

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

Rapport n°180

22 juin 2023

SYNTHÈSE



**AUDIT DE CONFORMITE**

Au service d'une action publique performante



# Cour des comptes

République et canton de Genève

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](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)



## 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'ordonnancement 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 exécutoires.

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<sup>bis</sup> et 19<sup>bis</sup> 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 <sup>1</sup> :	
- 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 <sup>bis</sup> et 19 <sup>bis</sup> 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.

<sup>1</sup> 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 des dites recommandations.

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](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)