référence à celui en place jusqu'au 30.06.2017

Toutefois, la Cour est elle-même déjà intervenue à deux reprises dans la commune de Corsier. Tout d'abord, en septembre 2011<sup>2</sup>, elle a répondu à une communication citoyenne portant sur de potentiels dysfonctionnements relatifs à la tenue des comptes et aux charges directes induites par l'activité de l'Exécutif municipal. Ensuite, en septembre 2013<sup>3</sup>, la Cour a publié un rapport d'audit financier portant principalement sur l'absence de documentation encadrant la gestion des opérations commerciales et financières, le non-respect des dispositions de la LAC et du RAC en matière budgétaire, le non-respect des dispositions légales en matière d'appels d'offres et la mauvaise qualité de la tenue des comptes et des prestations des mandataires.

---

<sup>2</sup> La réponse est publiée sur le site de la Cour : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Examens-sommaires.html>

<sup>3</sup> Rapport No 69: <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2013-N-62-a-75.html>

## 2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés avec les personnes suivantes :

Pour la commune de Corsier :

- Le Maire (en fonction jusqu'au 30 juin 2017) et les adjoints ;
- L'administratrice nommée par le Conseil d'État dès juillet 2017 ;
- La Secrétaire générale ;
- Douze des quinze collaborateurs employés au moment des entretiens ;
- Des membres du Conseil municipal ;
- Le directeur du service de surveillance des communes, en présence du directeur général à la direction générale de l'intérieur, afin de discuter des aspects légaux en relation avec la LAC ;
- Les Secrétaires généraux des communes de Meinier, Puplinge et Troinex, ainsi que les deux directeurs de la commune de Bellevue, afin de prendre connaissance de l'organisation et du fonctionnement de ces communes à titre de comparaison.

La Cour a effectué des tests de détail qui ont porté sur les aspects suivants :

- La tenue des dossiers papier du personnel ;
- La tenue du fichier des vacances et des heures supplémentaires ;
- La tenue du dossier des réclamations ;
- L'analyse de l'octroi d'un prêt à un collaborateur ;
- Les modalités des relations entre les membres de l'Exécutif et entre l'Exécutif et le Conseil municipal.

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**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la Loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes INTOSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

### **1<sup>ère</sup> 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<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit**

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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.

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**, telle que définie dans le Glossaire qui figure en section 7.1 Glossaire des risques.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé en section 6 Tableau de suivi des recommandations et actions un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

## 3. CONTEXTE GENERAL

### 3.1. La commune de Corsier

#### 3.1.1. Présentation de la commune

D'une superficie de 278 hectares, la commune de Corsier compte un peu plus de 2'000 habitants. D'ici une année, la commune verra sa population augmenter de plus d'une centaine d'habitants avec la mise en service de l'Ecoquartier de Prés-Grange qui comprendra 41 appartements.

La commune de Corsier fait partie de la Conférence intercommunale CoHerAn, dont la charte a été adoptée en 2006-2007, et qui regroupe des conseillers municipaux (désignés en fonction du nombre d'habitants par commune) des trois communes de Corsier, d'Hermance et d'Anières. Les maires et adjoints complètent cette représentativité. CoHerAn résulte d'une volonté des autorités politiques locales de se regrouper pour gérer rationnellement les tâches communales. L'objectif est de mettre en œuvre des collaborations intercommunales telles que par exemple la mise en commun de services, l'élaboration de conventions, la coordination des marchés publics ou la création de fondations ou de groupements intercommunaux. Ceci devrait permettre le développement, notamment, de tâches publiques à moindres coûts.

Afin de remettre dans le contexte les éléments des chapitres 4 et 5, la Cour rappelle quelques événements des dernières années qui sont en lien direct avec des constats :

- Avril 2007 : Election de M. Henchoz comme Maire, de MM. Pictet et Marullaz comme adjoints ;
- Avril 2011 : Annulation des élections administratives par la Chambre administrative de la Cour de justice suite à un courrier du Maire, rédigé sur papier à en-tête officiel, répondant à un tout-ménage de l'Entente corsioise ;
- Octobre 2011 : Election de M. Pictet comme Maire, de Mmes Martin Widmer et Ferro comme adjointes ;
- Avril 2015 : Réélection de M. Pictet comme Maire et de Mme Martin Widmer comme adjointe, et élection de M. Anselmetti comme adjoint ;
- Juin 2017 : Démission de M. Pictet et nomination par le Conseil d'État de trois administrateurs ;
- Octobre 2017 : Election de M. Anselmetti comme Maire.

#### 3.1.2. L'organisation et le fonctionnement de la commune

##### **L'Exécutif**

L'Exécutif de la commune se compose du Maire, d'une adjointe et d'un adjoint, tous trois élus pour cinq ans et entrés en fonction en juin 2015. Suite à la démission du Maire en juin 2017, les tâches de l'Exécutif ont été confiées par le Conseil d'État à trois administrateurs ad intérim (dont les deux adjoints nommés en 2015). Suite à l'élection complémentaire du 15 octobre 2017, un nouveau Maire a été élu dont le mandat se terminera à fin mai 2020.

Les différents dicastères de la commune, dont la charge est répartie entre le Maire et les adjoints, sont : les finances, les constructions et l'aménagement du territoire, l'environnement durable et l'agriculture, la sécurité publique, la circulation, la culture et les manifestations, les affaires sociales et les naturalisations, les déchets, les activités parascolaires. En outre, le Maire est en charge de l'administration et de la gestion du personnel.

Selon les informations récoltées auprès de quelques communes de taille similaire, la conduite des affaires de la commune représente entre 1 à 2 jours par semaine, parfois plus pour le Maire suivant le volume de ses responsabilités. Elle comprend, entre autres activités, les séances hebdomadaires de l'Exécutif et les présences aux séances mensuelles du Conseil municipal et de ses commissions. Le Maire de Corsier, à la retraite depuis 2015, a indiqué à la Cour qu'il était tous les jours à la mairie, ce qui a été confirmé par plusieurs collaborateurs.

L'Exécutif a des fonctions décisionnelles, dans les limites de la constitution et des lois, dont les principales sont (art. 48 LAC) :

- D'administrer la commune, de gérer les fonds spéciaux, de conserver les biens communaux ;
- De soumettre au Conseil municipal les projets de délibération ;
- De présenter au Conseil municipal le budget annuel, les états financiers et un rapport administratif annuel ;
- D'exécuter les délibérations du Conseil municipal ;
- D'engager et de nommer le personnel de l'administration municipale, de fixer son salaire, de le contrôler et de le révoquer conformément au statut du personnel ;
- D'édicter les règlements municipaux dans les domaines où le Conseil municipal n'a pas fait usage de la prérogative que lui accorde l'article 30, alinéa 2 ;
- D'édicter les dispositions d'application des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal.

Depuis début 2016, le Maire et les adjoints se réunissent une fois par semaine en présence de la Secrétaire générale qui prend le procès-verbal de la séance. Il en est de même entre les trois administrateurs désignés en juin 2017.

## **Le Conseil municipal**

Le Conseil municipal est formé de 17 membres élus pour cinq ans et entrés en fonction en juin 2015.

Les conseillers municipaux sont également membres des différentes commissions, comité, fondation et groupement du Conseil municipal (entre 5 et 10 membres pour chacune des 11 entités) dont la Commission « Finances », la Commission « Urbanisme et Constructions », la Commission « Sociale, Scolaire et Communication », le Groupement « Intercommunale CoHerAn » et la Fondation pour le logement.

Le Conseil municipal a des fonctions décisionnelles qu'il exerce sous forme de délibérations soumises à référendum facultatif, notamment dans les domaines suivants :

- Le budget et la fiscalité de la commune ;
- Certains préavis en matière d'aménagement du territoire ;
- Les crédits budgétaires supplémentaires et les moyens de les couvrir ;
- Les crédits d'engagement et complémentaires relatifs aux dépenses d'investissements du patrimoine administratif et les moyens de les couvrir ;
- Le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires ;
- L'adoption du règlement du Conseil municipal et de règlements de portée générale sur des domaines de compétences communales.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil municipal sont précisés dans un règlement communal<sup>4</sup>. Le Conseil municipal se réunit en moyenne une fois par mois, sauf pendant les vacances scolaires.

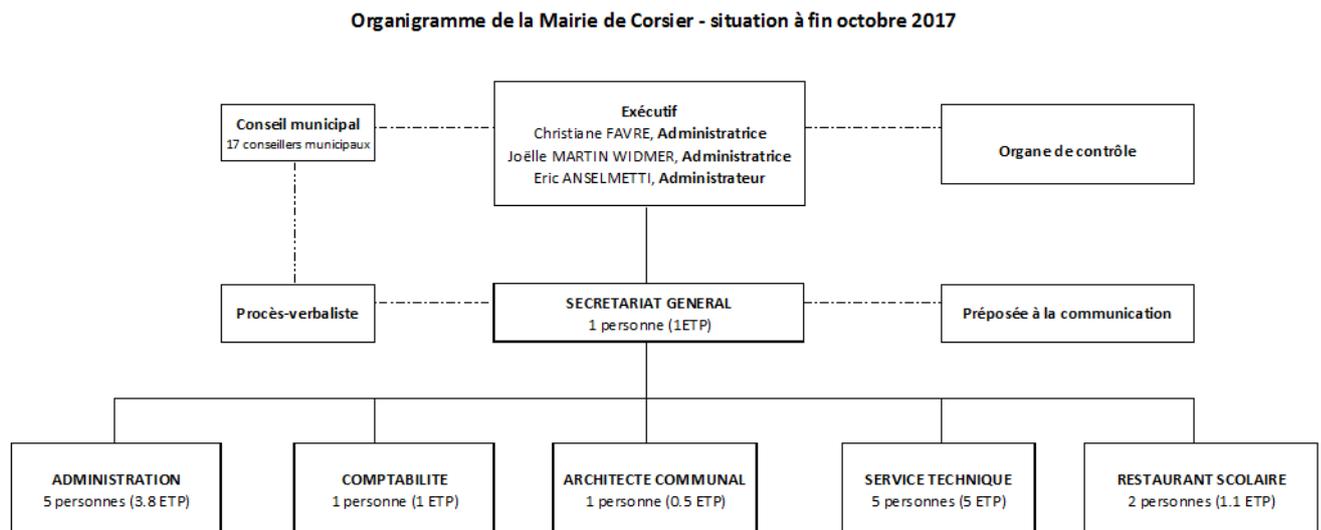
---

<sup>4</sup> Règlement du Conseil municipal de la commune de Corsier, du 20 janvier 2004 (LC 22 111)

## L'administration

À fin octobre 2017, l'administration de la commune de Corsier employait 14 personnes, représentant 11.4 équivalent temps plein (ETP), placées sous la conduite de la Secrétaire générale.

L'organigramme hiérarchique est le suivant :



Ce document a été établi par la Cour à partir de l'organigramme de législature 2015-2020 de la commune.

## 3.2. La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines peut se définir, en première approche, comme l'activité qui consiste à mettre en adéquation les objectifs d'une organisation et ceux des membres qui la composent. Elle désigne ainsi à la fois une fonction dans l'entreprise et un processus d'analyse, de décision et de contrôle.<sup>5</sup>

Le rôle de la fonction des ressources humaines peut se traduire par quatre axes principaux d'après les bonnes pratiques<sup>6</sup> :

- **Les prestations de service de la fonction RH** : sur la base des effectifs et de la gestion de l'information à disposition de la fonction RH, il s'agit d'apprécier comment elle « *travaille à améliorer de façon continue la partie de son activité qui s'apparente à des prestations de service, du point de vue des coûts, de la qualité du service rendu et de son efficacité opérationnelle* ».
- **La gestion stratégique des ressources humaines** : il s'agit d'apprécier « *en quoi les politiques et les pratiques RH créent des conditions favorables au déploiement de la stratégie y compris sur le plan de la maîtrise des coûts salariaux* ».
- **La gestion de la conduite du changement** : il s'agit d'apprécier « *la manière dont l'organisation prépare et conduit les actions de changement nécessaires en obtenant l'adhésion et l'implication de l'ensemble du personnel. La fonction RH n'est pas nécessairement le pilote du changement, mais doit mettre à disposition des ressources et assurer la cohérence* ».
- **La gestion mobilisatrice des personnes** : il s'agit d'apprécier « *la manière dont la motivation et l'implication du personnel sont soutenues et améliorées pour faciliter le déploiement de la stratégie par la participation, la responsabilisation, la fixation d'objectifs et la reconnaissance financière et non financière* ».

Il s'agit, pour les responsables des ressources humaines, d'intégrer ce rôle et ces axes à l'ensemble des processus RH dont les principaux sont :

- Le recrutement et l'intégration des collaborateurs ainsi que la fin de rapports de service ;
- La gestion de la paie ;
- La gestion des carrières, mobilité et promotion ;
- La formation et développement des compétences ;
- La santé et sécurité au travail ;
- L'évaluation des fonctions.

La Cour a publié en 2016 des précisions quant aux activités, documents et risques liés à ces processus lors d'une présentation qu'elle a faite à l'Association des communes genevoises<sup>7</sup>.

Comme expliqué dans le chapitre 1, la Cour a renoncé à passer en revue les principaux processus pour se concentrer sur les éléments du pilotage, de formalisation des processus et de la gestion opérationnelle de la mairie.

---

<sup>5</sup> <https://www.universalis.fr/encyclopedie/gestion-des-ressources-humaines>

<sup>6</sup> « Manuel d'audit du management des ressources humaines », Alain Meignant, Éditions Liaisons, Rueil-Malmaison, 2009

<sup>7</sup> <http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/8507.pdf/Outils/Presentation-SCI-RH---ACG.pdf?download=1>

### 3.3. Bases légales et réglementaires

#### ***Le Code des obligations (CO, RS 220)***

Le Code des obligations, en particulier le titre dixième, s'applique à tous les contrats de droit privé et à titre supplétif aux relations de travail régies par le droit public.

#### ***La loi sur le travail (LTr, RS 822.11)***

Les communes, mises à part quelques exceptions, sont exclues du champ général d'application de la loi fédérale sur le travail. Toutefois, conformément à l'article 3a LTr, certaines des dispositions de la loi concernant la protection de la santé leur sont applicables, à savoir les articles 6, 35 et 36a LTr (obligations des employeurs et des travailleurs, protection de la santé durant la maternité, interdiction de travaux pour d'autres catégories de travailleurs).

Deux ordonnances sont également applicables aux administrations publiques : l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (Hygiène, OLT 3) et l'ordonnance 5 relative à la loi sur le travail (Ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs, OLT 5).

#### ***La loi sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20)***

La loi sur l'assurance-accidents régit les prestations d'assurance allouées en cas d'accident professionnel, d'accident non professionnel et de maladie professionnelle. Elle s'applique indifféremment aux personnes travaillant selon un contrat de droit privé ou relevant du droit public. La prévention des accidents et des maladies professionnels fait l'objet de différentes ordonnances du Conseil fédéral (RS 832.3).

#### ***La loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05)***

L'article 30 al. 1 de la LAC confère au Conseil municipal des compétences sur le personnel, à savoir qu'il délibère sur les domaines suivants ;

- v) *les traitements, les indemnités allouées aux conseillers administratifs, maires et adjoints, ainsi que les jetons de présence et indemnités alloués aux conseillers municipaux ;*
- w) *le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires.*

L'article 48 de la LAC confère au Maire le pouvoir, dans les limites de la constitution et des lois, de notamment engager et nommer le personnel de l'administration municipale, de fixer son salaire, de le contrôler et de le révoquer conformément au statut du personnel et d'assermenter les agents municipaux ainsi que les autres personnes qui sont tenus au secret par une disposition légale expresse. Le Maire peut déléguer ces tâches à un adjoint.

## **La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, A 2 08)**

Conformément à son article 1 al. 2 litt b), la LIPAD a pour but de protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant.

Elle s'applique aux institutions publiques suivantes, et notamment aux communes, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 2 litt b).

L'article 4 précise les termes utilisés de la manière suivante :

a) *données personnelles (ou données), toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable ;*

b) *données personnelles sensibles, les données personnelles sur :*

1° *les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles,*

2° *la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique,*

3° *des mesures d'aide sociale,*

4° *des poursuites ou sanctions pénales ou administratives ;*

c) *profil de la personnalité, un assemblage de données qui permet d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne physique ;*

d) *fichier, tout système destiné à réunir, sur quelque support que ce soit, des données personnelles d'un segment de population déterminé, et structuré de manière à permettre de relier les informations recensées aux personnes qu'elles concernent ;*

e) *traitement, toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés – notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données ;*

f) *communication, le fait de rendre accessibles des données personnelles ou un document, par exemple en autorisant leur consultation, en les transmettant ou en les diffusant ;*

g) *personne concernée, la personne physique ou morale au sujet de laquelle des données sont traitées ;*

h) *organe, tout membre ou tout mandataire d'une institution visée à l'article 3 et assumant, pour le compte de celle-ci, la diffusion active des informations prévue à l'article 18, le traitement des demandes d'accès aux documents régies par la présente loi, ou celui de données personnelles ;*

i) *numéro d'identification personnel commun, le numéro commun à deux ou plusieurs institutions, constitué d'une suite de chiffres, comprenant cas échéant des lettres et signes, qui est destiné à identifier des personnes physiques ou morales recensées auprès de ces institutions.*

## **Le Statut du personnel**

Le statut du personnel régit les rapports de travail entre la commune et ses employés. Il traite dans plusieurs chapitres de la naissance et de la fin des rapports de travail, des droits et obligations résultant des rapports de travail ainsi que des procédures en matière de litiges et des voies de recours contre les décisions prises par la commune.

Le dernier chapitre indique que c'est l'Exécutif qui est en charge d'établir les dispositions d'exécution et les directives d'application du statut du personnel. Il n'existe pas de règlement d'application du statut du personnel contrairement aux autres communes rencontrées par la Cour dans le cadre de ses travaux.

Conformément aux dispositions de l'art. 30 al. 1 litt w) de la LAC, le statut du personnel de la commune de Corsier a été approuvé par le Conseil municipal en date du 13 juin 2007.

### 3.4. Chiffres-clés de la commune

Les budgets 2016 et 2017<sup>8</sup> et les comptes de la commune pour les années 2015 et 2016<sup>9</sup> se présentent de la manière suivante :

Rubriques	Budget 2017	Comptes 2016	Comptes 2015
	F	F	F
Revenus	6'474'405	6'665'956	7'302'860
<i>dont finances et impôts</i>	6'000'455	6'121'745	6'726'530
Charges	6'444'890	5'954'951	6'350'302
<i>dont charges de personnel</i>	1'601'600	1'464'061	1'341'909
Résultat	-29'515	711'004	952'558

Les budgets et les comptes sont présentés par fonction et non plus par nature de charges. Dès lors, les charges de personnel peuvent être présentes dans plusieurs fonctions. Cependant, seule la fonction Administration générale enregistre des charges de personnel (nature 30) à l'exception de quelques milliers de francs qui sont enregistrés dans la fonction Sécurité publique.

D'après les informations communiquées par le service de comptabilité de la commune, les salaires bruts des collaborateurs ont augmenté de 33% entre 2013 et 2016. Cette augmentation est équivalente à celle des ETP qui représente 26% pour la même période.

---

<sup>8</sup> Budget de fonctionnement approuvé par le conseil municipal le 13 décembre 2016

<sup>9</sup> Rapport de l'organe de contrôle fiduciaire sur les comptes annuels au 31 décembre 2016 du 26 avril 2017

## 4. ANALYSE

Dans le cadre de ses travaux, la Cour a pu constater que l'organisation des ressources humaines au sein de la Mairie de Corsier n'était pas bonne, ce qui a eu un impact sur le climat général de travail. Les grandes raisons sont un manque de hiérarchie clairement affirmée, une documentation lacunaire et une gestion courante déficiente.

De ce fait, la Cour a choisi de présenter les constats et les recommandations selon trois thèmes :

- Le pilotage des ressources humaines (chapitre 4.1) ;
- La documentation en matière de ressources humaines (chapitre 4.2) ;
- La gestion opérationnelle des ressources humaines (chapitre 4.3).

### 4.1. Pilotage des ressources humaines

#### 4.1.1. Contexte

##### **Acteurs du pilotage des ressources humaines**

L'article 48 litt r) de la LAC confère au conseil administratif, au Maire ou à un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées, les compétences suivantes : « *d'engager et de nommer le personnel de l'administration municipale, de fixer son salaire, de le contrôler et de le révoquer conformément au statut du personnel* ». Ces compétences sont d'ailleurs confirmées dans le statut du personnel de la commune de Corsier.

Dans les communes de moins de trois mille habitants, le pilotage des ressources humaines est, en règle générale, de la responsabilité du Maire avec l'appui du secrétaire général dont c'est une des charges.

La commune de Corsier ne fait pas exception, puisque le Maire et la Secrétaire générale sont en charge des ressources humaines. Ainsi, le personnel de la commune relève de l'autorité du Maire qui exerce les fonctions d'employeur<sup>10</sup>. Quant à la secrétaire générale, c'est son cahier des charges<sup>11</sup> qui décrit ses activités en matière de ressources humaines, à savoir :

- Gestion du secrétariat, du personnel administratif et du personnel technique ;
- Établissement des cahiers des charges ;
- Fixation des objectifs en collaboration avec le Maire ;
- Gestion des conflits ;
- Dossiers des assurances (déclaration et suivi) ;
- Révision et contrôle des procédures et directives.

En matière de fixation de rémunération, il est courant de trouver dans les communes une échelle des traitements valable à l'engagement et en cours d'emploi, et les modalités d'octroi d'une prime ou gratification. En règle générale, l'augmentation de salaire et l'octroi d'une prime sont fonction des résultats de l'évaluation annuelle du collaborateur.

Selon l'organisation hiérarchique telle que définie dans l'organigramme, il est entendu que c'est d'abord le chef de service, puis la Secrétaire générale qui interviennent sur les problèmes de gestion courante en matière de ressources humaines. Ce n'est qu'en cas de problématiques importantes

---

<sup>10</sup> Article 3 al. 1 du statut du personnel

<sup>11</sup> Cahier des charges établi par le Maire et signé par la Secrétaire générale le 22 décembre 2016

nécessitant une action forte (entretien de service, avertissement, sanctions) que le Maire doit être sollicité. À ce propos, la revue des dossiers du personnel a montré que plusieurs collaborateurs ont reçu des courriers de la Mairie relatant des comportements inappropriés de leur part : par exemple, fumée dans les locaux de la mairie, difficulté à garder son calme, conduite des véhicules de la commune de manière imprudente, utilisation des locaux communaux à des fins récréatives.

### **Répartition des compétences entre le Maire et le Conseil municipal en matière de ressources humaines**

La répartition des compétences en matière de ressources humaines entre le Maire (ou son adjoint à qui il a délégué cette compétence) et le Conseil municipal est définie aux articles 30 et 48 de la LAC (voir chapitre 3.3 pour plus de détails).

- Deux situations ont été portées à la connaissance de la Cour qui ont fait l'objet de controverses sur les limites des compétences du Conseil municipal :
- Un prêt octroyé à un collaborateur ;
- Dans le cadre de la discussion du budget 2017, une demande du Conseil municipal/de la commission des finances portant sur des informations relatives aux collaborateurs.

La Cour rappelle la teneur de l'article 314 du Code pénal suisse : « *Les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, auront lésé dans un acte juridique les intérêts publics qu'ils avaient mission de défendre seront punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.* »

Dans le premier cas, il s'agit de l'octroi d'un prêt de plusieurs dizaines de milliers de francs accordé pour une durée de dix ans sans garantie et avec un taux d'intérêt très bas. La décision d'octroi a été prise par le Maire sans informer les adjoints ni le Conseil municipal, qui en a contesté le bien-fondé. En effet, le Conseil municipal a considéré qu'il était compétent pour se prononcer sur ce prêt en application de l'art. 30 al. 1 litt. g LAC, dès lors qu'il ne s'agissait pas d'un prêt à caractère social. Le Maire soutenait quant à lui qu'il s'agissait bien d'un prêt à caractère social. Après avoir versé les fonds au collaborateur, le Maire a sollicité le Service de surveillance des communes (SSCO) pour appuyer et valider sa décision au regard de la LAC. Le SSCO a considéré que l'octroi de ce prêt faisait partie des actes de gestion du personnel et ressortait donc de la compétence du Maire en application de l'art. 48 litt. r LAC. Cette opération fait actuellement l'objet d'une procédure pénale pour gestion déloyale des intérêts publics au sens de l'article 314 du Code pénal. Le Tribunal fédéral<sup>12</sup> a déjà eu à se pencher sur un cas similaire et a considéré que le patrimoine de la commune était mis en danger dès lors qu'un prêt était octroyé sans garantie.

Dans le deuxième cas, le Maire a refusé de communiquer à la commission des finances des informations relatives aux collaborateurs. Il s'est ainsi conformé à la recommandation du SSCO, qu'il a sollicité, de ne pas transmettre d'informations sous peine de violer les dispositions de la LIPAD.

---

<sup>12</sup> Arrêt du TF du 6 août 2014, 6B\_213/2014

#### 4.1.2. Constats

##### **Constat 1 : Absence de répartition claire et transparente des rôles et responsabilités entre le Maire et la Secrétaire générale**

Dans la pratique, les rôles et les responsabilités du Maire et de la Secrétaire générale en matière de gestion des ressources humaines ne sont pas clairement définis, ni communiqués de manière transparente aux collaborateurs.

La majorité des collaborateurs entendus par la Cour indique qu'il existe un flou à ce sujet et que par conséquent, ne sachant pas précisément à qui s'adresser en premier lieu, ils contactent soit le Maire soit la Secrétaire générale, cela en fonction de leurs affinités. Cette situation est amplifiée par le fait que le Maire et la Secrétaire générale ne se concertent pas et ne communiquent quasiment pas sur la question de la gestion des ressources humaines. Cette situation a été admise par le Maire et la Secrétaire générale qui n'ont cependant pas pris les mesures nécessaires pour améliorer la situation.

À titre d'illustration, la Cour a constaté que le Maire a procédé seul au recrutement d'une collaboratrice administrative, sans en aviser la Secrétaire générale ; par ailleurs, l'octroi de la gratification annuelle ainsi que son montant sont décidés uniquement par le Maire, et ce pour l'ensemble des collaborateurs.

##### **Constat 2 : Absence d'analyse des besoins actuels et futurs en ressources humaines**

Les responsables des ressources humaines de Corsier n'ont pas réalisé d'analyses portant sur les besoins actuels et futurs en termes de nombre de collaborateurs (ETP) et de compétences nécessaires. Par exemple, dans le cadre de la mise en place de la répartition des activités intercommunales du projet CoHerAn (mise en commun de ressources pour l'entretien de la voirie et pour l'entretien des bâtiments), aucune analyse des impacts prévus grâce à une telle réorganisation n'a été effectuée (économies, efficience/amélioration de la qualité des prestations).

La Cour a également constaté que les postes mis au concours ne font pas l'objet d'une évaluation des besoins ou d'une analyse des disponibilités financières. Ainsi, une collaboratrice initialement recrutée pour travailler au secrétariat a passé l'essentiel de son temps à effectuer des travaux pour le compte du Maire sans préteriter l'activité du secrétariat : cette situation a montré que les besoins du secrétariat avaient mal été évalués. D'autre part, les taux d'activité de certains collaborateurs récemment engagés, dont la collaboratrice citée précédemment, ont été diminués (l'un a passé de 60% à 50%, l'autre de 90% à 80% et le troisième de 60% à 50%) après que le Conseil municipal eut refusé le budget 2017 des charges de personnel. Ce dernier avait augmenté significativement par rapport à 2016 alors que le Maire n'avait pas été en mesure de justifier les nouveaux besoins.

##### **Constat 3 : Absence de politique de rémunération**

Il n'existe pas de politique de rémunération formalisée, ni de grille de salaires permettant de s'assurer que la rémunération des collaborateurs est définie de manière cohérente et équitable. En effet, à l'engagement d'un collaborateur, la fixation de la rémunération n'est pas toujours fondée sur des éléments objectifs (compétences, expérience), mais peut tenir compte des rémunérations pratiquées dans d'autres communes, des prétentions du candidat ou encore du niveau de salaires de ses futurs

collègues. Cette absence de critères objectifs et transparents fait que certains collaborateurs ont l'impression que leur collègue est mieux payé de manière injustifiée.

La Cour a également constaté que tous les collaborateurs recevaient une augmentation de salaire identique (en pourcents) et une gratification du même montant (F1'500 en 2016 pour un 100%), indépendamment de leur performance ou de leur attitude. Ceci constitue une inégalité de traitement vis-à-vis des collaborateurs qui fournissent des prestations de bonne qualité et qui se comportent de manière diligente et loyale. Il en ressort que la commune ne montre aucune reconnaissance aux employés méritants, ce qui peut conduire à leur démotivation.

#### **Constat 4 : Absence de mesures correctives et de sanctions en cas de dysfonctionnements de collaborateurs**

Dans le cadre de la revue des dossiers du personnel, la Cour a constaté que plusieurs collaborateurs ont eu ou ont encore des comportements inappropriés. Ces derniers, qui sont non conformes à l'article 5 du statut (par exemple « *entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés et faciliter la collaboration entre ces personnes* ») n'ont pas fait systématiquement l'objet d'une sanction disciplinaire, contrairement à ce que prévoit l'article 10 du statut du personnel. De plus, ces collaborateurs reçoivent tout de même une gratification en fin d'année du même montant que leurs collègues alors que les dysfonctionnements perdurent.

Lorsque l'Exécutif décide d'agir, en informant le collaborateur qui dysfonctionne par un entretien ou un courrier, il va rarement jusqu'à prendre des mesures. Le fait de ne pas sanctionner des comportements inadéquats a plusieurs conséquences. D'une part, les problématiques ne sont pas réglées et les dysfonctionnements continuent, ce qui pèjore le climat de travail et peut avoir des conséquences sur les prestations rendues. D'autre part, l'image donnée aux autres collaborateurs qui se comportent correctement est néfaste. Enfin, les responsables RH se décrédibilisent en étant incapables d'exercer leurs responsabilités et démotivent l'ensemble des collaborateurs en donnant une forme de légitimation à ces comportements.

#### **Constat 5 : Appréciation divergente des compétences de l'Exécutif et du Conseil municipal**

Concernant le prêt au collaborateur, il ressort des dispositions légales et de l'analyse de la Cour que le Maire avait la compétence d'octroyer un tel prêt conformément aux dispositions de la LAC (art. 48 litt r)). De plus, il n'avait pas d'obligation de tenir informés ni les adjoints, ni le conseil municipal de sa décision selon les dispositions de la LAC (art. 44).

Cependant, les conditions d'octroi du prêt, à savoir un montant important de plusieurs dizaines de milliers de francs, une durée de remboursement étalée sur dix ans et une absence de garantie étaient de nature à faire courir un risque de défaut sur cet actif de la commune. Ce risque ne s'est pas réalisé car le prêt a été remboursé en mai 2017.

Concernant la demande du Conseil municipal sur des données à caractère personnel des collaborateurs, il ressort des dispositions légales et de l'analyse de la Cour que le Maire avait le droit, mais aussi le devoir de ne pas répondre favorablement à une telle requête conformément aux dispositions de la LIPAD. Dans ce cas, le Maire a agi dans l'intérêt de la commune et du personnel.

Cela étant constaté, les situations conflictuelles précitées mettent en exergue la difficulté du Maire à communiquer avec les adjoints et le Conseil municipal. Le fait qu'il se retranche derrière les dispositions légales plutôt que de donner des informations purement factuelles a conduit les adjoints

à se désolidariser du Maire devant le Conseil municipal et à une perte de confiance de ce dernier vis-à-vis du Maire. Cette attitude a abouti à une situation de blocage lors des séances de la commission des finances, celle-ci adressant systématiquement des préavis négatifs au Conseil municipal, et le Maire a fini par démissionner de son poste en juin 2017.

Ainsi, l'absence de communication du Maire avec ses adjoints et le Conseil municipal a été préjudiciable au bon fonctionnement des institutions de la commune pendant plusieurs mois. D'autre part, il n'est pas concevable que les membres d'un Exécutif ne communiquent pas entre eux alors que les dossiers sont de plus en plus imbriqués et qu'ils impliquent plusieurs politiques publiques (par ex. la construction de logements va influencer les activités sociales, scolaires, de voirie, etc.).

### 4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré parce que :

- Des décisions sont prises par les responsables sans concertation et/ou sans légitimité ;
- Les collaborateurs ne connaissent pas les rôles et responsabilités de leur hiérarchie ;
- Certains collaborateurs ont des comportements inappropriés ;
- Les mauvaises relations entre le Maire et le Conseil municipal ont bloqué le fonctionnement de la commune.

In fine, cette situation a péjoré le climat de travail, ce qui peut conduire à une baisse de la qualité des prestations. Les travaux de la Cour n'ont toutefois pas porté sur ce point.

Le **risque de conformité** est avéré parce que des collaborateurs ayant des comportements inappropriés ne sont pas sanctionnés, contrairement à ce que prévoit le statut du personnel.

Le **risque de contrôle** est avéré parce qu'il n'existe pas de surveillance ou de contrôles pour s'assurer que les décisions soient prises en conformité avec les dispositions légales et internes. Il tient également à l'absence de sanction ou du moins de mesures appropriées pour remédier aux comportements inappropriés constatés.

Le **risque d'image** est avéré parce que la gestion inappropriée des dysfonctionnements de certains collaborateurs donne une légitimité à ces derniers et décrédibilise la hiérarchie auprès de l'ensemble du personnel. De plus, l'absence de communication du Maire avec les adjoints et le Conseil municipal ternit l'image des autorités communales en démontrant qu'elles sont incapables de travailler pour les intérêts de la collectivité.

### 4.1.4. Recommandations

#### **Recommandation 1 (cf constat 1)**

La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de se répartir clairement les rôles et responsabilités en matière de ressources humaines et de s'y tenir. Il s'agit notamment, pour les processus clés, de définir les attributions des responsables et les voies hiérarchiques à respecter (responsable de service, secrétaire générale, Maire). En outre, il est nécessaire de communiquer cette répartition des attributions aux collaborateurs ainsi qu'aux autorités de la commune et de s'assurer de leur respect tant par les responsables que par les collaborateurs.

### **Recommandation 2 (cf constat 2)**

La Cour recommande à la Secrétaire générale de procéder à une analyse des besoins en matière de RH afin de s'assurer que l'allocation des ressources actuelles corresponde au volume d'activités des différents services. Cette analyse devra tenir compte de l'évolution à moyen terme de la population et des prestations à rendre qui seront en relation avec les projets de la commune, notamment de développements immobiliers.

La mise en œuvre de cette recommandation devrait s'articuler autour des étapes suivantes :

- Identifier les projets de la Mairie et les besoins en compétences, par exemple l'impact de la construction du projet Prés-Grange sur les politiques publiques ;
- Procéder à une analyse des postes actuels et définir s'il y a un écart entre le poste et les besoins stratégiques (projets) et opérationnels (activité actuelle) ;
- Définir les moyens d'obtenir les compétences (recrutement interne ou externe, formation, etc.).

### **Recommandation 3 (cf constat 3)**

La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de définir une politique salariale qui prenne en compte les composantes de la rémunération annuelle : salaire, gratification, autre, et qui définisse les modalités de sa détermination à toutes les étapes de la carrière du collaborateur. La politique salariale pourra comprendre notamment une grille salariale composée des fonctions (celles qui sont représentées dans les communes) et de fourchette de salaire. La grille des salaires sera utilisée pour fixer la rémunération en tenant compte du niveau de formation et de l'expérience du collaborateur.

Les conditions d'augmentation annuelle et d'obtention d'une gratification devront également être définies. Ceci permettra d'établir des règles équitables qui récompensent et motivent les meilleurs collaborateurs de la Mairie. Par exemple, il s'agira de définir les modalités d'attribution de la gratification en fonction de la réalisation d'objectifs communs et/ou d'objectifs individuels et d'exclure toute augmentation aux collaborateurs ayant des comportements inadéquats au sens du statut. Cette dernière mesure est un premier pas pour rétablir l'ordre légal et réglementaire parmi les collaborateurs ayant pris des libertés avec celui-ci.

Comme elle l'a fait avec les communes de Bellevue, Meinier, Puplinge et Troinex, la Cour propose au Maire et à la Secrétaire générale de rencontrer des maires ou des secrétaires généraux qui ont mis en place une politique de rémunération, notamment avec une grille des fonctions et des rémunérations, et de discuter des avantages d'une telle démarche.

### **Recommandation 4 (cf constat 4)**

Les comportements inadéquats doivent être traités rapidement et, si nécessaire, être sanctionnés. La Cour recommande à l'Exécutif de préciser dans une directive les étapes clés ainsi que les acteurs participant à la gestion et à la résolution des conflits.

De plus, il s'agira de confirmer par écrit la teneur des discussions, y compris les éventuelles conséquences en cas de récidive, et de mettre au dossier les courriers et autres documents y relatifs. Cela permettra également de disposer d'un historique dans les dossiers du personnel et de démontrer que la situation est gérée.

### **Recommandation 5 (cf constat 5)**

La Cour constate que tant le Maire que le Conseil municipal ont fondé la compétence d'octroi du prêt sur une interprétation différente d'une disposition légale (art. 30 al. 1 litt g LAC) qui, selon le Service de surveillance des communes, n'était pas applicable (art. 48 litt r LAC).

Dès lors, la Cour recommande aux autorités communales de faire appel systématiquement au Service de surveillance des communes lorsqu'il existe un doute quant à la compétence et à la disposition légale applicable.

De plus, lorsque les autorités communales ont à traiter d'opérations financières pour lesquelles elles ne disposent pas de connaissances suffisantes, la Cour leur recommande de recourir à des professionnels pour se faire conseiller.

Enfin, et comme l'avait proposé le Maire lors d'une séance du Conseil municipal, les autorités seraient bien inspirées de solliciter le SSCO pour qu'il leur dispense une formation portant sur les compétences de l'Exécutif et du Conseil municipal ; elle pourrait être illustrée par les faits intervenus dans la commune (octroi d'un prêt et demandes du Conseil municipal) et l'interprétation qu'en fait le SSCO.

Par ailleurs, à la date du rapport, la Cour a écrit au SSCO pour l'inviter à préciser dans une directive les modalités d'octroi de prêts que les communes font à leurs collaborateurs. En particulier, il s'agira de préciser les informations suivantes :

- La distinction entre une avance sur salaire et un prêt social ;
- Le montant maximum acceptable ;
- En cas d'exigence d'une garantie, la nature de celle-ci et le taux de couverture accepté ;
- La durée du prêt acceptable ;
- Les conditions de rémunération du prêt ;
- Les conditions de remboursement du prêt ;
- L'autorité compétente pour la décision d'octroi du prêt.

#### **4.1.5. Observations de l'audité**

Les recommandations 1 à 5 sont acceptées par l'audité sans observations particulières.

## 4.2. Documentation en matière de ressources humaines

### 4.2.1. Contexte

Selon les bonnes pratiques, le système de contrôle interne est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration.

Le modèle COSO<sup>13</sup> retient les éléments suivants comme composantes principales du système de contrôle interne :

- **L'environnement de contrôle** : il est constitué du cadre fonctionnel (qui se compose des outils et documents tels que directives, procédures ou cahiers des charges), des principes et des valeurs éthiques et d'intégrité qui influencent voire orientent l'organisation et son fonctionnement.
- **L'évaluation des risques** : les risques pouvant nuire à la réalisation des objectifs liés aux activités de l'organisation doivent faire l'objet d'une identification et évaluation régulière.
- **Les activités de contrôle** : il s'agit de l'ensemble des mesures, procédures et opérations mises en place pour limiter les risques et favoriser l'atteinte des objectifs définis par l'organisation.
- **L'information et la communication** : le système d'information et de communication doit garantir le bon fonctionnement du système de contrôle interne. Pour cela, il doit permettre de s'assurer que la qualité de l'information ainsi que son canal de diffusion sont fiables. Aussi, l'information doit être diffusée à un moment opportun et à l'ensemble des collaborateurs concernés.
- **La surveillance** : la hiérarchie doit s'assurer, par le biais de tests d'échantillonnage ou d'observations, de la réalisation des contrôles prévus par les quatre étapes ci-dessus. Les activités de suivi et les résultats y afférents, les mesures correctives y relatives et leur suivi doivent être documentés.

En matière d'atteinte d'objectifs, le modèle COSO indique que dans le cadre de la mission de l'organisation ainsi que de sa vision, la direction détermine des objectifs stratégiques, conçoit une stratégie et décline les objectifs qui en découlent à tous les niveaux de l'entité. Ce cadre de référence vise à aider l'organisation à atteindre ces objectifs que l'on peut classer dans les quatre catégories suivantes :

- Stratégique : objectifs stratégiques servant la mission de l'organisation ;
- Opérationnel : objectifs visant l'utilisation efficace et efficiente des ressources ;
- Reporting : objectifs liés à la fiabilité du reporting ;
- Conformité : objectifs de conformité aux lois et aux réglementations en vigueur.

Le SCI mis en place au sein de la commune de Corsier en matière de ressources humaines est largement informel. Au-delà des constats présentés au chapitre 4.1, les constats qui suivent illustrent les problématiques que génère un environnement contrôle défaillant.

### **Santé au travail**

Conformément à l'article 6 de la loi sur le travail, l'employeur est tenu d'assurer la protection de la santé des travailleurs. L'article 2 de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail précise cette exigence

---

<sup>13</sup> Le modèle COSO est le cadre intégré de contrôle interne publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux États-Unis. Il est l'un des modèles de référence tant du secteur privé que public et définit globalement le contrôle interne comme "un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes : efficacité et efficience des opérations ; fiabilité des rapports financiers ; respect des législations et réglementations en vigueur". Ce modèle a été mis à jour en 2013 pour tenir compte des risques émergents (la cyber-criminalité, le cloudcomputing, etc.)

selon laquelle « l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé et de garantir la santé physique et psychique des travailleurs ».

Dans le canton de Genève, c'est l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail qui s'assure que les employeurs respectent les dispositions légales. Il vérifie l'existence et l'application de mesures de prévention et de gestion des risques psychosociaux, ces derniers étant définis comme suit : « les risques psychosociaux sont des risques induits par l'activité elle-même ou générés par l'organisation et les relations de travail, recouvrant des risques professionnels d'origine et de nature variées qui mettent en jeu l'intégrité physique et la santé mentale des employé-e-s »<sup>14</sup>.

L'État de Genève dispose d'un groupe de confiance qui se charge de la mise en œuvre et de la bonne application du dispositif de la protection de la personnalité. Les communes ont la possibilité d'adhérer au groupe de confiance de l'État et de bénéficier d'une aide dans le cadre de la gestion des conflits relationnels au travail ainsi que du traitement des situations pouvant constituer une atteinte à la personnalité.

## 4.2.2. Constats

### **Constat 6 : Absence de description des processus clés en matière de ressources humaines**

La Cour constate qu'il n'existe pas de description des processus clés liés à la gestion des ressources humaines. Il n'y a ainsi pas de documents de référence quant aux actions à mener par les responsables des ressources humaines dans le cadre par exemple du recrutement, de la fixation de la rémunération ou encore de l'évaluation annuelle des collaborateurs. De plus, la gestion opérationnelle des ressources humaines n'est pas documentée par le Maire ou la Secrétaire générale. Ainsi, aucun document ne formalise, entre autres, l'analyse des évaluations des candidats à l'engagement, l'évaluation annuelle des collaborateurs ou encore la détermination des salaires des nouveaux collaborateurs.

Cette absence de documentation débouche sur des modes opératoires et des prises de décisions variables qui ne garantissent pas le respect du principe d'égalité de traitement, ni la traçabilité et la transmission d'informations.

De plus, la Cour relève que les dispositions de la loi sur le travail en matière de santé ne sont pas appliquées. En effet, il n'existe ni mesures de prévention ni directives de gestion des risques psychosociaux.

### **Constat 7 : Absence de systématique dans la remise aux collaborateurs des documents encadrant les ressources humaines**

La Cour constate que les documents existants ne sont pas communiqués de manière systématique et officielle. Une majorité des collaborateurs entendus par la Cour indique ne pas avoir reçu ou ne pas se souvenir avoir reçu le statut du personnel et la charte éthique. Ainsi, les responsables des ressources humaines ne sensibilisent pas suffisamment les collaborateurs aux aspects de ressources humaines et, plus généralement, à la culture d'entreprise.

---

<sup>14</sup> [https://www.ge.ch/sante-travail/publications/doc/rps\\_recommandations.pdf](https://www.ge.ch/sante-travail/publications/doc/rps_recommandations.pdf)

### **Constat 8 : Absence de descriptif des modalités d'octroi de la gratification annuelle**

L'octroi éventuel d'une gratification est mentionné dans le contrat de travail, mais ses modalités d'attribution ne sont prévues dans aucun document, en particulier pas dans le statut du personnel. Tous les collaborateurs reçoivent cette gratification en fin d'année, quels que soient leur engagement et la qualité de leur travail. Dès lors, la gratification n'est pas perçue comme un élément variable et motivateur par les collaborateurs, mais comme un dû.

### **Constat 9 : Absence de documentation lors de comportements inappropriés de collaborateurs**

La Cour constate que la documentation liée à la gestion de collaborateurs qui ne respectent pas le statut ou la loi est lacunaire. Les dossiers des collaborateurs ne contiennent que peu d'informations à ce sujet et c'est au travers de définition d'objectifs, par exemple « garder son calme », ou encore sur la copie de courriers demandant au collaborateur de cesser « d'hurler » sur ses collègues que la Cour a pu identifier des dysfonctionnements.

Ainsi, aucun document ne permet de soutenir les décisions d'agir ou non de l'Exécutif et de la Secrétaire générale, ce qui peut conduire à des inégalités de traitement, une démotivation des collaborateurs et plus généralement à la décredibilisation des responsables des ressources humaines. En outre, il en résulte une perte d'information dans les dossiers des collaborateurs.

## **4.2.3. Risques découlant des constats**

Le **risque opérationnel** tient au fait que les responsables puissent prendre des décisions qui soient différentes à chaque cas et déboucher sur des inégalités de traitement. Il tient également au fait que les collaborateurs ayant des comportements inappropriés ne font pas l'objet de rappels à l'ordre par la hiérarchie, ce qui péjore le climat de travail et, potentiellement, la qualité des prestations. Finalement, le manque de documentation ne garantit pas une suppléance des fonctions dans un délai raisonnable.

Le **risque de contrôle** tient au fait qu'il est impossible de s'assurer que les décisions soient prises en conformité avec les dispositions internes. Il tient également au processus de recrutement qui, n'étant pas documenté, ne permet pas de s'assurer que le candidat choisi n'a pas été avantagé par la personne en charge du recrutement.

Le **risque de conformité** est avéré parce que des collaborateurs qui ont des comportements inappropriés ne sont pas sanctionnés conformément au statut du personnel. En outre, l'absence de documentation suffisante pourrait constituer une difficulté à prouver les motifs de la décision en cas de résiliation des relations de travail par la commune. Finalement, les dispositions de la loi sur le travail relatives à la santé au travail ne sont pas prises en compte par l'Exécutif.

## 4.2.4. Recommandations

### **Recommandation 6 (cf constat 6)**

Selon le nouvel art. 125 de la loi sur l'administration des communes (LAC), voté le 3 juin 2016, les communes doivent instaurer un système de contrôle interne. Ce nouvel article entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Ce dernier vise à<sup>15</sup> :

- a) *assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur;*
- b) *assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations;*
- c) *gérer les risques découlant de l'activité de l'entité.*

Dès lors, la Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de Corsier de rédiger les procédures clés suivantes en indiquant les rôles et responsabilités des acteurs, les documents et contrôles clés :

- Recrutement ;
- Processus d'évaluation des collaborateurs ;
- Gestion des conflits ;
- Gestion des absences (vacances et maladie).

Par ailleurs, la Cour invite l'Exécutif à mettre en place rapidement des mesures visant à se conformer aux dispositions légales relatives à la santé au travail des collaborateurs. A cet effet, la Cour renvoie à l'OCIRT qui a émis des recommandations pour la mise en place d'un dispositif de prévention des risques psychosociaux dont le Maire et la Secrétaire générale pourraient s'inspirer<sup>16</sup>.

Dans le cadre de ce dispositif, la Cour rend également attentif le Maire qu'il doit désigner une personne de confiance à laquelle les collaborateurs peuvent s'adresser en premier lieu. Là encore, les recommandations de l'OCIRT définissent un cadre pour cette fonction. L'opportunité d'adhérer au groupe de confiance de l'Etat de Genève pourra être examinée.

### **Pistes et modalités de mise en œuvre de procédures**

Il s'agira par exemple en matière de recrutement de :

- Définir qui pilote le processus et quelles informations sont communiquées aux autorités et au personnel ;
- Qui et sous quelle forme est réalisée l'analyse des besoins et des ressources ;
- Quels sont les canaux utilisés pour diffuser les annonces (publication en interne d'abord, ensuite via les médias) ;
- Qui sélectionne et formalise le choix dans candidats retenus.

En matière d'évaluation annuelle, il s'agira de :

- Déterminer l'implication du collaborateur dans le processus (auto-évaluation) ;
- Formaliser les éléments discutés lors de l'entretien, y compris les mesures d'amélioration proposées sous la forme d'objectifs et de délais de réalisation ;
- Établir un lien entre l'évaluation et la rémunération / gratification du collaborateur ;
- Prévoir le principe de gratification dans le statut de la commune et définir les modalités d'octroi dans une directive.

---

<sup>15</sup> Loi 11787 modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC)

<sup>16</sup> [https://www.ge.ch/sante-travail/publications/doc/rps\\_recommandations.pdf](https://www.ge.ch/sante-travail/publications/doc/rps_recommandations.pdf)

### **Recommandation 7 (cf constat 7)**

La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de s'assurer que tous les documents existants en matière de ressources humaines sont à jour et complets. Ensuite, ils devront en remettre un exemplaire aux collaborateurs.

### **Recommandation 8 (cf constat 8)**

La Cour recommande au Maire d'inscrire dans les dispositions d'exécution prévues par l'art. 11 al. 2 du statut du personnel les modalités d'octroi de la gratification (par ex. basée sur l'évaluation annuelle totalement ou partiellement, la réalisation d'objectifs).

### **Recommandation 9 (cf constat 9)**

La procédure de traitement des dysfonctionnements devra être communiquée à l'ensemble des collaborateurs. Il s'agira de décrire au minimum les étapes, les personnes et les documents nécessaires à la réalisation des éléments suivants :

- Médiation entre le collaborateur et les responsables RH ;
- Avertissement (en cas de non-atteinte des objectifs définis lors de la médiation et définition des sanctions auxquelles le collaborateur s'expose) ;
- Sanction (application des sanctions en cas de statu quo ou aggravation de la situation).

Concernant la formalisation des décisions et action des responsables des ressources humaines, il s'agira de documenter de manière systématique les éléments clés de la gestion des RH. Par exemple, concernant la gestion des conflits, il sera nécessaire de constituer un dossier de suivi afin de s'assurer que toutes les mesures et actions prises soient connues et validées par les parties prenantes et que les risques de non-conformité au statut et aux lois soient identifiés et les conséquences mesurées.

## **4.2.5. Observations de l'audité**

Les recommandations 6 à 9 sont acceptées par l'audité sans observations particulières.

## 4.3. Gestion opérationnelle des ressources humaines

### 4.3.1. Contexte

Pour être efficaces, les activités liées à la gestion des ressources humaines doivent être réalisées avec diligence. La maîtrise de ces processus et des risques liés dépend non seulement de l'environnement de contrôle décrit au chapitre 4.2.1, mais également des activités de contrôle qui sont « *l'ensemble des mesures, procédures et opérations mises en place pour limiter les risques et favoriser l'atteinte des objectifs définis par l'organisation* ».

En matière de RH, l'ensemble des activités de contrôle sont réalisées par la Secrétaire générale.

#### **Tenue des dossiers et fichiers**

Le dossier personnel est un ensemble de données concernant un employé qui sert en premier lieu à identifier les collaborateurs. Pour ce faire, il faut disposer de leurs données personnelles complètes ainsi que de certaines informations sur leur famille, pour pouvoir examiner leur droit aux allocations familiales, par exemple. Il faut aussi savoir à quelles conditions les employés ont été engagés afin de pouvoir reconstituer la manière dont un employeur s'est acquitté de ses devoirs. Les dossiers personnels contiennent des données sensibles et ils ne doivent pas être communiqués à des tiers. Il faut donc s'assurer qu'un nombre limité de personnes aient accès aux dossiers. Ceux-ci doivent par conséquent être conservés sous clef. Il faut aussi prévoir des sécurités contre la perte de données. De plus, si les dossiers sont en version électronique, ils doivent être protégés des personnes non autorisées par un verrouillage ad hoc.<sup>17</sup>

La Cour a procédé à plusieurs tests de détail relatifs à la tenue des dossiers du personnel, du fichier des vacances et du fichier des heures supplémentaires. Pour les dossiers du personnel, la Cour a passé en revue tous les dossiers papier des collaborateurs employés au moment de l'audit en vérifiant s'ils étaient complets, à jour et tenus de manière ordonnée.

Pour les vacances, l'article 28 du statut du personnel précise que : « La Commune de Corsier fixe la date des vacances en tenant compte des désirs des employés dans la mesure compatible avec la bonne marche de l'administration ». En pratique, chaque collaborateur doit annoncer à la Secrétaire générale ses périodes de vacances de l'année. Pour ce faire, il remplit en début d'année une fiche "vacances" qui mentionne son droit pour la période (y compris le solde de l'année précédente). La Secrétaire générale valide par sa signature les demandes des collaborateurs. Elle doit également remplir cette fiche et la signer pour elle-même. La Cour a vérifié que le fichier des vacances correspondait aux fiches "vacances" des collaborateurs sélectionnés, que les fiches vacances étaient validées par la Secrétaire générale, et que le droit aux vacances était calculé et reporté correctement.

Conformément à la « directive sur la gestion des heures supplémentaires du personnel de la commune de Corsier », les heures supplémentaires peuvent être récupérées si elles ont été validées par la Secrétaire générale et le chef de service, et pour autant que la demande ait été faite avant de les effectuer. Sur la base des tests, la Cour relève que les heures supplémentaires sont peu nombreuses. La Cour a vérifié que les fiches d'heures supplémentaires étaient validées par le responsable du service et la Secrétaire générale.

---

<sup>17</sup> 2017 WEKA Business Media AG, Zürich - Dossier personnel : Des informations sensibles

### **Entretien annuel des collaborateurs**

L'entretien annuel est une procédure orale entre un collaborateur et son supérieur hiérarchique dont l'objectif est de dresser un bilan de la période écoulée et de définir les objectifs d'évolution de la période à venir.

Trois fonctions sont attribuées à l'entretien annuel :

- Une fonction de dialogue entre deux personnes. L'entretien est avant tout un moyen de communication. L'expression orale offre de nombreux avantages par rapport à une communication écrite : liberté d'expression, nuances, présence physique des interlocuteurs ;
- Une fonction de résolution de problèmes : en prenant le temps d'en discuter, en dehors du cadre de réunions de travail habituelles ;
  - Une fonction d'amélioration de la gestion des ressources humaines en :
    - décelant les potentialités du collaborateur, ses souhaits d'évolution, ses besoins de formation ;
    - clarifiant ce que le supérieur hiérarchique attend de son collaborateur pour l'année à venir ;
    - définissant des objectifs et en lui attribuant les moyens correspondants.

À Corsier, un entretien annuel a lieu en fin d'année en présence du Maire, de la Secrétaire générale et du collaborateur, au cours duquel est discutée, entre autres points, l'évaluation annuelle des performances (atteinte ou non des objectifs, points de satisfaction ou d'amélioration, mesures correctives, besoin de formation). La fixation d'objectifs est formalisée dans un courrier alors que l'évaluation de l'atteinte de ceux-ci ne l'est pas.

### **4.3.2. Constats**

#### **Constats 10 : Tenue des dossiers des collaborateurs inadéquate**

La Cour a constaté que les dossiers du personnel ne sont pas gérés de manière satisfaisante. En effet :

- Ils sont tenus à la fois sous format papier et électronique, mais aucun des deux supports ne contient l'intégralité des données ;
- Il n'y pas de structure définie avec, par exemple des répertoires liés à l'engagement, à l'évaluation annuelle, aux absences pour maladie et accident, etc. ;
- La plupart d'entre eux comportent des documents à deux ou plusieurs exemplaires ;
- Des documents signés sont conservés alors que, selon la Secrétaire générale, ils n'ont pas été envoyés aux collaborateurs. Il s'agit notamment de courriers relatifs à des comportements inappropriés.

Il en résulte qu'il est impossible de suivre l'évolution d'un collaborateur au service de la commune faute d'une documentation exhaustive.

#### **Constat 11 : Environnement de contrôle inefficace**

Dans le cadre des tests, la Cour a constaté que l'environnement de contrôle n'est pas satisfaisant au vu des éléments suivants :

- Certaines fiches mensuelles de salaire comportent des erreurs. Par exemple, le taux d'activité indiqué sur les fiches de salaires ne correspond pas à la lettre d'engagement ; cela n'a toutefois pas eu d'impact financier ; Le fichier des heures supplémentaires et des vacances est incomplet et n'est pas tenu à jour. Il manque, par exemple, une collaboratrice ;
- Le droit aux vacances d'un collaborateur a été calculé de manière erronée ;

- Les vacances prises par les collaborateurs ne font pas systématiquement l'objet d'une demande formelle et validées par la Secrétaire générale ;
- En 2015 et 2016, deux collaboratrices ont bénéficié de congés payés pendant l'ensemble des vacances scolaires alors que leur lettre d'engagement ne le prévoyait pas. Cette pratique a été autorisée par le Maire. Dès 2017, la situation légale a été rétablie, les collaboratrices bénéficiant des mêmes droits aux vacances que les autres collaborateurs.

Il ressort de ces exemples qu'aucun contrôle n'est effectué sur le travail du collaborateur en charge des salaires, ni sur celui de la Secrétaire générale, ce qui conduit à des erreurs.

### **Constat 12 : Fixation d'objectifs pas adéquate**

Les objectifs annuels des collaborateurs ne sont pas toujours définis de manière adéquate (précis, mesurables, compréhensibles). En effet, ils consistent le plus souvent en des mesures correctives face à un comportement inadéquat. A titre d'exemple :

- « Garder votre calme et le respect d'autrui en toute circonstance » ;
- « La collaboration harmonieuse avec le responsable de... » ;
- « Collaborer avec ses collègues pour divers travaux nécessitant plusieurs personnes » ;
- « Maîtrise des véhicules communaux utilisés pour éviter les accrochages ».

Ces objectifs ne sont pas en lien avec une politique des ressources humaines et un plan d'action qui lui serait lié, mais ils correspondent à des éléments de base, tels que la loi ou le statut, que tout collaborateur devrait respecter.

D'autres objectifs confiés sont d'une réalisation complexe et difficilement mesurable ; par exemple, la mise en place d'une gestion dématérialisée des factures a été attribuée comme objectif individuel à plusieurs collaborateurs, alors que la mise en place d'un tel processus demande l'implication de l'ensemble des services de la Commune, et probablement l'aide d'un mandataire externe.

### **Constat 13 : Évaluation annuelle des collaborateurs pas formalisée**

Le processus d'évaluation des collaborateurs n'est pas adéquat. En effet, il n'existe aucun document qui permet aux collaborateurs et aux responsables hiérarchiques de préparer et de conduire la séance d'évaluation. De même, à l'issue de la séance, aucune synthèse des décisions n'est établie pour valider une compréhension réciproque de ce qui est ressorti. Il est ainsi impossible de :

- S'assurer de passer en revue ou de discuter de tous les thèmes importants (cahier des charges, besoins en formation, volonté d'évoluer, qualité de l'engagement, propositions du collaborateur en matière d'organisation, etc.) ;
- Disposer d'un document accepté par tout le monde qui fasse référence ;
- Faire un suivi de l'évolution du collaborateur au sein de la commune tout au long de sa carrière, en consultant les évaluations annuelles.

Le Maire a indiqué à la Cour qu'il établissait des fiches manuscrites à l'issue des entretiens pour chaque collaborateur et qu'il allait les remettre dans les dossiers personnels de chacun d'entre eux. Au moment des tests, cela n'avait pas été fait.

### 4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré parce que :

- Les objectifs sont essentiellement liés au comportement des collaborateurs alors qu'ils devraient être déterminés afin d'améliorer la qualité des prestations ;
- L'octroi de vacances supplémentaires a constitué pendant deux ans une inégalité de traitement et une perte de ressources pour la commune ;
- La hiérarchie ne mène pas à terme le processus de fixation d'objectifs et d'évaluation, ce qui le rend inefficace et nuit à la crédibilité de la hiérarchie qui ne dispose pas d'éléments factuels pour prendre des mesures correctrices.

Le **risque de contrôle** est avéré par le fait que des dossiers et des fichiers ne sont pas revus par un responsable hiérarchique, ce qui conduit à des erreurs non détectées.

Le **risque d'image** tient au fait que les collaborateurs, qui ont le droit de consulter leur dossier, pourraient contester le bien-fondé de celui-ci qui, pour certains, contient des projets de courriers non envoyés.

Le **risque de conformité** est avéré du fait du non-respect du statut du personnel et des directives internes en matière de tenue des dossiers et des fichiers en lien avec les ressources humaines. Il ressort également de l'octroi de vacances supplémentaires à des collaborateurs en violation du statut du personnel.

### 4.3.4. Recommandations

#### **Recommandation 10 (cf constats 10 et 11)**

La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de renforcer l'environnement de contrôle de la gestion courante des processus liés aux ressources humaines. Il s'agira de mettre en place une organisation et des contrôles sur certains éléments clés tels que :

- L'organisation et la tenue des dossiers du personnel, ainsi que les contrôles mis en place pour vérifier la qualité des dossiers ;
- Choix entre la gestion électronique ou la gestion papier des dossiers du personnel. Si les deux sont conservées, s'assurer qu'une des deux formes comprenne l'intégralité des documents et qu'elle serve de dossier de référence ;
- Vérification de l'application des procédures de gestion des heures supplémentaires et des vacances ;
- Vérification du respect du statut du personnel.

Comme déjà mentionné, le nouvel art. 125 de la LAC, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, impose aux communes d'instaurer un système de contrôle interne. Dans cette démarche, la commune pourrait s'inspirer des documents établis par la Cour des comptes qui sont publiés sur son site internet<sup>18</sup>.

#### **Recommandation 11 (cf constat 12)**

La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de s'assurer que les objectifs annuels des collaborateurs soient cohérents et en relation avec les activités ou projets stratégiques de la Mairie.

---

<sup>18</sup> <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Outils-1/Bonnes-pratiques-en-matiere-de-gestion-des-ressources-humaines.html>

De plus, les objectifs individuels ou collectifs doivent être conformes aux bonnes pratiques. Ils doivent ainsi être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définis dans le temps. Chaque objectif fera l'objet d'une cible, soit un résultat attendu, et d'un indicateur. Lors de la fixation des objectifs, chacun d'entre eux doit être discuté avec le collaborateur afin de s'assurer que l'attente de la Mairie est comprise et que les moyens à disposition du collaborateur sont suffisants.

### **Recommandation 12 (cf constat 13)**

La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de créer un document d'évaluation pour chaque collaborateur. Ce document doit au minimum permettre aux responsables des ressources humaines et au collaborateur de préparer, discuter et formaliser les activités suivantes :

- Dresser un bilan de la période écoulée (qualité des prestations, adéquation des compétences, qualité de la collaboration, etc.) ;
- Lister les principales réussites et difficultés rencontrées par le collaborateur dans la réalisation de son activité courante et dans l'atteinte de ses objectifs ;
- Identifier des points d'amélioration qui concernent aussi bien le savoir-faire que le savoir-être du collaborateur ;
- Définir des mesures permettant au collaborateur de s'améliorer, par exemple par le biais de formations ;
- Recueillir l'avis du collaborateur sur son environnement de travail (tâches confiées, volume de travail, outils à disposition, climat de travail, niveau de communication, etc.) ;
- Définir les objectifs pour la période suivante.

Cela permettra notamment d'améliorer les échanges avec les collaborateurs et de faire un suivi formel de l'évolution des collaborateurs.

Dans le cadre de ses travaux, la Cour a rencontré quatre communes du canton qui toutes disposent d'un formulaire d'évaluation de fin d'année, dont le Maire et la Secrétaire générale de la commune de Corsier pourraient s'inspirer.

### **4.3.5. Observations de l'audité**

Les recommandations 10 à 12 sont acceptées par l'audité sans observations particulières.

## 5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

Les travaux réalisés par la Cour font apparaître des lacunes importantes en matière de gestion des ressources humaines.

La situation que connaît actuellement la commune, et ce depuis plusieurs mois, voire années, résulte de différents éléments qui vont au-delà du strict domaine des ressources humaines :

La gravité de la désorganisation en matière de ressources humaines qui existe depuis plusieurs années et qui a conduit, notamment, à ce que les collaborateurs ne soient pas encadrés de manière adéquate (par ex. en matière de formation, de conflits ou encore de comportement) et que le climat général de travail au sein de l'administration communale soit mauvais. Faute d'un encadrement adéquat, il en est résulté pour certains d'entre eux des conséquences graves telles que des arrêts maladie de longue durée ou des départs précipités.

Les difficultés rencontrées par la commune dans divers domaines (gestion des ressources humaines, respect des dispositions légales) et qui ont déjà fait l'objet pour certaines d'entre elles de constats relevés par la Cour dans un examen sommaire et dans un rapport, publiés respectivement en 2011 et en 2013.

Le fait que ce soit les mêmes personnes qui soient concernées par les insuffisances relevées en matière de gestion depuis plusieurs années (voir chapitre 3.1). De ce fait, la Cour émet des doutes quant à leur capacité et à leur réelle volonté de transformer la gestion et les modes opératoires nécessaires au bon fonctionnement de la commune.

La perte de confiance entre les membres des autorités s'est traduite par un excès d'individualisme et par une rétention d'informations. La passivité de la hiérarchie et de l'autorité a conduit à des situations de blocage de l'activité législative (par ex. retard dans l'approbation du budget 2017), jusqu'à la démission du Maire intervenue en juin 2017.

Les ressources humaines, quelle que soit la taille de la collectivité publique, doivent être pilotées pour plusieurs raisons. D'abord, la part des charges de personnel dans le budget est très élevée puisqu'elle correspond à plus de 20% de celui-ci. En outre, ces charges ne cessent d'augmenter, ce qui constitue une pression forte sur les dépenses de la commune. D'autre part, les politiques publiques traitées par les communes se complexifient et nécessitent de plus en plus de compétences particulières (par ex. en matière d'aménagement du territoire, de construction de logements, de politique sociale) que les collaborateurs en place n'ont pas forcément. Ensuite, les citoyens contribuables veulent être sûrs que les fonds publics mis à disposition de la collectivité publique soient utilisés de manière adéquate et, surtout, sans gaspillage. Enfin, pour que la conduite des ressources humaines soit réussie, elle doit être partagée entre le Maire, les adjoints, le/a Secrétaire général/e et dans une moindre mesure par les responsables de service.

Dès lors, outre celles déjà émises dans le chapitre 4, la Cour a rédigé des recommandations qui visent à améliorer et renforcer la gestion des ressources humaines, autant pour le bien-être des collaborateurs que pour la qualité du pilotage des RH par les autorités et le responsable de l'administration, ou encore pour les citoyens de la commune au travers des prestations qui leur sont délivrées.

### **Recommandation 13**

La Cour recommande à l'Exécutif de définir une politique des ressources humaines qu'il entend conduire. Celle-ci est importante car elle permet, notamment de :

- Communiquer les valeurs et les attentes des autorités quant à la manière de procéder dans la commune ;
- Respecter la législation existante (lois, règlements et directives) ;
- Favoriser le traitement équitable des collaborateurs et garantir la transparence ;
- Aider les responsables des ressources humaines à prendre des décisions cohérentes, uniformes et prévisibles.

A titre d'exemple, l'État de Genève a établi un document<sup>19</sup> qui décrit les valeurs (respect des personnes, reconnaissance de la diversité, sens du service public, esprit d'équipe et communication) et les principes de gestion (attirer et garder à son emploi des personnes compétentes, exiger des managers un engagement constant envers leurs collaborateurs, responsabiliser et déléguer, rechercher la simplicité, promouvoir l'initiative et reconnaître le droit à l'erreur) qu'il entend poursuivre en matière de ressources humaines.

En règle générale, il faut suivre les étapes pour l'élaboration de politiques<sup>20</sup> :

- 1e étape : Établir le besoin d'une politique ;
- 2e étape : Déterminer le contenu des politiques ;
- 3e étape : Rédiger l'ébauche des politiques
- 4e étape : Rédiger les procédures ;
- 5e étape : Faire réviser les politiques par l'Exécutif ;
- 6e étape : Approuver les politiques ;
- 7e étape : Mettre en œuvre les politiques ;
- 8e étape : Réviser et mettre à jour les politiques ;
- 9e étape : Communiquer les changements aux politiques.

Il est bien entendu que le document devra être adapté à la taille de l'administration de la commune.

### **Recommandation 14**

La Cour recommande à l'Exécutif de se doter d'outils de pilotage qui peuvent prendre la forme de tableaux de bord avec, par exemple, les informations suivantes :

- Évolution de la masse salariale, dont la part fixe et la part variable ;
- Comparaison entre la masse salariale effective et celle budgétée ;
- Évolution du nombre de collaborateurs, également exprimé en ETP ;
- Détermination du taux d'absence, en l'expliquant par les causes (accidents, maladie de courte et longue durée, autre cause) ;
- Nombre de jours de formation effectif avec les formations prévues ;
- Nombre de jours de vacances pris et restant à prendre, de manière à planifier les absences.

La périodicité à laquelle les informations seront préparées dépendra des besoins des utilisateurs ; toutefois, l'établissement des données tous les trimestres paraît être adéquat.

---

<sup>19</sup> [http://ge.ch/etat-employeur/media/site\\_etat-employeur/files/imce/documents/a\\_telecharger/valeurs\\_et\\_principes\\_de\\_gestion.pdf](http://ge.ch/etat-employeur/media/site_etat-employeur/files/imce/documents/a_telecharger/valeurs_et_principes_de_gestion.pdf)

<sup>20</sup> <http://hrcouncil.ca/info-rh/politiques-elaborer.cfm>

Ce tableau de bord devrait être discuté entre les membres de l'Exécutif et être présenté, au besoin, au Conseil municipal afin de l'informer de l'évolution des ressources humaines.

### **Recommandation 15**

La Cour recommande à l'Exécutif de mettre en place des modes opératoires entre ses membres définissant notamment :

- Les modes de communication (durant les séances administratives et surtout hors celles-ci) ;
- Les sujets qui sont à traiter en séance administrative (établissement d'un ordre du jour et d'un procès-verbal) ;
- La répartition des tâches entre les membres et le/la Secrétaire général/e et le respect de ladite répartition ;
- La transmission des informations par l'Exécutif au Conseil municipal, tout en s'assurant du respect des limites d'intervention de ce dernier dans la gestion du premier, conformément aux dispositions légales et aux bonnes pratiques.

### **Recommandation 16**

La Cour recommande au nouveau Maire d'évaluer la fonction du poste de secrétaire général et de s'assurer que la personne en place est en mesure d'effectuer les activités suivantes qui sont indispensables pour remédier à la situation actuelle :

- Disposer des aptitudes à diriger et conduire une équipe de 15 personnes et à créer un climat de confiance et de respect (être bon communicateur et bon médiateur, incarner des valeurs positives et exemplaires, se montrer bienveillant et juste) ;
- Rédiger des documents encadrant la gestion des RH en prenant en compte les principes de transparence, d'égalité de traitement, de respect des collaborateurs, de respect de la confidentialité ;
- Assurer la qualité des dossiers et fichiers relatifs aux aspects de ressources humaines ;
- Rétablir les voies hiérarchiques de manière claire en définissant quelles sont les compétences des acteurs et cas échéant, prendre des sanctions en cas de violation ;
- Formaliser et exécuter les décisions prises envers les collaborateurs.

### **Pistes et modalités de mise en œuvre des recommandations**

Les constats de la Cour et les recommandations proposées doivent conduire les autorités communales à prendre des mesures concrètes et rapides afin de se conformer aux dispositions légales et de disposer des informations leur permettant de garantir une gestion des ressources humaines empreinte de respect, d'égalité de traitement, de transparence, mais aussi de rigueur et d'intégrité.

Il faut cependant garder à l'esprit que la mise en œuvre de ces recommandations doit être associée à une volonté de collaboration et de transparence afin de rétablir un lien de confiance entre les autorités, les responsables RH et les collaborateurs. Il sera ainsi nécessaire de communiquer, d'expliquer aux collaborateurs ces nouvelles modalités de fonctionnement ainsi que leurs implications et de mettre en place des mesures d'accompagnement au changement.

Pour s'assurer de l'application des mesures mises en place, il est nécessaire que les autorités communales puissent s'appuyer sur le/la secrétaire général(e) et les collaborateurs/collaboratrices de l'administration communale chargés de mettre en œuvre les mesures prises. Cela implique que l'Exécutif définisse clairement les documents qui devront être établis par le/la secrétaire général/e, tels que les tableaux de bord ou les procédures ; qu'il approuve ensuite formellement ces documents

et qu'il s'assure de leur mise en œuvre, en veillant notamment à ce que des contrôles soient effectués de manière régulière.

La conduite du changement pourrait être réalisée avec l'appui d'un mandataire externe auquel l'Exécutif pourrait demander un rapport régulier sur l'avancement des travaux ainsi que le respect des décisions prises et des mesures mises en place.

## **5.1. Observations de l'audité**

Les recommandations 13 à 16 sont acceptées par l'audité sans observations particulières.

## 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No 123 Corsier – Gestion des Ressources Humaines	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>21</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b><u>Recommandation 1</u></b>            La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de se répartir clairement les rôles et responsabilités en matière de ressources humaines et de s'y tenir. Il s'agit notamment, pour les processus clés, de définir les attributions des responsables et les voies hiérarchiques à respecter (responsable de service, secrétaire générale, Maire). En outre, il est nécessaire de communiquer cette répartition des attributions aux collaborateurs ainsi qu'aux autorités de la commune et de s'assurer de leur respect tant par les responsables que par les collaborateurs.</p>	3 = Significatif	Maire et SG	31.12.17	
<p><b><u>Recommandation 2</u></b>            La Cour recommande à la Secrétaire générale de procéder à une analyse des besoins en matière de RH afin de s'assurer que l'allocation des ressources actuelles corresponde au volume d'activités des différents services. Cette analyse devra tenir compte de l'évolution à moyen terme de la population et des prestations à rendre qui seront en relation avec les projets de la commune, notamment de développements immobiliers.</p>	3 = Significatif	Exécutif avec appui extérieur	31.03.18	
<p><b><u>Recommandation 3</u></b>            La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de définir une politique salariale qui prenne en compte les composantes de la rémunération annuelle : salaire, gratification, autre, et qui définisse les modalités de sa détermination à toutes les étapes de la carrière du collaborateur.</p> <p>Les conditions d'augmentation annuelle et d'obtention d'une gratification devront également être définies. Ceci permettra d'établir des règles équitables qui récompensent et motivent les meilleurs collaborateurs de la Mairie.</p>	4 = Majeur	Exécutif avec appui extérieur	31.12.17	
<p><b><u>Recommandation 4</u></b>            Les comportements inadéquats doivent être traités rapidement et, si nécessaire, être sanctionnés. La Cour recommande à l'Exécutif de préciser dans une directive les étapes clés ainsi que les acteurs participant à la gestion et à la résolution des conflits.</p> <p>De plus, il s'agira de confirmer par écrit la teneur des discussions, y compris les éventuelles conséquences en cas de récurrence, et de mettre au dossier les courriers et autres documents y relatifs.</p>	3 = Significatif	Exécutif	31.12.17	

<sup>21</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur

No 123 Corsier – Gestion des Ressources Humaines	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>21</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 5</b></p> <p>La Cour recommande aux autorités communales de faire appel systématiquement au Service de surveillance des communes lorsqu'il existe un doute quant à la compétence et à la disposition légale applicable.</p> <p>De plus, lorsque les autorités communales ont à traiter d'opérations financières pour lesquelles elles ne disposent pas de connaissances suffisantes, la Cour leur recommande de recourir à des professionnels pour se faire conseiller.</p> <p>Enfin, et comme l'avait proposé le Maire lors d'une séance du Conseil municipal, les autorités seraient bien inspirées de solliciter le SSCO pour qu'il leur dispense une formation portant sur les compétences de l'Exécutif et du Conseil municipal ; elle pourrait être illustrée par les faits intervenus dans la commune (octroi d'un prêt et demandes du Conseil municipal) et l'interprétation qu'en fait le SSCO.</p>	3 = Significatif	Exécutif	31.03.18	
<p><b>Recommandation 6</b></p> <p>La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de rédiger les procédures clés suivantes en indiquant les rôles et responsabilités des acteurs, les documents et contrôles clés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recrutement ;</li> <li>• Processus d'évaluation des collaborateurs ;</li> <li>• Gestion des conflits ;</li> <li>• Gestion des absences (vacances et maladie).</li> </ul> <p>Par ailleurs, la Cour invite l'Exécutif à mettre en place rapidement des mesures visant à se conformer aux dispositions légales relatives à la santé au travail des collaborateurs.</p> <p>Dans le cadre de ce dispositif, l'Exécutif doit désigner une personne de confiance à laquelle les collaborateurs peuvent s'adresser en premier lieu.</p>	3 = Significatif	Maire et SG	31.03.18	
<p><b>Recommandation 7</b></p> <p>La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de s'assurer que tous les documents existant en matière de ressources humaines sont à jour et complets. Ensuite, ils devront en remettre un exemplaire aux collaborateurs.</p>	3 = Significatif	Maire et SG	31.03.18	
<p><b>Recommandation 8</b></p> <p>La Cour recommande au Maire d'inscrire dans les dispositions d'exécution prévues par l'art. 11 al. 2 du statut du personnel les modalités d'octroi de la gratification (par ex. basée sur l'évaluation annuelle totalement ou partiellement, la réalisation d'objectifs).</p>	3 = Significatif	Maire	31.12.17	

No 123 Corsier – Gestion des Ressources Humaines	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>21</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 9</b></p> <p>La Cour recommande au Maire d'inscrire dans les dispositions d'exécution prévues par l'art. 11 al. 2 du statut du personnel les modalités d'octroi de la gratification (par ex. basée sur l'évaluation annuelle totalement ou partiellement, la réalisation d'objectifs). La procédure de traitement des dysfonctionnements devra être communiquée à l'ensemble des collaborateurs. Il s'agira de décrire au minimum les étapes, les personnes et les documents nécessaires à la réalisation des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Médiation entre le collaborateur et les responsables RH ;</li> <li>• Avertissement (en cas de non atteinte des objectifs définis lors de la médiation et définition des sanctions auxquelles le collaborateur s'expose) ;</li> <li>• Sanction (application des sanctions en cas de statu quo ou aggravation de la situation).</li> </ul> <p>Concernant la formalisation des décisions et action des responsables des ressources humaines, il s'agira de documenter de manière systématique les éléments clés de la gestion des RH.</p>	3 = Significatif	Maire et SG	31.03.18	
<p><b>Recommandation 10</b></p> <p>La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de renforcer l'environnement de contrôle de la gestion courante des processus liés aux ressources humaines. Il s'agira de mettre en place une organisation et des contrôles sur certains éléments clés tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'organisation et la tenue des dossiers du personnel, ainsi que les contrôles mis en place pour vérifier la qualité des dossiers ;</li> <li>• Choix entre la gestion électronique ou la gestion papier des dossiers du personnel. Si les deux sont conservées, s'assurer qu'une des deux formes comprenne l'intégralité des documents et qu'elle serve de dossier de référence ;</li> <li>• Vérification de l'application des procédures de gestion des heures supplémentaires et des vacances ;</li> <li>• Vérification du respect du statut du personnel.</li> </ul>	3 = Significatif	Maire avec un appui extérieur	31.03.18	

No 123 Corsier – Gestion des Ressources Humaines	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>21</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 11</b></p> <p>La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de s'assurer que les objectifs annuels des collaborateurs soient cohérents et en relation avec les activités ou projets stratégiques de la Mairie.</p> <p>De plus, les objectifs individuels ou collectifs doivent être conformes aux bonnes pratiques. Ils doivent ainsi être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définis dans le temps. Chaque objectif fera l'objet d'une cible, soit un résultat attendu, et d'un indicateur. Lors de la fixation des objectifs, chacun d'entre eux doit être discuté avec le collaborateur afin de s'assurer que l'attente de la Mairie est comprise et que les moyens à disposition du collaborateur sont suffisants.</p>	4 = Majeur	Maire et SG	31.12.17	
<p><b>Recommandation 12</b></p> <p>La Cour recommande au Maire et à la Secrétaire générale de créer un document d'évaluation pour chaque collaborateur. Ce document doit au minimum permettre aux responsables des ressources humaines et au collaborateur de préparer, discuter et formaliser les activités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dresser un bilan de la période écoulée (qualité des prestations, adéquation des compétences, qualité de la collaboration, etc.) ;</li> <li>• Lister les principales réussites et difficultés rencontrées par le collaborateur dans la réalisation de son activité courante et dans l'atteinte de ses objectifs ;</li> <li>• Identifier des points d'amélioration qui concernent aussi bien le savoir-faire que le savoir-être du collaborateur ;</li> <li>• Définir des mesures permettant au collaborateur de s'améliorer, par exemple par le biais de formations ;</li> <li>• Recueillir l'avis du collaborateur sur son environnement de travail (tâches confiées, volume de travail, outils à disposition, climat de travail, niveau de communication, etc.) ;</li> <li>• Définir les objectifs pour la période suivante.</li> </ul>	4 = Majeur	Maire et SG	31.12.17	
<p><b>Recommandation 13</b></p> <p>La Cour recommande à l'Exécutif de définir une politique des ressources humaines qu'il entend conduire. Celle-ci est importante car elle permet, notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communiquer les valeurs et les attentes des autorités quant à la manière de procéder dans la commune ;</li> <li>• Respecter la législation existante (lois, règlements et directives) ;</li> <li>• Favoriser le traitement équitable des collaborateurs et garantir transparence ;</li> <li>• Aider les responsables des ressources humaines à prendre des décisions cohérentes, uniformes et prévisibles.</li> </ul>	3 = Significatif	Exécutif	31.03.18	

No 123 Corsier – Gestion des Ressources Humaines	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>21</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 14</b></p> <p>La Cour recommande à l'Exécutif de se doter d'outils de pilotage qui peuvent prendre la forme de tableaux de bord avec, par exemple, les informations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Évolution de la masse salariale, dont la part fixe et la part variable ;</li> <li>• Comparaison entre la masse salariale effective et celle budgétée ;</li> <li>• Évolution du nombre de collaborateurs, également exprimé en ETP ;</li> <li>• Détermination du taux d'absence, en l'expliquant par les causes (accidents, maladie de courte et longue durée, autre cause) ;</li> <li>• Nombre de jours de formation effectif avec les formations prévues ;</li> <li>• Nombre de jours de vacances pris et restant à prendre, de manière à planifier les absences.</li> </ul>	3 = Significatif	Exécutif avec appui extérieur	31.03.18	
<p><b>Recommandation 15</b></p> <p>La Cour recommande à l'Exécutif de mettre en place des modes opératoires entre ses membres définissant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les modes de communication (durant les séances administratives et surtout hors celles-ci) ;</li> <li>• Les sujets qui sont à traiter en séance administrative (établissement d'un ordre du jour et d'un procès-verbal) ;</li> <li>• La répartition des tâches entre les membres et le/la Secrétaire général/e et le respect de ladite répartition ;</li> <li>• La transmission des informations par l'Exécutif au Conseil municipal, tout en s'assurant du respect des limites d'intervention de ce dernier dans la gestion du premier, conformément aux dispositions légales et aux bonnes pratiques.</li> </ul>	4 = Majeur	Exécutif	31.03.18	

No 123 Corsier – Gestion des Ressources Humaines	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>21</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 16</b></p> <p>La Cour recommande au nouveau Maire d'évaluer la fonction du poste de secrétaire général et de s'assurer que la personne en place est en mesure d'effectuer les activités suivantes qui sont indispensables pour remédier à la situation actuelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposer des aptitudes à diriger et conduire une équipe de 15 personnes et à créer un climat de confiance et de respect (être bon communicateur et bon médiateur, incarner des valeurs positives et exemplaires, se montrer bienveillant et juste) ;</li> <li>• Rédiger des documents encadrant la gestion des RH en prenant en compte les principes de transparence, d'égalité de traitement, de respect des collaborateurs, de respect de la confidentialité ;</li> <li>• Assurer la qualité des dossiers et fichiers relatifs aux aspects de ressources humaines ;</li> <li>• Rétablir les voies hiérarchiques de manière claire en définissant quelles sont les compétences des acteurs et cas échéant, prendre des sanctions en cas de violation ;</li> <li>• Formaliser et exécuter les décisions prises envers les collaborateurs.</li> </ul>	3 = Significatif	Exécutif	31.03.18	

## 7. DIVERS

### 7.1. 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'approbation 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.

## 7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des élus et collaborateurs de la commune de Corsier qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 13 octobre 2017. Le rapport complet a été transmis aux administrateurs et à l'ancien Maire dont les observations remises le 14 novembre 2017 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'entité auditée.

Genève, le 17 novembre 2017

Stanislas ZUIN  
Président

François PAYCHERE  
Magistrat titulaire

Isabelle TERRIER  
Magistrate titulaire

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

