

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



Genève, le 8 février 2023

Votre dossier du 20 avril 2022



En date du 20 avril 2022, la Cour des comptes a reçu votre communication citoyenne faisant état d'éventuels dysfonctionnements liés à la gouvernance de l'association Pro Natura Genève. Comme à l'occasion de chaque communication citoyenne, la Cour des comptes a analysé la situation avant de déterminer s'il se justifiait d'approfondir les investigations, voire d'ouvrir une mission d'audit.

1) *Éléments de contexte*

Pro Natura Genève, ci-après dénommée « PNG », est une association d'utilité publique régie par les art. 60 et suivants du Code civil suisse. L'objectif de l'association est de travailler à préserver l'environnement et d'assurer la protection de la nature à Genève. PNG est une section de Pro Natura - Ligue Suisse, ci-après dénommée « Association centrale ». Historiquement, PNG existe depuis 1928 et est la première association suisse de protection de l'environnement.

Votre communication contient des allégations sur des faiblesses de gouvernance au sein de l'association ainsi que sur la mauvaise gestion du projet immobilier de la villa A dont PNG avait hérité par un legs privé. Par ailleurs, la nature même du projet immobilier a été pointée du doigt, car il ne respecterait ni le contenu du testament ni les valeurs de protection de la nature portées par l'association.

La gestion du projet immobilier de la villa A, aujourd'hui abandonné, a également engendré un litige porté devant le Tribunal de première instance en 2020. Ce litige concernait notamment certaines décisions prises en 2014 par le comité de PNG, dont le versement de sommes d'argent à un membre du comité de PNG qui se trouvait en situation de conflit d'intérêts à l'époque du projet immobilier.

Sur mandat de l'Association centrale, un audit de gouvernance de PNG a été réalisé en juin 2021 par une fiduciaire. Cet audit a révélé de nombreux dysfonctionnements de gouvernance, notamment en matière de gestion des conflits d'intérêts liés à la facturation de prestations effectuées par des membres du comité pour PNG. L'audit a également souligné une gestion financière inadéquate des projets immobiliers avortés. Cet audit a débouché sur plusieurs recommandations relatives à la gouvernance de PNG et à la gestion du legs de la villa A.

2) Démarches de la Cour des comptes

L'examen de la Cour des comptes a eu pour objectif de vérifier les allégations de votre communication concernant la gouvernance et la gestion de projets de PNG. Les éléments communiqués font ressortir trois questions principales auxquelles la Cour des comptes a souhaité répondre :

- La collaboration entre PNG et l'État de Genève se déroule-t-elle de manière satisfaisante ?
- La gouvernance de PNG est-elle conforme aux bonnes pratiques ?
- La gestion de la parcelle de la villa A s'est-elle faite de manière conforme aux principes de la bonne gestion ?

Pour ce faire, la Cour des comptes s'est entretenue avec les différentes parties prenantes. Elle a également examiné la documentation transmise en lien avec la gouvernance, l'organisation et la situation financière de PNG. Les travaux menés ont permis de formuler plusieurs constats et pistes de réflexion qui sont présentés dans le cadre de cet examen.

3) Appréciation de la Cour des comptes

Collaboration avec l'État de Genève

Dans un premier temps, la Cour a contrôlé la qualité de la collaboration entre PNG et l'État de Genève. Pour ce faire, la Cour a pris contact avec l'Office cantonal des eaux et l'Office cantonal de l'agriculture et de la nature, qui sont les autorités signataires des contrats de prestations liant PNG à l'administration cantonale. Le résultat de ce contrôle démontre que la collaboration entre PNG et le canton est évaluée comme satisfaisante et constructive dans l'objectif commun d'améliorer la biodiversité sur le terrain. Par ailleurs, les prestations fournies par PNG sont décrites comme étant de qualité.

Gouvernance de PNG

La lecture de l'audit mené par la fiduciaire en 2021 a permis de constater que PNG ne disposait ni d'un règlement de fonctionnement, ni d'une charte de comité ou ni même de règles spécifiques permettant de gérer les situations de conflits d'intérêts. Sur les douze membres qui composaient le comité de PNG lors de l'audit, sept étaient, à un moment ou l'autre, dans une situation de conflit d'intérêts en rapport avec des projets menés par l'association. Le montant total facturé à PNG, entre les années 2011 et 2020 pour diverses prestations assurées par des membres du comité, s'est élevé à près de 975'000 F.

Par ailleurs, plusieurs autres constats relevant de mauvaises pratiques de gouvernance avaient été identifiés en 2021 parmi lesquels :

- Une implication insuffisante des membres du comité (faible taux de participation aux séances du comité, vacance de la fonction de vice-présidence de PNG pendant plusieurs années, absence de présence active d'un trésorier au sein de l'association) ;
- Un manque de transparence de PNG (absence de publication des liens d'intérêts des membres du comité, absence de communication des procès-verbaux des séances du comité) ;
- Une faible représentation des intérêts de PNG au sein des assemblées des délégués de l'Association centrale.

En outre, les villas avec parcelle A et B dont PNG est propriétaire¹ n'étaient pas exploitées à des fins directement en ligne avec les buts statutaires et les valeurs de l'association.

Lors de ses propres travaux de contrôle, menés entre septembre et novembre 2022, la Cour a constaté que ces deux villas étaient louées à des tarifs préférentiels, très en dessous du prix du marché immobilier locatif à Genève. Aucune réponse claire sur l'utilisation d'une méthodologie de fixation des loyers n'a pu être obtenue par la Cour. La villa A était gérée gratuitement par une régie et louée à une personne parente du propriétaire de la régie. La villa B était louée à une ancienne membre du comité de PNG. Cette personne était locataire de la villa avant de faire partie du comité; elle s'est ensuite retirée du comité à la suite de l'identification du potentiel conflit d'intérêts par PNG.

Pendant les entretiens avec la Cour, la nouvelle présidence de PNG s'est dite consciente que ces situations n'étaient pas conformes aux bonnes pratiques de gouvernance. Le nouveau trésorier de PNG a aussi identifié ces situations comme problématiques et a soumis des propositions au nouveau comité afin de reconsidérer l'exploitation et la gestion des deux biens immobiliers et des parcelles liées.

Gestion de projet

Les vérifications effectuées lors de l'audit de 2021 sur les projets menés depuis 2014 sur la parcelle de la villa A avaient relevé d'importants dysfonctionnements en termes de gestion de projet, dont notamment :

- Le non-respect des conditions du legs et des objectifs statutaires de PNG ;
- L'absence de l'application d'une méthodologie de gestion de projet ;
- Des décisions contradictoires (déposer puis retirer le permis de construire, développer puis vendre la parcelle, droit de superficie puis pleine propriété, etc.) ;
- L'existence d'une cellule de projet sans aucun membre du personnel ;
- Une communication incomplète de la part de la cellule projet sans recherche d'adhésion des autres membres de PNG ;
- Une faible communication avec l'Association centrale.

¹ La villa B, que PNG gère directement, et la villa A, dont elle a sous-traité la gérance.

Pour sa part, la Cour a relevé que la gestion des différents projets envisagés par PNG sur la parcelle de la villa A a engendré d'importantes pertes financières sans qu'un projet sérieux et en conformité avec les valeurs de PNG n'ait finalement été mis en œuvre. À la fin de l'année 2022, PNG doit rembourser une hypothèque de près de 434'303 F sans qu'une piste pérenne d'exploitation n'ait encore été choisie. Par ailleurs, et selon la décision que le Tribunal de première instance prendra quant à un éventuel remboursement des 100'000 F versés à une ancienne membre du comité, PNG pourrait potentiellement être amené à devoir réclamer le remboursement de montants de plusieurs autres dizaines de milliers de francs versés à d'autres membres du comité à l'époque des projets avortés.

4) Pistes de réflexion et plans d'action

À l'issue de ses analyses, la Cour des comptes constate que la gouvernance de PNG est en amélioration depuis la désignation d'une nouvelle présidence, la constitution d'un nouveau comité et la mise en œuvre de plans d'action qui ont permis de répondre à certaines recommandations qui avaient été émises par la fiduciaire en 2021.

PNG a renforcé son système de contrôle interne en mettant en œuvre, notamment, les mesures suivantes :

- Une régularisation des situations de conflits d'intérêts qui avaient été identifiées au sein du comité ;
- Une mise à jour des statuts de l'association ;
- La rédaction et validation d'un règlement de fonctionnement du comité ;
- La mise en place d'un quorum de 50 % pour que le comité puisse valablement siéger ;
- Le renouvellement d'une grande partie des membres du comité ;
- Le recrutement d'un trésorier qui est pleinement impliqué et investi dans l'association.

En ce qui concerne plus spécifiquement la thématique de la prévention et de la gestion des conflits d'intérêts au sein du comité, celle-ci est désormais traitée dans le nouveau règlement de fonctionnement de PNG. PNG a aussi instauré des contrôles préventifs : quand une nouvelle personne veut rejoindre le comité, une rencontre est organisée avec la secrétaire générale et la présidence de l'association. Pendant cette rencontre, la personne doit indiquer ses liens d'intérêts en toute transparence et doit expliciter ses compétences. La personne doit ensuite assister à une séance du comité où elle devra présenter ses liens d'intérêts devant l'ensemble des membres du comité. D'autres contrôles préventifs peuvent être mis en œuvre dont une recherche d'informations sur la FAO² ou sur la base de données du registre de commerce.

En octobre 2022, PNG a conclu un mandat avec un bureau de conseil afin de bénéficier de recommandations pour renforcer son système de contrôle interne. Le mandat devrait se conclure à la fin du premier semestre de l'année 2023. La présidente de l'association a également indiqué à la Cour que PNG va s'inspirer du système de contrôle interne qui existe au sein de

² Feuille d'avis officielle

l'Association centrale pour poursuivre le développement de son propre système de contrôle interne.

Par rapport à la gestion des deux villas, le comité de l'association a pris la décision de cesser la gérance directe de la villa B et de confier possiblement le contrat de gérance de la villa A à une autre régie. Les contrats de bail doivent également être révisés afin de favoriser une meilleure rentabilité des deux villas et de leurs parcelles. L'objectif de PNG est de trouver une régie compétente qui adhère aux valeurs de l'association. Un processus d'appel d'offres devrait être lancé d'ici au premier semestre de l'année 2023. En ce qui concerne l'exploitation des deux villas de PNG, plusieurs options ont été soumises au comité et ces dernières étaient toujours en cours d'étude à la fin de l'année 2022. La présidente de PNG a indiqué à la Cour que cette question constituera une priorité pour l'année 2023, l'objectif étant de choisir une option d'exploitation qui permette d'améliorer la rentabilité des deux villas et de mener des projets en pleine conformité avec les valeurs de l'association.

PNG pâtit d'un manque de compétence en interne pour gérer les questions en lien avec l'exploitation des villas et en a conscience. PNG a donc pris la décision qu'à l'avenir, la gestion des legs avec conditions devra être discutée avec l'Association centrale dès le début du processus afin de mieux appréhender les conséquences d'une acceptation d'un legs avec conditions et de les refuser si les risques et limitations qui en découlent sont disproportionnés.

Afin d'améliorer son niveau de transparence, PNG a également entrepris de mettre à disposition de ses membres, sur demande explicite de ceux-ci, les procès-verbaux des séances du comité ainsi que la liste des liens d'intérêts des membres du comité.

La Cour recommande à PNG de poursuivre son travail d'amélioration de son système de contrôle interne et de sa communication en étroite coordination avec l'Association centrale. PNG doit trouver un juste équilibre entre un certain degré de formalisme et de professionnalisation et le fait d'être une association qui fonctionne majoritairement grâce à l'implication de personnes bénévoles.

Ensuite, la Cour recommande vivement à PNG de se positionner, dans les meilleurs délais, sur un choix de gérance et d'exploitation des villas dont l'association est propriétaire. Ces choix devront être pleinement conformes aux buts et valeurs de l'association et limiter au maximum les pertes financières induites par la mauvaise gestion des années précédentes.

Enfin, la Cour recommande à PNG de se doter d'une charte éthique qui s'inspire des valeurs et de la vision communiquées par l'Association centrale. Cet outil permettra de renforcer la diffusion d'une culture commune à l'intérieur de PNG, de disposer d'un cadre de référence formel sur les valeurs de l'association et d'avoir un outil de communication supplémentaire à destination du grand public.

La Cour demande à PNG de la tenir informée, d'ici au mois de décembre 2023, de la mise en œuvre de ces mesures.

Au vu de l'intérêt public de la thématique abordée, un exemplaire anonymisé de la présente lettre sera publié sur le site internet de la Cour des comptes.

Nous vous remercions d'avoir pris contact avec la Cour et vous prions de croire, ■■■■, à nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Frédéric VARONE, magistrat

Isabelle TERRIER, magistrate

Copies anonymisées à :

- ■■■■, Présidente de Pro Natura Genève
- ■■■■, Secrétaire générale de Pro Natura Genève