

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE



POST TENEBRAS LUX

COUR DES COMPTES

Rapport annuel d'activités 2008/2009

Genève, le 9 octobre 2009



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

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

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

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

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

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

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

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

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

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



TABLE DES MATIERES

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

Rappel historique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rôle et activité de la Cour

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



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

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

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

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

Comment fonctionne la Cour ?

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

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

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

Le parcours d'un dossier à la Cour

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

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

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

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

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

Les objets traités par la Cour

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

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

Pendant sa deuxième année d'activité du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009, la Cour a ouvert 25 nouveaux dossiers. Parmi ces dossiers, 11 ont été ouverts à la suite de communication de citoyens, 7 à la demande d'autorités et 7 par la Cour elle-même.

14 de ces dossiers ont été traités par la Cour durant cette période et 11 dossiers sont encore en cours d'audit. Parmi les dossiers traités, la Cour a publié 7 rapports qui ont fait l'objet de conférences de presse après avoir été présentés aux autorités et le solde, soit 7 dossiers, a fait l'objet de refus d'entrée en matière motivés.

S'ajoute aux 25 dossiers ouverts durant la période du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009 le traitement des 14 dossiers en cours au 30 juin 2008 (pour mémoire, 5 objets étaient en examen avant entrée en matière et 9 objets étaient en cours d'audit). 12 de ces dossiers ont été traités durant la période du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009 et 2 sont en cours d'audit. Parmi les dossiers traités, la Cour a publié 7 rapports qui ont fait l'objet de conférences de presse après avoir été présentés aux autorités et le solde, soit 5 dossiers, a fait l'objet de refus d'entrée en matière motivés.

Ainsi, l'ensemble des dossiers traités par la Cour du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009, y compris les dossiers en cours au 30 juin 2008, représente 39 objets, dont 26 sont des dossiers traités (14 rapports publiés et 12 refus d'entrée en matière) et 13 sont des objets en cours au 30 juin 2009.



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

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

1. Communications des 14 septembre 2007, 11 décembre 2007 et 3 janvier 2008 de plusieurs citoyens au sujet de prétendus dysfonctionnements à la Banque Cantonale de Genève en relation avec la Fondation de Valorisation des actifs de la même Banque. La Cour s'est saisie de cette problématique le 31 mars 2008 et a publié son rapport le 16 octobre 2008 (**rapport n° 14** relatif aux procédures de poursuites engagées par la Fondation à l'encontre de ses débiteurs).
2. Communication du 25 janvier 2008 d'un citoyen se plaignant de l'absence de convocation du conseil d'administration d'une fondation genevoise de droit public. La Cour s'est renseignée auprès du département concerné et, par la suite, le conseil d'administration a pu être convoqué, de sorte qu'un avis de classement sans suite a pu être communiqué le 3 septembre 2008.
3. Compte tenu de l'importance des sommes acquittées par l'Etat à titre de loyers, la Cour a décidé, d'office, en date du 21 février 2008, de procéder à un audit. Elle a publié son rapport le 18 décembre 2008 et, par la suite, a été spécialement entendue à ce sujet par la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil (**rapport n° 15** relatif à la gestion des locaux administratifs de l'Etat).
4. Communication du 21 février 2008 de Monsieur le Président de la Commission des finances du Grand Conseil au sujet des EMS. Un avis de droit a été transmis par la Cour au département de surveillance et à la Commission des finances le 5 septembre 2008. Par la suite, au vu du projet de loi relatif aux EMS déposé par le Conseil d'Etat, la Cour a renoncé à rendre un rapport portant sur des faits qui n'étaient plus d'actualité puisqu'ils allaient faire l'objet de débats devant le législatif cantonal, ce qui a fait l'objet d'une lettre de non-entrée en matière à la Commission des finances en date du 27 janvier 2009.
5. Communication du 14 mars 2008 d'un citoyen dénonçant d'éventuelles irrégularités de fonctionnement dans un service de l'Etat s'occupant d'une partie de l'environnement naturel. La Cour a opéré des recherches complémentaires qui n'ont pas éveillé de soupçons quant à des dysfonctionnements particuliers, ce qui a été communiqué à l'auteur de la communication par lettre du 26 mai 2008.
6. Communication du 2 avril 2008 d'un citoyen alléguant d'éventuels dysfonctionnements dans le service de la gestion immobilière d'un établissement autonome dépendant de l'Etat de Genève. Après une analyse du niveau des loyers et des procédures d'attribution mises en place au cours des dernières années, la Cour a estimé le risque financier d'un mauvais emploi de fonds publics comme étant faible et, en l'absence de nouveaux faits, a renoncé à ouvrir une procédure de contrôle, ce qui a été communiqué par lettre du 30 septembre 2008.

7. Communication du 7 avril 2008 d'un citoyen dénonçant d'éventuelles irrégularités dans le cadre de la conception et de la réalisation d'un projet informatique départemental. Après analyse détaillée et par réponse écrite du 30 octobre 2008, la Cour a renoncé à entrer en matière, considérant le thème déjà traité dans le cadre de l'audit relatif à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (**rapport n° 8** du 18 février 2008).
8. Autosaisine de la Cour, du 30 avril 2008, dans le cadre du contrôle des risques financiers portant sur 7 entités publiques représentant près de 90% du total de la dette publique sur le territoire genevois au 31 décembre 2007. Ce contrôle a abouti à la publication, le 24 février 2009, du **rapport n° 16** relatif à la gestion de la dette et des liquidités à l'Etat de Genève, Ville de Genève, Commune de Plan-les-Ouates, SIG, AIG, Palexpo SA, Unige.
9. Communication du 28 mai 2008 d'un citoyen au sujet de la mauvaise organisation d'une fondation publique et prônant une restructuration susceptible de rendre son action plus efficace dans le domaine des soins. La Cour a procédé à une analyse préliminaire en examinant plusieurs secteurs de cet organisme (ressources humaines, finances, services informatiques). Les résultats de cet examen approfondi ne justifiant pas un audit de gestion, un refus d'entrée en matière a été notifié le 9 mars 2009.
10. Communication du 11 juin 2008 d'un citoyen au sujet d'une prétendue servitude gratuite de panorama établie sur la terrasse d'un restaurant donnant sur la rade de Genève. Après apport et examen des documents, enquête auprès des services municipaux concernés et analyse juridique de la situation, la Cour a conclu à l'inexistence de ce droit réel, ce qui a été communiqué à l'auteur de la communication par lettre du 28 novembre 2008.
11. Communication du 9 juillet 2008 d'un groupe de citoyens se plaignant notamment des conditions de location des points de vente aménagés autour du Fan Village, soit le camping installé au Bout-du-Monde dans le cadre de l'Eurofoot 2008. Dans son **rapport n° 20** publié le 19 juin 2009, la Cour a examiné la situation sur le plan juridique, pour conclure au caractère purement commercial de ce différend, qui échappe à sa compétence, une éventuelle responsabilité de l'Etat n'étant pas en cause.
12. Communication du 22 juillet 2008 de plusieurs citoyens se plaignant des modalités d'aliénation d'une parcelle propriété de l'Etat de Genève en faveur d'une fondation immobilière de la commune de Versoix. La Cour a constaté que cette aliénation immobilière faisait l'objet d'un projet de loi déposé sur le bureau du Grand Conseil, ce qui impliquait un refus d'entrer en matière qui a été notifié par écrit le 19 août 2008.
13. Communication du 24 juillet 2008 d'un citoyen relative à une société commerciale dont la Ville de Genève est actionnaire principale. Après examen approfondi de la législation, il est apparu que l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) n'était pas applicable aux sociétés commerciales de droit privé. Un refus d'entrée en matière a été notifié le 5 février 2009.
14. Autosaisine de la Cour du 12 septembre 2008 ayant pour objet de déterminer si les conditions-cadres relatives à l'organisation comptable et financière actuelle permettaient un pilotage des activités de l'Etat au niveau départemental et transversal, notamment dans la perspective de la mise en place d'un budget par programmes et prestations.

La Cour a publié son rapport le 11 juin 2009 (**rapport n° 18** relatif à l'organisation et à la fonction comptables).

15. Communication du 17 septembre 2008 d'un conseiller municipal de la Ville de Genève au sujet du Fonds Municipal d'Art Contemporain. La Cour a entrepris l'examen du fonctionnement de cette institution auprès du Département de la culture, tant au niveau de la gestion et de l'acquisition des œuvres, que de la comptabilisation des opérations et des crédits votés. La Cour a publié son rapport le 11 juin 2009 (**rapport n° 19** relatif au Fonds municipal d'art contemporain de la Ville de Genève).
16. Sur sollicitation de la Commission des finances du Grand Conseil en date du 30 octobre 2008, la Cour des comptes a entrepris l'examen de la problématique relative à la rémunération du Corps de police. La Cour a publié son rapport le 24 mars 2009 et, par la suite, a été entendue par la Commission des finances (**rapport n° 17** concernant la rémunération du corps de police).
17. Dans ledit courrier, la Commission des finances avait également demandé à la Cour de se pencher sur la préparation, le suivi financier et les retombées de l'Eurofoot 2008. La Cour avait également reçu une communication de citoyens concernant les conditions de location des stands du Fan Village (cf. communication n° 11 ci-dessus). Le 19 juin 2009, elle a publié son rapport et, par la suite, a été entendue par la Commission de contrôle de gestion et par la Commission des finances du Grand Conseil (**rapport n° 20** relatif à l'Eurofoot 2008).
18. Communication du 4 novembre 2008 d'un citoyen. S'agissant exclusivement d'un exposé de ses tribulations personnelles avec différentes instances étatiques, un refus d'entrée en matière lui a été notifié le 26 novembre 2008.
19. Communication du 3 décembre 2008 de la Commission des finances du Grand Conseil au sujet de certains aspects de l'utilisation des aides financières et indemnités accordées dans le cadre de la LIAF à une entité s'occupant de vulgarisation agricole. Après examen du contrat de prestation sous l'aspect juridique, la Cour a considéré qu'il n'y avait pas de contravention à la LIAF, ce qu'elle a indiqué par écrit à la Commission des finances le 27 janvier 2009.
20. Communication du 3 décembre 2008 de la Commission des finances du Grand Conseil au sujet de l'utilisation des aides financières et des indemnités accordées dans le cadre de la LIAF à quatre autres associations s'occupant de prévention dans le domaine de la santé publique et de l'intégration des étrangers. Dans un premier temps, un avis juridique a été communiqué par la Cour à la Commission des finances le 16 février 2009, avant qu'un rapport d'audit financier ne soit publié dans le cadre de l'exercice 2009-2010 de la Cour.
21. Autosaisine de la Cour du 8 décembre 2008, qui a identifié au sein du Centre des Technologies de l'Information (CTI), service dépendant du Département des Constructions et des Technologies de l'Information, des risques importants relatifs à la gouvernance des systèmes d'information, à la gestion des ressources et des compétences, ainsi qu'à l'environnement de contrôle en matière d'intégrité et d'éthique. La Cour a publié son rapport en date du 30 juin 2009 (**rapport n° 21** relatif à la gestion du Centre des Technologies de l'Information).



22. Communication d'un citoyen du 10 décembre 2008, relative à une prétendue incurie d'un office de recouvrement dans le cadre de la gestion d'un compte le concernant. Considérant qu'une procédure spécifique de plainte était légalement prévue pour ce genre de problème, la Cour a notifié à l'auteur de la communication une décision de non-entrée en matière le 14 janvier 2009.
23. Communication de députés du 13 décembre 2008 au sujet de dysfonctionnements dans une fondation socioculturelle cantonale. Après avoir recueilli la documentation relative à cet organisme et avoir pris contact avec l'Inspection Cantonale des Finances (ICF), il est apparu que l'ICF allait procéder à un audit de cette institution dès avril 2009, de sorte qu'il y avait lieu d'attendre le résultat de cette opération avant de se déterminer à nouveau, ce dont les députés ont été nantis par lettre du 27 janvier 2009.
24. Communication d'un citoyen du 10 février 2009 relative à un appel d'offres effectué par le CTI. Après vérification des faits dénoncés, cette communication a été jointe à l'audit effectué au CTI (cf. point 21 ci-dessus et **rapport n° 21** publié le 30 juin 2009).
25. Communication du 26 mars 2009 d'un citoyen souhaitant connaître le coût d'une procédure judiciaire le concernant. S'agissant d'un problème personnel relatif à l'application du tarif des greffes à son seul égard (contestation qui peut faire l'objet d'une procédure judiciaire spécifiquement établie par la Loi de procédure civile), un refus d'entrée en matière lui a été notifié le 5 mai 2009.

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

Conclusion

Après trente mois de fonctionnement, la Cour a pu montrer à tous l'utilité de son activité. Elle relève que plusieurs de ses contrôles ont été opérés à la demande de citoyens mais aussi du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Elle souhaite vivement que cette collaboration avec la population et les pouvoirs législatif et exécutif se poursuive, et lui permette d'œuvrer dans un but commun d'amélioration du fonctionnement des institutions.

Genève, le 9 octobre 2009

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stéphane Geiger
Président

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire