

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

Genève, le 29 juin 2016
[Version mise à jour le 13 mars 2017]

Attribution des marchés publics – Travaux menés par la commune de Russin

XXXX,

Vous avez fait part à la Cour des comptes de vos préoccupations quant à l'attribution des marchés publics pour deux chantiers menés par la commune de Russin ou par sa Fondation pour le logement (projets « parking souterrain » et « maison communale »).

À chaque communication citoyenne, la Cour des comptes procède à un examen de la situation avant une éventuelle entrée en matière pouvant conduire à un rapport public.

Il en ressort ce qui suit.

1) Commune de Russin : projet de parking souterrain

Le 15 mai 2012 et sur proposition du maire, le Conseil municipal a décidé d'ouvrir un crédit d'étude de 67'000 F pour la réalisation d'un parking souterrain public.

Une étude de faisabilité, devant notamment permettre de déterminer le nombre de places qu'il serait possible de construire compte tenu de la taille de la parcelle, a été octroyée à une société d'architecture dont un citoyen communal est administrateur¹. Cette société a été choisie sans qu'un appel d'offres ne soit préparé par la mairie, cette dernière ayant pour politique de privilégier des entreprises de la commune lorsqu'il en existe dans le domaine d'activité concerné, avec une logique de tournus.

En définitive, l'étude a coûté 88'026 F, dont 43'210 F facturés par la société dont le citoyen communal est administrateur. Le solde est essentiellement dû aux honoraires d'ingénieurs civils.

Sur la base de cette étude, il a été décidé, lors de la séance du Conseil municipal du 22 janvier 2013, d'ouvrir un crédit d'engagement de 5'600'000 F pour la réalisation du parking

¹ Ledit citoyen communal est devenu conseiller municipal lors des élections d'avril 2015, soit après l'octroi du mandat d'étude.

semi-enterré (patrimoine financier) et de 900'000 F pour les aménagements extérieurs (patrimoine administratif).

En vue du dépôt de l'autorisation de construire (établissement du projet de l'ouvrage), un contrat est alors signé avec la même société d'architecture le 28 février 2013. Les honoraires ont été fixés à 150'000 F HT (162'000 F TTC), soit la limite supérieure pour l'attribution de marchés de services de gré à gré, selon les dispositions légales applicables aux marchés publics.

En 2013, cette société a facturé 162'983 F TTC pour ses prestations et 9'472 F TTC pour les héliographies. En 2014, elle a encore facturé 17'179 F pour les études d'aménagements extérieurs, à la suite d'une demande de la Commission des monuments, de la nature et des sites du 24 janvier 2014 d'apporter des compléments au projet.

Le dépôt de l'autorisation de construire est intervenu en été 2013. Compte tenu des montants estimatifs en jeu pour la direction des travaux et le suivi de chantier, la mairie a décidé de procéder à un appel d'offres pour sélectionner l'architecte.

Pour établir le cahier des charges de l'architecte en vue de cet appel d'offres, la mairie s'est fait aider par une nouvelle société dont l'administrateur occupe également la fonction d'adjoint au maire de la commune de Russin. Selon la mairie, ce choix a été fait pour des raisons de réactivité et le montant (2'160 F) n'a pas été considéré comme matériel.

L'appel d'offres s'est déroulé sans problème particulier et a abouti au choix d'un nouvel architecte, sans lien d'intérêts avec la commune. Par ailleurs, la mairie s'est fait assister par un avocat spécialisé pour superviser les procédures d'attribution des marchés publics et a mis en place une commission d'attribution pour toutes les adjudications préparées par le nouvel architecte.

Dès le début des travaux en juillet 2015, cette commission a été constituée avec un membre de l'exécutif et deux membres du municipal. Elle a pour tâche de suivre les travaux et est présente à toutes les réunions de chantier. Pour les lots de travaux respectant les seuils pour une attribution de gré à gré, la commission attribue les lots au moins-disant.

Le bouclage du chantier est prévu pour fin octobre 2016. Le coût estimé dans le devis général est de 6'488'608 F (TTC).

2) Fondation pour le logement de la commune de Russin : projet de maison communale

La « maison communale » est propriété de la Fondation pour le logement de la commune de Russin. Le projet de rénovation a débuté par la volonté de rénover un appartement en mauvais état, à l'occasion du départ d'un locataire. L'appartement a été occupé environ 35 ans par l'ancien locataire et n'a pas fait l'objet d'entretien régulier durant cette période.

L'adjoint au maire, membre du Conseil de fondation, a proposé que sa société fournisse un devis gratuit pour la rénovation de l'appartement. Le devis remis le 24 septembre 2013 chiffrait la rénovation à 68'000 F TTC, dont 20'000 F HT pour l'architecte.

À ce moment-là, le Conseil a pris connaissance de l'article 16 de la loi sur l'énergie (LEn), qui prévoit que les constructions nouvelles et les rénovations de bâtiments appartenant aux collectivités publiques doivent faire l'objet d'un concept énergétique, pouvant ainsi rendre pertinente une réfection totale du bâtiment.

Le Conseil a alors demandé un second devis à l'entreprise de l'adjoint au maire. Le second devis a été établi le 2 octobre 2013 et contient trois variantes de rénovation :

- une rénovation simple de l'appartement ;
- une rénovation partielle de l'immeuble ;
- une réfection totale du bâtiment.

Selon ce dernier devis, les honoraires d'architectes totalisent 215'000 F pour la réfection totale du bâtiment, estimée au total à 1'315'000 F.

Ce devis a été examiné lors de la séance du Conseil de fondation du 27 novembre 2013, et ce dernier a décidé de choisir la variante de la réfection totale du bâtiment. Au moment du vote d'attribution du mandat d'architecte, l'adjoint au maire et membre du Conseil de fondation a quitté l'assemblée.

Le président a alors demandé aux membres présents si l'assemblée souhaitait confier le mandat à l'entreprise de l'adjoint au maire. Il en est résulté que « *tous les membres de la fondation approuvent la proposition du bureau d'architecte, et ne voient pas d'incompatibilité entre le mandat de rénovation de l'immeuble et la fonction d'Adjoint à la Mairie.* »

Depuis lors et concernant l'attribution des travaux, la validation des offres se fait par le bureau de la fondation qui attribue les lots sur la proposition du bureau d'architecte. Le bureau de la fondation a demandé que les artisans de la commune soient systématiquement invités pour les lots attribués lors de procédures sur invitation.

Les travaux sont toujours en cours et devraient être terminés pour la fin de l'année 2016.

3) Appréciation de la Cour des comptes

La Cour des comptes a déjà eu l'occasion de se pencher sur la problématique de l'attribution de marchés publics par les communes genevoises, notamment à l'occasion des audits de gestion du processus des achats des communes d'Onex² et de Bernex³.

Relativement à la mise en concurrence des fournisseurs, la Cour avait constaté en premier lieu que les communes n'identifiaient pas l'ensemble des marchés devant être soumis aux règles de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). En second lieu, également contrairement à la réglementation en matière de marchés publics, les communes avaient attribué un certain nombre de marchés sans procéder à des mises en concurrence. En troisième lieu, les communes ne procédaient pas à des mises en concurrence pour des marchés certes inférieurs aux seuils de l'AIMP, mais portant toutefois sur des montants de plusieurs dizaines de milliers de francs. Cette pratique n'est pas conforme aux bonnes pratiques de gestion administrative.

Dès lors, la Cour a recommandé que les communes modifient leurs pratiques de manière à s'assurer qu'elles obtiennent les meilleurs tarifs possibles et à se conformer à la réglementation en matière de marchés publics.

La situation prévalant à Russin dans le cadre des deux projets examinés est globalement du même ordre.

Concernant le **projet de parking**, deux mandats ont été octroyés de gré à gré au même architecte pour des marchés dont les montants estimés sont certes inférieurs au seuil fixé par l'AIMP, mais suffisamment élevés (environ 62'000 F HT pour l'ensemble du crédit d'étude puis 150'000 F HT pour l'établissement du projet de l'ouvrage) pour mériter une mise en concurrence prônée par les bonnes pratiques de gestion.

² Rapport no 52 publié le 23 avril 2012

³ Rapport no 88 publié le 17 juin 2015

Concernant le **projet de maison communale**, il est apparu clairement aux membres du Conseil de fondation, dont font partie le maire et l'un de ses adjoints, que les honoraires estimés de l'architecte se situeraient à 215'000 F. Selon la réglementation, ce montant est supérieur au seuil de 150'000 F applicable aux attributions de gré à gré pour les marchés de services.

Ce dépassement n'a pourtant pas éveillé de commentaires particuliers du Conseil de fondation, qui a décidé, à l'unanimité de ses membres, d'attribuer le mandat de gré à gré. Cette décision n'est ainsi pas conforme au droit des marchés publics, étant précisé que la situation n'était pas de nature à faire valoir les exceptions prévues par l'art. 15 du règlement sur la passation des marchés publics (RMP).

Comme pour le projet de parking, une mise en concurrence se justifiait d'autant plus considérant que le mandataire choisi est également adjoint au maire. Si, de l'avis de la Cour, l'octroi d'un tel mandat n'est pas critiquable sous l'angle de la légalité⁴, il crée néanmoins une situation propice aux dégâts d'image qu'il convient de prévenir par des modalités d'attribution transparentes et, dans le cas précis, conformes au droit.

Rappelons dans ce contexte que la prestation de serment des maires et adjoints les oblige à obéir à la Constitution et aux lois (art. 41 de la loi sur l'administration des communes - LAC).

En conséquence et dans le cadre de cet examen sommaire, la Cour des comptes a adressé deux recommandations à la mairie de Russin et à la Fondation pour le logement.

En premier lieu, après avoir rappelé le respect des dispositions légales applicables en matière de marchés publics, la Cour a recommandé à la mairie de Russin de procéder à des demandes d'au moins trois offres avant d'attribuer un marché dont la valeur est inférieure aux seuils des dispositions de l'AIMP mais supérieure à un seuil à fixer par la mairie (compte tenu du niveau de dépenses courantes de la commune, du type de dépenses (biens/services existants ou nouveaux), de leur fréquence, etc.). Par exemple, dans le cadre de l'audit relatif au processus des achats de la commune d'Onex, cette dernière a fixé le seuil à 5'000 F.

En second lieu, la Cour a également proposé à la mairie de tenir systématiquement des procès-verbaux en cas d'octroi de travaux à une entreprise liée à un élu communal, étant entendu que l'élu communal ne doit pas participer à la prise de décision (récusation). Dans

⁴ L'art 47 al. 2 LAC prévoit certes que *les conseillers administratifs, maires et adjoints ne doivent être, notamment par l'entreprise dont ils sont propriétaires ou dans laquelle ils exercent une influence sensible, ni fournisseurs de la commune ou chargés de travaux ou de mandats pour le compte de cette dernière et des institutions qui en dépendent*. Toutefois, de l'avis de la Cour, si cette restriction à la liberté économique respecte les principes de l'intérêt public et de la légalité, elle n'est pas conforme au principe de proportionnalité, sauf à l'égard des conseillers administratifs de la Ville de Genève, ces derniers occupant une charge à plein temps. Il en résulte que l'exclusion de l'art. 47 al. 2 LAC devrait être considérée comme contraire à la Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), car non proportionnée à l'égard des conseillers administratifs, maires et adjoints des communes autres que ceux de la Ville de Genève.

ce cadre, l'art. 19 RMP précise les conditions de la récusation en se référant à l'art. 15 al. 1 de la loi sur la procédure administrative⁵.

À l'égard de ces recommandations, la mairie a pris position comme suit :

Nous comprenons parfaitement le sens de cette [première] recommandation. Elle met toutefois en exergue la difficulté pour les communes qui ne sont pas dotées d'une administration pléthorique, parce qu'elles ne le peuvent et/ou ne le veulent pas, de disposer d'un cadre référentiel clair, s'agissant des « bonnes pratiques de gestion administrative » évoquées par la Cour, qui peuvent sembler à de simples élus en contradiction avec les normes en matière de marché public (puisque celles-ci admettent une adjudication de gré à gré, comme la Cour le souligne). Le projet d'AIMP révisé va fort heureusement dans le sens souhaité par la Cour, puisqu'il permettra de solliciter des offres aux fins de comparaison également dans le cadre d'une adjudication de gré à gré. Nous souhaitons pour notre part, dans l'espace de liberté qui nous reste, favoriser les entreprises locales, en prévoyant le cas échéant un tournus entre elles (sachant que dans un village comme le nôtre, il se peut qu'une seule entreprise puisse objectivement rentrer en ligne de compte), en intégrant ainsi les retombées directes et indirectes de cette proximité pour la commune. Nous nous engageons à édicter une directive nous obligeant à solliciter 3 offres pour toute commande de plus de 10'000.-

[Concernant la seconde recommandation], nous souscrivons sans réserve à cette proposition.

En l'état, la Cour estime qu'un audit de sa part sur la thématique des marchés publics n'apporterait pas de valeur ajoutée significative à celle du présent examen sommaire. En effet, la Cour relève que la mairie s'engage d'une part à édicter une directive l'obligeant à solliciter trois offres pour toute commande de plus de 10'000.- et, d'autre part, à veiller à des récusations en bonne et due forme, soutenues par la tenue de procès-verbaux en cas d'octroi de travaux à une entreprise liée à un élu communal.

Au vu de l'intérêt public du présent examen sommaire, une copie anonymisée sera publiée sur le site internet de la Cour des comptes.

⁵ Les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser :

- a) s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire;
- b) s'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au troisième degré inclusivement en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, par partenariat enregistré, ou mènent de fait une vie de couple;
- c) s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire;
- d) s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité.

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, XXX, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Isabelle TERRIER, présidente

Stanislas ZUIN, magistrat

Copie anonymisée :

M. Alain HUTIN, Maire de la commune de Russin et Président de la Fondation pour le logement

M. Guillaume ZUBER, Directeur du Service de surveillance des communes