

Organisation administrative supportant la prise de décision en Ville de Genève par le Conseil administratif

Rapport n°180

22 juin 2023



AUDIT DE CONFORMITE

Au service d'une action publique performante



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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

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 visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Synthèse

Contexte général

Les décisions du Conseil administratif sont au cœur de sa mission. L'organisation administrative qui concourt à ces décisions, à leur diffusion et à leur mise en œuvre est essentielle à les accomplir.

Cette organisation administrative comprend de nombreuses tâches effectuées en amont et en aval de la séance hebdomadaire du Conseil administratif. Elle implique le Conseil administratif, le secrétariat général et les départements.

Chaque décision prise par le Conseil administratif comporte un objet. Certaines décisions traitent immédiatement l'objet qu'elles comportent (par exemple, le Conseil administratif approuve un projet de courrier, décide de prolonger un délai, prend acte d'une note), d'autres ont pour effet de transmettre l'objet aux départements et au secrétariat général pour qu'ils y travaillent (décisions de renvoi).

Problématique et objectifs de l'audit

Les décisions que le Conseil administratif de la Ville de Genève prend au cours de son mandat se traduisent en actions qui sont conduites par les cinq départements de l'administration municipale et le secrétariat général. Ces actions sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la population genevoise, les employés de l'administration et les entités subventionnées par la Ville de Genève.

Pour préparer les décisions, comme pour en assurer la diffusion, la mise en œuvre, le suivi et la conservation, une organisation administrative robuste est un élément déterminant. Pour cette raison, la Cour a décidé de mener un audit de conformité sur ce sujet.

L'objectif de l'audit vise à s'assurer que le cadre légal et réglementaire qui entoure les décisions du Conseil administratif est complet et cohérent et que les décisions du Conseil administratif sont préparées, prises, diffusées, mises en œuvre, suivies et archivées conformément à ce cadre.

La Cour a comparé le cadre réglementaire existant avec la pratique qu'elle a recueillie dans chaque département et au secrétariat général. Préalablement, elle a compilé les éléments du processus de prise de décision par le Conseil administratif (« processus CA ») et les a agencés dans un logigramme. Elle a décomposé le processus en six phases qui se suivent chronologiquement : préparation des décisions, prise de décisions, diffusion des décisions, mise en œuvre des décisions, suivi des décisions et conservation des décisions. Chaque phase comprend les actions réalisées et les décisions prises par les différents intervenants ainsi que les contrôles effectués.

Appréciation générale

Si le processus CA est fonctionnel et appliqué par les départements et le secrétariat général de manière analogue, le cadre réglementaire doit, lui, être complété. En outre, des failles non négligeables doivent être comblées de sorte que le processus CA comporte moins de risques de déficience. Enfin, le logiciel soutenant le processus doit être remplacé pour répondre aux attentes des utilisateurs.

Principaux constats

Le processus CA est fonctionnel et appliqué par l'ensemble des départements. Toutefois, le cadre réglementaire de l'organisation administrative supportant la prise de décision par le Conseil administratif est incomplet et peu lisible.

La Cour relève que le processus CA est étoffé, logiquement ordonnancé et adapté à sa fonction. Elle observe en outre que les départements et le secrétariat général l'appliquent de manière analogue.

Néanmoins, le processus CA reflète une pratique ; il n'est pas codifié. Les tâches faisant partie du processus, les contrôles qui jalonnent les différentes étapes ainsi que les rôles et responsabilités des intervenants ne sont pas tous intégrés dans le cadre réglementaire.

Par ailleurs, le Règlement du Conseil administratif (« Règlement du CA ») comporte des lacunes (des contrôles effectués ne sont pas mentionnés), contient des dispositions peu claires (par exemple concernant les liens d'intérêts) et manque de lisibilité (le positionnement de certaines dispositions n'est pas logique).

Le suivi des décisions de renvoi prises par le Conseil administratif n'est pas adéquat

Les décisions de renvoi pour traitement dans les départements et au secrétariat général ne sont pas suivies de manière effective. Il en résulte un nombre important de décisions de renvoi qui sont en suspens (plus de 300 à fin mars 2023), et certaines depuis plusieurs années. Une décision de renvoi en suspens signifie que l'objet qu'elle comporte n'est pas traité. Cette situation engage la responsabilité du Conseil administratif (art. 15 du Règlement du Conseil administratif).

Par ailleurs, il n'existe pas de procédure qui définit le traitement des décisions en suspens.

Le traitement des liens d'intérêts et des conflits d'intérêts n'a pas fait l'objet d'une réflexion aboutie

Deux dispositions du Règlement du CA régissent les questions des liens d'intérêts et des conflits d'intérêts. Les modalités de leur application ne sont cependant pas explicitées. En conséquence, l'interprétation de ces dispositions est laissée à l'appréciation de leur usager.

Des indices démontrent que les conseillers administratifs n'ont pas la même compréhension de ce qui constitue un lien ou un conflit d'intérêts et que la question de cette définition n'a pas été suffisamment discutée entre eux. Cette situation peut conduire

à des décisions viciées parce qu'un conseiller administratif y a participé alors qu'il aurait dû se récuser.

Un logiciel obsolète qui soutient l'organisation administrative

La Cour relève que le logiciel Candide n'est plus adapté pour soutenir le processus CA. En effet, il n'intègre pas l'ensemble des points portés à l'ordre du jour du Conseil administratif (les objets relatifs au personnel sont traités séparément parce que le logiciel n'assure pas un niveau suffisant de confidentialité des données), ni l'ensemble des étapes du processus (de la préparation des séances jusqu'à la conservation des décisions).

En outre, le logiciel Candide ne permet pas d'effectuer des recherches complexes, ce qui réduit considérablement le champ des possibilités et implique de recourir aux dossiers papier.

Axes d'amélioration proposés

La Cour a adressé cinq recommandations au Conseil administratif - dont certaines impliquent le Secrétaire général - qui visent à améliorer la robustesse du processus de prise de décision par le Conseil administratif et à doter l'administration de la Ville de Genève d'un logiciel de gestion du processus performant. Ces recommandations visent également à une meilleure couverture des risques.

La Cour recommande au Secrétaire général de codifier le processus CA de manière à disposer d'une description complète des étapes, des travaux et des contrôles à effectuer ainsi que des rôles et responsabilités des intervenants, et de proposer l'intégration de ce processus dans le cadre réglementaire. Sa proposition devra être soumise à l'approbation du Conseil administratif.

La Cour recommande au Conseil administratif de revoir le contenu et l'ordonnement du Règlement du CA de sorte qu'il soit complet, lisible et cohérent.

Concernant les décisions de renvoi, la Cour recommande au Conseil administratif de définir un mode de traitement pour les décisions les plus anciennes afin d'en réduire le nombre rapidement. Elle recommande également de prévoir que périodiquement, mais au plus tard à la fin d'une législature, le Conseil administratif décide de la suite à donner à chaque décision qui reste en suspens au-delà d'une période donnée et prenne la décision formelle de fermer celles qui ne sont plus exécutables.

Concernant les liens d'intérêts et les conflits d'intérêts, la Cour recommande au Conseil administratif de définir les modalités d'application des articles 6^{bis} et 19^{bis} du Règlement du CA, en s'accordant notamment sur une définition commune des liens d'intérêts à déclarer et une compréhension partagée des situations de conflits d'intérêts. Ces modalités devront être intégrées dans le cadre réglementaire.

Enfin, la Cour recommande au Conseil administratif de lancer rapidement un projet pour acquérir un logiciel de gestion du processus CA qui intègre l'ensemble du processus, gère tous les points de l'ordre du jour, permette de différencier de manière suffisamment fine les droits d'accès et offre la possibilité d'effectuer des recherches avancées.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	5	Niveau de priorité ¹ :	
- Acceptées :	5	Très élevée	-
		Élevée	5
- Refusées :	-	Moyenne	-
		Faible	-

Les cinq recommandations adressées à l'audité ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Codifier le processus de prise de décision par le Conseil administratif et l'inclure dans le cadre réglementaire	Élevée	Secrétariat général / Conseil administratif	30.06.2024
2	Revoir le contenu et l'ordonnancement du Règlement du Conseil administratif	Élevée	Secrétariat général / Conseil administratif	30.06.2024
3	Prévoir que le Conseil administratif se positionne sur les décisions de renvoi qui sont en suspens	Élevée	Secrétariat général / Conseil administratif	30.06.2024
4	Définir les modalités d'application des articles 6 ^{bis} et 19 ^{bis} du Règlement du Conseil administratif	Élevée	Secrétariat général / Conseil administratif	30/06/2024
5	Lancer un projet en vue d'acquérir un nouveau logiciel de gestion du processus de prise de décision par le Conseil administratif	Élevée	Secrétariat général et DSIC	31.12.2024

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le Conseil administratif à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

¹ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la performance et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation desdites recommandations.

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	8
1. Cadre et contexte de l'audit	9
2. Modalités et déroulement de l'audit.....	10
3. Contexte général	12
3.1. Le cadre réglementaire	12
3.2. Les acteurs.....	13
3.3. L'organisation administrative supportant la prise de décision par le Conseil administratif	15
3.3.1 Le processus de prise de décision par le Conseil administratif.....	15
3.3.2 Le logiciel de gestion du processus CA.....	19
4. Constats et recommandations	20
4.1. Le processus CA est fonctionnel et appliqué par l'ensemble des départements.	20
4.2. Le cadre réglementaire de l'organisation administrative supportant la prise de décision du Conseil administratif est incomplet et peu lisible	20
4.3. Le suivi des décisions de renvoi prises par le Conseil administratif n'est pas adéquat.....	24
4.4. Le traitement des liens d'intérêts et des conflits d'intérêts n'a pas fait l'objet d'une réflexion aboutie.....	27
4.5. Un logiciel obsolète qui soutient l'organisation administrative	30
5. Degré de priorité des recommandations.....	33
6. Remerciements.....	34
7. Annexes.....	35

Liste des principales abréviations utilisées

CA	Conseil administratif
CM	Conseil municipal
DACM	Département de l'aménagement, des constructions et de la mobilité
DCSS	Département de la cohésion sociale et de la solidarité
DCTN	Département de la culture et de la transition numérique
DFEL	Département des finances, de l'environnement et du logement
DRH	Direction des ressources humaines
DSSP	Département de la sécurité et des sports
SG	Secrétariat général

1. Cadre et contexte de l'audit

Au début de chaque législature, le Conseil administratif de la Ville de Genève fixe des priorités afin de répondre aux besoins des citoyens. Il les présente dans son programme de législature. Les décisions qu'il prend au cours de son mandat s'inscrivent dans le cadre de ce programme. Elles se traduisent en actions qui sont conduites par les cinq départements de l'administration municipale et le secrétariat général. L'organisation administrative supportant la prise de décision du Conseil administratif est un élément déterminant pour la réalisation des priorités définies par le Conseil administratif.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour a décidé de mener un audit de conformité sur l'organisation administrative supportant la prise de décisions par le Conseil administratif.

La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité de l'activité des autorités communales ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. g et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettre du 26 janvier 2023 adressée à la maire de la Ville de Genève, la Cour l'a informée de sa décision d'entreprendre un audit de conformité portant sur l'organisation administrative supportant la prise de décision en Ville de Genève par le Conseil administratif.

L'objectif de l'audit vise à s'assurer que le cadre légal et réglementaire qui entoure les décisions du Conseil administratif est complet et cohérent et que les décisions du Conseil administratif sont préparées, prises, diffusées, mises en œuvre, suivies et archivées conformément à ce cadre.

Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité les questions suivantes :

- Le cadre réglementaire applicable à l'organisation administrative supportant la prise de décision du Conseil administratif est-il complet et cohérent ?
- La préparation des séances du Conseil administratif, les modalités de délibération, la diffusion, la mise en œuvre et le suivi des décisions sont-ils conformes aux dispositions légales et réglementaires ?
- La conservation des décisions de l'Exécutif est-elle conforme aux dispositions légales et réglementaires ?

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine, lors de ses investigations, l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour n'a pas eu connaissance de rapports récents qui portent sur le domaine sous revue.

2. Modalités et déroulement de l'audit

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de février et mai 2023. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par le secrétariat général et par les départements, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés. Elle a ainsi entendu :

Au sein du Conseil administratif :

- La maire (en fonction du 1^{er} juin 2022 au 31 mai 2023), conseillère administrative en charge du département de la sécurité et des sports ;
- Le conseiller administratif en charge du département de la culture et de la transition numérique.

Au sein du secrétariat général :

- Le Secrétaire général ;
- Le Secrétaire général adjoint ;
- L'attachée de direction, responsable de l'unité secrétariat à la direction du secrétariat général ;
- L'archiviste, responsable de l'unité archives à la direction du secrétariat général ainsi que deux de ses collaborateurs ;
- La responsable du contrôle interne à la direction du secrétariat général.

Au sein des départements :

- Le directeur ou la directrice du département et des collaborateurs ;
- Le gestionnaire des risques de la Ville de Genève ;
- La directrice des ressources humaines de la Ville de Genève et des collaboratrices.

En outre, la Cour a procédé à des analyses sur des données extraites du logiciel Candide. Ce dernier enregistre les ordres du jour et les procès-verbaux des séances du Conseil administratif ainsi que toute la documentation qui les accompagne.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que 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 la proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

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. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{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, et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui présente succinctement les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

3. Contexte général

3.1. Le cadre réglementaire

Le cadre réglementaire de l'organisation administrative supportant la prise de décision par le Conseil administratif se compose de plusieurs textes qui sont présentés brièvement dans les paragraphes qui suivent. Dans le chapitre 4, certaines dispositions sont présentées en détail.

La Constitution genevoise

L'article 141 de la Cst GE dispose que l'exécutif communal est une autorité collégiale qui s'organise librement.

La Loi sur l'administration des communes (LAC) et son règlement d'application (RAC)

La LAC régit l'administration des communes. Elle précise notamment l'organisation et les attributions du Conseil municipal et du Conseil administratif (le/la maire et ses adjoints pour les communes jusqu'à 3000 habitants).

Les dispositions qui concernent le Conseil administratif se trouvent aux articles 39 à 50, dont l'article 48 qui définit les attributions du Conseil administratif.

Les articles 13 à 17 du RAC contiennent certaines dispositions en matière d'organisation du Conseil administratif.

Le Règlement du Conseil administratif de la Ville de Genève (« Règlement du CA »)

Le Règlement du CA régit l'organisation du Conseil administratif.

Il traite notamment de la préparation des séances, des délibérations au cours des séances, de l'établissement du procès-verbal des séances et de la communication des décisions prises en séances. Pour chacune des étapes mentionnées, les acteurs concernés sont indiqués.

Le Règlement du CA contient également des dispositions au sujet des liens d'intérêt et des modalités de récusation des membres du Conseil administratif.

La Directive générale relative aux séances ordinaires du Conseil administratif (« Directive séances CA »)

Conformément à l'article 28 al. 2 du Règlement du CA, les directives fixent les modalités d'exécution des dispositions du Règlement du CA. Elles sont préparées par le Secrétaire général ou la Secrétaire générale de la Ville de Genève et édictées par le Conseil administratif².

² La Directive générale relative à l'élaboration des directives générales et des règlements du Conseil administratif du 14 mars 2012 décrit le déroulement de l'élaboration des directives générales, de la rédaction à la mise en ligne, ainsi que le circuit de validation et les rôles et responsabilités des intervenant-e-s.

La Directive séances CA du 3 octobre 2018 fixe les règles applicables pour (1) l'inscription des sujets à l'ordre du jour du Conseil administratif, (2) les décisions prises en séances et (3) la diffusion des décisions prises en séances.

En outre, la Directive comporte trois annexes: la première énumère les documents susceptibles d'être inscrits à une séance du Conseil administratif (propositions d'un conseiller administratif, projets de lettres, demandes de réception, projets de réponse à une intervention du Conseil municipal, invitations), la deuxième contient des exemples de réponses (interventions du Conseil municipal, notes au CA, courrier). La troisième contient la liste de diffusion des notes inscrites par les départements et des extraits des décisions du Conseil administratif ainsi que des copies de courriers signés en séances.

Le statut du personnel de la Ville de Genève et son règlement d'application

Le statut du personnel régit les rapports de service entre la Ville de Genève et son personnel et fixe les principes de la politique et de la gestion des ressources humaines de la Ville de Genève.

Il ne s'applique pas aux membres du Conseil administratif.

Le Conseil administratif est chargé de l'application du statut du personnel (art. 4 al. 1) et exerce les fonctions d'employeur (art. 4 al. 4). Cela signifie notamment que les décisions d'engager des employés ou de résilier les rapports de travail sont du ressort du Conseil administratif.

Différents documents à usage interne du secrétariat général et des départements

Le secrétariat général et les départements disposent de documents destinés à leur usage interne (directives, procédures, marches à suivre) qui traitent d'actions qu'ils doivent entreprendre en amont (préparation) ou en aval (diffusion) de la décision prise par le Conseil administratif.

3.2. Les acteurs

Le Conseil administratif

Les membres du Conseil administratif de la Ville de Genève sont au nombre de cinq et sont élus tous les cinq ans au système majoritaire. La/le maire est élu/e chaque année parmi ses membres. Il/elle préside les séances du Conseil qui se tiennent chaque mercredi.

Le Conseil administratif est le pouvoir exécutif de la Ville. Il s'occupe de la gestion de l'ensemble de l'administration municipale qui comprend environ 4000 collaborateurs.

Les conseillers administratifs ont la responsabilité de préparer les décisions du Conseil administratif qui concernent les départements qu'ils président. À cet égard, il leur incombe de présenter à l'ordre du jour des séances des objets qui sont complets et compréhensibles afin de permettre la prise de décision par le Conseil administratif. Ils sont également responsables de la diffusion et de l'exécution des décisions prises par le Conseil administratif qui concernent leur département.

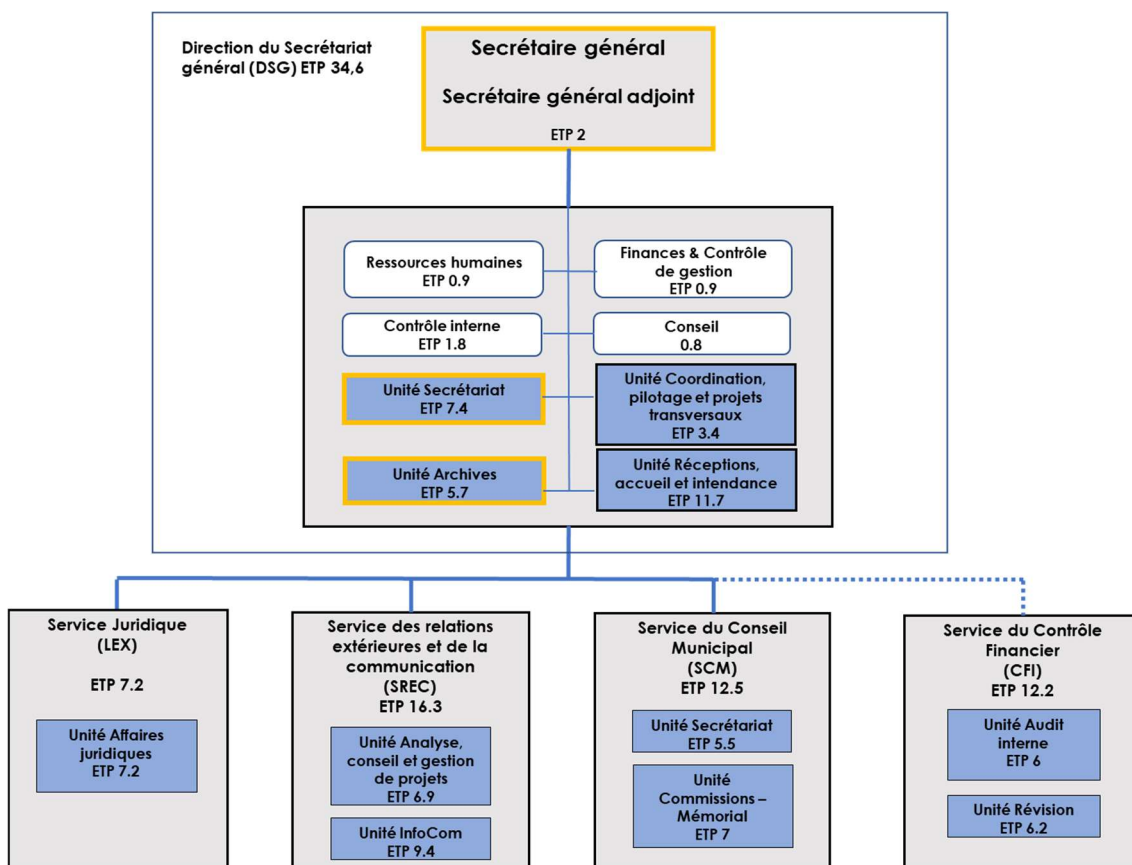
Le secrétariat général

Le secrétariat général exerce diverses tâches dont :

- L'organisation des séances du Conseil administratif et du Conseil municipal ;
- Le suivi des décisions du Conseil administratif et du Conseil municipal ;
- La coordination de l'action des départements ;
- Le traitement des affaires juridiques du Conseil administratif ;
- La supervision des archives, de l'information ainsi que de la communication générale et des dossiers.

Le secrétariat général se compose de la direction du secrétariat général et de quatre services. C'est le Secrétaire général qui dirige cette entité qui comprend 90 ETP, dont 82 postes fixes (état à février 2023). Il est assisté par un Secrétaire général adjoint.

L'organigramme du secrétariat se présente de la manière suivante :



Source des données : Ville de Genève, mars 2023

Les personnes et services qui participent directement à l'organisation administrative qui supporte la prise de décision du Conseil administratif sont indiqués en surbrillance jaune.

Comme les conseillers administratifs, le Secrétaire général a la responsabilité de préparer, diffuser et exécuter les décisions prises en séances du Conseil administratif concernant le secrétariat général.

Les départements

Les départements sont chargés de l'exécution des décisions du Conseil administratif qui les concernent. Ils sont dirigés par un directeur qui a pour missions principales d'assister le conseiller administratif et de diriger les services du département.

Le directeur participe à la préparation des séances du Conseil administratif. Il supervise l'élaboration des documents qui sont annexés à l'ordre du jour (notes au CA, réponses au CM, projets de décisions, projets de lettres). A noter que ces documents passent préalablement par la direction financière ou par la direction des ressources humaines s'ils comportent un volet financier, respectivement un aspect de ressources humaines.

3.3. L'organisation administrative supportant la prise de décision par le Conseil administratif

L'organisation administrative supportant la prise de décision par le Conseil administratif est un dispositif qui comprend (1) l'ensemble des opérations concourant aux décisions du Conseil administratif (préparation et prise de décision) ainsi qu'à leur suivi (diffusion, mise en œuvre, conservation), (2) leur ordonnancement, (3) la distribution des rôles des intervenants (qui fait quoi) et (4) les logiciels utilisés à ces fins.

3.3.1 Le processus de prise de décision par le Conseil administratif

La Cour a décomposé le processus de prise de décision par le Conseil administratif (« processus CA ») en six phases qui se suivent chronologiquement.

Chaque phase comprend les actions réalisées et les décisions prises par les différents intervenants. Celles-ci sont décrites succinctement dans les paragraphes qui suivent. La présentation graphique, sous la forme de logigramme, des six phases figure en annexe du présent rapport.

Parmi les objets soumis au Conseil administratif, ceux relatifs au personnel suivent une voie différente de celle concernant les objets ordinaires. Ce mode opératoire est rendu nécessaire pour préserver la confidentialité des données du personnel, étant donné que le logiciel utilisé pour l'organisation administrative de la prise de décision ne permet pas une gestion différenciée des droits d'accès.

Pour les deux voies, les étapes et les délais sont les mêmes. Les objets relatifs au personnel passent systématiquement par le filtre supplémentaire de la direction des ressources humaines (DRH). Les différences entre ces voies sont indiquées dans les sections qui suivent.

La préparation des séances du Conseil administratif

Cette phase consiste à préparer les objets qui figureront à l'ordre du jour de la séance du Conseil administratif et leur documentation. Chaque conseiller administratif identifie les objets qu'il souhaite soumettre au Conseil administratif et fait préparer la documentation nécessaire à la prise de décision (y compris le projet de décision) par son administration.

Les objets relatifs au secrétariat général sont préparés par le Secrétaire général. L'inscription d'un objet (avec sa documentation) est effectuée directement dans l'outil informatique par le secrétariat du magistrat ou du Secrétaire général. L'ordre du jour de la séance du Conseil administratif est ainsi constitué. Le délai d'inscription expire le vendredi à 11 heures pour la séance de la semaine suivante. Entre 50 et 60 points sont versés à l'ordre du jour chaque semaine. Ce chiffre peut augmenter lorsque les séances sont espacées pour cause de vacances.

Lorsque, pour des raisons justifiées, la documentation nécessaire ne peut pas être disponible dans le délai prescrit, elle peut être transmise au début de la semaine suivante.

En ce qui concerne les points relatifs au personnel, c'est la DRH qui recueille les objets que les départements souhaitent mettre à l'ordre du jour via le logiciel utilisé par les ressources humaines, et qui décide s'ils doivent être soumis au Conseil administratif ou s'ils peuvent être traités par les départements. Une fois que la sélection est effectuée, la DRH prépare la documentation (par exemple, les projets de lettres, les notes CA) et envoie le tout au secrétariat général qui établit l'ordre du jour des objets liés au personnel.

Le vendredi, à partir de 11 heures, l'unité secrétariat du secrétariat général procède à une relecture de l'ordre du jour, sous l'angle de la forme. Simultanément, le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint examinent les documents annexés à l'ordre du jour pour s'assurer de leur pertinence. Le même jour, le Secrétaire général met à la disposition des personnes autorisées (notamment magistrats et directeurs de département) l'ordre du jour finalisé ainsi que la documentation qui l'accompagne, y compris les projets de décision.

Si les circonstances le justifient, des points urgents peuvent être ajoutés ultérieurement à l'ordre du jour.

Entre le vendredi après-midi et le mardi suivant, chaque conseiller administratif prend connaissance des objets qui ont été portés à l'ordre du jour par ses collègues.

Le mardi après-midi précédant la séance, la/le maire et le Secrétaire général se réunissent pour passer en revue l'ordre du jour et s'assurer notamment qu'il ne contient pas d'éléments insuffisamment préparés qui pourraient conduire à reporter la prise de décision.

La prise de décision lors des séances du Conseil administratif

Les décisions sont prises lors des séances que le Conseil administratif tient tous les mercredis matin, sauf en période de vacances. La/le maire dirige les débats. Le quorum de présence nécessaire à la prise de décision est de trois membres au moins.

Le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint participent aux séances. Ils présentent les objets de l'ordre du jour inscrits par le secrétariat général. Leur avis peut être sollicité, notamment en matière de conformité. Le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint prennent note des décisions et les transmettent au secrétariat du Conseil administratif à l'issue de la séance afin que celui-ci rédige le procès-verbal. Le procès-verbal est essentiellement décisionnel.

Des collaborateurs de l'administration communale et des personnes externes peuvent être invités à présenter un objet à l'ordre du jour.

L'ordre du jour ordinaire et l'ordre du jour des objets relatifs au personnel sont traités lors de la même séance.

Chaque décision prise par le Conseil administratif comporte un objet. Certaines décisions traitent immédiatement l'objet qu'elles comportent (par exemple, le Conseil administratif approuve un projet de courrier, décide de prolonger un délai, prend acte d'une note), d'autres transmettent l'objet aux départements pour qu'ils y travaillent (décisions de renvoi).

Les décisions de renvoi se répartissent en trois catégories :

- « Examen et rapport » : le Conseil administratif demande des compléments d'information et/ou un préavis aux départements avant de prendre une décision ;
- « Traitement et réponse » : le Conseil administratif demande aux départements de traiter directement l'objet ;
- « Projet de réponse » : il s'agit d'objets transmis par le Conseil municipal au Conseil administratif (motions, questions écrites) et qui requièrent obligatoirement une réponse du Conseil administratif. Pour ces objets, le Conseil administratif demande aux départements de préparer un projet de réponse.

Le nombre de décisions de renvoi et la proportion qu'elles représentent par rapport au total des décisions sur une certaine durée (séance, période, législature) ne peuvent pas être déterminés par recherche dans le logiciel Candide (voir chapitre 3.3.2).

La diffusion des décisions du Conseil administratif

La diffusion des décisions à l'interne de l'administration se fait en deux temps. À l'issue de la séance du Conseil administratif, les magistrats font un retour à leurs proches collaborateurs de manière à enclencher la mise en œuvre des décisions sans délai. Si une décision n'apparaît pas suffisamment claire pour être traitée immédiatement, il sera attendu l'extrait de procès-verbal.

Dans un deuxième temps, les décisions prises par le Conseil administratif sont transmises aux départements sous la forme d'extraits de procès-verbaux (art. 24 al. 1 du Règlement du CA). Ces extraits sont signés par le Secrétaire général adjoint. Ils sont disponibles après que le procès-verbal a été approuvé par le Conseil administratif (approbation qui a lieu lors de la séance suivante du CA). Il s'écoule donc généralement huit jours entre la prise de décision et la diffusion de celle-ci par un extrait de procès-verbal.

Pour les décisions relatives au personnel, les mêmes étapes s'appliquent. Les extraits de procès-verbaux sont envoyés aux magistrats, aux directeurs de département et à la DRH. En parallèle, la DRH reporte les décisions dans le logiciel utilisé par les ressources humaines.

La mise en œuvre des décisions du Conseil administratif

Les décisions transmises par le conseiller administratif immédiatement après la séance sont relayées par le directeur de chaque département aux collaborateurs en charge de leur exécution.

Chaque département définit les modalités de la mise en œuvre des décisions du Conseil administratif. Il ressort des entretiens que tous les départements utilisent la gestion électronique des courriers (GEC) comme outil de diffusion des décisions. Cet outil permet d'enregistrer la décision, d'indiquer le responsable de sa mise en œuvre et de fixer le délai qui lui est imparti pour sa réalisation.

Concernant les décisions relatives au personnel, l'unité secrétariat (Direction du SG) est responsable de l'envoi des courriers signés par le Conseil administratif aux collaborateurs concernés. Les copies des lettres signées sont également envoyées à la DRH afin d'être diffusées aux services concernés par la décision (pour la mise en œuvre) et pour être classées dans le dossier du collaborateur.

Le suivi des décisions du Conseil administratif

Le suivi de l'exécution des décisions est de la responsabilité de chaque conseiller administratif pour les décisions qui concernent son département.

En l'absence d'un logiciel dédié, chaque département ainsi que le secrétariat général s'organisent pour effectuer le suivi des décisions prises par le Conseil administratif. La GEC est utilisée par les départements pour faire le suivi des décisions. Par ailleurs, ils ont la possibilité d'extraire du logiciel Candide une liste des décisions de renvoi en suspens.

Les décisions relatives au personnel sont suivies par le directeur et le responsable des ressources humaines du département.

La conservation et l'archivage des décisions du Conseil administratif

Un archivage numérique complet des séances est réalisé par le secrétariat général dans le logiciel Candide (ordres du jour, procès-verbaux, documentation complète relative aux séances, extraits des procès-verbaux).

Environ dix à quinze jours après la séance du Conseil administratif, l'unité secrétariat transmet à l'unité archives l'ensemble des documents de la séance. Cette unité est responsable de l'archivage des documents conformément aux dispositions de la loi sur les archives publiques³ et de son règlement d'application⁴. Tous les documents relatifs aux séances du Conseil administratif sont versés aux archives. Il en est de même pour les documents relatifs aux dossiers du personnel.

À l'heure actuelle, l'unité archives procède à une conservation hybride des collections entre les supports papier et numérique. La référence reste le support papier, mais il existe une volonté d'aller vers une dématérialisation des documents. La numérisation réalisée ne

³ LArch rsGE B 2 15.

⁴ RArch rsGE B 2 15.01.

concerne que 3% des archives historiques, l'unité ne disposant pas encore d'un outil d'archivage numérique.

3.3.2 Le logiciel de gestion du processus CA

Un logiciel appelé « Candide » est utilisé pour gérer une partie de l'organisation administrative supportant la prise de décisions par le Conseil administratif, soit la préparation et la tenue des séances ainsi que la diffusion des décisions. Candide a été mis en place en 1998 et est encore fonctionnel aux dires de tous les utilisateurs entendus.

Candide montre cependant des lacunes importantes telles que l'impossibilité d'effectuer des recherches pointues ou de disposer d'une gestion différenciée des droits d'accès (voir chapitre 4.5).

4. Constats et recommandations

Les chapitres 4.1 et 4.2 traitent de l'organisation administrative dans son ensemble et de son cadre réglementaire, les chapitres 4.3 et 4.4 relèvent des points particuliers qui méritent attention et le chapitre 4.5 traite du logiciel qui soutient l'organisation administrative.

4.1. Le processus CA est fonctionnel et appliqué par l'ensemble des départements.

La Cour relève positivement que le processus CA est étoffé, logiquement ordonnancé et adapté à sa fonction. Elle observe en outre que les départements et le secrétariat général l'appliquent de manière analogue.

4.2. Le cadre réglementaire de l'organisation administrative supportant la prise de décision du Conseil administratif est incomplet et peu lisible

Quel est le constat de la Cour ?

Le processus CA reflète une pratique ; il n'est pas codifié.

L'entière des tâches faisant partie du processus, les contrôles qui jalonnent les différentes étapes ainsi que les rôles et responsabilités des intervenants ne sont pas intégrés dans le cadre réglementaire.

Par ailleurs, le Règlement du CA comporte des lacunes, contient des dispositions peu claires et manque de lisibilité.

Pourquoi ce constat est-il important ?

La codification du processus favorise une meilleure compréhension des travaux et des contrôles à effectuer et le rend plus aisément accessible aux intervenants concernés. Elle en assure la fiabilité et une application plus uniforme. Cette uniformisation est d'autant plus importante que différents acteurs interviennent tout au long du processus, sans que l'un d'entre eux participe à toutes les étapes.

Avec une description incomplète des étapes, le cadre réglementaire ne peut pas servir de référence aux différents acteurs, et il existe un risque de dérive des pratiques.

En l'absence d'un processus codifié, certains départements ont rédigé, pour leur propre usage, des documents qui décrivent une partie du processus CA. Par exemple, le département de la sécurité et des sports a rédigé trois marches à suivre qui traitent des étapes suivantes :

- « Préparation du dossier en vue de la séance du CA » ;
- « Relecture des documents à inscrire aux séances du CA » ;
- « Suivi des séances du CA ».

Le département des finances, de l'environnement et du logement a rédigé une directive départementale intitulée : « Préparation et validation interne des notes CA et la diffusion des extraits CA. »

La codification du processus permettrait d'éviter que des thématiques communes soient traitées dans des documents non applicables à tous les acteurs.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

En l'absence d'un processus formalisé, la Cour a documenté la pratique du processus CA dans un logigramme. La comparaison du contenu de ce logigramme avec le cadre réglementaire, et plus particulièrement le Règlement du CA, reflète que ce dernier :

- comporte des lacunes ;

Le Règlement ne contient pas de dispositions relatives à la conservation des documents (ordres du jour et procès-verbaux avec la documentation qui les accompagne) qui est une étape importante du processus CA.

Par ailleurs, il ne recense pas tous les contrôles à effectuer : les conseillers administratifs et les collaborateurs entendus ont tous indiqué qu'il y avait trois contrôles de la conformité des décisions effectués au cours du processus. Or, seul l'article 17 al.3 « Ordre de la discussion » mentionne expressément ce contrôle, alors que ni l'article 8 « Propositions des départements », ni l'article 10 « Entretien entre le ou la maire et le Secrétaire général ou la Secrétaire générale de la Ville de Genève » n'en font mention.

- contient des dispositions peu claires ;

Par exemple, s'agissant de la publication des liens d'intérêts (art. 6^{bis}), l'articulation entre l'alinéa 1 (qui traite du registre des liens d'intérêts) et l'alinéa 2 (qui traite du registre des intérêts) est difficile à comprendre.

- manque de lisibilité étant donné que l'ordonnancement des dispositions ne concorde pas avec le déroulement du processus ;

Par exemple :

- L'article 15 « Exécution des décisions » se trouve dans le chapitre III (« Délibérations ») et non dans un chapitre dédié à l'exécution des décisions, voire à leur archivage ;
- L'article 16, qui traite des propositions des Conseillers administratifs, se trouve actuellement au chapitre III (« Délibérations ») et non dans le chapitre II qui traite de la préparation des séances.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°1 :

Priorité : **Élevée⁵**

Codifier le processus de prise de décision par le Conseil administratif (processus CA) et l'inclure dans le cadre réglementaire

La Cour recommande au Secrétaire général

- de codifier le processus CA de manière à disposer d'une description complète des étapes, des travaux et des contrôles à effectuer ainsi que des rôles et responsabilités des intervenants ;
- de proposer l'intégration de ce processus dans le cadre réglementaire (par compléments du Règlement du CA, directive ou autre) ;
- de soumettre sa proposition à l'approbation du Conseil administratif.

Modalités possibles :

- S'appuyer sur la documentation existante dans les départements ;
- Travailler avec les responsables du contrôle interne départementaux.

Livrable :

- Complément au cadre réglementaire.

Avantages attendus :

- Compréhension uniforme du déroulement du processus CA ;
- Compréhension améliorée ;
- Accès facilité ;
- Fiabilité.

Recommandation 1 : acceptée refusée

Position du Conseil administratif et du Secrétaire général :

Le CA estime que le cadre réglementaire existant est globalement satisfaisant en ce qu'il a permis, à ce jour, de garantir le bon déroulement des séances et du processus décisionnel de l'exécutif communal.

Cela étant, sur la base d'une codification des diverses étapes du processus (incluant une description succincte des activités, des contrôles ainsi que des rôles et responsabilité des intervenants), le Secrétaire général soumettra des propositions au CA en vue d'intégrer les principaux éléments de ce processus dans le cadre normatif (règlement du CA, directives d'application, etc.).

⁵ La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus et sur l'amélioration de la gouvernance.

Recommandation n°2 :

Priorité : **Élevée⁶**

Revoir le contenu et l'ordonnancement du Règlement du Conseil administratif

La Cour recommande au Conseil administratif de revoir le contenu et l'ordonnancement du Règlement du CA de sorte qu'il soit complet, lisible et cohérent.

La Cour recommande au Secrétaire général de s'assurer auprès des départements que leur documentation interne relative au processus CA soit mise à jour dès que les modifications auront été apportées au Règlement du CA.

Modalité possible :

- S'appuyer notamment sur le processus codifié (recommandation n°1).

Livrable :

- Règlement du CA complet, lisible et cohérent.

Avantage attendu :

- Règlement du CA adapté au processus CA.

Recommandation 2 : acceptée refusée

Position du Conseil administratif et du Secrétaire général :

Dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation n° 1, une révision globale du règlement du CA, dans le sens indiqué par la Cour, sera entreprise et une nouvelle version dudit règlement sera soumise au CA pour adoption.

Le Secrétaire général veillera à ce que la documentation interne soit mise à jour au sein des départements, en fonction des modifications qui seront apportées au règlement du CA.

⁶ La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus et sur l'amélioration de la gouvernance.

4.3. Le suivi des décisions de renvoi prises par le Conseil administratif n'est pas adéquat

Quel est le constat de la Cour ?

Il existe un nombre important de décisions de renvoi qui ne sont pas exécutées depuis plusieurs années. Cela signifie que l'objet qu'elles comportent n'est pas traité.

En outre, il n'y a pas de procédure qui définit le traitement par le Conseil administratif des décisions de renvoi qui sont en suspens depuis une certaine durée.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Certaines décisions du Conseil administratif ne sont pas exécutées et donc inopérantes. Cela engage la responsabilité du Conseil administratif. En effet, l'article 15 du Règlement du CA précise :

¹ *Le Conseil administratif est responsable de la mise en œuvre des décisions du Conseil municipal. Ses décisions font l'objet d'un extrait.*

² *Les conseillers administratifs et les conseillères administratives sont responsables de l'exécution des décisions concernant les objets qui leur sont renvoyés.*

Avec l'écoulement du temps, certaines décisions deviennent obsolètes et ne peuvent plus être exécutées compte tenu de l'évolution du contexte. Elles ne sont cependant pas « fermées » dans le logiciel Candide et s'accumulent.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

Sur la base d'extractions du logiciel Candide, la Cour a dressé un inventaire des décisions de renvoi qui sont en suspens à fin mars 2023. Cet inventaire totalise 332 décisions réparties entre les départements, le/la maire et le secrétariat général.

Près de 40% de ces décisions datent des législatures précédentes (2020 et avant), la plus ancienne remontant à 2008.

Le Conseil administratif revoit périodiquement (au moins une fois l'an) l'inventaire des décisions de renvoi qui sont en suspens. À cette occasion, il prend acte de la situation, mais n'impose pas de mesures concrètes pour y remédier.

Il n'existe pas de directive qui traite des modalités d'application de l'article 15 du Règlement du CA.

Recommandation de la Cour

Recommandation n°3 :

Priorité : Élevée⁷

Prévoir que le Conseil administratif se positionne sur les décisions de renvoi qui sont en suspens

Afin de réduire le nombre de décisions de renvoi qui sont actuellement en suspens, la Cour recommande au Conseil administratif de définir, avec l'appui du Secrétaire général, un mode de traitement pour les décisions les plus anciennes.

D'autre part, la Cour recommande au Conseil administratif de prévoir que périodiquement, mais au plus tard à la fin d'une législature, il décide de la suite à donner à chaque décision qui reste en suspens au-delà d'une période donnée et prenne la décision formelle de fermer celles qui ne sont plus exécutoires.

Cette recommandation s'applique également aux décisions de renvoi qui concernent des projets de réponse au Conseil municipal. Le Conseil administratif devra définir une démarche et la faire approuver par le Conseil municipal.

Modalités possibles :

- Dresser un inventaire des décisions de renvoi qui sont en suspens ;
- Catégoriser ces décisions selon leur ancienneté et leur possibilité d'être exécutées ;
- Préciser une échéance de réalisation ;
- Imposer l'obligation de motiver l'absence de traitement ;
- Désigner une instance qui supervise périodiquement le suivi des décisions de renvoi et qui rend compte au Conseil administratif.

Livrable :

- Liste épurée des décisions de renvoi qui sont en suspens (avec uniquement celles qui peuvent être exécutées).

Avantages attendus :

- Épurer la liste des décisions de renvoi en suspens ;
- Améliorer le suivi des décisions de renvoi en suspens ;
- Clarifier les relations avec le Conseil municipal.

⁷ La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus et sur l'amélioration des prestations délivrées.

Recommandation 3: acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Le CA relève d'abord que le nombre de décisions de renvoi en suspens (332, celles-ci couvrant la période du 13 mars 2008 au 28 avril 2023 et datant des précédentes législatures pour près de 40% d'entre elles) doit être apprécié – et dès lors sensiblement relativisé – à la lumière du nombre d'objets traités par le Conseil durant cette même période (en moyenne, 2'200 par année, et ainsi plus de 30'000 objets sur la période 2008-2023).

Ceci étant précisé, le CA partage les préoccupations exprimées par la Cour et définira, avec l'appui du Secrétaire général, un mode de traitement des objets en suspens, permettant également d'identifier et, le cas échéant, clôturer ceux qui seraient devenus obsolètes.

4.4. Le traitement des liens d'intérêts et des conflits d'intérêts n'a pas fait l'objet d'une réflexion aboutie

Quel est le constat de la Cour ?

Deux dispositions du Règlement du CA régissent les questions des liens d'intérêts et des conflits d'intérêts. Ces dispositions laissent une large place à l'interprétation et leurs modalités d'application ne sont pas définies.

S'agissant des liens d'intérêts :

La disposition qui traite des liens d'intérêts est l'article 6^{bis} (« Publication des liens d'intérêts ») du Règlement du CA.

Selon l'alinéa 1, le secrétariat du Conseil administratif établit un registre des liens d'intérêts des membres du Conseil administratif, « registre que chacun peut consulter sur les fiches signalétiques des membres du Conseil administratif, publiées sur le site internet de la Ville de Genève ».

L'alinéa 2 de cette disposition précise que le secrétariat du Conseil administratif établit la liste des intérêts de chaque conseiller administratif selon les « indications » suivantes : (a) sa formation professionnelle ; (b) les fonctions permanentes qu'il assume au sein d'organes de direction et de surveillance d'entités de droit privé ou de droit public ; (c) les fonctions qu'il occupe au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du Canton et des communes.

Enfin, l'alinéa 3 régit l'annonce par les conseillers administratifs des modifications intervenues et de la mise à jour de la liste.

À cet égard, la Cour constate qu'en l'absence de directives, la compréhension de ce qui constitue un lien d'intérêts repose sur l'interprétation personnelle des membres du Conseil administratif.

S'agissant des conflits d'intérêts :

La disposition qui traite des conflits d'intérêts est l'article 19^{bis} (« Récusation ») du Règlement du CA. Cet article est entré en vigueur le 31 mars 2021.

Selon cette disposition, les membres du Conseil administratif doivent se récuser lorsqu'ils se trouvent dans une situation de conflits d'intérêts. Cela implique qu'ils ne doivent pas prendre part à la discussion et au vote. Le procès-verbal doit mentionner cette récusation.

À cet égard, la Cour relève que :

- En l'absence de directive, l'interprétation de ce qui représente un conflit d'intérêts, et la décision de se récuser qui s'ensuit, repose sur la responsabilité individuelle des membres du Conseil administratif ;
- Les récusations indiquées dans les procès-verbaux ne sont pas motivées.

Pourquoi ce constat est-il important ?

La définition de ce qui constitue un lien et un conflit d'intérêts, fait partie de la dimension éthique de la gouvernance d'une entité. L'absence d'une telle définition n'est pas conforme aux bonnes pratiques en la matière.

Il existe le risque qu'une décision du Conseil administratif soit viciée parce qu'un conseiller administratif y participe alors qu'il aurait dû se récuser.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

La Cour a analysé les 115 procès-verbaux des séances du Conseil administratif tenues entre juin 2020 et avril 2023 en recherchant des mentions telles que « Ne participe pas au vote » ou « Ne participe pas à la discussion et au vote ». Les résultats montrent qu'à 18 reprises, il apparaît la mention « Ne participe pas au vote » ou, dès l'introduction de l'article 19^{bis} en mars 2021, « Ne participe pas à la discussion et au vote ».

Hormis deux cas, les procès-verbaux n'indiquent pas la raison pour laquelle un membre du conseil administratif ne prend pas part au vote sur une décision.

Toujours dans le cadre des travaux effectués sur les procès-verbaux, la Cour a relevé qu'un conseiller administratif n'a pas pris part au vote sur un objet, arguant de sa qualité de représentant du Conseil administratif dans l'entité concernée par la décision. On peut se poser la question de savoir si, du point de vue de la Ville de Genève, il y a situation de conflit d'intérêts lorsque le conseiller administratif agit, dans une institution tierce, comme représentant du Conseil administratif.

La publication des liens d'intérêts sur le site internet de la Ville de Genève n'est pas uniforme. Pour un conseiller administratif, tous ses liens d'intérêts portent l'indication « Représentant du Conseil administratif de la Ville de Genève ». Pour les autres, cette mention n'apparaît pas systématiquement. En raison de cette disparité, il subsiste un doute sur la question de savoir s'il s'agit d'une participation à l'organe d'une entité en qualité de personne privée ou de représentant de la Ville de Genève.

Selon la liste des liens d'intérêts publiée, des conseillers administratifs sont membres d'organes d'entités pour lesquelles le Conseil administratif exerce la haute surveillance. Dans ce cas, le rôle que le conseiller administratif exerce dans l'entité tierce manque de clarté. Cette situation avait été relevée dans un précédent rapport de la Cour des comptes⁸, et les conseillers administratifs concernés se sont engagés à y remédier en supprimant les deux sièges réservés aux membres du Conseil administratif dans le Conseil de fondation et au bureau du Conseil de fondation de la Fondation du Grand Théâtre de Genève.

⁸ Rapport n° 161 : Audit de légalité et de gestion portant sur la Gouvernance de la Fondation du Grand Théâtre de Genève.

Recommandation de la Cour

Recommandation n°4 :

Priorité : **Élevée⁹**

Définir les modalités d'application des articles 6^{bis} et 19^{bis} du Règlement du Conseil administratif

La Cour recommande au Conseil administratif de définir les modalités d'application des articles 6^{bis} et 19^{bis} du Règlement du CA, en s'accordant notamment sur :

- Une définition commune des liens d'intérêts à déclarer ;
- Une compréhension partagée des situations de conflits d'intérêts ;
- Les conditions de participation des conseillers administratifs aux organes d'associations et de fondations, notamment lorsque le Conseil administratif exerce une activité de haute surveillance.

Ces modalités devront être intégrées dans le cadre réglementaire.

Modalité possible :

- S'appuyer notamment sur le « Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise »¹⁰.

Livrable :

- Directives d'application des art. 6^{bis} et 19^{bis}.

Avantages attendus :

- Faciliter la gestion des liens d'intérêts des magistrats pour réduire le risque de conflits d'intérêts ;
- Disposer d'une compréhension uniforme et partagée de ce qu'est un lien et un conflit d'intérêts.

Recommandation 4 : acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Le CA relève d'abord que les situations de conflits d'intérêts sont gérées par ses membres avec l'attention et la prudence attendues.

Une directive d'application des articles 6bis et 19bis du règlement du CA sera néanmoins élaborée, de manière à y intégrer, dans la mesure du possible, les divers éléments évoqués par la Cour. Le CA veillera, en particulier, à garantir une cohérence s'agissant des liens d'intérêts déclarés par ses membres dans le registre prévu à cet effet. Le CA relève en outre qu'au mois de novembre 2022, il a proposé au Conseil municipal une révision du Statut de la fondation du Grand Théâtre de Genève (PR 1546), prévoyant notamment l'incompatibilité de la qualité de membre du conseil de fondation avec celle de membre du CA. Cette incompatibilité a également été introduite dans le nouveau règlement relatif à l'organisation et à la surveillance des fondations et établissements de droit public communal, récemment adopté par le CA.

(...)

⁹ La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus, sur l'amélioration de la gouvernance et sur les risques à couvrir.

¹⁰ Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise, économie suisse, 2023.

(...)

Enfin, il convient de mentionner l'existence du projet de loi n° 12834, actuellement à l'examen du Grand Conseil, lequel a été présenté par le Conseil d'Etat, entre autres, à la suite d'une sollicitation du CA visant notamment à donner aux exécutifs communaux la faculté de désigner, au sein d'entités telles que SIG et la Fondation Praille-Acacias-Vernets, des représentants autres que des magistrat-e-s communaux, cela afin de disposer de la latitude nécessaire pour pouvoir éviter efficacement d'éventuelles situations de conflits d'intérêts.

4.5. Un logiciel obsolète qui soutient l'organisation administrative

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour relève que le logiciel Candide n'est plus adapté pour soutenir le processus CA de manière performante étant donné qu'il comporte les lacunes suivantes :

- Il n'intègre pas l'ensemble des points portés à l'ordre du jour du Conseil administratif. Les objets relatifs au personnel ne sont pas intégrés à l'ordre du jour ordinaire parce que le logiciel Candide ne permet pas une différenciation suffisamment fine des droits d'accès et n'assure donc pas la confidentialité des données personnelles. S'il existe une différenciation entre les collaborateurs qui peuvent consulter le logiciel et ceux qui peuvent procéder à des ajouts et des modifications dans le logiciel Candide, il n'est pas possible d'obtenir une différenciation par type d'objets (par exemple pour ceux relatifs au personnel). Cette lacune a également pour conséquence qu'un nombre restreint de collaborateurs de l'administration a le droit d'accéder au logiciel Candide.
- Il n'intègre pas l'ensemble des étapes du processus CA (de la préparation des séances jusqu'à la conservation des décisions). En conséquence, des données doivent être saisies dans d'autres outils informatiques pour être traitées (GEC). C'est par exemple le cas des données nécessaires au suivi des décisions dans les départements.
- Il ne permet pas de faire des recherches complexes. Actuellement, les recherches ne peuvent être réalisées que sur les titres des objets portés à l'ordre du jour et des procès-verbaux, mais pas dans les documents annexés. Cette situation réduit considérablement le champ des recherches possibles et nécessite de faire appel à la mémoire des collaborateurs présents ou de procéder à des recherches dans les dossiers papier.

La Cour a choisi d'énoncer ce constat qui est partagé par la majorité des personnes rencontrées lors des entretiens. Elle observe toutefois qu'il ne s'inscrit pas à strictement parler dans la thématique de la conformité de l'organisation administrative supportant la prise de décision par le Conseil administratif.

Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence d'un logiciel de gestion du processus CA performant complique largement l'organisation d'opérations récurrentes et maîtrisées. Il ne permet pas aux utilisateurs d'avoir accès à des fonctionnalités modernes, ce qui peut conduire à des pertes de temps et être une source d'erreurs.

L'impossibilité de différencier de manière suffisamment fine les droits d'accès ne permet pas d'autoriser l'accès à certaines données à des utilisateurs désignés et, par corollaire, impose aux titulaires d'un droit d'accès général la charge d'effectuer toutes les actions dans le logiciel Candide.

Le traitement des objets concernant le personnel suit un processus distinct (préparation des décisions, prise de décision, diffusion) qui doit être géré en parallèle par le Conseil administratif, le secrétariat général et les départements.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

Toutes les personnes entendues par la Cour ont relevé que le logiciel Candide est fonctionnel, mais qu'il est obsolète parce qu'il lui manque des fonctionnalités importantes.

Les départements ont l'obligation de saisir des données dans un autre logiciel pour effectuer le suivi des décisions (responsable de la mise en œuvre de la décision, avec quelle échéance).

Le logiciel Candide est maintenu en l'état, mais il ne fait plus l'objet de développements par le fournisseur. Il existe donc un risque important qu'il ne soit plus maintenu non plus à brève échéance.

Recommandation de la Cour

Recommandation n°5 :

Priorité : **Élevée¹¹**

Lancer un projet en vue d'acquérir un nouveau logiciel de gestion du processus de prise de décision par le Conseil administratif (processus CA)

Suite à l'abandon, fin 2022, du projet « Synapps » qui devait remplacer le logiciel Candide, la Cour recommande au Conseil administratif de lancer rapidement un nouveau projet pour acquérir un logiciel de gestion du processus CA.

L'objectif est de doter l'administration de la Ville de Genève d'un logiciel performant qui :

- Soutienne l'ensemble du processus CA ;
- Gère tous les points de l'ordre du jour dans un seul logiciel ;
- Permette de différencier de manière suffisamment fine les droits d'accès, offrant ainsi la possibilité d'élargir le cercle des utilisateurs ;
- Permette d'effectuer des recherches avancées sur tout le contenu des documents liés au processus CA.

Modalités possibles :

- Mettre sur pied un groupe de travail et définir un cahier des charges du projet ;
- Rechercher des solutions existantes sur le marché plutôt que de développer une solution en interne.

Livrable :

- Projet à déposer devant le Conseil municipal.

Avantage attendu :

- Disposer d'un logiciel performant.

Recommandation 5 : acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Suite à l'abandon du projet Synapps, le processus d'analyse des besoins a été relancé. En outre, une nouvelle interface a été développée entre-temps, permettant d'effectuer des recherches dans la documentation relative aux séances du CA et du Conseil municipal.

Un nouveau projet en vue du remplacement du logiciel Candide sera lancé au courant de l'année 2024, afin de doter la Ville d'un outil permettant une gestion intégrée de l'ensemble du processus CA (y compris les affaires du personnel), une différenciation des droits d'accès en fonction des types d'objets, ainsi que des possibilités de recherche avancées et un suivi facilité des décisions du CA.

¹¹ La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit fortement sur l'amélioration de la performance des processus.

5. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

6. Remerciements

La Cour remercie le Conseil administratif et les collaborateurs de l'administration de la Ville de Genève qui leur ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en mai 2023. Le rapport complet a été transmis au Conseil administratif le 1^{er} juin 2023, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 22 juin 2023

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

Sophie FORSTER CARBONNIER
Présidente

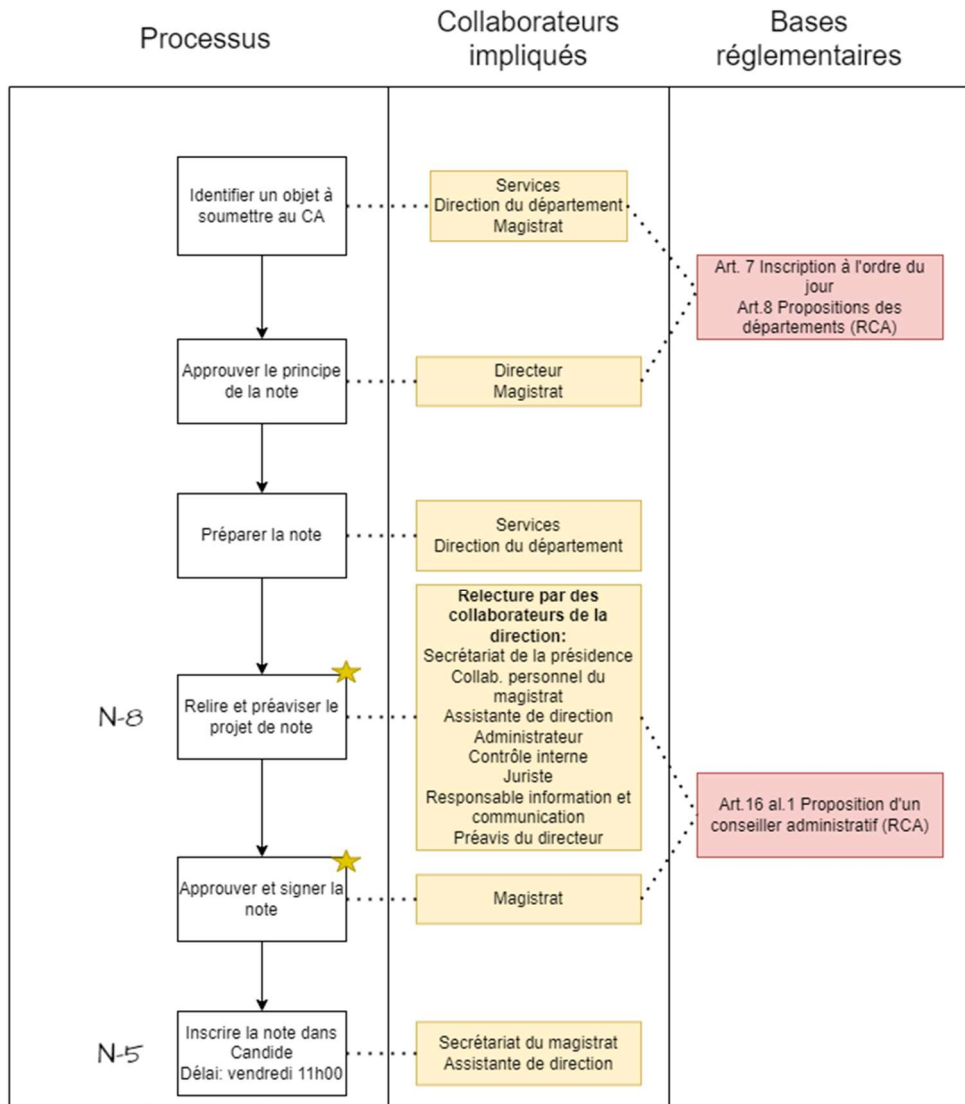
Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

7. Annexes

7.1. Préparation des notes CA

Préparation des notes CA

Processus d'identification, de consultation, de rédaction et de validation interne des notes CA par les départements (hors processus CA personnel).



Légende

★ Points de contrôle/conformité

CA: Conseil administratif

N: séance CA

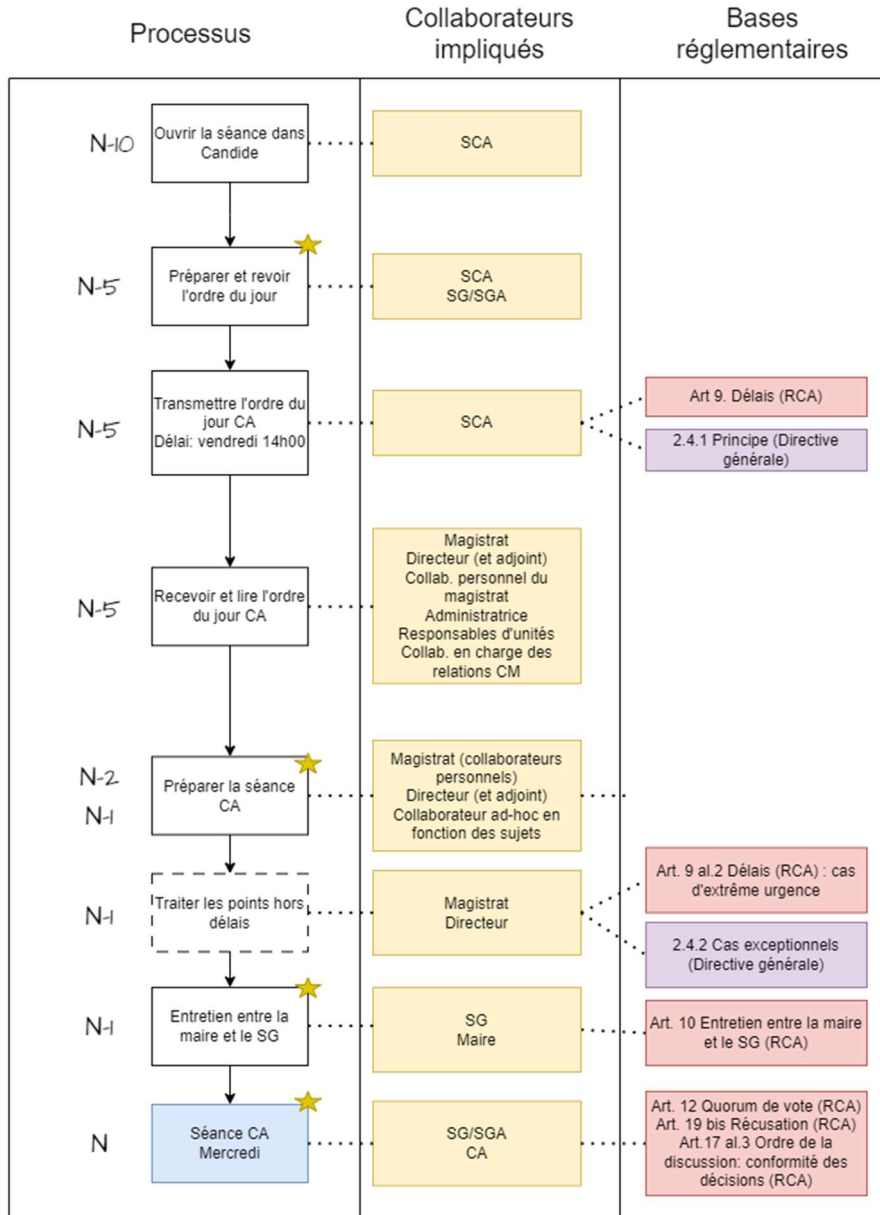
RCA: Règlement du Conseil administratif

SCA: secrétariat du CA (secrétariat général)

7.2. Préparation de la séance CA

Préparation de la séance CA

Processus ayant pour objectif de préparer la séance CA. Sur la base de l'ordre du jour, le CA et le SG prennent connaissance et préparent le contenu de la séance CA avec le soutien des départements.



Légende

★ Points de contrôle conformité et conflits d'intérêts

CA: Conseil administratif

N: séance CA

RCA: Règlement du Conseil administratif

SCA: secrétariat du CA (secrétariat général)

SG: secrétaire général

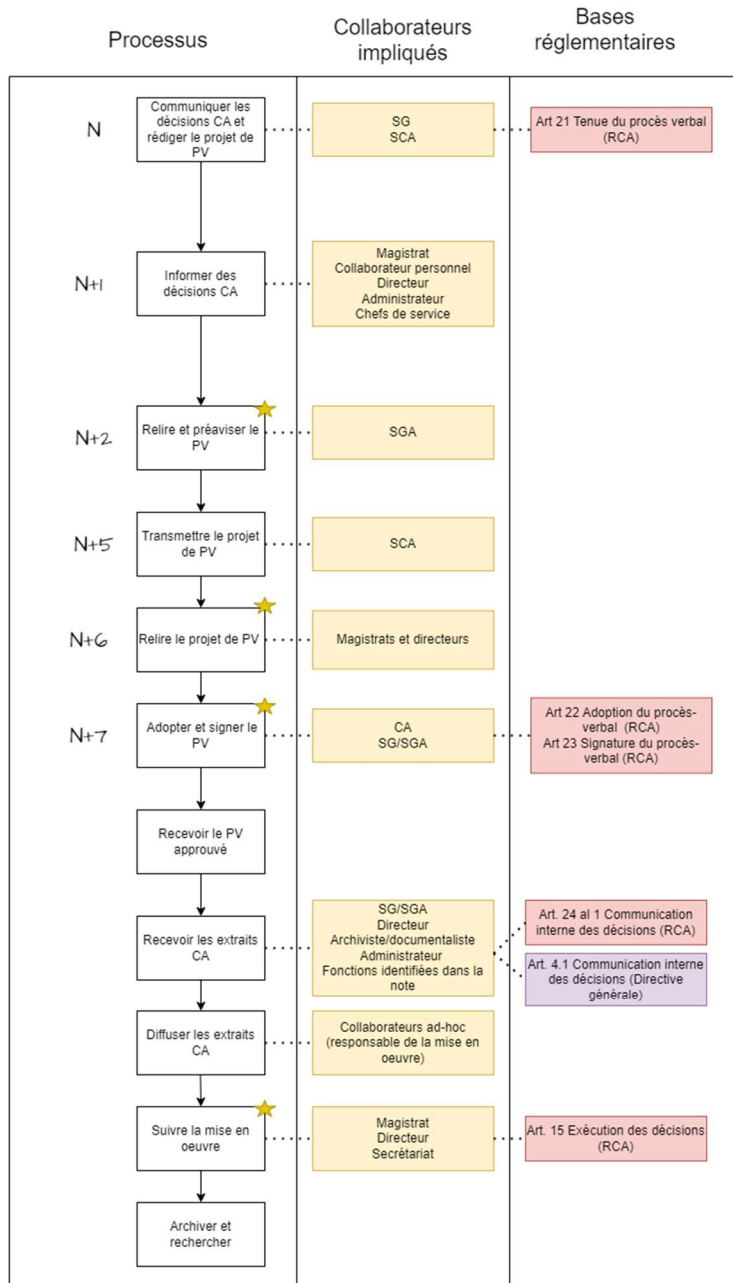
SGA: secrétaire général adjoint

Directive générale: directive générale relative aux séances ordinaires du Conseil administratif

7.3. Diffusion, mise en œuvre et suivi des décisions CA

Diffusion, mise en œuvre et suivi des décisions CA

Description du processus visant à informer les départements des décisions prises par le CA, à suivre les décisions et assurer leur mise en œuvre (hors processus CA personnel).



Légende

★ Point de contrôle

CA: Conseil administratif

N: séance CA

PV: procès verbal

RCA: Règlement du Conseil administratif

SCA: secrétariat du Conseil administratif (secrétariat général)

SG: secrétaire général

SGA: secrétaire général adjoint

Directive générale: directive générale relative aux séances ordinaire du Conseil administratif



Cour des comptes

République et canton de Genève

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



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch