

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°69

SEPTEMBRE 2013

**AUDIT DE GESTION FINANCIERE**

**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.

**La Cour des comptes vérifie** d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

**Sont soumis au contrôle** de la Cour des comptes :

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

**Les rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

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

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

**Contactez la Cour** par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — 8 rue du XXXI-Décembre — CP 3159 — 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99  
[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)

## SYNTHÈSE

Compte tenu des faiblesses et non conformités constatées à Genthod, la Cour a décidé d'auditer d'autres communes sur la thématique de la gestion financière. Pour 2013, elle a notamment porté son choix sur la commune de Corsier. Un audit financier avait d'ailleurs été annoncé par la Cour à cette commune dans son courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2011 contenant des recommandations à l'attention de l'administration provisoire de la commune.

Après examen du dossier, la Cour a déterminé comme suit les objectifs de son audit :

- S'assurer que les procédures et directives relatives à la gestion financière de la commune de Corsier respectent la législation et la réglementation en vigueur, notamment en matière de budget de fonctionnement, crédits d'engagement et bouclage des comptes.
- S'assurer que la commune de Corsier respecte le cadre légal et réglementaire en matière de tenue des comptes et de présentation du budget, par exemple en ce qui concerne la classification des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, le traitement des dépenses et des recettes comptabilisées au bilan sans être affectées à un projet, le respect de la délimitation périodique.
- S'assurer que l'organisation de la commune de Corsier permette de gérer et de suivre le processus budgétaire et comptable de manière efficace et efficiente et que ce processus réponde au principe de bon emploi des fonds publics gérés par la commune.

La Cour se réjouit que des mesures en matière de système de contrôle interne et de gouvernance aient été édictées et mises en place à Corsier depuis 2011, notamment celles recommandées par courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2011 (voir chapitre 3.7). Elle relève cependant que la gestion financière de la commune doit encore être améliorée pour être conforme à la loi et aux bonnes pratiques en vigueur au sein des communes genevoises. La commune se base encore trop souvent sur des pratiques informelles qui relèvent d'une mauvaise application des dispositions légales par les autorités communales.

Concernant **la gouvernance et le système de contrôle interne**, la Cour relève ce qui suit :

- Si nombre de directives et procédures ont déjà été établies, d'autres, importantes, restent à rédiger dans des domaines tels que l'établissement, la présentation et l'approbation des documents financiers et le suivi des comptes et des budgets.
- L'élaboration du budget annuel est perfectible, en ce sens qu'elle ne prend pas suffisamment en compte les dépassements importants, voire parfois récurrents depuis plusieurs années.
- La commune ne dispose pas d'outils permettant d'anticiper les dépassements de budgets de fonctionnement et d'investissement.
- L'organisation en matière de taxe professionnelle est insuffisante depuis plusieurs années ; le rôle des contribuables n'est pas à jour et la taxation 2012 n'a pas été effectuée dans les délais légaux.

Relativement au **respect des dispositions légales et réglementaires en matière budgétaire et financière**, la Cour constate qu'il n'y a pas de suivi formalisé des dépenses de fonctionnement ou des projets d'investissement, ce qui conduit à des violations légales et réglementaires. Ainsi :

- La majorité des dépassements de crédits budgétaires (ou budget de fonctionnement) n'a pas fait l'objet de demandes de crédits supplémentaires. Par contre, les dépenses de fonctionnement non budgétées ont fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire.
- Les dépenses relatives à un projet d'investissement ont été engagées alors même que le crédit n'était pas encore été voté.
- Les comptes annuels et les budgets des groupements intercommunaux n'ont jamais été présentés au Conseil municipal.

Relativement au **respect des dispositions légales en matière de marchés publics ou d'appels d'offres**, la Cour relève les violations et non-respect de directives suivants :

- Aucune procédure ouverte n'a été effectuée par la commune de Corsier pour les dépenses de fonctionnement dépassant les valeurs-seuils prescrites, soit la livraison des repas à la cantine scolaire et la levée des ordures.
- Les procédures sur invitation réalisées, hors AIMP, ne sont pas conformes aux directives communales car les offres et/ou devis ne sont pas conservés, ce qui empêche de contrôler qu'une mise en concurrence a bien eu lieu.

Relativement aux **erreurs comptables et de présentation des comptes**, la Cour relève plusieurs erreurs ou omissions dans la comptabilité, en particulier :

- Un cautionnement de 2.6 millions de F, octroyé par la commune de Corsier en faveur de la Fondation d'intérêt public pour le logement à Corsier, n'a pas été mentionné dans les états financiers 2012 de la commune de Corsier.
- Une provision de 100'000 F, non budgétée, a été comptabilisée dans l'exercice 2012 alors que la délibération du Conseil municipal n'a été prise qu'en 2013.
- La présentation des crédits d'investissements dans le tableau des amortissements n'est pas complète ; il manque notamment le crédit d'étude pour la création d'une zone sportive intercommunale voté le 13 novembre 2012 pour un montant de 10'667 F.

En matière de **choix et de prestations de l'organe de révision**, la Cour relève que :

- Faute de disposer d'une lettre de mandat de l'organe de révision décrivant les objectifs, le périmètre et les méthodes de travail à appliquer, la commune ne peut pas s'assurer que l'intégralité des prestations convenues a été effectuée.
- Les prestations fournies par le mandataire n'ont pas permis d'identifier les erreurs relevées dans le présent rapport. Ces manquements ont fait l'objet d'un courrier adressé par la Cour au mandataire avec copie à la commune et au SSCO.

Face à ces constats, la Cour a émis 13 recommandations qui tendent notamment à ce que soient respectées les dispositions légales et réglementaires de même que les bonnes pratiques en matière de gouvernance, de processus budgétaire et financier, de tenue et de présentation des comptes, de marchés publics et d'octroi de mandats. La Cour relève avec satisfaction qu'au moment de la publication du rapport, le maire a déjà pris un certain nombre de mesures visant à rétablir l'ordre légal et à mettre sur pied des outils de gestion lui permettant de s'assurer du bon emploi des fonds publics.

## **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. A cette fin, elle a invité les audités à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 10, 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 13 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un remplissage adéquat du tableau, indiquant une adhésion complète aux recommandations de la Cour.

## **OBSERVATIONS DE L'AUDITE**

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

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées .....	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT .....	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....	11
3.1. Présentation de la commune de Corsier .....	11
3.2. Chiffres clés .....	13
3.3. Bases légales et réglementaires .....	14
3.4. Surveillance des communes par le canton .....	16
3.5. Système d'information et de communication .....	16
3.6. Système de contrôle interne et guide des communes genevoises .....	16
3.7. Problèmes rencontrés en 2011 par la commune .....	17
4. ANALYSE – GOUVERNANCE .....	18
4.1. Contexte .....	18
4.2. Constats .....	19
4.3. Risques découlant des constats .....	21
4.4. Recommandations .....	21
4.5. <i>Observations de la commune de Corsier</i> .....	22
5. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS LÉGALES (LAC) ET RÉGLEMENTAIRES (RAC) RELATIVES AUX ASPECTS BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS .....	24
5.1. Contexte .....	24
5.2. Constats .....	26
5.3. Risques découlant des constats .....	28
5.4. Recommandations .....	28
5.5. <i>Observations de la commune de Corsier</i> .....	29
6. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX MARCHES PUBLICS .....	30
6.1. Contexte .....	30
6.2. Constats .....	31
6.3. Risques découlant des constats .....	32
6.4. Recommandations .....	32
6.5. <i>Observations de la commune de Corsier</i> .....	33
7. ANALYSE – ERREURS COMPTABLES ET DE PRÉSENTATION DES COMPTES .....	34
7.1. Contexte .....	34
7.2. Constats .....	34
7.3. Risques découlant des constats .....	35
7.4. Recommandations .....	35
7.5. <i>Observations de la commune de Corsier</i> .....	35
7.6. <i>Observations du DIME</i> .....	36
8. ANALYSE – ORGANE DE REVISION .....	37
8.1. Contexte .....	37
8.2. Constats .....	38
8.3. Risques découlant des constats .....	38
8.4. Recommandations .....	38
8.5. <i>Observations de la commune de Corsier</i> .....	39
8.6. <i>Observations du DIME</i> .....	39
9. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES .....	41
9.1. <i>Observations de la commune de Corsier</i> .....	42
10. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS .....	43
11. DIVERS .....	48
11.1. Glossaire des risques .....	48
11.2. Remerciements .....	50

## Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05)
AMP	Accord sur les marchés publics
DIM	Département de l'intérieur et de la mobilité ( <i>jusqu'à fin juin 2012</i> )
DIME	Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement ( <i>depuis fin juin 2012</i> )
FAO	Feuille d'avis officielle
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LAC	Loi sur l'administration des communes (B 6 05)
L-AIMP	Loi autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics (L-AIMP, L 6 05.0)
LCP	Loi générale sur les contributions publiques (D 3 05)
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève (LGAF, D 1 05)
LSGAF	Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10)
MCH	Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes
PGEE	Plan général d'évacuation des eaux
RAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01)
RMP	Règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01)
SCI	Système de contrôle interne
SIACG	Service intercommunal d'informatique de l'ACG
SSCO	Service de surveillance des communes genevoises

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

En date du 4 octobre 2012, la Cour des comptes a publié un rapport d'audit sur la commune de Genthod. Ce rapport faisait état de nombreuses lacunes en matière de gouvernance et de respect des dispositions légales. Il était relevé également des erreurs significatives dans la comptabilisation et la présentation des comptes, ainsi que des traitements comptables d'opérations spécifiques qui ne répondaient pas aux normes et pratiques en la matière. Enfin, il mettait en évidence des prestations insuffisantes de certains mandataires.

Compte tenu de la gravité de certains des constats résultant de ce rapport, la Cour a décidé de procéder à l'audit d'autres communes sur cette même thématique. Pour 2013, elle a porté son choix sur les communes de Corsier et Hermance.

Le choix de Corsier s'explique pour la raison suivante : en date du 1<sup>er</sup> septembre 2011, la Cour des comptes communiquait une décision de non entrée en matière au sujet d'une communication citoyenne faisant état de possibles irrégularités de gestion au sein de la commune de Corsier. Dans sa lettre, la Cour des comptes indiquait, en sus des recommandations émises à l'attention de l'administration provisoire, son intention d'effectuer un audit financier au cours en 2013.

Dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (art. 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettre du 22 mai 2013 adressée à M. Bertrand Pictet, maire de la commune de Corsier, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de la gestion financière de la commune de Corsier pour les exercices 2010, 2011 et surtout 2012. La Cour a choisi de concentrer ses tests sur les exercices 2011 et 2012, soit ceux coïncidant avec la législature actuelle (2011-2015). Elle a également tenu compte des opérations qui se sont déroulées en 2013, plus précisément jusqu'à mi-juin, date du début de son audit.

Pour cette mission, la Cour des comptes a poursuivi les objectifs suivants :

- S'assurer que les procédures et directives relatives à la gestion financière de la commune de Corsier respectent la législation et la réglementation en vigueur, notamment en matière de budget de fonctionnement, crédits d'engagement et bouclage des comptes;
- S'assurer que la commune de Corsier respecte le cadre légal et réglementaire en matière de tenue des comptes et de présentation du budget, par exemple en ce qui concerne la classification des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, le traitement des dépenses et des recettes comptabilisées au bilan sans être affectées à un projet, le respect de la délimitation périodique, etc. ;
- S'assurer que l'organisation de la commune permette de gérer et de suivre le processus budgétaire et comptable de manière efficace et efficiente, et qu'il réponde au principe de bon emploi des fonds publics gérés par la commune.

La Cour a notamment exclu du champ de son analyse :

- Les processus clés liés à la gestion financière des ressources humaines ;
- Les contrôles détaillés sur l'ensemble des procédures d'appel d'offres soumis à la réglementation sur les marchés publics (AIMP) ;



- La vérification des applications informatiques utilisées par la commune (audit informatique) ;
- L'activité du service de surveillance des communes (SSCO).

De plus, il faut relever que la Cour des comptes n'a pas eu pour objectif de refaire tout ou partie du travail de révision des comptes de la commune de Corsier, ceux-ci étant révisés par une société fiduciaire. Ce nonobstant, lorsque, dans le périmètre de son audit, la Cour a identifié des écritures comptables erronées ou des opérations réalisées non conformément à des dispositions légales, elle les a analysées et, en cas d'erreurs significatives, les a reportées dans le présent rapport.

Outre le cadre légal et réglementaire applicable aux communes (LGAF<sup>1</sup>, LAC<sup>2</sup>, RAC<sup>3</sup>, directives du département<sup>4</sup>, etc.), la Cour a également pris en compte les bonnes pratiques ressortant par exemple du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises »<sup>5</sup>.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audits préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le présent audit, la Cour n'a pas identifié de rapports d'audits préalablement effectués par des tiers, hormis ceux de l'organe de révision.

S'agissant des problèmes et traitements comptables liés au cadre légal et réglementaire, la Cour fait les mêmes constats que ceux relevés dans le rapport no 58 « Audit de légalité, financier, et de gestion de la commune de Genthod » (chapitre 8) et formulerait les mêmes recommandations à destination du service de surveillance des communes (SSCO). En 2012, le SSCO a pris, à ce sujet, une position qui concerne l'ensemble des communes. En conséquence, la Cour a choisi de ne pas reprendre ces constats et recommandations dans le présent rapport.

---

<sup>1</sup> Loi sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève (LGAF, D 1 05).

<sup>2</sup> Loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05).

<sup>3</sup> Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01).

<sup>4</sup> Directives comptables du 25 octobre 1989, directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes, plan comptable des communes genevoises de 2011.

<sup>5</sup> En date du 4 mars 2010, la Cour des comptes a rendu un rapport relatif au système de contrôle interne (SCI) dans plusieurs communes genevoises. Ce rapport concluait notamment que l'évaluation globale du niveau de maturité en matière de SCI des communes auditées se situait à un niveau informel. Elle recommandait un certain nombre d'améliorations afin d'atteindre le niveau standardisé. Suite à ce rapport, sous l'égide de l'association des communes genevoises (ACG), un projet visant à mettre en place un manuel de contrôle interne a été lancé courant 2010. Le comité de pilotage a rendu le résultat de ses travaux en automne 2011 (voir le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises (version septembre 2011) » comprenant 8 processus).



## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

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

- le maire ;
- la secrétaire générale de la commune ;
- le comptable de la commune ;
- le directeur et la cheffe du secteur des finances communales du service de surveillance des communes genevoises (SSCO) ;
- les signataires du rapport de l'organe de révision portant sur les comptes annuels 2012 de la commune.

La réunion d'ouverture avec le maire et ses deux adjointes, la secrétaire générale et le comptable de la commune de Corsier a eu lieu le 5 juin 2013, et les réunions subséquentes se sont tenues jusqu'au mois d'août 2013.

Pour effectuer son travail, la Cour a obtenu les données comptables et financières (grand-livre, rapports de révision, délibérations du Conseil municipal, etc.) de la commune de Corsier pour les exercices 2011, 2012, et début 2013 (jusqu'au 19 juin). À partir de ces documents, elle a sélectionné de manière aléatoire un échantillon de dépenses (factures) de fonctionnement et d'investissement sur lesquelles différents tests de procédures et de détail ont été effectués.

L'échantillon a été réalisé sur des achats comptabilisés dans le compte de fonctionnement, ainsi que dans le compte d'investissements, au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 16 juin 2013. Compte tenu du fait que le nouvel exécutif est entré en fonction le 24 novembre 2011, la Cour a considéré qu'elle devait mettre l'accent sur l'exercice 2012 afin de cibler l'activité du nouvel exécutif.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

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

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

### **1<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 au [chapitre 11](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 10](#) 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 **déla**i de réalisation.

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

#### 3.1. Présentation de la commune de Corsier

D'une superficie de 271 hectares, la commune de Corsier comptait 1'922 habitants au 31 décembre 2012.

L'Exécutif de la commune se compose du maire et de deux adjointes<sup>6</sup>, tous trois élus pour quatre ans et entrés en fonction en novembre 2011 au lieu de juin 2011. En effet, suite au recours d'un citoyen corsierois, les élections du mois d'avril 2011 ont été reportées au mois d'octobre 2011. De juin à novembre 2011, les tâches de l'Exécutif ont été confiées par le Conseil d'État à trois administrateurs ad intérim. L'Exécutif élu en octobre est entré en fonction le 24 novembre 2011.

Chaque membre de l'Exécutif est en charge de plusieurs dicastères qui sont les finances, les constructions et l'aménagement du territoire, la sécurité publique, la circulation, la culture et les manifestations, les affaires sociales et les naturalisations, les activités parascolaires. En outre, le maire est en charge de l'administration et de la gestion du personnel.

Selon les membres de l'Exécutif, leur activité dévolue à la conduite des affaires de la commune représente environ 2 jours par semaine. Elle comprend, entre autres activités, les séances hebdomadaires de l'Exécutif et les présences aux séances mensuelles du Conseil municipal.

Le Conseil municipal est formé de 15 membres<sup>7</sup> élus pour quatre ans et entrés en fonction en décembre 2011 au lieu de juin 2011, suite à l'annulation de l'élection du Conseil municipal du 13 mars 2011 par décision de la chambre administrative de la cour de justice.

Les conseillers municipaux sont également membres des différentes commissions du Conseil municipal (entre 5 et 10 membres pour chacune des 11 commissions) :

- Finances
- Aménagement et constructions
- Sociale et scolaire
- Sport, manifestations & associations
- Transports, sécurité et mobilité
- Agriculture, environnement et développement durable
- Naturalisations
- Communication et relations publiques
- Intercommunale CoHerAn (Corsier, Hermance, Anières)
- Réclamations
- 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 ;
- la gestion de certains biens communaux, l'achat ou la vente de biens immobiliers, les constructions ou travaux, l'exercice des droits réels ;

---

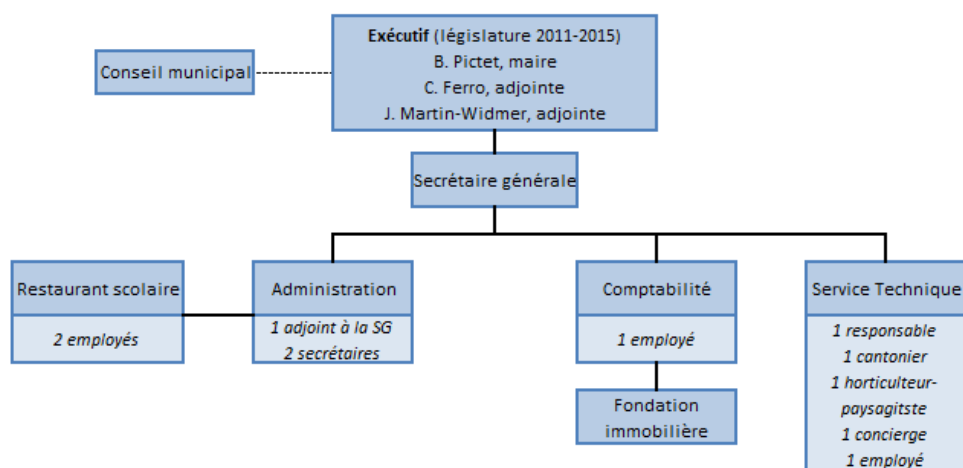
<sup>6</sup> Selon l'article 141 al. 2 Cst-GE.

<sup>7</sup> Selon l'article 5 ch. 4 de la LAC.

- certains préavis en matière d'aménagement du territoire ;
- certaines dérogations au rapport de surface des autorisations de construire ;
- le statut du personnel communal ;
- la validité des initiatives municipales ;
- 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>8</sup>. Le Conseil municipal se réunit en moyenne une fois par mois sauf pendant les vacances scolaires, mais au minimum deux fois par année en séance ordinaire.

Au 30 juin 2013, l'administration de la commune de Corsier employait 12 personnes (9.4 ETP) (hors Exécutif) placées sous la conduite de la secrétaire générale. L'organigramme hiérarchique est le suivant :



Source : commune de Corsier.

En outre, la commune de Corsier mandate ponctuellement un urbaniste externe pour les questions d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne la révision des comptes annuels, la commune de Corsier a mandaté la même fiduciaire pour les exercices 2007 à 2012. Dans le cadre de la revue annuelle des contrats, la commune a prévu de lancer un appel d'offres pour la révision dès l'exercice 2014.

La commune de Corsier fait partie de la Conférence intercommunale CoHerAn, dont la charte a été adoptée en 2006-2007, et qui regroupe les conseillers municipaux représentatifs – en fonction du nombre d'habitants par commune – des trois communes de Corsier, d'Hermance et d'Anières. Les neuf 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.

<sup>8</sup> Règlement du Conseil municipal de la commune de Corsier, du 20 janvier 2004 (LC 22 111).



### 3.2. Chiffres clés

Selon l'article 43 du RAC, les comptes communaux se composent notamment :

- du bilan ; et
- du compte administratif, qui comprend le compte de fonctionnement et le compte d'investissement<sup>9</sup>.

Selon les rapports de l'organe de révision sur les comptes annuels arrêtés respectivement au 31 décembre 2010, 2011 et 2012 de la commune de Corsier, le bilan de la commune se présentait comme suit :

<b>COMPTE DE BILAN (en francs)</b>			
Natur Libellé	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012
<b>ACTIF</b>			
10 Liquidités	700'186	1'726'001	2'259'155
11 Avoirs	3'912'427	4'282'883	5'191'326
12 Placements	3'332'826	3'332'826	6'779'916
13 Actifs transitoires	45'219	47'212	12'615
14 Investissements	18'590'707	17'997'943	13'434'905
15 Prêts et particip.permanentes	440'680	440'680	540'680
Total des actifs	27'022'045	27'827'545	28'218'597
<b>PASSIF</b>			
20 Engagement courants	661'422	531'222	614'757
21 Dettes à court terme	1'500'000	2'000'000	1'500'000
23 Engagements envers entités partic.	109'633	110'016	110'349
24 Provisions	3'139'400	2'902'370	3'475'014
25 Passifs transitoires	56'770	118'354	119'539
28 Engagements envers entités partic.	728'394	1'240'686	1'362'780
29 Fortune nette	20'826'427	20'924'897	21'036'159
Total des passifs	27'022'045	27'827'545	28'218'597

Par ailleurs, les dépenses d'investissements bruts ainsi que les investissements nets (après déductions des contributions de tiers et subventions perçues), se sont élevées à :

<b>COMPTE D'INVESTISSEMENTS (en francs)</b>			
Natur Libellé	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012
<b>DEPENSES (INVESTISSEMENTS BRUTS)</b>			
50 Investissements propres	2'106'461	1'096'183	298'498
Total des dépenses (investissements bruts)	2'106'461	1'096'183	298'498
<b>RECETTES</b>			
61 Contributions de tiers	-	-	-
63 Facturation à des tiers	-	-	-
66 Subventions acquises	509'400	457'824	49'100
Total des recettes	509'400	457'824	49'100
Total des investissements nets de l'année	1'597'061	638'360	249'398

<sup>9</sup> Le détail du contenu du compte de fonctionnement et du compte d'investissement est décrit aux articles 45 et 46 du RAC.



Selon le rapport de l'organe de révision au Conseil municipal sur les comptes annuels arrêtés au 31 décembre 2012 de la commune de Corsier, les revenus se sont élevés à 6.2 millions F tandis que les charges ont atteint 6.1 millions F, laissant apparaître un excédent de revenus de 0.1 million F. L'évolution du compte de fonctionnement depuis 2010 se présente comme suit :

COMPTE DE FONCTIONNEMENT (en francs)									
Natu Libellé	2010			2011			2012		
	Budget	Réalisé	Delta	Budget	Réalisé	Delta	Budget	Réalisé	Delta
<b>CHARGES</b>									
30 Charges de personnel	1'090'400	1'042'792	-47'608	1'094'400	1'060'699	-33'701	1'070'400	1'390'023	319'623
31 Biens, services et marchandises	1'878'500	1'946'388	67'888	2'004'850	1'781'682	-223'168	1'845'550	1'707'379	-138'171
32 Intérêts passifs	1'353'399	2'770	-1'350'629	12'000	11'201	-799	12'000	7'131	-4'869
33 Amortissements	475'685	896'589	420'904	1'357'103	1'115'713	-241'390	1'215'218	1'735'284	520'066
34 Contrib. à d'autres collectivités	725'500	478'974	-246'526	312'883	315'915	3'032	216'229	218'258	2'029
35 Dédomm. à collectivités publiques	243'000	657'866	414'866	766'650	717'758	-48'892	765'900	752'934	-12'966
36 Subventions accordées	-	214'688	214'688	259'500	229'593	-29'907	266'400	326'408	60'008
Total des charges	5'766'484	5'240'066	-526'418	5'807'386	5'232'561	-574'825	5'391'697	6'137'416	745'719
<b>REVENUS</b>									
40 Impôts	4'660'888	4'935'757	274'869	4'975'100	4'881'437	-93'663	4'919'712	5'779'067	859'355
42 Revenus des biens	215'000	219'799	4'799	213'800	214'912	1'112	216'400	214'928	-1'472
43 Revenus divers	120'600	167'703	47'103	133'800	211'715	77'915	152'800	229'008	76'208
44 Parts à rec.&contrib.sans affect.		15'642	15'642	13'000	15'549	2'549	14'000	15'960	1'960
46 Subventions et allocations		3'500	3'500	-	7'519	7'519	4'000	9'715	5'715
Total des revenus	4'996'488	5'342'400	345'912	5'335'700	5'331'131	-4'569	5'306'912	6'248'678	941'766
Excédent de revenus (charges)	-769'996	102'335	872'331	-471'686	98'570	570'256	-84'785	111'262	196'047

### 3.3. Bases légales et réglementaires

De manière générale, les communes appliquent en priorité les dispositions de la loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05) et de son règlement d'application (RAC, B 6 05.01).

L'article 4 de la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF, D 1 05) stipule par ailleurs que les communes appliquent les principes de la LGAF sous réserve de dispositions particulières qui leur sont applicables.

La LGAF prévoit notamment à ses articles 2 et 3 :

- « Article 2 Principes de la gestion administrative<sup>1</sup>  
<sup>1</sup> L'administration doit agir conformément aux exigences du droit, de la proportionnalité, de l'efficacité et de la rationalité.  
<sup>2</sup> Le principe de la proportionnalité veut que tout acte administratif soit nécessaire et approprié à la réalisation du but fixé.  
<sup>3</sup> Le principe de l'efficacité et de la rationalité exige un choix et une organisation des moyens administratifs garantissant la meilleure gestion administrative possible.
- Article 3 Principes de la gestion financière  
Les principes de la gestion financière comprennent les règles de la légalité, de l'emploi judicieux et économique des moyens, de l'équilibre budgétaire, de la non-affectation des impôts principaux, du paiement par l'utilisateur et de la rémunération des avantages économiques ».

Selon l'article 1 alinéa 3 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10), « les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi ».

L'alinéa 1 de cette même disposition précise que « *les entités visées à l'article 11 de la présente loi (ci-après : entités) mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure [...]* ». Bien que n'étant pas une obligation légale pour les communes, la mise en place d'un système de contrôle interne dans une administration publique est un outil important pour une gestion efficiente, conforme au droit et aux intérêts des habitants de la commune.

Au moment de l'audit, la commune de Corsier avait établi un certain nombre de directives, procédures et matrices de contrôle dont les plus importantes sont :

- une directive sur les signatures
- une directive sur les engagements
- une directive sur les contrats
- une procédure facture et paiements
- une procédure des achats
- une procédure fournisseurs

Du point de vue comptable et financier, les communes genevoises doivent appliquer diverses directives :

- Le « Manuel de comptabilité harmonisé (MCH1) » : approuvé dans sa deuxième version par le comité de la Conférence des directeurs cantonaux des finances en 1981, ce document vise notamment à harmoniser le droit budgétaire cantonal et communal, à subdiviser le compte administratif en un compte de fonctionnement et un compte des investissements, et à définir de manière uniforme la dépense dans le compte administratif.
- Le « Plan comptable des communes genevoises » : établi par le SSCO et basé sur le MCH1, ce document définit la liste des comptes à utiliser selon une double classification, selon les tâches ou fonctions (administration générale, sécurité publique, enseignement et formation, culture et loisirs, prévoyance sociale, trafic, protection et aménagement de l'environnement et finances et impôts) et selon la nature (charges de personnel, biens, services et marchandises, intérêts passifs, amortissements, contributions à d'autres collectivités publiques, dédommagements à des collectivités publiques, subventions accordées, subventions redistribuées, attributions aux financements spéciaux, imputations internes, impôts, revenus des biens, revenus divers, parts à des recettes et contributions sans affectations, dédommagements de collectivités publiques, subventions à redistribuer, prélèvements sur les financements spéciaux, imputations internes).
- Les « Directives comptables » : émises par le département du territoire et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1990, elles mentionnent les principes de la gestion financière, les prescriptions pour la tenue de la comptabilité, définissent les modalités d'un crédit d'engagement, décrivent le contenu de l'actif et du passif, établissent les principes d'évaluation de ces derniers et indiquent les informations supplémentaires à fournir au département de tutelle.
- Les « Directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes » : émises par le département du territoire et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1990, elles décrivent les contrôles qui doivent être réalisés par l'organe de contrôle dans le cadre de l'application de la LAC et des directives comptables ainsi qu'elles indiquent les informations qui doivent être reportées dans le rapport de révision.

### **3.4. Surveillance des communes par le canton**

Les 45 communes genevoises sont placées sous la surveillance du Conseil d'État (article 61 de la LAC). Selon l'article 1 du RAC, le DIME est chargé de l'application de la LAC et du RAC ; c'est donc lui qui assure les relations entre le Conseil d'État et les autorités municipales, par l'intermédiaire du Conseil administratif ou du maire.

Le service de surveillance des communes genevoises (SSCO), dépendant du DIME, effectue un contrôle général de la légalité des décisions prises par les Conseils municipaux communaux. Il surveille également les finances communales en veillant à l'application des « Directives comptables », des « Directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes » et du « plan comptable des communes genevoises ».

En l'absence de base légale et compte tenu de la limite induite par l'autonomie communale, le champ de surveillance du SSCO ne porte pas sur la gestion et l'organisation interne des communes ; ce dernier n'a donc pas le pouvoir de contrôler le système de contrôle interne communal.

### **3.5. Système d'information et de communication**

Dans le cadre de l'association des communes genevoises (ACG), le service intercommunal d'informatique (SIACG), qui rassemble actuellement 43 communes du canton, a pour but de créer, développer et exploiter un environnement informatique commun.

À ce titre, le SIACG a choisi l'application OPALE afin de répondre à la demande des communes concernant leurs besoins en systèmes d'information. Cette application dispose de plusieurs modules ; ceux installés à la commune de Corsier sont les suivants :

- Comptabilité générale
- Fournisseurs
- Débiteurs
- Salaires
- Taxe professionnelle
- Habitants

### **3.6. Système de contrôle interne et guide des communes genevoises**

Le système de contrôle interne est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration. Il vise les objectifs suivants<sup>10</sup> :

- le respect des bases légales en vigueur (action publique conforme au droit) ;
- la gestion efficace et efficiente des activités de la commune ;
- la protection des ressources et du patrimoine public ;
- la prévention et la détection des fraudes et des erreurs ;
- la fiabilité de l'information et la rapidité de sa communication.

<sup>10</sup> Source : Manuel de contrôle interne de l'État de Genève.



En d'autres termes, par SCI, on entend l'ensemble des structures et processus de contrôle qui, à tous les échelons de la commune, constitue la base de son bon fonctionnement et participe à la réalisation de ses objectifs.

Le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », présenté à l'automne 2011, est en cours de mise en place au sein des communes genevoises<sup>11</sup>. Ce guide traite de 8 processus, retenus comme étant indispensables et prioritaires (en raison des risques financiers) à mettre en place dans les communes. Il s'agit des processus suivants :

- achats ;
- débiteurs ;
- trésorerie ;
- élaboration budgétaire ;
- clôture et informations financières ;
- subventions ;
- charges salariales ;
- taxe professionnelle.

### **3.7. Problèmes rencontrés en 2011 par la commune**

Dans plusieurs communications datées de 2010 et de 2011, un citoyen faisait part à la Cour de plusieurs possibles irrégularités de gestion, notamment :

- Une tenue défaillante de la comptabilité communale ;
- Un retard dans l'établissement des comptes 2008, qui ont dû être votés deux fois par le Conseil municipal avant d'être approuvés par le Conseil d'État le 4 novembre 2009 ;
- Les rapports des commissions municipales qui ne seraient pas établis en conformité avec le règlement du Conseil municipal ;
- Les indemnités et débours versés au maire et à ses adjoints.

Pour chacun de ces points, la Cour a procédé à des travaux (principalement des entretiens et des consultations de documents) et a présenté ses conclusions dans un courrier rendu public en date du 1<sup>er</sup> septembre 2011. Elle y indiquait qu'elle procéderait à un audit en 2013 et formulait plusieurs recommandations tendant à l'établissement de :

- une directive en matière de débours en précisant, par exemple, la documentation obligatoire de chaque ticket de restaurant avec le nom des personnes présentes et l'objet du repas de travail (particulièrement dans les cas de repas dits « protocolaires ») ; le montant maximal pris en charge, sauf exception dûment justifiée ; la justification préalable pour chaque réception à charge de la commune (personnes invitées ? dans quel but ? pour quel projet spécifique de la commune ?) ;
- une directive sur les séances rémunérées par des jetons de présence en sus des indemnités reçues des maire et adjoints, ainsi que sur les indemnités de déplacement versées pour des réunions tenues sur le territoire de la commune ;
- décomptes horaires du maire et des adjoints, à transmettre pour information au Conseil municipal, de manière à clarifier la procédure d'indemnisation et le travail fourni ;
- une directive sur les attributions de marché de gré à gré, par exemple le fait de procéder systématiquement à des demandes d'au moins trois offres avant d'attribuer un marché de gré à gré dont la valeur est supérieure à un seuil à fixer (compte tenu du niveau de dépenses courantes de la commune, du type de dépenses (biens/services existants ou nouveaux), de leur fréquence, etc.

<sup>11</sup> Voir le rapport de la Cour n° 25 du 4 mars 2010 « Audit de gestion relatif au système de contrôle interne des communes de Carouge, Lancy, Meyrin, Onex, Thônex et Vernier ».

## 4. ANALYSE – GOUVERNANCE

### 4.1. Contexte

La gouvernance désigne<sup>12</sup> « l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale ».

L'analyse de la Cour en matière de gouvernance a porté principalement sur le système de contrôle interne, la gestion des droits d'accès à l'application Opale et la taxe professionnelle qui font l'objet de constats.

#### **Système de contrôle interne des communes**<sup>13</sup>

Conformément à l'article 1 alinéa 3 de la LSGAF, « les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables ». Ces règles spécifiques figurent en particulier dans la LAC et le RAC, qui prévoient notamment des normes en matière budgétaire, d'engagements et de contrôle.

L'article 2 LSGAF (inclus dans le titre I) définit le SCI comme « un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci ». Comme l'a relevé le Grand Conseil, chaque entité est responsable d'adapter les modalités du contrôle à ses besoins, selon les principes de la proportionnalité et de l'économie des moyens.

En outre, l'article 48 de la LAC précise que « le Conseil administratif, le maire, après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, sont chargés, dans les limites de la constitution et des lois :

- Lettre v : « 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, à l'exclusion des domaines où les lois donnent cette compétence au Conseil municipal » ;
- Lettre w : « d'édicter les dispositions d'application des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal ».

En matière de SCI, la commune de Corsier a établi toute une série de directives et matrices de contrôle dont :

- une directive sur les signatures
- une directive sur les engagements
- une directive sur les contrats
- une directive sur les frais divers
- une directive sur les jetons de présence
- une procédure facture et paiements
- une procédure des achats
- une procédure fournisseurs

<sup>12</sup> Source : Institut de Recherche sur la Gouvernance et l'Économie des Institutions (<http://www.irgei.org>).

<sup>13</sup> Source principale : préambule du guide du système de contrôle interne des communes genevoises (version septembre 2011).

### **Gestion des droits d'accès à l'application OPALE**

OPALE étant l'application comptable utilisée dans le cadre du processus d'achats, la gestion de ses droits d'accès revêt une grande importance dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne.

Au sein de la commune de Corsier, c'est le comptable communal qui a la charge de la « gestion des utilisateurs » (gestion et attribution des droits d'accès de cette application). Il définit ces droits en rattachant chaque collaborateur de la commune à un profil déterminé.

En juin 2013, la commune de Corsier disposait de 5 profils d'utilisateurs différents pour l'application OPALE (par exemple : consultation de certains modules, saisie et consultation de certains modules, consultation fournisseurs).

### **Taxe professionnelle communale**

Conformément à l'article 301 de la loi générale sur les contributions publiques (D 3 05 LCP), les communes peuvent prélever une taxe annuelle, appelée taxe professionnelle communale, auprès des personnes physiques qui exercent dans le canton une activité lucrative indépendante ou y exploitent une entreprise commerciale, ou auprès des sociétés qui ont dans le canton leur siège ou un établissement stable et qui exercent une activité lucrative.

La taxe professionnelle de chaque contribuable est établie sur la base de coefficients applicables à son chiffre d'affaires annuel, au loyer qu'il paie pour les locaux qu'il occupe et à l'effectif des personnes employées dans son entreprise.

L'article 308 LCP prévoit que les communes peuvent concéder des dégrèvements annuels, sous réserve de l'approbation du Conseil d'État. Toutefois, la taxation doit être établie dans tous les cas, y compris avec un taux de dégrèvement de 100%.

Enfin, l'article 309 LCP indique que le rôle des contribuables doit être tenu et mis à jour par l'autorité communale de taxation.

## **4.2. Constats**

1 La commune de Corsier a établi un certain nombre de directives et procédures, notamment celles indiquées dans le courrier de la Cour du 1<sup>er</sup> septembre 2011 (voir chapitre 3.7 du présent rapport).

Il n'y a cependant pas encore de procédure, de directive ou de règlement interne qui régit les sujets suivants:

- l'établissement, la présentation et l'approbation des documents financiers (budget, comptes annuels, rapport annuel et annexes, etc.) ;
- le suivi des comptes et des budgets ;
- le traitement des demandes de subventions et règlement relatif à l'octroi des subventions.

C'est sans doute parce que ces règles n'existent pas que les problèmes et les manquements relevés aux chapitres 5 à 8 du présent rapport (dont une information incomplète au Conseil municipal sur les états financiers de la commune) n'ont pu être détectés avant l'intervention de la Cour.

- 2 La Cour relève une absence d'outils de gestion en matière de suivi et de contrôle budgétaire. Par exemple :
  - La commune de Corsier n'a pas mis en place de *reporting* intermédiaire formalisé qui permette tant à l'Exécutif qu'au Conseil municipal (et ses commissions) de disposer de la consommation des budgets de fonctionnement et investissement en cours d'année. Actuellement, le comptable identifie les comptes qui sont en dépassement de budget. Toutes les factures concernant ces derniers sont timbrées « en dépassement budgétaire ».
  - Si les comptes dont le budget est dépassé sont identifiés par l'administration et connus de l'Exécutif en cours d'année, cette information n'est fournie au Conseil municipal qu'au moment de la délibération sur les comptes annuels du Conseil municipal, soit au mois de mai de l'année suivante. Il en résulte un non-respect des prescriptions légales en matière de demandes de crédits complémentaires (voir chapitre 5.2).

- 3 Le budget de fonctionnement annuel, en tant que dispositif essentiel de structuration et de pilotage des finances publiques, permet aux élus d'en contrôler les recettes et les dépenses. Dès lors, il consiste en un outil essentiel de bonne gestion des deniers publics.

La Cour a constaté que l'élaboration du budget annuel de fonctionnement de la commune de Corsier mérite d'être améliorée. En effet, les dépassements peuvent être importants, voire parfois récurrents depuis plusieurs années sur des mêmes lignes budgétaires (voir pour plus de détail le constat n°1 du chapitre 5). À titre d'illustration, les comptes annuels de 2011 et 2012 présentaient respectivement 11 % et 25 % de dépassements budgétaires par rapport aux charges de fonctionnement budgétées.

- 4 Depuis de nombreuses années, la commune de Corsier exonère entièrement les contribuables de la taxe professionnelle. Elle n'a pas tenu à jour le rôle des contribuables, ni procédé à leur taxation jusqu'en 2011, date à laquelle le SSCO l'a enjoint de rétablir l'ordre légal avant le 5 juin 2013. Toutefois, les travaux demandés ayant pris plus de temps que prévu, la taxation pour 2012 n'a pu être effectuée dans les délais requis par le SSCO. Ces manquements ne respectent pas les dispositions légales, et notamment les exigences de l'article 310 alinéa 3 de la loi générale sur les contributions publiques qui prévoit une notification annuelle.
- 5 En ce qui concerne la gestion des droits d'accès à l'application OPALE, la Cour a identifié deux problèmes de séparation de fonctions concernant les profils existants :
  - le profil « gestion des utilisateurs » ne devrait en principe pas être attribué à un collaborateur qui effectue de la saisie d'écritures. Or, ce profil a été attribué au comptable communal ;
  - le profil « comptabilité » donne accès à tous les modules comptables (fournisseurs, débiteurs, comptabilité générale, taxe professionnelle). De plus, les autorisations au sein d'un même module ne sont pas compatibles. À titre d'exemple, au sein du module « fournisseurs », il est possible de modifier les coordonnées bancaires d'un fournisseur et de saisir des paiements. Ce profil a été attribué au comptable communal et à la secrétaire générale.

- 6 La commune de Corsier n'a pas été en mesure de fournir à la Cour la lettre de mandat de l'organe de révision décrivant les objectifs, le périmètre et les méthodes de travail à appliquer.

Il en résulte que la commune ne peut pas s'assurer que l'intégralité des prestations attendues de l'organe de révision a été effectuée.

### 4.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à l'absence d'outils de gestion adéquats ce qui peut avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies par l'Exécutif, par le Conseil municipal et par l'administration communale.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'absence d'un environnement de contrôle adapté à la nature et au volume des opérations de la commune. Cela pourrait conduire à la non-détection d'opérations irrégulières.

Le **risque de conformité** est avéré par le non-respect des dispositions légales qui prévalent en matière de taxation professionnelle communale.

Le **risque financier** tient à l'absence de définition des prestations à fournir dans le cadre du mandat, ce qui peut conduire le mandataire à facturer des travaux qualifiés d'additionnels alors même qu'ils sont prévus dans la lettre de mandat.

### 4.4. Recommandations

**[cf. constats 1 et 3]** De manière générale, la Cour recommande à l'Exécutif d'établir des directives/procédures manquantes, en vue d'avoir un SCI adapté à la nature et au volume des opérations de la commune. La Cour recommande d'instituer des règles concernant les sujets suivants :

- établissement, présentation et approbation des documents financiers (budget, comptes annuels, rapport annuel et annexes, etc.) ;
- suivi des comptes et des budgets ;
- traitement des demandes et octroi de subventions ;
- mettre en place sous la forme de directives/procédures ad hoc, en indiquant les acteurs et les activités de contrôle devant être effectuées.

Pour ce faire, la Cour encourage la commune à s'inspirer du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », qui propose des modèles de documents.

**[cf. constat 2]** La Cour invite les autorités communales de Corsier à mettre en place des outils de suivi du budget de fonctionnement et des crédits d'investissement, tels que des tableaux de bord. Il faudra également définir la périodicité d'établissement de tels documents, les destinataires (Exécutif, Conseil municipal, commissions, secrétaire général) ainsi que les actions attendues de ces derniers.

**[cf. constat 4]** La Cour recommande aux autorités communales de Corsier de s'assurer que des mesures seront prises pour répondre aux exigences de l'article 310 alinéa 3 de la loi générale sur les contributions publiques (LCP, D 3 05).

**[cf. constat 5]** En raison de l'organisation structurelle de la commune de Corsier (faible nombre de collaborateurs administratifs), la Cour est consciente qu'il peut être difficile de garantir une séparation de fonction adéquate.

Toutefois, la Cour invite les autorités communales de Corsier à confier la gestion des droits d'accès OPALE à un collaborateur ne disposant pas d'accès en écriture.

De plus, la Cour recommande la mise en place de contrôles qui permettent d'identifier et valider les modifications relatives aux adresses de paiement inscrites dans les bases de données débiteurs, fournisseurs et salaires. Il s'agira également d'effectuer une revue périodique des droits d'accès utilisateurs. Cette revue périodique devra être effectuée par une personne ne disposant d'aucun droit en saisie.

**[cf. constat 6]** Lors de la désignation de l'organe de révision pour l'exercice 2013, la Cour invite les autorités communales à s'assurer que les points essentiels à couvrir soient inscrits dans la lettre de mandat, notamment :

- Le type d'audit qui va être réalisé (en se basant sur les bonnes pratiques (« contrôle ordinaire » ou « contrôle restreint ») ou conformément aux directives émises par le département) ;
- L'assistance au comptable dans le cadre d'écritures et du bouclage des comptes annuels doit être mentionnée ou exclue ;
- Le montant des honoraires prévus ;
- Le délai de remise du rapport de révision. Toutefois, l'article 75 alinéa 1 de la LAC précise que : « *Le compte de fonctionnement, le compte d'investissements, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier doivent être approuvés par le Conseil municipal le 15 mai au plus tard* » ;
- La participation à des séances avec les autorités communales doit être mentionnée ou exclue.

#### **4.5. Observations de la commune de Corsier**

*L'Exécutif de la commune de Corsier remercie la Cour des comptes pour son travail mais regrette que ce rapport ne fasse pas mieux mention du travail important effectué depuis l'entrée en fonction des nouvelles autorités communales en décembre 2011 dont l'ensemble des travaux qui découlaient de recommandations faites par la Cour, soit leurs mises en place ainsi que de l'introduction d'un Système de Contrôle Interne SCI avec la rédaction et mise en place de la plupart des directives et procédures en découlant qui s'inspiraient grandement du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises ».*

*Dans ce contexte, nous tenons aussi à remercier nos employés et cadres qui ont dû assimiler les très nombreux changements découlant de l'introduction de ces nouvelles règles. Cet effort demandé à une très petite équipe se devait d'être mentionné.*

*Nous tenons aussi à indiquer que, à la demande de la Cour en 2011, nous avons mis en place, à notre arrivée, les directives spécifiques suivantes :*

- Directive No 2 relative aux modalités d'engagements financiers de la commune de Corsier.*
- Directive No 5 relative à la gestion des frais divers d'invitation à des repas, de déplacements, de réceptions et de petits frais par la commune de Corsier,*
- Directive No 6 relative à la gestion des jetons de présence octroyés par la commune de Corsier.*

*Nous tenons aussi à mettre en exergue le plaisir de voir que la Cour n'ait pas relevé de cas de dépenses non conformes et ne servant pas à l'intérêt public car c'est un point essentiel qui sous-tend toutes nos actions.*

*Nous invitons la Cour à revenir, si possible avant les prochaines élections, pour constater la mise en place de leurs recommandations et pour couvrir les autres domaines non couverts durant cette révision.*

## 5. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS LÉGALES (LAC) ET RÉGLEMENTAIRES (RAC) RELATIVES AUX ASPECTS BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS

### 5.1. Contexte

Selon l'article 19 du RAC, « aucune dépense ne peut être engagée sans avoir fait l'objet préalablement d'une délibération en application de l'article 30 de la loi ». Ainsi, il convient de s'assurer qu'un crédit budgétaire (budget de fonctionnement) ou un crédit d'engagement (budget d'investissement) est disponible afin de permettre le financement des besoins.

#### Crédit budgétaire (budget de fonctionnement)

Selon l'article 27 du RAC, « un **crédit budgétaire** est une autorisation annuelle d'utiliser, dans un but précis, un certain montant inscrit au budget de fonctionnement ». Par ailleurs, selon l'article 28 « si un crédit budgétaire est insuffisant pour remplir la tâche prévue, un crédit supplémentaire doit être demandé. L'article 29 demeure réservé ».

Ce dernier article précise les éléments suivants :

- 1 « si l'engagement d'une dépense, non prévue au budget de fonctionnement ou dépassant la somme budgétisée revêt un caractère d'urgence et est commandé par les intérêts de la commune, le Conseil administratif, le maire ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44 de la loi, peut autoriser l'utilisation anticipée d'un crédit.
- 2 Les charges liées qui doivent être engagées jusqu'à la décision du Conseil municipal ne nécessitent pas de crédit supplémentaire ; il en est de même pour toute charge découlant, durant la même année, d'un revenu correspondant.
- 3 L'utilisation anticipée d'un crédit et les dépassements de crédit doivent être justifiés dans le compte annuel et approuvés par le Conseil municipal ».

Dans la pratique, alors que le SSCO exige que le budget de fonctionnement annuel d'une commune soit voté par le Conseil municipal au minimum à un niveau en 2 positions<sup>14</sup> pour les fonctions<sup>15</sup> et en 3 positions pour les natures<sup>16</sup>, la commune de Corsier va plus loin, en approuvant son budget au niveau le plus fin (compte par compte). Cela a pour effet que les dépassements de budget peuvent être plus nombreux que dans la configuration exigée par le SSCO, car ils ne sont pas compensés par les réserves de budget au sein d'un même groupe de comptes.

<sup>14</sup> Les positions permettent de représenter la « hiérarchie » des natures et des fonctions (voir définitions ci-après). Par exemple, la nature à une position 3 « charges » regroupe les natures à 2 positions 30 « charges de personnel », 31 « biens, services et marchandises », etc. qui regroupent elles-mêmes les natures à 3 positions 310 « fournitures de bureau, imprimés, publicité », 311 « mobilier, machines, véhicules, matériel », etc. et ainsi de suite jusqu'à 6 positions.

<sup>15</sup> Les fonctions représentent les grands « domaines d'actions » des communes. Par exemple, la fonction 11 représente la « sécurité municipale ».

<sup>16</sup> Les natures qualifient les actifs et passifs, charges et revenus, dépenses et recettes. Par exemple, la nature 318 correspond aux charges « honoraires et prestations de service ».



### **Crédit d'engagement (budget d'investissement)**

Les crédits d'engagement sont réglementés aux articles 30 à 36 du RAC.

Les alinéas 1 et 2 de l'article 30 du RAC définissent un **crédit d'engagement** comme « *une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement.*

*Un crédit d'engagement doit être demandé pour toute dépense d'investissement excédant 100'000 F pour un seul objet, notamment pour :*

- a) les dépenses pour l'achat, la réalisation et l'amélioration de biens du patrimoine administratif ;*
- b) les prestations fournies par l'administration communale pour la création et l'amélioration de tels biens ;*
- c) l'octroi de subventions uniques pour l'achat, la création et l'amélioration de ces biens par des tiers ;*
- d) l'octroi de prêts et l'acquisition de participations dans le cadre de l'accomplissement de tâches publiques ;*
- e) les transferts du patrimoine financier dans le patrimoine administratif ».*

Conformément à l'article 30 alinéa 4 du RAC, lorsqu'une dépense d'investissement est inférieure à 100'000 F pour un seul objet, les communes genevoises ont la possibilité de la comptabiliser soit au compte de fonctionnement (dépense prévue au budget ou par un crédit budgétaire supplémentaire) soit au compte d'investissements puis activée (dépense prévue par un crédit d'engagement). Au-delà de ce seuil, la dépense d'investissement doit forcément faire l'objet d'un crédit d'engagement.

Selon l'article 33 du RAC, « *lorsqu'un crédit d'engagement est insuffisant, un **crédit complémentaire** doit, en principe, être demandé avant de pouvoir engager des dépenses supplémentaires ; selon les circonstances et l'importance du crédit, une information peut être faite au Conseil municipal ou à la commission concernée. Dans ce cas, une demande de crédit complémentaire est présentée au moment du bouclage du crédit d'engagement* ».

Enfin, concernant la présentation des budgets et comptes annuels, les articles 24 et 43 du RAC indiquent que :

- 1. Le budget est réparti selon la classification administrative ou fonctionnelle des communes genevoises et d'après le plan comptable par nature.*
- 2. Le projet de budget comprend les postes du budget de l'année en cours et ceux du dernier compte annuel, les différences importantes entre le budget en vigueur et le projet doivent être justifiées.*
- 3. Le budget comprend toutes les charges et tous les revenus courants, y compris les amortissements économiques.*
- 4. Le budget fait l'objet d'un commentaire et comprend les tableaux demandés par le département.*
- 5. Le budget des groupements intercommunaux est présenté pour information conjointement au budget communal.*

*Les comptes communaux se composent :*

- a) du compte administratif;*
- b) du bilan;*
- c) des modes de financement;*
- d) des engagements conditionnels;*
- e) des tableaux demandés par le département;*
- f) des comptes des groupements intercommunaux présentés pour information conjointement aux comptes communaux.*

## 5.2. Constats

### Crédit budgétaire (budget de fonctionnement) et compte de fonctionnement

- 1 Pour les années 2011 et 2012, les dépassements budgétaires<sup>17</sup> du compte de fonctionnement (crédits budgétaires) sur l'ensemble des charges annuelles de la commune de Corsier se sont globalement élevés à respectivement 11 % et 25 % des achats initialement budgétés :

Charges de fonctionnement	2011	2012
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	5'807'386	5'391'697
Dépassements budgétaires (en F)	621'468	1'352'203
<b>Dépassements budgétaires (en %)</b>	<b>11%</b>	<b>25%</b>
Nombre de comptes en dépassements	66	66

Ces dépassements globaux représentent pour chaque année 66 comptes (présentés avec une nature à 6 positions), allant de quelques francs à plus de 60'000 F.

La majorité des dépassements n'a pas fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire auprès du Conseil municipal ce qui constitue une irrégularité par rapport aux articles 19 et 28 du RAC. En pratique, les dépassements sont « régularisés après coup », et pour l'ensemble du compte de fonctionnement, lors de la délibération du Conseil municipal sur les comptes annuels qui se tient généralement au mois de mai de l'année suivante.

Afin d'illustrer ce constat, la Cour présente trois exemples de dépassements budgétaires (crédit de fonctionnement) pour l'année 2012 qui n'ont pas fait l'objet de demandes de crédits supplémentaires en cours d'année, et dont les dépenses ne pouvaient être considérées comme « urgentes » au sens de l'article 29 du RAC :

(a) Traitement du personnel (compte n° 05.00.301.00)

La commune a procédé à l'engagement d'un comptable en juin 2012, d'une secrétaire en septembre 2012 et d'un employé polyvalent en novembre 2012. Ces engagements ont engendré un dépassement de crédit de 60'220 F de la ligne budgétaire votée par le Conseil municipal (706'500 F).

En tenant compte des délais liés à la recherche et à la sélection de candidats, le dépassement constaté sur le budget alloué au traitement du personnel peut difficilement être caractérisé « d'urgence ».

(b) Entretien immeuble par des tiers (compte n° 08.00.314.00)

Le budget de fonctionnement voté par le Conseil municipal de 20'000 F était épuisé en octobre 2012. Des travaux supplémentaires d'isolation étaient programmés durant le dernier trimestre 2012 et ont occasionné un dépassement de crédit de 10'665 F qui n'a pas fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire.

<sup>17</sup> Soit l'écart entre le réel et le budget voté au niveau le plus fin (compte par compte) pour les comptes de charges (sans tenir compte des écarts sur les comptes de revenus).

(c) Machine et matériel (compte n° 72.00.311.00)

Le budget de fonctionnement (10'000 F) pour l'achat de machine et matériel était épuisé en février 2012 déjà. Les achats de container et récipients à déchets, en avril et novembre 2012, ont engendré un dépassement de crédit de 6'243 F qui n'a pas fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire auprès du Conseil municipal.

En ce qui concerne l'année 2013, sur la base de la situation du grand livre du compte de fonctionnement au 19 juin 2013, la situation est similaire à celle des exercices précédents (à savoir un non-respect des articles 19 et 28 du RAC), dans la mesure où :

- trois comptes de fonctionnement sont déjà en dépassement budgétaire ;
- plusieurs comptes de fonctionnement ont un solde budgétaire (montant du budget moins montant des dépenses) inférieur à 40 % du crédit budgétaire voté, alors que la moitié de l'année ne s'est pas encore écoulée.

Comme pour les années antérieures, ces dépassements avérés ou probables n'ont pas fait l'objet de demande de crédit budgétaire complémentaire auprès du Conseil municipal.

- 2 Généralement, les dépenses de fonctionnement non budgétées font l'objet d'une demande de crédit complémentaire. Certaines d'entre elles sont votées deux fois. D'abord par une demande de crédit complémentaire soumise et acceptée par le Conseil municipal, puis au travers de la délibération globale de dépassement lors du vote des comptes annuels.

À titre d'illustration, les dépenses suivantes ont fait l'objet d'une double validation (par délibération séparée puis lors du vote des comptes annuels) en 2012 :

- les amortissements complémentaires pour un total de 197'798 F ;
- 2 crédits d'étude pour des montants de 6'000 F et 18'000 F ;
- l'apport de Corsier pour la création de la Fondation intercommunale de droit public (CAP) remplaçant la CAP pour 268'553 F.

Ce double vote n'a aucun impact sur les comptes annuels, mais pourrait créer une confusion quant à l'information présentée au Conseil municipal.

**Crédit d'engagement (budget d'investissement) et compte d'investissement**

- 3 Aucun suivi formalisé n'est effectué par la commune de Corsier (*voir constat n°2 du chapitre 4.2*), ce qui rend difficile l'identification des dépassements de crédit avant que les dépenses ne soient engagées ainsi que le suivi de l'intégralité des investissements en cours. À titre d'illustration, la Cour cite les cas suivants :

- un crédit d'étude dont la dépense de 10'444 F a été effectuée avant le vote par le Conseil municipal (en contradiction avec l'article 30 du RAC).
- deux crédits d'investissements n'apparaissent pas dans le tableau des investissements en cours à fin 2012. Ces derniers concernent :
  - un crédit d'étude de 10'667 F pour la création d'une zone sportive intercommunale ;
  - l'acquisition d'une partie de parcelle pour 5'800 F.

### **Autres dispositions légales et réglementaires**

- 4 Les comptes et budgets des groupements intercommunaux n'ont jamais été présentés au Conseil municipal conjointement aux budgets et comptes annuels de la commune. Ceci est en contradiction avec les articles 24 al.5 et 43 let. f du RAC.

## **5.3. Risques découlant des constats**

Le **risque opérationnel** tient au fait de ne pas disposer d'outils de gestion adéquats, ce qui peut avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies par l'Exécutif, par le Conseil municipal et par l'administration communale.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'absence d'un environnement de contrôle adapté à la nature et au volume des opérations de la commune.

Le **risque de conformité** est avéré par le non-respect des dispositions légales qui prévalent en matière :

- d'engagement des dépenses,
- de crédits complémentaires à demander,
- de présentation des comptes annuels au Conseil municipal.

## **5.4. Recommandations**

**[cf. constats 1, 2, 3 et 4]** La Cour invite la commune de Corsier à respecter les dispositions légales en matière de droit budgétaire, à savoir à :

- soumettre les dépassements de budgets de fonctionnement et d'investissements au Conseil municipal avant leur survenance,
- s'assurer que les dépenses d'investissements sont prévues par un crédit de même nature,
- s'assurer de présenter pour information les comptes et budgets annuels des groupements intercommunaux au Conseil municipal lors des votes des budgets et comptes de la commune.

A cet effet, la Cour recommande à la commune de Corsier d'inclure une étape de contrôle budgétaire validant :

- pour les comptes de fonctionnement : que la dépense est incluse dans le budget voté par le Conseil municipal. Dans le cas contraire, un crédit budgétaire supplémentaire devrait être demandé au Conseil municipal ;
- pour les comptes d'investissement : que la dépense est incluse dans le périmètre du crédit d'engagement, que ce dernier a bien été voté par le Conseil municipal et qu'il est indiqué dans le tableau des investissements en cours le cas échéant.

Pour ce faire, l'Exécutif doit disposer de l'information et doter son administration d'outils de suivi tels que déjà recommandé au chapitre 4.

De plus, afin de réduire le nombre de comptes en dépassement budgétaire, la Cour recommande à l'Exécutif de faire voter le budget annuel selon la structure minimale admise par le SSCO (voir page 24).

Cela permettrait de diminuer le nombre de délibérations à présenter au Conseil municipal. La présentation actuelle du budget peut, en revanche, être conservée pour des raisons de transparence vis-à-vis du Conseil municipal.

### **5.5. Observations de la commune de Corsier**

*Nous remercions la Cour des comptes et avons validé les constats et recommandations.*

*Nous avons déjà introduit certaines de ces recommandations. Les autres le seront d'ici la fin 2014.*

## 6. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX MARCHES PUBLICS

### 6.1. Contexte

La mise en concurrence des fournisseurs (demande de plusieurs offres) fait partie des bonnes pratiques en matière de gestion, notamment afin de s'assurer que les prix et qualités proposés sont les meilleurs possibles (recherche de la meilleure offre). Dans le cas de la commune de Corsier, la directive sur les engagements prescrit qu'«*il doit être sollicité 2 à 3 offres au minimum* » pour les achats d'un montant supérieur à 7'500 F.

Le processus de mise en concurrence doit être conduit en lien avec le respect de la réglementation en matière de marchés publics. Dans le canton de Genève, ce domaine est actuellement régi par l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05), ainsi que par le règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01). Selon l'article 8 de l'AIMP, les communes genevoises font partie des autorités adjudicatrices.

Par ailleurs, l'article 6 de l'AIMP définit trois grands types de marchés :

- les marchés de construction ;
- les marchés de fournitures ;
- les marchés de services<sup>18</sup>.

De plus, l'article 12 de l'AIMP définit quatre types de procédures :

- la procédure ouverte ;
- la procédure sélective ;
- la procédure sur invitation ;
- la procédure de gré à gré<sup>19</sup>.

L'estimation de la valeur du marché permet de déterminer le type de procédure applicable. Le tableau ci-après récapitule, pour les trois types de marchés cités précédemment, les procédures applicables en fonction de la valeur estimée du marché (en francs, hors TVA) telles que ressortant de l'annexe 2 du RMP :

<sup>18</sup> Les **marchés de construction** sont des réalisations de travaux de construction de bâtiments ou de génie civil ; on différencie le gros œuvre (tous les travaux nécessaires à la structure porteuse d'une construction) du second-œuvre (tous les autres travaux). Les **marchés de fournitures** concernent l'acquisition de biens mobiliers notamment sous forme d'achat, crédit-bail, leasing, bail à loyer, bail à ferme ou location-vente. Enfin, les **marchés de services** concernent tous les marchés qui n'entrent pas dans la définition des marchés de construction et de fournitures.

<sup>19</sup> Dans le cadre d'une **procédure ouverte**, l'autorité adjudicatrice lance un appel d'offres public pour le marché prévu ; chaque intéressé peut participer (soumissionner) en présentant une offre. Les offres sont évaluées en fonction de critères d'aptitude (capacité sur les plans financiers, économique, technique, etc.) et de critères d'adjudication (prix, qualité, délais, adéquation aux besoins, etc.).

La **procédure sélective** est une procédure publique en deux tours (évaluation selon les critères d'aptitude au 1<sup>er</sup> tour, et les critères d'adjudication au 2<sup>ème</sup> tour).

La **procédure sur invitation** consiste à inviter directement et sans publication des candidats à présenter une offre. L'autorité adjudicatrice doit demander, dans la mesure du possible, au moins trois offres.

Enfin, la **procédure de gré à gré** consiste à adjuger directement le marché à un prestataire.

Types de procédure	Marchés de construction		Marchés de services	Marchés de fournitures
	Second œuvre	Gros œuvre		
Procédure de gré à gré	jusqu'à 150'000 F	jusqu'à 300'000 F	jusqu'à 150'000 F	jusqu'à 100'000 F
Procédure sur invitation	jusqu'à 250'000 F	jusqu'à 500'000 F	jusqu'à 250'000 F	jusqu'à 250'000 F
Procédure ouverte	dès	dès	dès	dès
Procédure sélective	250'000 F	500'000 F	250'000 F	250'000 F

Les valeurs de ce tableau s'appliquent aux marchés non soumis aux traités internationaux. Les valeurs-seuils suivantes, ressortant de l'annexe 1b du RMP, font foi pour déterminer les marchés soumis aux traités internationaux et auxquels s'appliquent des exigences complémentaires (par exemple : publications supplémentaires, délais de remise des offres, etc.) :

Types de procédure	Marchés de construction	Marchés de services	Marchés de fournitures
Communes	(1) 8'700'000 F	350'000 F	350'000 F

(1) : Valeur totale de l'ouvrage.

Les périodes suivantes doivent être considérées pour calculer la valeur d'un marché :

- pour les marchés séparés et identiques : la valeur des marchés passés dans les 12 mois ;
- pour les marchés sous contrat de durée déterminée : la valeur totale du marché ;
- pour les marchés sous contrat de durée indéterminée : la valeur du marché pendant 48 mois (4 ans).

## 6.2. Constats

- 1 Dans la mesure où les offres/devis<sup>20</sup> des entreprises qui n'ont pas été choisies ne sont pas systématiquement conservés, il n'y a pas dans tous les cas de documentation démontrant que des mises en concurrence ont été réalisées au sein de la commune de Corsier. Ce constat concerne aussi bien des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'investissements.
- 2 Aucune procédure ouverte n'a jamais été effectuée par la commune de Corsier pour les **dépenses de fonctionnement** (fournitures ou services) ; en effet, l'ensemble des natures de charges de fonctionnement n'a pas fait l'objet d'une analyse formalisée, de la part de la commune, permettant de déterminer s'il y avait lieu d'effectuer une procédure ouverte.

Compte tenu des montants comptabilisés (dépassement des valeurs-seuils du RMP) et de la nature des prestations réalisées (marchés « homogènes »), les types de dépenses suivants auraient dû faire l'objet d'une procédure ouverte, afin de respecter la réglementation en matière de marchés publics :

<sup>20</sup> Au minimum 2 ou 3 offres, tel que demandés pour tout achat d'un montant supérieur à 7'500 F, conformément à la pratique annoncée comme étant en vigueur au sein de la commune de Corsier.

- « Restaurant scolaire – livraison repas » : il s'agit de la livraison des repas pour les cantines scolaires de Corsier (227'791 F pour les années 2010, 2011 et 2012) ;
- « Gestion des déchets – levée des ordures » (532'261 F pour 5 ans à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2010) ; le montant dépassant la valeur-seuil de 350'000 F, le marché est dès lors également soumis aux traités internationaux et aux exigences supplémentaires y relatives.

### **6.3. Risques découlant des constats**

Le **risque de conformité** est avéré parce que des marchés, tels ceux de la gestion des déchets et des repas fournis à la cantine scolaire, n'ont pas été attribués selon les dispositions de l'AIMP.

Le **risque de conformité** existe également lorsque la valorisation du marché de services ou de fournitures n'est pas déterminée, ce qui conduit la commune de Corsier à ne pas se conformer aux dispositions de l'AIMP ou à utiliser une procédure qui n'est pas celle requise par l'AIMP.

Le **risque de contrôle** avéré tient à l'absence de directive interne et de procédure d'identification systématique des marchés qui ne permet pas de procéder de manière efficace à des opérations de vérification de l'application des dispositions de l'AIMP et, le cas échéant, à des actions correctives.

Le **risque financier** tient au fait que le non-recours aux procédures d'appels d'offres prive l'adjudicateur d'offres plus concurrentielles, notamment en matière de prix.

### **6.4. Recommandations**

**[cf. constat 1]** À des fins de contrôle, la Cour invite la commune de Corsier à conserver les offres/devis supérieurs à 7'500 F des entreprises non retenues pour démontrer en tout temps qu'elle respecte sa pratique de mise en concurrence des fournisseurs.

**[cf. constat 2]** La Cour invite la commune de Corsier à se conformer à la réglementation en matière de marchés publics, ainsi qu'à instituer et formaliser une directive qui permette notamment l'identification systématique des marchés publics. Celle-ci pourrait inclure, d'une part, d'effectuer une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs et, d'autre part, d'analyser les montants totaux dépensés sur certaines natures de charges.

En outre, la Cour recommande à la commune de Corsier de s'assurer que les collaborateurs en charge des achats et acquisitions de travaux, fournitures et services suivent une formation dans le domaine des marchés publics.



## **6.5. Observations de la commune de Corsier**

*L'Exécutif reconnaît qu'il a mis la priorité sur les nouveaux mandats et marchés publics mais n'a pas revu les mandats existants.*

*Pour le cas du mandat pour la gestion des déchets, nous tenons simplement à vous faire part que nous considérons avoir correctement appliqué le règlement sur la passation des marchés publics (RMP) basée sur les faits suivants :*

*Le Groupement CoHerAn a décidé à la fin de 2008 de mettre en place une gestion commune de la gestion des déchets et des levées sur nos trois communes. Nous avons le même fournisseur, Transvoirie SA ce qui facilitait la tâche mais nos mandats avaient des échéances différentes. Dès le départ nous étions conscients de la nécessité d'engager le processus d'un appel d'offre ouverte selon l'AIMP. Nos trois communes ont avisé notre fournisseur que nous allions résilier ses contrats. Mais vu le délai très court pour préparer un dossier AIMP et réaliser un appel d'offre couvrant l'ensemble des prestations et des spécificités, nous avons été obligés d'utiliser la procédure de gré à gré car nous étions dans la situation d'une urgence selon l'article 15 chiffre 3 lettre d du Règlement sur la passation des marchés publics (RMP). En effet, nous ne pouvions pas dénoncer nos contrats et avoir une commune qui n'ait plus de fournisseur pour la levée des déchets pendant une période de quelques mois et ce jusqu'à la signature de nouvelles conventions.*

*Nos communes ont décidé de dénoncer les mandats à leurs échéances en 2014 et d'engager un appel d'offre ouvert au début de 2014.*

*Pour les autres points, nous avons validé les constats et les recommandations.*

## **7. ANALYSE – ERREURS COMPTABLES ET DE PRÉSENTATION DES COMPTES**

### **7.1. Contexte**

Le présent chapitre traite des erreurs comptables et de présentation des états financiers découvertes par la Cour dans le cadre de sa mission.

Il est rappelé que le présent audit n'a pas pour objectif de procéder à un audit des comptes annuels, cela étant du ressort de l'organe de révision. Dès lors, les erreurs découvertes et mentionnées ci-dessous ne sont pas nécessairement exhaustives.

Les comptes des communes genevoises, soit le compte de fonctionnement, le compte d'investissements, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier doivent être approuvés par le Conseil municipal le 15 mai au plus tard (article 75 alinéa 1 de la LAC). Ensuite, le SSCO les analyse et prépare une délibération à l'intention du chef du département (DIME) pour leur approbation formelle, conformément à la LAC. Pour la commune de Genève, ce délai est porté au 30 septembre (article 75 alinéa 2 de la LAC), et l'approbation est du ressort du Conseil d'État.

En pratique, le SSCO se fixe un délai au 15 octobre pour obtenir l'approbation de la conseillère d'État en charge du DIME de tous les comptes des communes genevoises.

### **7.2. Constats**

- 1 Le tableau des investissements 2012 indique un actif négatif de 10'049.70 F pour le plan général d'évacuation des eaux (PGEE). Cet actif négatif est dû au fait que les subventions reçues à fin décembre 2012 sont supérieures aux coûts engagés. Il s'agit en substance d'une avance sur frais pour ce montant qui devrait être présentée au passif.
- 2 Une provision d'un montant de 100'000 F, non budgétée a été comptabilisée dans les comptes 2012 concernant une subvention à accorder à la paroisse St-Jean-Baptise (église de Corsier) pour la rénovation de la cure. Or, la délibération du Conseil municipal accordant cette subvention est datée de 2013 et indique que le montant sera pris sur le compte de fonctionnement de l'année 2013. Enfin, les dépenses liées à cette subvention ont été effectuées en 2013. Dès lors, la provision sur 2012 n'a pas lieu d'être.
- 3 Comme indiqué précédemment, le compte-rendu financier de l'exercice 2012 de la commune de Corsier présente en annexe deux tableaux, à savoir le tableau de l'ensemble des investissements (terminés et en cours) ainsi que le tableau des investissements en cours.

Aucun des deux tableaux d'investissements 2012 (ensemble des investissements et investissements en cours) ne mentionne les crédits d'engagement de 5'800 F et 10'667 F votés par le Conseil municipal respectivement le 15 mai 2012 et le 13 novembre 2012 (cf. constat 3 du chapitre 5).

- 4 Les crédits d'étude sont comptabilisés parfois au compte de fonctionnement, et parfois au compte d'investissement, sans qu'une directive ou procédure ne définisse les règles de comptabilisation.

Les crédits suivants ont été comptabilisés en fonctionnement :

- Crédit d'étude pour la mesure 16 du contrat corridors secteur Arve-Lac pour 6'000 F ;
- Crédit d'étude pour la création d'une centrale de chauffe pour 18'000 F.

Les crédits suivants ont été comptabilisés en investissements :

- Crédit d'étude pour la zone sportive intercommunale pour 10'667 F ;
- Crédit d'étude pour la piste cyclable Rte de Bellebouche pour 15'500 F ;
- Crédit d'étude pour Projet Bilan 30km/h du Village pour 10'000 F ;
- Crédit d'étude pour la zone 30 km/h quai de Corsier pour 12'000 F.

- 5 En date du 31 janvier 2012, le Conseil municipal a décidé d'octroyer un cautionnement de 2.6 millions F à la Fondation d'intérêt public pour le logement à Corsier afin de lui permettre de contracter un emprunt destiné à financer l'achat de plusieurs logements. En date du 19 mars 2012, un cautionnement simple visant à garantir l'exécution de toutes les obligations de l'emprunteur a été signé par la commune en faveur d'un établissement bancaire genevois. Au 31 décembre 2012, ce cautionnement était toujours en vigueur, mais les comptes annuels n'en font pas mention.

### **7.3. Risques découlant des constats**

Le **risque de conformité** tient au fait que si les erreurs comptables ne devaient pas être rectifiées dans la comptabilité 2012, cette dernière ne donnerait pas une situation claire, complète et véridique des comptes, des patrimoines et des dettes communales comme le prescrit l'article 2 alinéa 1 des directives comptables du DIME.

### **7.4. Recommandations**

**[cf. constats 1 à 5]** La Cour des comptes invite le SSCO à faire passer les écritures correctives et modifier la présentation des comptes annuels.

### **7.5. Observations de la commune de Corsier**

*L'Exécutif tient à clairement indiquer que la commune de Corsier n'a pas le même avis que la Cour des comptes sur le constat No 2 pour les raisons suivantes :*

*L'Exécutif a présenté à une commission toute confondue tenue le 28.11.2012 le dossier relatif à une subvention à accorder à la paroisse St-Jean-Baptiste pour la rénovation de la cure de l'église de Corsier pour un montant de CHF 100'000.—, avec une délibération qui serait votée lors du prochain Conseil municipal le 18.12.2012. Après étude du dossier la Commission a donné un préavis positif et ce à l'unanimité des présents.*

*Lors du Conseil du 8.12.2012 la délibération présentée pour une subvention à accorder à la paroisse St-Jean-Baptise pour la rénovation de la cure de l'église de Corsier n'a pas été votée suite à des questions posées par un conseiller auxquelles il n'a pu être répondu immédiatement. En raison du montant important de la subvention qui n'était pas contestée et la volonté de la majorité de s'assurer du blocage des fonds dans l'exercice 2012, il a été décidé de créer une provision spécifique de ce montant.*

*Lors d'une séance de la Commission toute confondue tenue le 5.02.2013, la paroisse a pu répondre pleinement aux questions posées. La délibération a donc été repassée lors de la séance du 19.02.2013. Le paiement a été comptabilisé en déduction de la provision.*

*Pour régulariser la situation et pour tenir compte de la volonté tant de l'exécutif que du législatif, nous proposons de dissoudre la provision sur l'exercice 2013 et de passer la subvention dans les comptes de l'exercice 2013.*

*Nous avons validé les autres constats et les recommandations dont certaines ont déjà fait l'objet d'une mise en place. Les autres le seront d'ici la fin 2014.*

## **7.6. Observations du DIME**

*Le service de surveillance des communes (SSCO) va demander à la commune de procéder à l'extourne de la provision de 100 000 F concernant une subvention à la paroisse dans les comptes 2012, ainsi qu'à la correction des tableaux d'investissement.*

*A cet effet, la délibération suivante devra être présentée au Conseil municipal de la commune avant le 31 octobre 2013 :*

*- Vote des comptes modifiés 2012 (avec correction des tableaux faisant partie du compte rendu financier) ainsi que la mention du cautionnement voté le 31 janvier 2012 en engagements en faveur de tiers hors bilan au 31 décembre 2012 pour un montant de 2 600 000 F.*

## 8. ANALYSE – ORGANE DE REVISION

### 8.1. Contexte

Conformément aux dispositions légales (article 56 du RAC), le maire doit faire réviser par un organe de contrôle les comptes annuels de la commune de Corsier.

L'organe de révision doit effectuer son audit selon les normes de révision suisses et selon les directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes éditées par le DIME (du 25 octobre 1989). En outre, l'article 59 alinéa 1 du RAC stipule que : « <sup>1</sup> Si, lors de ses vérifications, l'organe de contrôle fiduciaire constate des irrégularités, il invite le Conseil administratif ou le maire à régulariser la situation dans un délai approprié. <sup>2</sup> Si ce délai n'est pas observé, l'organe de contrôle fiduciaire doit en informer le département ».

La directive aux organes de contrôle fiduciaire des communes du 25 octobre 1989 indique à son article 7 que :

*L'organe de contrôle fiduciaire établit un rapport comprenant notamment :*

- a) *la liste des vérifications effectuées;*
- b) *l'analyse du bilan sur la base des bilans comparés au 31 décembre de l'exercice précédent et de l'exercice en cours, avec le résumé des variations observées, y compris pour les engagements conditionnels et les fonds spéciaux;*
- c) *les conclusions;*
- d) *les annexes éventuelles pour autant qu'elles ne fassent pas déjà partie du rapport financier, par exemple les comptes de fonctionnement et d'investissement, les tableaux demandés par le département, les comptes d'exploitation des immeubles locatifs, etc.*

L'article 73 alinéa 3 de la LAC précise que « *Les comptes des communes de plus de 3'000 habitants doivent être contrôlés par une fiduciaire agréée par le département* ». Dans ce cadre, le SSCO met à disposition de l'ensemble des communes une liste des organes de révision agréés.

Conformément au Code des obligations, les comptes annuels des entreprises privées dépassant certains seuils (chiffre d'affaires, total de bilan et nombre d'employés) sont soumis à un contrôle ordinaire (qui fait état d'une assurance d'audit positive de l'organe de révision). Les autres sont soumis à un contrôle restreint (qui fait état d'une assurance d'audit négative de l'organe de révision)<sup>21</sup>, voire à aucun contrôle (opting out).

L'organe de révision de la commune de Corsier est le même depuis l'exercice 2007. Les honoraires facturés pour la révision (contrôle restreint) des exercices 2011 et 2012 s'élèvent respectivement à 15'000 F et 20'520 F.

---

<sup>21</sup> Ce type de contrôle est défini par le Code des obligations (articles 727 et ss) et s'applique en priorité aux petites et moyennes entreprises privées. Il restreint fortement la nature et l'étendue des vérifications détaillées, ce qui a pour conséquence que le type d'assurance fourni est limité et conduit l'auditeur à délivrer une opinion négative libellée de la manière suivante : « [...] Lors de notre contrôle, nous n'avons pas rencontré d'élément nous permettant de conclure que les comptes annuels ainsi que la proposition concernant l'emploi du bénéfice au bilan ne sont pas conformes à la loi et aux statuts ».

## 8.2. Constats

Au cours de l'audit, la Cour a relevé des manquements concernant les travaux réalisés par l'organe de révision, dans le cadre du mandat de révision des comptes annuels.

En raison de l'article 9 alinéa 4 de la LICC<sup>22</sup>, ces manquements ne sont pas détaillés dans le présent chapitre, mais ont fait l'objet d'un courrier adressé par la Cour à l'organe de révision avec copie à la commune et au SSCO.

## 8.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au fait que des décisions prises par l'Exécutif, par le Conseil municipal et par l'administration communale pourraient reposer sur des états financiers incomplets.

Le **risque de contrôle** est avéré au vu de l'ensemble des erreurs relevées, et non communiquées aux autorités communales.

## 8.4. Recommandations

### **Recommandation à l'attention de la commune de Corsier**

Lors de la désignation de l'organe de révision pour l'exercice 2013, la Cour invite les autorités communales à s'assurer que les personnes en charge de la révision des comptes :

- ont une connaissance appropriée des dispositions propres au droit budgétaire et des marchés publics, notamment parce qu'elles ont déjà effectué des missions auprès de collectivités publiques ;
- sont conscientes des travaux particuliers engendrés par les dispositions relatives aux collectivités publiques ;
- ont établi un budget d'honoraires en relation avec le volume du travail nécessaire.

### **Recommandations à l'attention du SSCO**

Par le truchement du SSCO, le DIME est invité à soumettre aux communes genevoises des modèles standards de documents à utiliser (par exemple, tableau des investissements, annexe des comptes annuels, checklist détaillée des vérifications à effectuer par l'organe de révision, etc.). Ceci pourrait se matérialiser par un complément aux directives d'application du département tel que prévu à l'article 21 alinéa 1 du RAC.

La Cour recommande au DIME, par le truchement du SSCO, de revoir la notion d'agrément applicable aux organes de révision et d'en définir les critères, conditions et exigences. Un prérequis sous la forme d'une formation relative aux spécificités du droit applicable aux communes genevoises ainsi qu'une formation continue pourrait être considéré. Par ailleurs, les exigences relatives à l'agrément devraient être étendues aux organes de révision de toutes les communes (et non pas uniquement celles de plus de 3'000 habitants, comme actuellement requis par l'article 73 alinéa 3 de la LAC). Cas échéant, les dispositions légales applicables devraient être modifiées.

<sup>22</sup> Loi instituant une Cour des comptes (LICC, D 1 12).

Il est également souhaitable que le SSCO se détermine officiellement relativement au type de contrôle devant être effectué par l'organe de révision (assurance positive ou négative).

### **8.5. Observations de la commune de Corsier**

*La commune de Corsier va mettre au concours le mandat de l'organe de contrôle pour l'exercice 2014 et tiendra compte des remarques dans le cadre de celui relatif à l'exercice 2013.*

### **8.6. Observations du DIME**

*Le SSCO fournit, d'ores et déjà dans le cadre de sa circulaire des comptes, les tableaux à compléter pour les communes dans le cadre de l'approbation des comptes ainsi que des modèles de délibérations. Il s'agit des documents suivants:*

- *Le tableau des emprunts destinés au financement des investissements du patrimoine administratif;*
- *Le tableau des emprunts destinés au financement des placements du patrimoine financier, dont les intérêts sont portés aux comptes de fonctionnement;*
- *Le tableau des emprunts destinés au financement des immeubles locatifs, dont les intérêts sont portés aux comptes d'exploitation des immeubles locatifs;*
- *Le tableau des amortissements économiques pour les crédits d'engagement bouclés avant 2012;*
- *Le tableau des dépenses, des recettes et des amortissements économiques pour les crédits d'engagement bouclés au cours de l'exercice 2012;*
- *Le tableau des dépenses, des recettes et des amortissements économiques pour les crédits d'engagement en cours au 31 décembre 2012;*
- *Le tableau des fonds spéciaux;*
- *Le tableau de bouclage;*
- *Le tableau sur la taxe professionnelle communale pour l'exercice 2012;*
- *Le modèle de délibération pour l'approbation du compte de fonctionnement, du compte d'investissement, du financement des investissements, du compte de variation de la fortune et du bilan;*
- *Le modèle de délibération pour l'approbation des crédits budgétaires supplémentaires et les moyens de les couvrir;*
- *Le modèle de délibération pour le vote des crédits complémentaires relatifs aux crédits d'engagement bouclés au cours de l'exercice 2012 et les moyens de les couvrir.*



*Par ailleurs, les vérifications à effectuer par les organes de contrôle sont mentionnées dans la directive aux organes de contrôle fiduciaire des communes du DIME. Il s'agit d'un contrôle ad hoc (assurance positive), qui ne peut être assimilé au contrôle restreint ou au contrôle ordinaire prévu par le Code des Obligations.*

*Selon l'article 56 RAC, les organes de contrôle doivent être membres de la Chambre fiduciaire ou des fiduciaires qui, au vu de leurs activités antérieures dans le domaine de la révision des comptabilités communales, sont autorisées par le DIME à fonctionner comme organe de contrôle. Ce dernier cas concerne trois fiduciaires. Pour précision, la révision des comptes de la Ville de Genève est du ressort du service du contrôle financier de la Ville de Genève.*

*Une formation pour les organes de contrôle est en discussion dans le cadre de la mise en place du MCH2. Par ailleurs, des modalités quant aux contrôles à effectuer, au contenu des rapports, aux exigences de qualification et à la durée des mandats font également partie de ces discussions et feront l'objet de modifications légales. Pour précision, la forme de cette formation est encore à l'étude tout en sachant que le SSCO ne dispose que de 1.8 ETP traitant les finances communales.*



## 9. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

La Cour se réjouit que des mesures en matière de système de contrôle interne et de gouvernance aient été récemment édictées et mises en place à Corsier. Elle relève cependant que la gestion financière de la commune doit encore être améliorée pour être conforme à la loi et aux bonnes pratiques en vigueur au sein des communes genevoises.

La commune se base encore trop souvent sur des pratiques informelles, qui relèvent d'une mauvaise application des dispositions légales par les autorités communales. En particulier, des manquements ont notamment été constatés dans les domaines suivants :

- **processus budgétaire** : des dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été engagées par la commune sans approbation préalable formelle du Conseil municipal (vote d'un crédit budgétaire supplémentaire ou d'un crédit d'engagement). Cette situation constitue une irrégularité par rapport aux dispositions prévues par la LAC et son règlement d'application ;
- **établissement des états financiers** : les comptes annuels ne sont pas complets, notamment parce qu'il manque des informations importantes sur les cautionnements et les investissements ;
- **mise en concurrence des fournisseurs** : pour plusieurs dépenses, la réglementation en matière de marchés publics n'a pas été respectée ou n'a pas été suffisamment considérée (marchés attribués de gré à gré en lieu et place d'une procédure ouverte, absence d'analyse transversale permettant d'identifier les marchés à soumettre à la réglementation sur les marchés publics, etc.) ;
- **prestations attendues de l'organe de révision** : la commune ne dispose pas de la lettre de mandat de l'organe de révision qui décrit les objectifs, le périmètre et les méthodes de travail à appliquer ou encore d'une lettre de recommandations sur des constats de violations de dispositions légales, etc.

Les constats relevés par la Cour devraient conduire les autorités communales à prendre des mesures concrètes et rapides afin de se conformer aux dispositions légales et de disposer des informations lui permettant de s'assurer du bon emploi des fonds qui lui sont confiés.

Ces mesures comprennent notamment les domaines suivants :

- sensibiliser les autorités communales aux dispositions de la LAC et des marchés publics, afin qu'elles soient en mesure de prendre des décisions en toute connaissance de cause et surtout dans le respect de la loi ;
- mettre en place des outils de suivi budgétaire du compte de fonctionnement et du compte d'investissements qui permettent aux autorités et à l'administration communale de disposer d'informations régulières, soit au minimum tous les trimestres, voire tous les mois ;
- instituer des règles dans les domaines en relation avec le suivi budgétaire, en matière de marchés publics, et les formaliser dans des directives ad hoc ;
- former les collaborateurs de l'administration communale aux dispositions de la LAC et des marchés publics ;
- en matière de révision, les autorités communales doivent s'entourer de mandataires dont les prestations permettent de disposer d'états financiers conformes aux dispositions légales et réglementaires. À cet effet, il est nécessaire de définir clairement dans le contrat de mandat les attentes vis-à-vis du mandataire.

Les autorités communales pourront s'appuyer sur la secrétaire générale et les collaborateurs/collaboratrices de l'administration communale pour mettre en œuvre les mesures restant à réaliser.

Pour s'assurer de l'application des mesures mises en place, il est nécessaire que les autorités communales :

- approuvent formellement les documents établis et en endossent la responsabilité ;
- s'assurent que des contrôles soient réalisés de manière régulière sur le respect, par elles-mêmes et par le personnel de l'administration communale, des directives et procédures approuvées. Il serait souhaitable que ce travail soit réalisé par un mandataire, par exemple l'organe de révision, auquel il serait demandé un rapport ad hoc sur le sujet les premières années.

### **9.1. Observations de la commune de Corsier**

*La commune de Corsier remercie la Cour des comptes pour le travail d'audit effectué.*

*La commune de Corsier a déjà intégré de nombreuses recommandations dans ses processus et elle va introduire les dernières recommandations d'ici la fin 2014.*

*La commune de Corsier remercie tous les membres du personnel et cadres qui ont contribué activement et positivement à cet audit.*

## 10. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.4	<p><b>Recommandation n°1</b></p> <p>De manière générale, la Cour recommande à l'Exécutif d'établir des directives/procédures manquantes, en vue d'avoir un SCI adapté à la nature et au volume des opérations de la commune. La Cour recommande d'instituer des règles concernant les sujets suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• établissement, présentation et approbation des documents financiers (budget, comptes annuels, rapport annuel et annexes, etc.) ;</li> <li>• suivi des comptes et des budgets ;</li> <li>• traitement des demandes et octroi de subventions ;</li> <li>• mettre en place sous la forme de directives/procédures ad hoc, en indiquant les acteurs et les activités de contrôle devant être effectuées.</li> </ul> <p>Pour ce faire, la Cour encourage la commune à s'inspirer du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », qui propose des modèles de documents.</p>	1  3  1	CA, SG, CPT	Déjà fait  31.12.2013  31.12.2014	
4.4	<p><b>Recommandation n°2</b></p> <p>La Cour invite les autorités communales de Corsier à mettre en place des outils de suivi du budget de fonctionnement et des crédits d'investissement, tels que des tableaux de bord. Il faudra également définir la périodicité d'établissement de tels documents, les destinataires (Exécutif, Conseil municipal, commissions, secrétaire général) ainsi que les actions attendues de ces derniers.</p>	3	SG, CPT	31.12.2013	
4.4	<p><b>Recommandation n°3</b></p> <p>La Cour recommande aux autorités communales de Corsier de s'assurer que des mesures seront prises pour répondre aux exigences de l'article 310 alinéa 3 de la loi générale sur les contributions publiques (LCP, D 3 05).</p>	2	SG, CPT  a) Mise à jour du Rôle b) Décompte final	Réalisé  31.12.2013	13.09.2013
4.4	<p><b>Recommandation n°4</b></p> <p>En raison de l'organisation structurelle de la commune de Corsier (faible nombre de collaborateurs administratifs), la Cour est consciente qu'il peut être difficile de garantir une séparation de fonction adéquate.</p>				

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>Toutefois, la Cour invite les autorités communales de Corsier à confier la gestion des droits d'accès OPALE à un collaborateur ne disposant pas d'accès en écriture.</p> <p>De plus, la Cour recommande la mise en place de contrôles qui permettent d'identifier et valider les modifications relatives aux adresses de paiement inscrites dans les bases de données débiteurs, fournisseurs et salaires. Il s'agira également d'effectuer une revue périodique des droits d'accès utilisateurs. Cette revue périodique devra être effectuée par une personne ne disposant d'aucun droit en saisie.</p>	2	Déjà mis en place.	Immédiat	03.09.2013
		2	SG	31.10.2013	
4.4	<p><b>Recommandation n°5</b></p> <p>Lors de la désignation de l'organe de révision pour l'exercice 2013, la Cour invite les autorités communales à s'assurer que les points essentiels à couvrir soient inscrits dans la lettre de mandat, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le type d'audit qui va être réalisé (en se basant sur les bonnes pratiques (« contrôle ordinaire » ou « contrôle restreint ») ou conformément aux directives émises par le département) ;</li> <li>L'assistance au comptable dans le cadre d'écritures et du bouclage des comptes annuels doit être mentionnée ou exclue ;</li> <li>Le montant des honoraires prévus ;</li> <li>Le délai de remise du rapport de révision. Toutefois, l'article 75 alinéa 1 de la LAC précise que : « Le compte de fonctionnement, le compte d'investissements, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier doivent être approuvés par le Conseil municipal le 15 mai au plus tard » ;</li> <li>La participation à des séances avec les autorités communales doit être mentionnée ou exclue.</li> </ul>	2	CA, SG, CPT	31.12.2013	
5.4	<p><b>Recommandation n°6</b></p> <p>La Cour invite la commune de Corsier à respecter les dispositions légales en matière de droit budgétaire, à savoir à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>soumettre les dépassements de budgets de fonctionnement et d'investissements au</li> </ul>	2	CA, SG	17.09.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>Conseil municipal avant leur survenance,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>s'assurer que les dépenses d'investissements sont prévues par un crédit de même nature,</li> <li>s'assurer de présenter pour information les comptes et budgets annuels des groupements intercommunaux au Conseil municipal lors des votes des budgets et comptes de la Commune.</li> </ul> <p>A cet effet, la Cour recommande à la commune de Corsier d'inclure une étape de contrôle budgétaire validant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>pour les comptes de fonctionnement : que la dépense est incluse dans le budget voté par le Conseil municipal. Dans le cas contraire, un crédit budgétaire supplémentaire devrait être demandé au Conseil municipal ;</li> <li>pour les comptes d'investissement : que la dépense est incluse dans le périmètre du crédit d'engagement, que ce dernier a bien été voté par le Conseil municipal et qu'il est indiqué dans le tableau des investissements en cours le cas échéant.</li> </ul> <p>Pour ce faire, l'Exécutif doit disposer de l'information et doter son administration d'outils de suivi tels que cela est déjà recommandé au chapitre 4.</p> <p>De plus, afin de réduire le nombre de comptes en dépassement budgétaire, la Cour recommande à l'Exécutif de faire voter le budget annuel selon la structure minimale admise par le SSCO (voir page 24). Cela permettrait de diminuer le nombre de délibérations à présenter au Conseil municipal. La présentation actuelle du budget peut, en revanche, être conservée pour des raisons de transparence vis-à-vis du Conseil municipal.</p>		CA, SG, CPT	30.09.2013	
			CA, SG	15.11.2013 au plus tard pour les budgets et 15.05.2014 au plus tard pour les comptes	
			CA, SG, CPT	Immédiat	31.08.2013
			CPT	Immédiat	17.09.2013
			CA, SG, CPT	31.12.2013	
			CA, SG, CPT	15.11.2013	
6.4	<p><b>Recommandation n°7</b></p> <p>À des fins de contrôle, la Cour invite la commune de Corsier à conserver les offres/devis supérieurs à 7'500 F des entreprises non retenues pour démontrer en tout temps qu'elle respecte sa pratique de mise en concurrence des fournisseurs.</p>	1	SG, CPT	Immédiat	31.08.2013

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
6.4	<p><b>Recommandation n°8</b></p> <p>La Cour invite la commune de Corsier à se conformer à la réglementation en matière de marchés publics, ainsi qu'à instituer et formaliser une directive qui permette notamment l'identification systématique des marchés publics. Celle-ci pourrait inclure, d'une part, d'effectuer une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs et, d'autre part, d'analyser les montants totaux dépensés sur certaines natures de charges.</p> <p>En outre, la Cour recommande à la commune de Corsier de s'assurer que les collaborateurs en charge des achats et acquisitions de travaux, fournitures et services suivent une formation dans le domaine des marchés publics.</p>	3	CA, SG, ST, CPT	01.01.2014	
7.4	<p><b>Recommandation n°9</b></p> <p>La Cour des comptes invite le SSCO à faire passer les écritures correctives et modifier la présentation des comptes annuels.</p>	3	SSCO	Immédiat	
8.4	<p><b>Recommandation n°10</b></p> <p>Lors de la désignation de l'organe de révision pour l'exercice 2013, la Cour invite les autorités communales à s'assurer que les personnes en charge de la révision des comptes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ont une connaissance appropriée des dispositions propres au droit budgétaire et des marchés publics, notamment parce qu'elles ont déjà effectué des missions auprès de collectivités publiques</li> <li>- sont conscientes des travaux particuliers engendrés par les dispositions relatives aux collectivités publiques</li> <li>- ont établi un budget d'honoraires en relation avec le volume du travail nécessaire.</li> </ul>	1	CA, SG, CPT	31.12.2013	
8.4	<p><b>Recommandation n°11</b></p> <p>Par le truchement du SSCO, le DIME est invité à soumettre aux communes genevoises des modèles standards de documents à utiliser (par exemple, tableau des investissements, annexe des comptes annuels, checklist détaillée des vérifications à effectuer par l'organe de révision, etc.).</p>	2	SSCO	Ces documents existent déjà et sont fournis aux communes. Ceux seront toutefois	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	Ceci pourrait se matérialiser par un complément aux directives d'application du département tel que prévu à l'article 21 alinéa 1 du RAC.			modifiés avec le passage au MCH2	
8.4	<b>Recommandation n°12</b> La Cour recommande au DIME, par le truchement du SSCO, de revoir la notion d'agrément applicable aux organes de révision et d'en définir les critères, conditions et exigences. Un prérequis sous la forme d'une formation relative aux spécificités du droit applicable aux communes genevoises ainsi qu'une formation continue pourrait être considéré. Par ailleurs, les exigences relatives à l'agrément devraient être étendues aux organes de révision de toutes les communes (et non pas uniquement celles de plus de 3'000 habitants, comme actuellement requis par l'article 73 alinéa 3 de la LAC). Cas échéant, les dispositions légales applicables devraient être modifiées.	2	SSCO	Lors du passage au MCH2, une formation sera obligatoire	
9	<b>Recommandation n°13</b> Les autorités communales pourront s'appuyer sur la secrétaire générale et les collaborateurs/collaboratrices de l'administration communale pour mettre en œuvre les mesures restant à réaliser. Pour s'assurer de l'application des mesures mises en place, il est nécessaire que les autorités communales : <ul style="list-style-type: none"> <li>• approuvent formellement les documents établis et en endossent la responsabilité ;</li> <li>• s'assurent que des contrôles soient réalisés de manière régulière sur le respect, par elles-mêmes et par le personnel de l'administration communale, des directives et procédures approuvées.</li> </ul> Il serait souhaitable que ce travail soit réalisé par un mandataire, par exemple l'organe de révision, auquel il serait demandé un rapport ad hoc sur le sujet les premières années.	1	SG  CA  CA, SG, ST, CPT	31.12.2013  30.09.2013  31.12.2013	

## 11. DIVERS

### 11.1. 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.

## **11.2. Remerciements**

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

L'audit a été terminé le 27 août 2013. Le rapport complet a été transmis à la commune de Corsier et au DIME le 4 septembre 2013. Les observations de la commune de Corsier et du DIME ont été finalisées entre le 23 et le 25 septembre 2013 et dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 30 septembre 2013

Stanislas Zuin  
Magistrat titulaire

Isabelle Terrier  
Magistrate titulaire

Myriam Nicolazzi  
Magistrat suppléant

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

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

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99  
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99  
<http://www.cdc-ge.ch>