

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°59

OCTOBRE 2012

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION

DEPARTEMENT DE L'URBANISME

TAXE D'EQUIPEMENT

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, 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 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/>

SYNTHESE

Le propriétaire ou le superficiaire du terrain sur lequel doit être érigé le projet qui fait l'objet d'une autorisation définitive de construire peut être amené à s'acquitter d'une contribution aux frais d'équipement. La taxe d'équipement genevoise concerne exclusivement le coût de réalisation ou de modification des voies de communication publiques (par exemples : routes communales, travaux de marquage, etc.), dont les travaux sont de la responsabilité de la commune, et ce en conformité avec l'ensemble du plan localisé de quartier concerné. Le calcul et les modalités de perception de cette taxe sont du ressort du département de l'urbanisme (DU) qui redistribue ensuite les montants encaissés aux communes.

La gestion de la taxe d'équipement présente des risques élevés, notamment en raison des risques financiers intrinsèques aux processus de calcul, de facturation, d'encaissement et de rétrocession de la taxe, des montants en jeu, environ 47 millions F facturés de janvier 2007 au 30 juin 2012 ainsi que des risques opérationnels liés au nombre d'acteurs intervenant dans le processus. La Cour des comptes a donc entrepris un audit de gestion et de légalité portant sur la taxe d'équipement en zone de développement. A cet effet, elle a plus particulièrement examiné le calcul et la facturation de la taxe d'équipement ainsi que l'encaissement et la rétrocession de la taxe aux communes.

Relativement au processus de calcul et de facturation de la taxe d'équipement, la Cour observe que bien que les bases légales prévoient deux modalités de calcul, dans la pratique la taxation correspond à la facturation du forfait pondéré par la surface brute de plancher. Ceci peut entraîner des sur et/ou sous-facturation de la taxe par rapport aux travaux d'équipements que la commune devra effectuer. De plus, la Cour constate une absence de formalisation (processus, directive et procédure) y compris au niveau de la révision de la taxation. En outre, la facturation s'effectuant dans un module extracomptable, les débiteurs n'apparaissent jamais au bilan des comptes d'État. Il en résulte que c'est uniquement à l'encaissement de la taxe qu'une écriture comptable est enregistrée, ce qui n'est pas conforme aux normes comptables applicables. Par ailleurs, la Cour relève que le processus de calcul et de facturation nécessite une double saisie aussi bien dans l'application « taxe d'équipement » que dans l'application de comptabilité financière de l'Etat, ce qui augmente à la fois le temps de travail et les erreurs potentielles.

Relativement au processus de suivi des débiteurs et du contentieux, la Cour constate que les collaborateurs de la direction des plans d'affectation et requêtes et de la direction des finances du DU se voient dans l'obligation de faire un suivi manuel des débiteurs. Par ailleurs, la Cour observe qu'il existe deux balances âgées. La première concerne les factures "actives" dont le total se monte à 11 millions F et la deuxième concerne le reliquat (ante 2006) pour un total de 5.4 millions F. La Cour observe que malgré les actions prises par le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement en 2008 ainsi que la transmission des dossiers au DU fin 2008, aucune mesure concrète n'a été prise et le suivi de ce reliquat n'a pas été effectué par le DU. En outre, la Cour relève que l'intérêt de 5% par année prévu par les bases légales n'a jamais été perçu. Le manque à gagner potentiel est de 3,3 millions F sur les factures exigibles, soit près de 900'000 F sur les factures actives et plus de 2,4 millions F pour le reliquat.

Relativement à la gestion des encaissements en faveur des communes, la Cour relève que le DU n'effectue pas de demande relative au commencement des travaux par la commune tel que requis par la loi. De plus, les communes et la direction des plans d'affectation et requêtes n'effectuent pas systématiquement de suivi financier des dossiers de taxation (recensement des dépenses d'équipements et des revenus de la taxe d'équipement). Par ailleurs, les communes ne demandent pas systématiquement la rétrocession des taxes liées à un plan localisé de quartier donné.

Au vu de ce qui précède et de la nécessité de faire évoluer l'ensemble des problématiques de la taxe d'équipement, la Cour a émis 19 recommandations conclusives. A court terme, la Cour propose des mesures permettant notamment de fiabiliser le périmètre de la taxe d'équipement, la facturation et le suivi des débiteurs ainsi que d'améliorer la gestion des dossiers de taxation et de reliquat. A moyen terme, il conviendra de mener des réflexions sur l'organisation actuelle afin de la simplifier, notamment en réduisant le nombre d'intervenants. Dans ce cadre, la Cour recommande au DU d'étudier l'opportunité de modifier les bases légales en vigueur en tenant compte de l'ensemble des problématiques soulevées.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions, 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 le DU et la Direction générale de l'Office de l'urbanisme à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 6, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

La Cour souligne la collaboration particulièrement constructive de la Direction générale de l'Office de l'urbanisme dans le cadre de cet audit, de même que son adhésion aux 19 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par la direction générale de l'Office de l'urbanisme qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

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 et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	9
3. CONTEXTE GENERAL	11
3.1. La taxe d'équipement	11
3.2. Chiffres clés	12
3.3. Bases légales en vigueur	13
4. ANALYSE	15
4.1. Le processus de calcul et de facturation de la taxe d'équipement	15
4.1.1. Contexte	15
4.1.2. Constats	16
4.1.3. Risques découlant des constats	17
4.1.4. <i>Observations de l'audité</i>	18
4.2. Le processus de suivi des débiteurs et contentieux	19
4.2.1. Contexte	19
4.2.2. Constats	19
4.2.3. Risques découlant des constats	20
4.2.4. <i>Observations de l'audité</i>	20
4.3. Gestion des encaissements en faveur des communes	21
4.3.1. Contexte	21
4.3.2. Constats	21
4.3.3. Risques découlant des constats	22
4.3.4. <i>Observations de l'audité</i>	23
5. Recommandations conclusives	24
5.1.1. Court terme	24
5.1.2. Moyen terme	26
5.1.3. <i>Observations de l'audité</i>	27
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	29
7. DIVERS	34
7.1. Glossaire des risques	34
7.2. Remerciements	36

Liste des principales abréviations utilisées

CFI	Comptabilité financière intégrée : la CFI constitue la référence financière de l'État. Il s'agit d'une solution logicielle unique, intégrée, multifonctions devant permettre de mettre en œuvre des règles de gestion budgétaires, comptables et financières communes à tous les départements de l'État.
DIME	Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (anciennement département de l'intérieur et de la mobilité et département du territoire).
DAC	Direction des autorisations de construire.
DU	Département de l'urbanisme (anciennement département des constructions et technologies de l'information).
ETP	Equivalent temps plein.
LGZD	Loi générale sur les zones de développement.
LGZDI	Loi sur les zones de développement industriel.
PAR	Direction des plans d'affectation et requêtes.
PLQ	Les plans localisés de quartier (PLQ) sont des plans d'affectation du sol qui précisent les conditions permettant la réalisation de nouvelles constructions.
RGZD	Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement.



1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de son analyse des risques, la Cour a identifié la gestion de la taxe d'équipement comme présentant des risques élevés, notamment en raison :

- Des risques financiers inhérents relatifs aux processus de calcul, de facturation, d'encaissement¹ et de rétrocession de la taxe ainsi que des montants en jeu, environ 47 millions F facturés de janvier 2007 au 30 juin 2012 ;
- Des risques opérationnels liés au nombre d'acteurs intervenant dans le processus.

Le propriétaire ou le superficiaire du terrain sur lequel doit être érigé le projet qui fait l'objet d'une autorisation définitive de construire peut être amené à s'acquitter d'une contribution aux frais d'équipement². La taxe d'équipement genevoise concerne exclusivement le coût de réalisation ou de modification des voies de communication publiques (par exemples : routes communales, travaux de marquage, etc.), dont les travaux sont de la responsabilité de la commune, et ce en conformité avec l'ensemble du plan localisé de quartier concerné. Le calcul et les modalités de perception de cette taxe sont du ressort du département de l'urbanisme qui redistribue ensuite les montants encaissés aux communes.

Le présent audit a pour objectif d'analyser les processus en lien avec la taxe d'équipement, sous l'angle de l'efficience (bon emploi des fonds publics) et de la conformité avec les bases légales et réglementaires (légalité).

A cet effet, la Cour a plus particulièrement examiné :

- Le calcul et la facturation de la taxe d'équipement ;
- L'encaissement et la rétrocession de la taxe aux communes.

Afin de garder une taille raisonnable à l'audit, seuls les processus en lien avec la taxe d'équipement en zone de développement ont été examinés.

Dès lors que l'article 174a al. 1 de la Constitution genevoise (Cst-GE, A 2 00) précise que la gestion de l'État doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 LICC, D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer 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 adressée le 22 mars 2012 à M. François Longchamp, conseiller d'État alors en charge ad intérim du département de l'urbanisme, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de gestion et de légalité portant sur le processus relatif à la taxe d'équipement en zone de développement.

La Cour a notamment décidé de ne pas inclure dans son analyse les points suivants :

- Les contributions aux frais d'équipement en zone de développement industriel ;
- Les processus de gestion liés à la taxe d'équipement au sein des communes.

¹ Risque également identifié dans le cahier numéro 10-3 du 20/11/2009 - Projet d'agglomération « Politique foncière et aménagement du territoire dans les cantons de Genève et Vaud »

² Article 19, LAT et article 13 LaLAT.

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 (rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'État**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre le 30 mai 2012 et le 4 septembre 2012 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés au sein du département de l'urbanisme et du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement dont :

- La directrice générale de l'office de l'urbanisme ;
- Le directeur du PAR ;
- Les collaborateurs du PAR en charge de la taxe d'équipement ;
- Le directeur de la direction des finances du département de l'urbanisme ;
- Les collaborateurs de la direction des finances du département de l'urbanisme en charge de la taxe d'équipement ;
- Le secrétaire général et un directeur général du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement ;
- Le directeur financier du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement.

En outre, sans procéder à un audit, la Cour a sollicité de sept communes des informations complémentaires utiles à l'analyse de la taxe d'équipement.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que 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^{ère} 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^{ème} 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. A 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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.

Ainsi, 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**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 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 **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

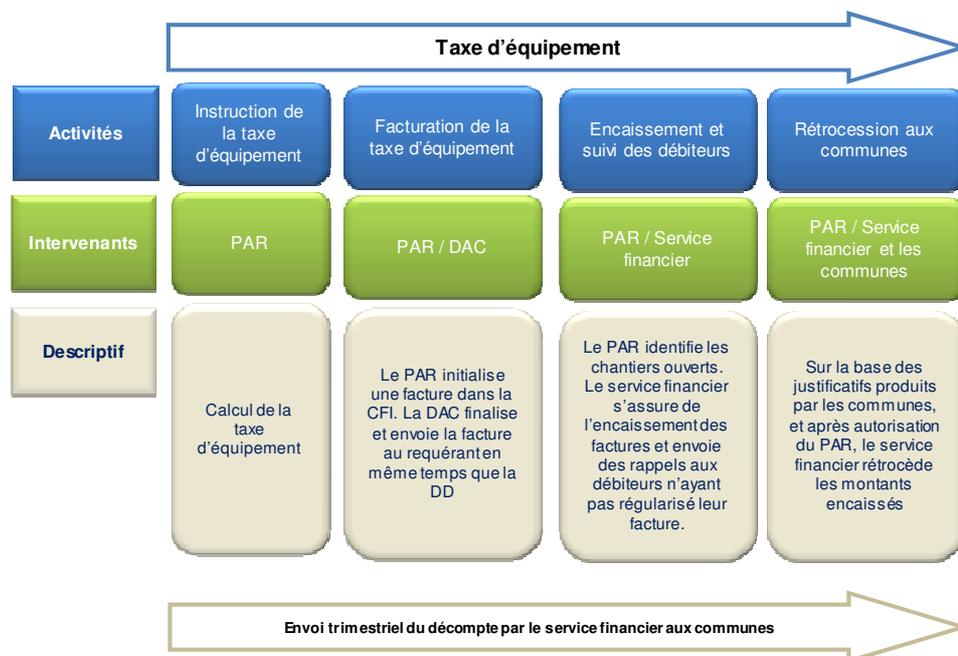
3.1. La taxe d'équipement

Dans le cadre de la LGZD, le propriétaire ou le superficiaire du terrain sur lequel doit être érigé un projet qui fait l'objet d'une autorisation définitive de construire peut être amené à s'acquitter d'une taxe d'équipement. Elle concerne exclusivement le coût de réalisation ou de modification des voies de communication publiques (par exemples : routes communales, travaux de marquage, etc.) et est calculée sur la base des surfaces brutes de plancher assignées à la parcelle, selon l'autorisation de construire considérée. Ces travaux sont de la responsabilité de la commune, et ce en conformité avec l'ensemble du plan localisé de quartier concerné. Le calcul et les modalités de perception de cette taxe sont du ressort du département de l'urbanisme qui redistribue ensuite les montants encaissés aux communes.

Les principales activités liées à la taxe d'équipement sont les suivantes :

- Instruction de la taxe d'équipement (calcul de la taxe)
- Facturation de la taxe d'équipement
- Encaissement et suivi des débiteurs
- Répartition de la taxe (demande de rétrocession de la part des communes et versement à ces dernières)

L'instruction de la taxe d'équipement est de la responsabilité de la direction des plans d'affectation et requêtes (PAR) rattachée au département de l'urbanisme (DU). La facturation et le suivi des débiteurs sont effectués en collaboration avec la direction financière du DU. En tout, les activités liées à la taxe d'équipement emploient approximativement 1 ETP au sein du DU. Le schéma ci-dessous présente les principales phases liées à la taxe d'équipement.



3.2. Chiffres clés

La Cour présente ci-dessous, pour la période allant de janvier 2007 à juin 2012, les montants facturés, dégrévés et encaissés par période ainsi que le nombre de factures émises :

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Total
Facturation en F	7'283'981	6'393'349	9'364'074	14'223'787	7'637'661	2'256'017	47'158'868
Nombre de factures	69	49	49	85	30	12	294
Dégrèvements en F	-238'280	-4'777'575	-2'317'916	-1'772'060	-1'112'577	-582'157	-10'800'566
Encaissements en F	-2'582'212	-3'093'358	-7'875'551	-7'785'896	-6'631'226	-2'734'839	-30'703'083

* jusqu'au 30 juin 2012

Les variations constatées sont principalement dues aux types de constructions des demandes d'autorisation de construire déposées.

Au 30 juin 2012 la balance des débiteurs de l'Etat s'élevait à 16'394'119 F dont le détail est traité par la Cour au chapitre 4.2 (balance courante pour 11 millions F et reliquat pour 5.4 millions F).

Les montants encaissés en faveur des communes et non réclamés par ces dernières représentent, au 30 juin 2012, plus de 51 millions de francs. Le tableau ci-dessous présente les soldes les plus importants par communes. Ainsi 42% du solde disponible total concerne les trois premières communes de la liste ci-dessous.

Commune	Solde
Vernier	-9'954'192
Genève	-6'031'881
Meyrin	-5'380'546
Le Grand-Saconnex	-3'099'807
Carouge	-2'764'519
Plan-les-Ouates	-2'234'236
Cologny	-2'210'367
Versoix	-2'144'089
Chêne-Bougeries	-1'979'670
Onex	-1'890'215
Thônex	-1'848'742
Lancy	-1'765'171
Perly-Certoux	-1'404'357
Collonge-Bellerive	-1'299'206
Pregny-Chambésy	-925'969
Confignon	-735'094
Bernex	-691'524
Bellevue	-626'776
Corsier	-570'398
Chancy	-558'968
Autres communes	-3'256'756
Total	-51'372'482

Les décaissements effectués par le PAR durant la période allant de 2007 à juin 2012 sont présentés ci-dessous. Depuis 2007, seules les huit communes suivantes ont bénéficié d'une rétrocession de la taxe d'équipement.

Montants rétrocedés entre 2007 et juin 2012

Bénéficiaires	Montant
Commune de Satigny	1'030'000
Ville de Lancy	915'000
Commune d'Avusy	424'000
Commune de Versoix	400'000
Commune d'Onex	350'000
Commune de Bardonnex	200'000
Commune de Chancy	96'121
Commune de Veyrier	76'950
Autres*	283'220
Total	3'775'291

*décaissements en faveur des promoteurs suite à une surfacturation

3.3. Bases légales en vigueur

Les bases légales et réglementaires relatives à la taxe d'équipement se situent au niveau du droit fédéral et cantonal. La Cour en présente ci-dessous un aperçu.

Législation fédérale

Au niveau fédéral, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) prévoit en matière d'équipement (art. 19) que :

« 1 Un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées.

2 Les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement. Le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers.

3 Si la collectivité intéressée n'équipe pas les zones à bâtir dans les délais prévus, elle doit permettre aux propriétaires fonciers d'équiper eux-mêmes leur terrain selon les plans approuvés par elle ou les autoriser à lui avancer les frais des équipements selon les dispositions du droit cantonal. »

Législation cantonale

La contribution des privés aux frais de l'équipement « général », tel qu'envisagé par la LAT, relève de plusieurs lois et réglementations. Les taxes, droits et participations se cumulent³. Outre la taxe d'équipement, on peut notamment citer :

- La taxe d'écoulement / taxe d'épuration (art. 89 à 91 LEaux-GE);
- Le droit de raccordement (art. 24 du Règlement SIG pour la fourniture de l'eau);
- La participation de raccordement (art. 19ter du Règlement SIG pour l'utilisation du réseau et la fourniture de l'énergie électrique).

Concernant la contribution aux frais d'équipement en zone de développement, le mécanisme en est réglé au stade du plan localisé de quartier, dont le règlement détermine la répartition des frais visés par la loi générale sur les zones de développement (LGZD) et ses règlements d'application (RGZD et RGZD2). Le Conseil d'État adopte le plan localisé de quartier et son règlement et peut :

- Passer une convention avec les propriétaires ;
- Fixer des règles particulières à ce sujet, dans le règlement du plan ;
- Se référer au règlement-type annexé au RGZD ;
- Imposer aux propriétaires le paiement d'une taxe d'équipement (art. 4 al. 1, 2 et 3 LGZD).

En règle générale, la contribution des propriétaires ou superficiaires est assurée par le paiement d'une taxe d'équipement. Cette dernière est calculée en fonction des frais d'équipement public du quartier considéré, et de l'importance et de la destination des constructions et installations projetées (art. 4 al. 3 LGZD).

La taxe d'équipement s'élève en principe à 40 F le m² de surface brute de plancher à créer (art. 11 RGZD). L'addition des contributions doit correspondre au 75% du montant total du coût des équipements publics du plan localisé de quartier et 2,5% du coût de construction de l'ouvrage autorisé. A noter que le montant de 40 F le m² de surface brute de plancher à créer est adapté à l'indice suisse des prix de la construction, applicable à la région lémanique à compter du 1er janvier 2004 lors de chaque écart de l'indice égal ou supérieur à 5%.

³ Source : projet d'agglo franco-valdo-genevois cahier n°10-3 « politique foncière et aménagement du territoire dans les cantons de Genève et Vaud ».

4. ANALYSE

Au vu des constats relevés dans le présent rapport et de la nécessité de faire évoluer l'ensemble des problématiques de la taxe d'équipement, la Cour a émis des recommandations conclusives au chapitre 5.

4.1. Le processus de calcul et de facturation de la taxe d'équipement

4.1.1. Contexte

Le calcul de la taxe

La demande d'autorisation de construire définitive est déposée à la DAC. Cette dernière est transmise au PAR notamment afin que la taxe d'équipement soit calculée. Les bases légales prévoient deux méthodes de calcul de la taxe, la première étant de facturer 75% des coûts réels engagés par la commune lorsqu'ils sont connus au moment du traitement de la demande définitive d'autorisation de construire par la direction des autorisations de construire rattachée au DU (DAC) et la seconde étant la facturation d'un forfait pondéré par la surface brute de plancher lorsque les coûts réels ne sont pas connus. A ce jour ce forfait s'élève à 45.80 F le mètre carré⁴.

Une fois le montant de la taxe calculé, il est inscrit sur le document « conditions d'application des normes de la zone de développement » signé par le requérant et le département. Ce document fait partie du dossier de demande définitive d'autorisation de construire centralisé à la DAC et est indispensable à la délivrance de l'autorisation définitive.

Emission de la facture

Une fois que le PAR a obtenu en retour le document « conditions d'application des normes de la zone de développement » signé par le propriétaire ou superficiaire, le PAR présaisit, sans la valider, une facture dans un module extracomptable de la comptabilité financière de l'État (CFI)⁵.

La facture est émise et envoyée au propriétaire ou superficiaire par la DAC lors de la délivrance de l'autorisation de construire. Cette dernière la finalise en saisissant dans la CFI la date d'octroi de l'autorisation de construire définitive et en modifiant le statut de la facture. Celle-ci fait office de bordereau de taxation.

Parallèlement, le PAR saisit la surface brute de plancher (SBP), le forfait au m² ainsi que le total en francs de la taxe dans l'application « taxe d'équipement ».

Exigibilité de la taxe d'équipement

La taxe d'équipement est due au plus tard lors de l'ouverture du chantier de construction découlant de l'autorisation de construire considérée (art. 11c RGZD).

⁴ Pour rappel, le montant est adapté à l'indice suisse des prix de la construction applicable à la région lémanique, lors de chaque écart égal ou supérieur de 5%.

⁵ La CFI constitue la référence financière de l'État. Il s'agit d'une solution logicielle unique, intégrée, multifonctions devant permettre de mettre en œuvre des règles de gestion budgétaires, comptables et financières communes à tous les départements de l'État.

Dégrèvement

A noter que la facturation (taxation) peut être modifiée par la direction des finances du département. Pour ce faire, le PAR émet un bulletin de dégrèvement qu'il transmet à la direction des finances du département. Les motifs de dégrèvement sont entre autres :

- L'abandon du projet de construction ;
- Une nouvelle information fournie par la commune concernant les travaux qui seront effectués.

Recours et révision de la taxe

Le propriétaire ou superficiaire peut, dans les 30 jours après réception de la facture, recourir contre la décision de taxation auprès du tribunal administratif de première instance (art. 7 LGZD et art. 23 RGZD).

En outre, le département peut, d'office ou à la demande de la commune ou du propriétaire concerné, demander une révision de la taxe dans un délai de 10 ans au cas où, postérieurement à la décision de taxation, l'un des éléments entrant dans le calcul de celle-ci subit une modification de nature à entraîner une modification de l'ordre de 10% du montant de la taxe (art. 11E RGZD).

4.1.2. Constats

1. Bien que les bases légales prévoient deux modalités de calcul, dans la pratique la taxation correspond à la facturation du forfait pondéré par la surface brute de plancher (45.80 F). En effet, les lignes budgétaires nécessaires doivent être votées par les communes dans un délai de deux ans à compter du dépôt de la demande d'autorisation de construire. Les coûts ne sont donc généralement pas connus au moment du calcul de la taxe. De même, les coûts effectifs des travaux ne sont généralement pas connus car ils seront exécutés ultérieurement par la commune.

La situation actuelle peut entraîner des sur et/ou sous-facturation de la taxe par rapport aux travaux d'équipements que la commune devra effectuer.

2. Le processus de calcul et de facturation ne fait pas l'objet d'une directive ou d'une procédure détaillée. De même, il n'existe pas de dossier « taxe d'équipement » sous format papier ou électronique permettant de recenser l'ensemble des éléments pertinents de manière centralisée (les informations sont réparties au niveau du PAR, de la DAC, du service juridique de l'office de l'urbanisme, etc.). De même, le degré d'informations disponibles varie selon les dossiers.
3. Le processus de révision de la taxation n'est pas formalisé. Il ne fait également pas l'objet d'une directive ou d'une procédure détaillée. Les demandes de révision sont généralement issues de discussion avec le PAR et/ou avec les communes. De plus, ces demandes interviennent parfois avant la facturation de la taxe (par exemple lorsqu'il apparaît que des travaux ne sont pas prévus).
4. Le processus de calcul et de facturation nécessite une double saisie aussi bien dans l'application « taxe d'équipement » que dans la CFI. A noter qu'aucune information n'est importée automatiquement dans ces applications, ce qui augmente à la fois le temps de travail et les erreurs potentielles.

5. La facture est saisie dans un module (extracomptable) qui ne génère aucune écriture comptable dans la CFI. Ainsi, les débiteurs n'apparaissent jamais au bilan des comptes d'État. C'est uniquement à l'encaissement de la taxe qu'une écriture comptable est enregistrée dans la CFI, ce qui n'est pas conforme aux normes comptables applicables.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient à la règle de taxation au forfait (sur et/ou sous facturation de la taxe par rapport aux travaux d'équipements que la commune devra effectuer).

Le **risque de contrôle** tient au manque de formalisation des processus de révision de calcul et de facturation.

Le **risque opérationnel** tient au manque d'efficacité et aux erreurs potentielles liées aux doubles saisies.

Le **risque de conformité** tient à la non comptabilisation des débiteurs.

4.1.4. Observations de l'audité

Le département de l'urbanisme (DU) et le service audité partagent pleinement les constats de la Cour, qui le confortent dans l'analyse qu'il a lui-même faite depuis quelques mois sur ce dossier. Le DU confirme que la formalisation des processus de calcul, de facturation, de suivi et de comptabilisation devra être engagée rapidement, y compris s'il le faut en procédant à des modifications légales. Au passage, outre la perception et la gestion de la taxe d'équipement, le DU observe que cette formalisation doit impérativement être améliorée dans un nombre significatif de prestations qu'il délivre par ailleurs. C'est ainsi que le développement d'un système de contrôle interne performant est depuis le 1^{er} juillet 2012 une priorité absolue du secrétariat général et de toutes les directions générales pour les mois à venir. Dans ce contexte, les constats et recommandations de la Cour, partagées en grande partie par le département, fourniront une base précieuse pour ce travail.

Le DU examinera la meilleure manière de maîtriser les risques signalés par la Cour. Des actions ont déjà été initiées durant l'audit, avant les conclusions de la Cour, en particulier l'analyse et le règlement du reliquat de 5.4 millions F (voir 4.2.1) et les premières étapes de la formalisation du processus de gestion de la taxe d'équipement. Les réflexions sur les plans organisationnels, opérationnels, comptables et juridiques doivent être menées en associant tous les acteurs concernés (PAR, direction financière, DAC, ACG, Service du contentieux de l'Etat, etc.). La majeure partie des problématiques soulevées par le présent rapport continuera d'être analysée plus en détail et arbitrée dans ce cadre.

Constat 1 :

L'audité partage ce constat. Il étudiera plusieurs pistes, y compris des modifications réglementaires ou légales, pour écarter ce risque.

Constat 2 :

L'audité partage ce constat et formalisera une directive intégrant les éventuelles modifications réglementaires ou légales.

Constat 3 :

L'audité partage ce constat et intégrera le processus de révision de la taxation dans la directive. Il vérifiera également si une adaptation des outils informatiques est nécessaire.

Constat 4 :

Même remarque.

Constat 5 :

L'audité partage ce constat.

4.2. Le processus de suivi des débiteurs et contentieux

4.2.1. Contexte

Suivi des débiteurs

Pour déterminer l'exigibilité de la taxe, le PAR identifie trimestriellement les ouvertures de chantier dans l'application métier SAD consult. Il convient de noter que les ouvertures de chantiers doivent intervenir dans les deux ans suite à la délivrance de l'autorisation définitive de construire (sauf demande de prolongation ou recours).

En parallèle et en collaboration avec le PAR, la direction des finances du département modifie le statut et la date d'échéance (date d'ouverture du chantier) de la facture lorsque celle-ci n'a pas encore été payée. Un rappel est alors envoyé au propriétaire ou superficiaire. Ce processus concerne la balance âgée dite « courante » dont le montant s'élève à 11'009'759 F au 30 juin 2012.

Reliquat

Il existe une deuxième balance âgée de « factures reprises » plus ancienne qui regroupe l'ensemble des factures reprises lors de la mise en place de la CFI en 2005. Cette balance âgée, d'un montant de 5.4 millions F, a fait l'objet d'une mise à jour par le PAR en 2006.

En 2006, le DIME (anciennement département de l'intérieur et de la mobilité et département du territoire) a hérité du dossier lors de l'intégration du PAR au département. Sur instruction du secrétariat général, le DIME a entrepris un certain nombre de mesures visant à mettre à jour le suivi de ce reliquat en 2008. Dans ce cadre, des projets de lettre de mise en demeure destinées à demander le paiement des sommes dues furent préparés. Courant 2008, il est apparu que le DU (anciennement département des constructions et technologies de l'information) était seul compétent pour procéder à la taxation, à la perception et au recouvrement des taxes d'équipement, destinées à être rétrocédées aux communes. Dès lors, le dossier a été transmis fin 2008 au DU.

4.2.2. Constats

1. Les balances âgées générées par le module extracomptable de la CFI ne comprennent pas les dates d'ouverture de chantiers. Il est ainsi impossible de déterminer l'exigibilité des factures. Cette balance âgée n'est dès lors pas un outil de gestion adéquat et les collaborateurs du PAR et de la direction des finances du département se voient dans l'obligation de faire un suivi manuel des débiteurs.
2. Comme indiqué ci-dessus, il existe deux balances âgées. La première concerne les factures « actives » dont le total se monte à 11 millions F. La deuxième concerne le reliquat (ante 2006) pour un total de 5.4 millions F. La Cour observe que malgré les actions prises par le DIME en 2008 ainsi que la transmission des dossiers au DU fin 2008, ce reliquat n'a pas fait l'objet d'un suivi adéquat et aucune mesure concrète n'a été prise par le DU. Historiquement, plus de 8,7 millions F ont été facturés entre 1997 et 2005 alors que seuls 611'000 F ont été encaissés à fin juin 2012 (soit 7%). La conséquence financière de ce suivi inadéquat est notamment la prescription de factures pour un montant d'environ 2,6 millions F à fin juin 2012. De plus, la Cour note qu'à court terme d'autres factures pourraient être prescrites.

3. La Cour observe que l'intérêt de 5% par année prévu par les bases légales (art. 18 RGZD) n'a jamais été facturé. Le manque à gagner potentiel est d'environ 3,3 millions F sur les factures exigibles, soit près de 900'000 F sur les factures actives et plus de 2,4 millions F pour le reliquat.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient à l'absence de suivi adéquat des débiteurs et du contentieux ainsi qu'à la non facturation de l'intérêt prévu par les bases légales.

Le **risque opérationnel et de contrôle** tient au suivi inadéquat des débiteurs et du contentieux.

Le **risque de fraude** ne peut être totalement exclu dans le cadre des constats du présent chapitre.

Le **risque de conformité** est avéré et tient à l'absence de facturation de l'intérêt de 5% par année prévu par les bases légales (art. 18 RGZD).

4.2.4. Observations de l'audité

L'audité partage les constats de la Cour. S'agissant du risque de fraude, qui ne peut être exclu en l'état, il souligne toutefois que celui-ci n'a pas été objectivé par des fraudes effectives à ce jour. Il n'en demeure pas moins que la gestion de ce risque peut et doit être améliorée.

S'agissant de l'intérêt annuel de 5%, l'audité partage l'avis de la Cour tout en signalant que cet intérêt ne peut être dû qu'à compter de l'exigibilité de la créance (ouverture du chantier) même si la base réglementaire est à cet égard imprécise.

4.3. Gestion des encaissements en faveur des communes

4.3.1. Contexte

Encaissement

Les versements des propriétaires ou superficiaires sont comptabilisés dans un compte créancier de l'État en faveur des communes. Ces dernières reçoivent trimestriellement un décompte des montants encaissés en leur faveur dont le montant total est de plus de 51 millions F au 30 juin 2012 (cf. chapitre 3.4 Chiffres clés).

Demande de rétrocession des communes

Dans un délai de deux ans à compter du dépôt d'une demande définitive d'autorisation de construire fondée sur un plan localisé de quartier entré définitivement en force, la commune intéressée est tenue d'adopter les crédits destinés au financement des travaux nécessaires à la réalisation des équipements prévus (art. 3. al. 7 LGZD).

Dans la pratique, pour octroyer la rétrocession sollicitée par la commune, le PAR demande à cette dernière de fournir une liste exhaustive des objets qu'elle souhaite financer. Le PAR demande qu'elle justifie sa requête en fournissant les crédits votés ou les factures (frais effectifs).

Délai pour équiper

L'article 3 al. 8 LGZD prévoit notamment qu'à l'issue du délai de deux ans susmentionné (voir demande de rétrocession des communes) et si l'autorisation est délivrée, le DU, d'office ou sur requête des propriétaires, demande à la commune de s'engager à commencer les travaux nécessaires à la réalisation des équipements prévus au plus tard à l'ouverture du chantier.

4.3.2. Constats

1. La Cour observe que le PAR n'effectue pas de demande quant au commencement des travaux par la commune tel que requis par l'article 3 al. 8 LGZD.
2. De même, les communes et le PAR n'effectuent pas systématiquement de suivi financier des dossiers de taxation dans le cadre de la LGZD (recensement des dépenses d'équipements et des revenus de la taxe d'équipement). Ainsi, ni le PAR ni les communes ne sont en mesure de :
 - Déterminer s'il y a lieu de procéder à une révision de la taxation initiale ;
 - S'assurer que les montants versés pour des travaux d'équipement correspondent aux montants encaissés par l'État pour un plan localisé de quartier donné. La Cour a identifié un cas de rétrocession en 2012 en faveur d'une commune alors que seul 14% de la somme a été encaissée pour le plan localisé de quartier concerné.
3. A fin juin 2012, environ 51 millions F ont été encaissés par l'État. La Cour observe que les communes ne demandent pas systématiquement la rétrocession des taxes liées à un plan localisé de quartier donné. Les principales raisons observées sur la base d'un échantillon de 7 communes contactées sont :
 - Un manque de connaissance dans le processus de rétrocession de la taxe ;

- L'absence d'un suivi financier systématique permettant une confirmation ou une révision de la taxe initiale.

A ce propos, la Cour note que depuis 2007 plus de 47 millions F ont été facturés aux propriétaires ou superficiaires alors que pour la même période seuls 30.7 millions F ont été encaissés et 3.5 millions F reversés aux communes.

4. Le RGZD et son annexe indiquent que la taxe d'équipement finance les « voies de communications publiques » (art. 9 al.1) sans toutefois en définir la teneur. En outre, la Cour observe qu'il n'existe pas de liste précise d'objets pouvant être financés par la taxe d'équipement définie dans une directive du département.
5. La Cour observe que le décompte trimestriel envoyé par la direction des finances du département aux communes indique uniquement les montants encaissés par l'État et non les montants facturés. Cette manière de procéder augmente la difficulté pour les communes de procéder à un suivi financier adéquat.
6. Jusqu'en 2010, une part pour l'administration cantonale était déterminée lors du calcul de la taxe sur la base d'une pratique administrative au cas par cas. Un reliquat de 2,3 millions F provenant de cette ancienne pratique n'a pas été affecté depuis lors, ce qu'il conviendra de corriger.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** tient au suivi inadéquat des dossiers de taxation dans le cadre de la LGZD (recensement des dépenses d'équipements et des revenus de la taxe d'équipement).

Le **risque de conformité** est avéré et tient à l'absence de suivi du commencement des travaux par la commune tel que requis par l'article 3 al. 8 LGZD.

4.3.4. Observations de l'audité

Constat 1 :

L'audité partage l'avis de la Cour. Il précise toutefois que la demande à la commune visée à l'art. 3 al. 8 de la LGZD a pour objet de rappeler à la commune qu'elle est tenue de commencer les travaux d'équipement lorsque ceux-ci n'ont pas démarré à l'issue du délai de 2 ans à compter du dépôt de la demande définitive de construire, si l'instruction est terminée et l'autorisation prête à être délivrée. Il ne s'agit pas d'un cas général. Cependant, le nouveau processus pourrait conduire à réviser la répartition des tâches en proposant une adaptation de la base légale.

Constat 2 :

L'audité partage l'avis de la Cour et intégrera ces éléments dans l'élaboration de la directive et des processus évoqués au chapitre 4.1.4.

Constat 3 :

L'audité rappelle qu'un état des comptes avec les montants encaissés de chaque commune est transmis à chacune d'elles sur une base trimestrielle. Il est cependant rare qu'une commune contacte l'Etat pour se renseigner sur la procédure de demande de rétrocession. Cela dit, l'audité effectuera une communication aux communes sur les conditions de rétrocession et les justificatifs à joindre lorsque la procédure sera formalisée à l'issue des travaux de réflexion qui sont à mener.

Constat 4 :

L'audité partage le constat de la Cour.

Constat 5 :

L'audité partage le constat de la Cour.

Constat 6 :

L'audité partage l'avis de la Cour. Ce point sera clarifié toute en permettant d'indemniser l'Etat pour la perception et la gestion de la taxe.

5. Recommandations conclusives

Au vu des constats relevés dans le présent rapport et de la nécessité de faire évoluer l'ensemble des problématiques de la taxe d'équipement, la Cour a émis les recommandations conclusives présentées ci-dessous.

5.1.1. Court terme

Fiabiliser le périmètre de la taxe d'équipement

La Cour recommande au DU d'établir une directive définissant clairement les objets concernés par la taxe d'équipement et la communiquer aux communes tels que les routes, trottoirs, éclairage public et clôtures.

En outre, la Cour recommande au DU de tenir compte des équipements prévus au niveau des voies de communication publiques au moment du calcul de la taxe afin de déterminer au plus vite si cette dernière pourrait nécessiter une révision ultérieure.

Fiabiliser la facturation et le suivi des débiteurs

La Cour recommande au DU d'effectuer un suivi mensuel de la balance âgée en tenant compte des dates d'ouverture de chantier disponibles sur l'application SAD consult.

De plus, la Cour recommande d'étudier l'opportunité de faire évoluer l'outil « taxe d'équipement » et/ou la CFI afin d'importer automatiquement l'ensemble des données pertinentes à un suivi adéquat (par exemple la date d'ouverture du chantier).

En outre, la Cour recommande au DU de comptabiliser au moment de l'ouverture du chantier la facture dans la CFI (module AR) afin de faire apparaître les débiteurs dans la comptabilité de l'État.

Par ailleurs, la Cour invite le DU à prendre toutes les mesures nécessaires afin qu'un intérêt de 5% soit facturé aux propriétaires ou surperficiaires ne s'acquittant pas de leur dû à temps conformément aux bases légales (art. 18 RGZD).

Finalement, le DU devra étudier l'opportunité, pour les débiteurs douteux, de mettre en poursuite pour réalisation de gage immobilier. A noter la modification de l'article 160 de la loi d'application du code civil (LaCC) : « *si des hypothèques légales dépassant 1000 F naissent sans inscription au registre foncier et qu'elles ne sont pas inscrites au registre foncier dans les 4 mois à compter de l'exigibilité de la créance sur laquelle elles se fondent ou au plus tard dans les 2 ans à compter de la naissance de la créance, elles ne peuvent être opposées, après le délai d'inscription, aux tiers qui se sont fondés de bonne foi sur le registre foncier.* » La Cour invite donc le DU à étudier l'opportunité de l'inscription systématique d'une hypothèque légale au registre foncier. S'agissant des créances (taxes d'équipement) nées avant le 31 décembre 2011, elles sont encore opposables aux tiers qui se sont fondés de bonne foi sur le registre foncier pendant les dix ans à compter du 1er janvier 2012.⁶

⁶ art.44 al. 3 disp. trans. du CC

Améliorer la gestion des dossiers de taxation

La Cour invite le DU a mettre en place par dossier de taxation :

- Une demande du commencement des travaux par la commune (et des crédits votés) ;
- Un suivi financier (recensement des dépenses d'équipements et des revenus de la taxe d'équipement).

En outre, il conviendra d'établir le processus de révision de la taxe d'équipement afin d'être en mesure de déterminer d'une manière fiable les montants à rétrocéder aux communes et/ou rembourser aux propriétaires. De plus, il s'agira de déterminer si une taxation complémentaire doit être prélevée lorsque les coûts réels sont supérieurs aux montants facturés.

De plus, le DU devra mettre en place une stratégie de communication afin d'informer les communes sur les modalités relatives à la taxe d'équipement. Cette stratégie devra inclure les informations récurrentes utiles aux communes, tels que les montants facturés et encaissés par dossier de taxation.

Gérer le reliquat

La Cour recommande dans un premier temps au DU de prendre les mesures adéquates afin d'interrompre la prescription des factures⁷, puis d'examiner les dossiers concernés afin de déterminer si les montants taxés nécessitent une révision. Finalement, il conviendra de prendre toutes les mesures nécessaires afin de récupérer les montants dus y compris les intérêts.

Au vu du peu de documentation existante sur le reliquat, la Cour invite le DU a effectuer ce travail sur la balance originale de 8.7 millions F.

Il conviendra d'examiner l'opportunité de renforcer temporairement les ressources afin de finaliser la gestion du reliquat.

Finalement, la Cour invite le DU à proposer une affectation du reliquat de 2,3 millions F lié à la part pour l'administration cantonale.

Formalisation

La Cour recommande au DU d'établir l'ensemble des processus, directives et procédures nécessaires à la bonne gestion de la taxe d'équipement. Il s'agira notamment dans ce cadre de définir le « dossier type » et de prévoir les contrôles à effectuer et leur formalisation.

En outre, il s'agira de s'assurer que l'ensemble des processus, directives et procédures soient communiqués et référencés de manière adéquate.

Finalement, il conviendra d'étudier l'opportunité de faire évoluer les outils informatiques afin de faciliter la gestion administrative et le suivi.

De l'avis de la Cour, l'ensemble des mesures préconisées à court terme ne nécessite pas un recours à des ressources complémentaires (à l'exception éventuellement du traitement du reliquat).

⁷ Se référer notamment à l'arrêt du tribunal administratif du 29 juin 2010 (ATA/445/2010) cons. 4a et 4c indiquant entre autres des injonctions s'inscrivant dans le suivi de la taxation comme élément permettant d'interrompre la prescription.

5.1.2. **Moyen terme**

Gouvernance et bases légales

Sans avoir effectué un audit de gouvernance, il ressort clairement des problématiques d'organisation globale de la taxe d'équipement, comme la gestion multi-acteurs (PAR, DAC, direction financière du DU) de la taxe d'équipement par le DU. En effet, des réflexions mériteraient d'être menées afin de simplifier l'organisation actuelle, notamment en réduisant le nombre d'intervenants.

Dans ce cadre, la Cour recommande au DU d'étudier l'opportunité de modifier les bases légales en vigueur en tenant compte de l'ensemble des problématiques soulevées.

5.1.3. Observations de l'audité

L'audité renvoie le lecteur au préambule du chap. 4.1.4.

Les recommandations de la Cour seront mises en œuvre. Cela dit, ces recommandations étant dans leur essence d'ordre général, le département procédera à une analyse fine des différentes solutions possibles, de manière à définir des processus viables sur le long terme. L'échéance de mise en œuvre des recommandations sera donc liée à la complexité et à l'urgence des problématiques, mais aussi aux solutions retenues. Ainsi, dans le cas où des modifications légales s'avéreraient impératives, le délai de mise en œuvre dépendra évidemment des travaux du Grand Conseil.

Recommandation 1 : Fiabiliser le périmètre de la taxe d'équipement

Ce point est une priorité pour le département.

*Recommandation 2 : **Fiabiliser la facturation et le suivi des débiteurs***

L'audité accepte cette recommandation (voir chapitres 4.1.4 et 4.2.4.).

*Recommandation 3 : **Améliorer la gestion des dossiers de taxation***

L'audité accepte cette recommandation. Toutefois, il souhaite mettre l'accent en priorité sur la recommandation 4. La recommandation 3 pourra être mise en œuvre une fois assurée la perception des montants facturés, et après avoir défini le cadre d'éventuelles modifications réglementaires ou légales sur le champ d'application de la taxe d'équipement et les conditions de remboursement.

*Recommandation 4 : **Gérer le reliquat***

L'audité accepte cette recommandation qu'il considère comme absolument prioritaire afin d'assurer la perception de la taxe en traitant d'abord les situations menacées de prescription. Parmi les mesures à prendre sans tarder, il convient de mentionner l'inscription au registre foncier des hypothèques légales les plus anciennes, cela à la fois pour des raisons d'imprescriptibilité de la créance et de réalisation du gage en cas de non-paiement quand cela est possible. Le DU veillera à ce que les ressources nécessaires soient affectées, à l'interne du service, au traitement de ces cas. L'audité reste réservé quant à la révision des taxes et à la récupération des intérêts selon le résultat de chaque analyse.

*Recommandation 5 : **Formalisation***

L'audité accepte cette recommandation. Il précise que cette formalisation doit être précédée d'une révision complète du processus qui pourra dépendre - selon les modifications envisagées - de l'aval d'entités extérieures au DU, notamment les communes, mais aussi le Grand Conseil dans l'hypothèse de changements législatifs. Cette étape s'accompagnera d'une stratégie d'information claire en particulier à l'intention des communes.

*Recommandation 6 : **Gouvernance et bases légales***

Le nouveau processus devra effectivement davantage rechercher l'efficience en clarifiant les périmètres de responsabilité et en réduisant le nombre d'acteurs et les transmissions de tâches.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

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
5	<p><u>Fiabiliser le périmètre de la taxe d'équipement</u></p> <p>1. La Cour recommande au DU d'établir une directive définissant clairement les objets concernés par la taxe d'équipement et la communiquer aux communes tels que les routes, trottoirs, éclairage public et clôtures.</p> <p>2. En outre, la Cour recommande au DU, à court terme, de tenir compte des équipements prévus au niveau des voies de communication publiques au moment du calcul de la taxe afin de déterminer au plus vite si cette dernière pourrait nécessiter une révision ultérieure.</p>	2	DU	31.12.2013	
		2	DU	31.12.2013	

Réf	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5	<u>Fiabiliser la facturation et le suivi des débiteurs</u>				
	3. A court terme, la Cour recommande au DU d'effectuer un suivi mensuel de la balance âgée en tenant compte des dates d'ouverture de chantier disponibles sur l'application SAD consult.	1	Direction financière DU	dès le 1.1.2013	
	4. De plus, la Cour recommande d'étudier l'opportunité de faire évoluer l'outil « taxe d'équipement » et/ou la CFI afin d'importer automatiquement l'ensemble des données pertinentes à un suivi adéquat (par exemple la date d'ouverture du chantier).	2	DU	31.12.2013	
	5. En outre, la Cour recommande au DU de comptabiliser au moment de l'ouverture du chantier la facture dans la CFI (module AR) afin de faire apparaître les débiteurs dans la comptabilité de l'État.	2	Direction financière DU	31.12.2012	
	6. Par ailleurs, la Cour invite le DU à prendre toutes les mesures nécessaires afin qu'un intérêt de 5% soit facturé aux propriétaires ou superficiaires ne s'acquittant pas de leur dû à temps conformément aux bases légales (art. 18 RGZD).	2	DU	31.12.2012	
	7. Finalement, le DU devra étudier l'opportunité, pour les débiteurs douteux, de mettre en poursuite pour réalisation de gage immobilier. A noter la modification de l'article 160 de la loi d'application du code civil (LaCC) : « <i>si des hypothèques légales dépassant 1000 F naissent sans inscription au registre foncier et qu'elles ne sont pas inscrites au registre foncier dans les 4 mois à compter de l'exigibilité de la créance sur laquelle elles se fondent ou au plus tard dans les 2 ans à compter de la naissance de la créance, elles ne peuvent être opposées, après le délai d'inscription, aux tiers qui se sont fondés de bonne foi sur le registre foncier.</i> » La Cour invite donc le DU à étudier l'opportunité de l'inscription systématique d'une hypothèque légale au registre foncier.	3	DU	immédiat	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déai au	Fait le
5	<p><u>Améliorer la gestion des dossiers de taxation</u></p> <p>8. La Cour invite le DU a mettre en place par dossier de taxation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une demande du commencement des travaux par la commune (et des crédits votés) ; - Un suivi financier (recensement des dépenses d'équipements et des revenus de la taxe d'équipement). <p>9. En outre, il conviendra d'établir le processus de révision de la taxe d'équipement afin d'être en mesure de déterminer d'une manière fiable les montants à rétrocéder aux communes et/ou rembourser aux propriétaires. De plus, il s'agira de déterminer si une taxation complémentaire doit être prélevée lorsque les coûts réels sont supérieurs aux montants facturés.</p> <p>10. De plus, le DU devra mettre en place une stratégie de communication afin d'informer les communes sur les modalités relatives à la taxe d'équipement. Cette stratégie devra inclure les informations récurrentes utiles aux communes, tels que les montants facturés et encaissés par dossier de taxation.</p>	1	DU	31.12.2013 (sous réserve de modifications légales)	
		3	DU		
		2	DU	31.12.2013	
		1	DU	31.12.2013	

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
5	<u>Gérer le reliquat</u>				
	11. La Cour recommande dans un premier temps au DU de prendre les mesures adéquates afin d'interrompre la prescription des factures, puis d'examiner les dossiers concernés afin de déterminer si les montants taxés nécessitent une révision. Finalement, il conviendra de prendre toutes les mesures nécessaires afin de récupérer les montants dus y compris les intérêts.	3	DU	31.12.2012	
	12. Au vu du peu de documentation existante sur le reliquat, la Cour invite le DU a effectuer ce travail sur la balance originale de 8.7 millions F.	2	DU	31.12.2012	
	13. Il conviendra d'examiner l'opportunité de renforcer temporairement les ressources afin de finaliser la gestion du reliquat.	2	SG du DU	immédiat	
	14. Finalement, la Cour invite le DU à proposer une affectation du reliquat de 2,3 millions F lié à la part pour l'administration cantonale.	2	DU	31.12.2013	
5	<u>Formalisation</u>				
	15. La Cour recommande au DU d'établir l'ensemble des processus, directives et procédures nécessaires à la bonne gestion de la taxe d'équipement. Il s'agira notamment dans ce cadre de définir le « dossier type » et de prévoir les contrôles à effectuer et leur formalisation.	3	DU	31.12.2013	
	16. En outre, il s'agira de s'assurer que l'ensemble des processus, directives et procédures soient communiqués et référencés de manière adéquate.	2	DU	31.12.2013	
	17. Finalement, il conviendra d'étudier l'opportunité de faire évoluer les outils informatiques afin de faciliter la gestion administrative et le suivi.	2	DU	31.12.2013	

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
5	<p><u>Gouvernance et bases légales</u></p> <p>18. Sans avoir effectué un audit de gouvernance, il ressort clairement des problématiques d'organisation globale de la taxe d'équipement, comme la gestion multi-acteurs (PAR, DAC, direction financière du DU) de la taxe d'équipement par le DU. En effet, des réflexions mériteraient d'être menées afin de simplifier l'organisation actuelle, notamment en réduisant le nombre d'intervenants.</p> <p>19. Dans ce cadre, la Cour recommande au DU d'étudier l'opportunité, à moyen terme, de modifier les bases légales en vigueur compte tenu de l'ensemble des problématiques soulevées.</p>	2	DU	31.12.2013	
		2	DU	30.6.2013	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du DU, du DIME des communes ayant participé à cette analyse qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 4 septembre 2012. Le rapport complet a été transmis à la direction de l'office de l'urbanisme et au conseiller d'État en charge du DU dont les observations remises le 5 octobre 2012 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 10 octobre 2012

Stanislas Zuin
Président

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Daniel Devaud
Magistrat titulaire

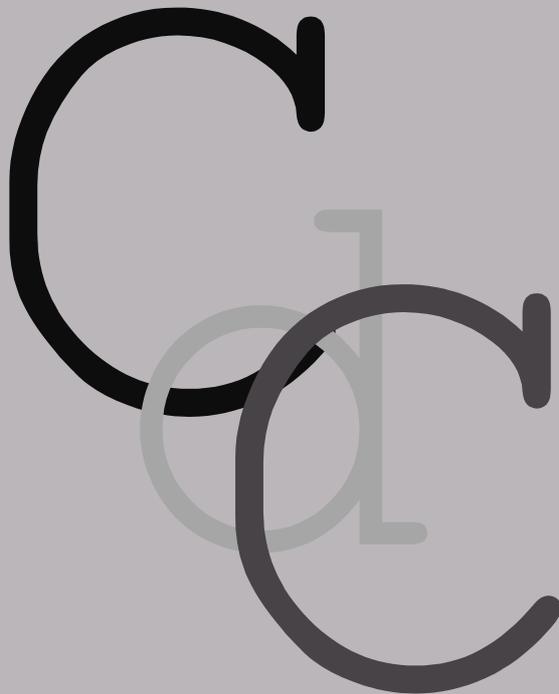
Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent 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/>