

Gouvernance de la commune de Satigny

Rapport n°202

20 février 2026



AUDIT DE CONFORMITÉ

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

Au cours des vingt-cinq dernières années, la commune de Satigny a enregistré une forte croissance démographique (+76 %, passant de 2'773 habitants en 2000 à 4'876 fin septembre 2025), entraînant une densification et un développement marqués de son territoire. Cette dynamique s'est concrétisée par la construction de logements, la création et l'aménagement d'espaces publics, l'implantation de nouvelles zones d'activités ainsi que le renforcement des infrastructures de mobilité. Parallèlement, l'administration communale s'est développée pour répondre à l'augmentation de ses activités. À fin 2025, l'administration communale comptait 49 collaborateurs, représentant 37 postes équivalents temps plein (ci-après : « ETP »). Ces évolutions ont généré des enjeux croissants en matière de gouvernance, d'organisation administrative et de maîtrise financière.

Problématique et objectifs de l'audit

La bonne gouvernance d'une commune est primordiale pour s'assurer de la prise de décisions collégiales et en ligne avec les objectifs des politiques publiques. Elle permet d'accroître la confiance des habitants dans l'administration et de garantir la bonne gestion des deniers publics. Or, la Cour des comptes a reçu, fin 2024, plusieurs alertes portant sur de potentiels dysfonctionnements au sein de la commune de Satigny. Les problématiques dénoncées couvraient plusieurs thématiques : un déficit de collégialité du conseil administratif (ci-après : « CA ») impactant négativement le pilotage et les décisions prises au sein de l'administration communale, des pratiques de favoritisme et des conflits d'intérêts dans les recrutements et dans l'attribution de marchés ainsi que des dépenses inutiles.

Au regard du développement de la commune ainsi que des risques opérationnels et d'image pour celle-ci si les alertes s'avéraient fondées, la Cour des comptes a décidé d'ouvrir un audit de conformité portant sur la gouvernance de la commune de Satigny.

L'objectif de cet audit est double :

- D'une part, s'assurer que la commune dispose d'un cadre de gouvernance, d'un système de contrôle interne (ci-après : « SCI ») et d'une organisation qui lui permettent de répondre aux exigences légales et de fonctionner efficacement. Un accent particulier a été mis sur l'environnement éthique et la gestion des éventuels conflits d'intérêts ;
- Et d'autre part, de manière plus concrète et opérationnelle, de vérifier que les achats de biens et services sont effectués conformément au cadre établi et aux bonnes pratiques, c'est-à-dire qu'ils répondent à des besoins, ont fait l'objet d'une mise en concurrence et que les commandes et les factures sont validées par les personnes autorisées.

Appréciation générale

La Cour constate positivement que la commune de Satigny s'est dotée d'une réglementation interne permettant d'organiser, de manière efficace, le fonctionnement du CA, en particulier l'organisation des séances, le processus de prise de décision et la communication à l'interne. Les règles définies mettent explicitement l'accent sur le respect du principe de collégialité et garantissent que les décisions du CA sont prises de manière collective et concertée par ses membres. De plus, la plateforme numérique utilisée par la commune facilite la gestion courante de ses dossiers en offrant un accès centralisé aux informations et une traçabilité des points mis à l'ordre du jour du CA et des décisions y afférentes. Cet outil garantit également une circulation transparente et fluide de l'information au sein de la commune.

Si la gestion courante de la commune est assurée, le CA ne dispose pas encore des mécanismes et des outils essentiels à un pilotage stratégique et à une surveillance adaptée de ses activités. Aujourd'hui, le CA n'a pas encore défini des objectifs clairs, ce qui est pourtant un préalable indispensable à une gestion des risques efficace et à la mise en place d'un SCI performant. L'absence de tels outils limite la capacité du CA à piloter l'administration de manière proactive et cohérente.

Concernant l'environnement éthique et la gestion des liens d'intérêts, la Cour estime que ces sujets ne sont pas suffisamment traités et formalisés au sein de la commune, ce qui peut expliquer une forte perception de conflits d'intérêts de la part des lanceurs d'alerte et des collaborateurs. La commune ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'instruments lui permettant de contribuer à un environnement éthique clair et incarné par ses élus et ses collaborateurs.

Enfin, la Cour relève que le processus d'achats actuel présente des faiblesses. Bien que le budget annuel soit rigoureusement établi, les besoins sont insuffisamment formalisés, la mise en concurrence des fournisseurs n'est pas systématique et certaines règles internes ne sont pas systématiquement respectées.

La Cour salue la volonté de la commune d'améliorer ses pratiques, de renforcer ses contrôles et de faire de son SCI un outil dynamique. Elle a relevé avec satisfaction, tout au long de ses travaux, la réactivité de l'administration et du CA face à ses observations et la mise à jour de sa réglementation interne.

Principaux constats

Des outils essentiels au pilotage d'une commune non utilisés par le CA

Certains outils, essentiels pour assurer une conduite et une surveillance efficace des activités de l'administration par le CA, ne sont aujourd'hui pas mis en place au sein de la commune de Satigny. Par exemple, la commune ne dispose pas encore d'une stratégie formalisée et déclinée en objectifs opérationnels, dont l'atteinte peut être régulièrement suivie dans un tableau de bord. De même, le CA n'assure ni le suivi des risques ni la supervision du SCI, sujets qui n'ont pas été considérés comme prioritaires ces dernières années, le CA ayant été mobilisé par la conduite de projets d'investissements d'envergure. Même pour ceux-ci, la Cour a noté que le CA ne dispose d'aucune assurance que les informations financières clés lui sont communiquées en temps utile. Ces lacunes limitent la capacité du CA à anticiper et conduire efficacement les activités de la commune.

Une gestion des liens d'intérêts insuffisante

La commune n'a pas mis en place une gestion appropriée des liens d'intérêts alors qu'il s'agit d'un sujet particulièrement sensible au sein d'une petite commune telle que Satigny, compte tenu de la proximité naturelle des élus avec les habitants. La Cour relève l'absence d'une définition des notions de liens et de conflit d'intérêts, ainsi que des mesures à prendre pour prévenir et traiter les cas problématiques. Cette situation accroît le risque de conflits d'intérêts, qu'ils soient concrets, apparents ou potentiels.

Une analyse de la pertinence de l'achat insuffisamment formalisée

Aucun processus standardisé et formalisé pour analyser le bien-fondé de l'achat au moment dudit achat n'est mis en place par la commune. L'analyse des besoins, qui est pourtant une étape fondamentale pour garantir le bon emploi des fonds publics, n'est pas prévue dans les directives internes. Celles-ci mettent l'accent sur la validation des factures, un contrôle opéré tardivement dans le processus achat. En pratique, la justification des achats repose principalement sur la présence d'un montant dans un budget établi plusieurs mois à l'avance.

Un respect non systématique des règles établies sur les achats

La Cour a constaté plusieurs lacunes dans la gestion des achats de la commune, en particulier concernant le respect des règles internes et de la réglementation sur les marchés publics : des achats ont été effectués sans mise en concurrence, des commandes ont été passées sans l'ensemble des validations requises et les contrats sont insuffisamment suivis. En revanche, la Cour a noté avec satisfaction que toutes les factures testées avaient été dûment approuvées.

Principaux axes d'amélioration proposés

Formaliser, décliner et suivre la stratégie communale

La Cour recommande au CA de finaliser la stratégie communale au moyen du programme de législature, puis d'en assurer la déclinaison opérationnelle au sein des services. Cette démarche suppose la définition d'objectifs mesurables, assortis de valeurs cibles, d'échéances et d'indicateurs de suivi. La mise en œuvre de la stratégie doit ensuite faire l'objet d'un suivi périodique par le CA, par exemple, par le biais de tableaux de bord.

Mettre en place un dispositif de gestion des risques et de surveillance du SCI

Il s'agit d'identifier les risques majeurs de la commune en prenant notamment en compte ses objectifs stratégiques et opérationnels, puis de mettre en place des contrôles permettant de gérer ces risques et d'effectuer un suivi de l'efficacité de ces contrôles. Il est également attendu une plus grande sensibilisation des élus et des collaborateurs à la gestion des risques et à l'importance du SCI.

Renforcer la gestion des liens d'intérêts

La Cour recommande de mieux gérer et contrôler les liens d'intérêts des élus ainsi que ceux des collaborateurs participant aux processus sensibles, tels que les recrutements ou les achats. Pour cela, il est nécessaire de définir formellement les notions de liens et conflits d'intérêts ainsi que les procédures de traitement des conflits d'intérêts dans une directive et de mettre en place des mécanismes et des outils permettant d'identifier et de gérer plus efficacement ces liens d'intérêts, tels qu'un registre des liens d'intérêts des élus, une déclaration périodique d'impartialité.

Renforcer l'étape d'analyse des besoins

La Cour recommande de renforcer l'étape d'analyse des besoins avant tout achat. Pour cela, il est nécessaire de définir le contenu minimum d'une analyse des besoins et la manière dont elle sera formalisée. L'analyse doit notamment permettre d'évaluer si l'achat est réellement nécessaire et pertinent, si des alternatives existent (mutualisation entre services ou location par exemple) et si la disponibilité budgétaire existe. Elle doit également prendre en compte la définition et la délimitation du marché pour garantir le respect de la réglementation sur les marchés publics.

Renforcer les contrôles liés aux achats en dématérialisant un maximum le flux d'achats

Afin de garantir une plus grande fiabilité du flux d'achats et d'améliorer l'efficacité globale du processus, la Cour encourage la commune à redéfinir ses contrôles clés et à les dématérialiser le plus possible dans son logiciel comptable. Cela inclut, entre autres, les étapes et contrôles suivants : la validation du besoin, le contrôle des fournisseurs, le rapprochement entre la commande, la réception et la facture, le suivi des contrats, etc.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	7	Niveau de priorité¹ :	
Acceptées :	7	Très élevée	1
		Élevée	4
Refusées :	0	Moyenne	2
		Faible	0

Les sept recommandations adressées aux audités ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Formaliser, décliner et suivre la stratégie communale	Élevée	Secrétaire générale	31.01.2027
2	Mettre en place un dispositif de gestion des risques et de surveillance du SCI	Élevée	Chargée du SCI	31.01.2028
3	Définir plus précisément les modalités de suivi budgétaire des projets d'investissement	Moyenne	Secrétaire générale	31.01.2028
4	Adopter une charte éthique (ou un document similaire)	Moyenne	Secrétaire générale	31.01.2028
5	Renforcer la gestion des liens d'intérêts	Très élevée	Secrétaire générale	31.01.2027
6	Renforcer l'étape d'analyse des besoins	Élevée	Chargée du SCI	31.01.2027
7	Renforcer les contrôles liés aux achats en dématérialisant un maximum le flux d'achat	Élevée	Chargée du SCI	31.01.2028

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 de Satigny 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 gouvernance de la commune de Satigny. 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.....	9
Liste des tableaux	10
1. Cadre et contexte de l’audit	11
2. Modalités et déroulement de l’audit	13
3. Contexte général.....	15
3.1. Satigny en bref	15
3.1.1 Présentation de la commune	15
3.1.2 Chiffres financiers clés.....	16
3.2. Bases légales et réglementaires.....	16
3.3. L’organisation de la commune.....	18
3.3.1 Le conseil administratif.....	18
3.3.2 Le conseil municipal	18
3.3.3 L’administration	19
3.3.4 Outils informatiques clés	19
3.4. Processus achat.....	20
4. Constats et recommandations	22
4.1. Un processus de prise de décision du CA efficace et transparent (Constat 1)	22
4.2. Des outils essentiels au pilotage d’une commune non utilisés par le CA (Constat 2)	25
4.3. Absence d’un cadre définissant des valeurs éthiques et gestion des liens d’intérêts insuffisante (Constat 3).....	37
4.4. Une analyse de la pertinence de l’achat insuffisamment formalisée (Constat 4)	45
4.5. Un respect non systématique des règles établies sur les achats (Constat 5)	47
5. Degré de priorité des recommandations	54
6. Remerciements.....	55

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
CA	Conseil administratif
CM	Conseil municipal
COSO	Committee of Sponsoring organizations of the Treadway Commission
ETP	Équivalent temps plein
LAC	Loi sur l'administration des communes
LPA	Loi sur la procédure administrative
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
PFI	Plan financier d'investissement
RMP	Règlement sur la passation des marchés publics
SAFCO	Service des affaires communales
SIACG	Service intercommunal d'informatique de l'ACG
SCI	Système de contrôle interne

Liste des tableaux

Tableau 1	Présentation de chiffres clés financiers de la commune (en millions de F)
Tableau 2	Seuils en francs pour les procédures applicables aux marchés non soumis aux traités internationaux
Tableau 3	Répartition des dicastères entre les membres du CA
Tableau 4	Présentation des principaux services de l'administration communale
Tableau 5	Limites financières

1. Cadre et contexte de l'audit

La bonne gouvernance d'une commune est primordiale pour s'assurer de la prise de décisions collégiales et en ligne avec les objectifs des politiques publiques. Elle permet d'accroître la confiance des habitants dans l'administration et de garantir la bonne gestion des deniers publics. Or, la Cour des comptes a reçu, fin 2024, plusieurs alertes portant sur de potentiels dysfonctionnements au sein de la commune de Satigny. Les problématiques dénoncées couvraient plusieurs thématiques :

- Un déficit de collégialité du conseil administratif (CA) impactant négativement le pilotage et les décisions prises au sein de l'administration communale ;
- Des pratiques de favoritisme et des conflits d'intérêts dans les recrutements et dans l'attribution de marchés ;
- Des dépenses inutiles.

Au cours des vingt dernières années, la commune de Satigny a enregistré une forte croissance démographique (+76 %, passant de 2'773 habitants en 2000 à 4'876 fin septembre 2025²), entraînant une densification et un développement marqués de son territoire. Cette dynamique s'est concrétisée par de nombreux investissements, notamment la construction de logements, la création et l'aménagement d'espaces publics, l'implantation de nouvelles zones d'activités ainsi que le renforcement des infrastructures de mobilité. Ces évolutions ont généré des enjeux croissants en matière de gouvernance, d'organisation administrative et de maîtrise financière.

Au regard du développement de la commune ainsi que des risques opérationnels et d'image pour cette dernière si les alertes s'avéraient fondées, la Cour des comptes a décidé d'ouvrir un audit de conformité portant sur la gouvernance de la commune de Satigny.

La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la légalité des activités des autorités communales et des services qui en dépendent, 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 16 juin 2025 adressée au maire de la commune, la Cour a informé la commune de Satigny de sa décision d'entreprendre un audit de conformité.

L'objectif de cet audit est double :

- S'assurer que la commune dispose d'un cadre de gouvernance, d'un système de contrôle interne (SCI) et d'une organisation qui lui permettent de répondre à ses exigences légales et de fonctionner efficacement ;
- Et plus concrètement, de manière plus opérationnelle, de vérifier que les achats de biens et services sont effectués conformément au cadre établi et aux bonnes pratiques.

² Bilan démographique par commune, OCSTAT, T01.01.13.01 et données trimestrielles sur la population genevoise en septembre 2025, T.01.01.5.01, OCSTAT. Les statistiques détaillées sont disponibles sous https://statistique.ge.ch/domaines/01/01_01/tableaux.asp#18.

Pour répondre à ces deux objectifs, la Cour a traité les questions d'audit suivantes :

- Le CA s'est-il doté d'un cadre et d'outils permettant d'assurer un pilotage adéquat de l'administration (prise de décision collégiale, communication et suivi, système de contrôle interne et surveillance des risques) ?
- La commune dispose-t-elle d'un environnement éthique et de procédures lui permettant de gérer efficacement les éventuels conflits d'intérêts ?
- La commune s'est-elle dotée d'un processus garantissant notamment que les achats répondent à des besoins réels ?
- Les achats ont-ils fait l'objet d'une mise en concurrence conformément aux directives internes et à la réglementation sur les marchés publics ?
- Les commandes et les factures sont-elles validées par les personnes autorisées ?

La Cour a concentré ses travaux sur la situation actuelle de la commune avec un CA entré en fonction au 1^{er} juin 2025, mais a aussi tenu compte dans ses analyses du contexte historique et des événements survenus sous la précédente législature 2020-2025.

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.

2. Modalités et déroulement de l'audit

La Cour a réalisé ses travaux entre juin et novembre 2025. Elle a conduit ses analyses sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés et au travers d'entretiens ciblés menés avec :

- Les trois membres du CA de la précédente législature 2020-2025 ;
- Les trois membres du CA de la législature actuelle 2025-2030 ;
- La secrétaire générale et son adjoint ;
- Une collaboratrice rattachée au secrétariat général ;
- Deux chefs de service.

La Cour a également fondé ses constats sur des tests de détails effectués sur l'ensemble du processus achat, de l'expression du besoin au paiement de la facture. 20 dossiers ont été testés sur la période allant du 1^{er} janvier 2024 au 30 juin 2025 : 15 dossiers relatifs à des charges de fonctionnement et 5 dossiers relatifs à des coûts d'investissement. Les dossiers d'achats ont été sélectionnés sur la base de critères de risques : les marchés et les fournisseurs les plus importants, les mandats octroyés à des tiers, les montants ronds et les libellés comptables imprécis.

Enfin, la Cour a observé le fonctionnement de la plateforme numérique utilisée par la commune, tant par l'administration que le CA, pour gérer les séances internes et les dossiers.

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 (notamment les normes ISSAI et les normes internationales d'audit interne) 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'audit.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise 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'audit**. 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. Satigny en bref

3.1.1 Présentation de la commune

À fin septembre 2025, Satigny comptait 4'876 habitants³ et s'étendait sur 1'892 hectares⁴, ce qui en fait la plus vaste commune du canton de Genève. Elle conserve une forte vocation agricole et viticole : 59 % de son territoire est classé en zone agricole utile, dont 39 % est consacré à la viticulture⁵.

Entre fin décembre 2000 et septembre 2025, la population a augmenté de 76 % (passant de 2'773 à 4'876 habitants⁶), soit une croissance nettement supérieure à celle du canton sur la même période (+30 %)⁷. Pour accompagner cette évolution, la commune a réalisé d'importants investissements dans ses infrastructures publiques. Durant la législature 2020–2025, elle a notamment rénové la mairie et le complexe communal (composé de plusieurs salles communales et d'installations sportives), construit une nouvelle école et aménagé les espaces publics du nouveau quartier des Celliers (allées piétonnes, esplanade, espaces verts, etc.). En conséquence, en 2024, la dette brute communale représentait 12'786 F par habitant, plaçant Satigny au 6^e rang des communes genevoises les plus endettées par habitant⁸.

Parallèlement, l'administration communale s'est développée pour répondre à l'augmentation de ses activités. Les effectifs du personnel communal sont ainsi passés de 24 ETP en 2019 à 37 ETP en 2025⁹.

Ces évolutions ont contribué à complexifier l'action communale et ont renforcé les exigences liées à la gouvernance, à l'organisation administrative et à la maîtrise financière.

³ Données trimestrielles sur la population genevoise en septembre 2025, T.01.01.5.01, OCSTAT. Les statistiques détaillées sont disponibles sous https://statistique.ge.ch/domaines/01/01_01/tableaux.asp#18.

⁴ Statistiques cantonales des communes, OCSTAT : <https://statistique.ge.ch/communes/aperçu.asp?commune=38>.

⁵ Informations tirées du site internet officiel de la commune de Satigny : <https://www.satigny.ch/pages/mairie/portrait-de-la-commune-55>.

⁶ Bilan démographique par commune, OCSTAT, T01.01.13.01 et données trimestrielles sur la population genevoise en septembre 2025, T.01.01.5.01, OCSTAT. Les statistiques détaillées sont disponibles sous https://statistique.ge.ch/domaines/01/01_01/tableaux.asp#18.

⁷ À fin 2000, le canton de Genève comptait 413'585 habitants (mouvement démographique, T 01.01.8.05, OCSTAT) et à fin septembre 2025, 535'919 habitants étaient recensés (données trimestrielles sur la population genevoise en septembre 2025, T.01.01.5.01, OCSTAT), soit une augmentation de presque 30 %. Les statistiques détaillées sont disponibles sous : https://statistique.ge.ch/domaines/01/01_01/tableaux.asp#18.

⁸ Informations tirées du site du service des affaires communales (SAFCO). Les statistiques détaillées sont disponibles sous : <https://www.ge.ch/document/dette-brute-communes>.

⁹ Informations fournies par la commune.

3.1.2 Chiffres financiers clés

Les chiffres clés des trois dernières années se présentent comme suit :

Tableau 1 : Présentation de chiffres clés financiers de la commune (en millions F)

Indicateurs financiers	Budget 2025	Comptes 2024	Comptes 2023
Patrimoine	184	172	185
Patrimoine administratif	117	105	117
Patrimoine financier	67	67	68
Dettes	60	52	65
Dépenses d'investissement	17	18	19
Degré d'autofinancement	21,6%	25,6%	28,7%
Charges de fonctionnement	32	32	29
Charges de personnel	5	5	5
Charges de biens et services	7	8	6
Amortissements	4	4	5
Subventions et dédommagements	13	14	12
Autres charges	1	1	1
Excédent de revenus/charges	-2	0	0

Source : Rapports administratifs et financiers 2024, indicateurs du SAFCO et site internet de la commune.

Analyse : Cour des comptes, 2025.

La commune a encore de nombreux projets d'investissements. En effet, son plan financier d'investissement (PFI)¹⁰ à fin décembre 2025 prévoit des investissements de 83 millions F sur la période 2025-2030¹¹.

3.2. Bases légales et réglementaires

La gouvernance, l'organisation et le fonctionnement d'une commune sont cadrés, au sein du canton de Genève, par :

- La **constitution genevoise**, du 14 octobre 2012 (Cst-GE, A 2 00) qui institue le conseil municipal comme autorité délibérative (art. 140) et prévoit que le CA, exécutif communal, est une autorité collégiale s'organisant librement (art. 141) ;
- La **loi sur l'administration des communes**, du 13 avril 1984 (LAC, B 6 05) qui définit, entre autres, les attributions du CM et CA, les modalités de fonctionnement du CA ainsi que les grands principes de gestion des finances communales¹² et du SCI. La LAC aborde également la gestion des liens d'intérêts des élus en obligeant les membres du CM et du CA de s'abstenir de participer aux discussions et de voter, dans les séances du conseil municipal et des commissions, sur les objets pour lesquels ils ont un intérêt personnel direct (art. 23) et en interdisant aux membres du CA d'être fournisseur de la commune (art. 47).

¹⁰ Le PFI est l'outil de planification des projets et des dépenses d'investissement. Il présente les intentions et les prévisions de projets d'investissement de la commune sur une période pluriannuelle. Il est mis à jour chaque année.

¹¹ Informations fournies par la commune.

¹² Notamment l'équilibre du budget, l'efficacité et l'efficacité de l'action publique, la légalité des dépenses publiques et la délibération de chaque dépense (art. 104 LAC).

Les achats d'une commune, en tant qu'institution publique, sont soumis à la réglementation sur les marchés publics¹³. Plus particulièrement au sein du canton de Genève, une commune doit respecter les dispositions du **règlement sur la passation des marchés publics**, du 17 décembre 2007 (RMP, L 6 05.01), c'est-à-dire qu'elle doit mettre en œuvre des procédures sur invitation ou ouvertes lorsque les seuils des marchés sont dépassés. Le tableau suivant détaille les valeurs seuils et les procédures applicables :

Tableau 2 : Seuils en francs pour des procédures applicables aux marchés non soumis aux traités internationaux

Type de procédure	Marchés de fournitures	Marchés de services	Marchés de construction	
			Second œuvre	Gros œuvre et génie civil
Procédure de gré à gré	Jusqu'à 100'000 F	Jusqu'à 150'000 F	Jusqu'à 150'000 F	Jusqu'à 300'000 F
Procédure sur invitation	Jusqu'à 250'000 F	Jusqu'à 250'000 F	Jusqu'à 250'000 F	Jusqu'à 500'000 F
Procédure ouverte Procédure sélective	Dès 250'000 F	Dès 250'000 F	Dès 250'000 F	Dès 500'000 F

Source : Annexe 2 du RMP.

En sus des lois et règlements cités ci-dessus, la commune de Satigny dispose également de ses propres règles internes pour organiser le fonctionnement de son CA, tels que le **règlement du CA**, du 29 juillet 2025 et des règles de gouvernance pour la législature 2025-2030. Elle s'est également dotée de plusieurs **directives internes** pour encadrer son processus achat, notamment en matière d'engagements financiers, de gestion des contrats, d'autorisations de signature et de contrôle des fournisseurs.

¹³ Pour plus d'informations sur la législation genevoise sur les marchés publics, la Cour renvoie le lecteur au chapitre 3.3 de son rapport n°195, publié le 16 décembre 2024, relatif à l'acquisition de prestations de services et l'attribution de mandat, rapport librement disponible sur son site internet : <https://cdc-ge.ch/publications/n-195-audit-de-conformite-relatif-a-lacquisition-de-prestations-de-services-et-attribution-de-mandats/>.

3.3. L'organisation de la commune

3.3.1 Le conseil administratif

Le CA actuel, en fonction depuis le 1^{er} juin 2025, est composé du maire et de deux conseillers administratifs, élus pour cinq ans. Le CA s'est organisé autour des dicastères suivants pour la législature 2025-2030 :

Tableau 3 : Répartition des dicastères entre les membres du CA

Fonction responsable	Dicastères
Conseiller administratif	Bâtiments et infrastructures Cohésion sociale
Conseiller administratif	Promotion économique, agriculture et environnement Finances
Conseiller administratif	Sécurité et mobilité Aménagement et emplacements communaux
Commun aux trois membres du CA	Ressources humaines Communication Culture et manifestations

Source : Données issues du site internet de la commune.

Les compétences du CA sont définies à l'article 48 de la LAC et comprennent notamment :

- L'administration de la commune et la gestion des biens communaux ;
- La préparation et la soumission des projets de délibération au conseil municipal (CM) ;
- La présentation au CM du budget, des états financiers et du rapport administratif ;
- L'exécution des délibérations du CM ;
- L'engagement du personnel communal.

3.3.2 Le conseil municipal

Le CM compte 19 membres élus pour cinq ans. Son bureau comporte cinq membres et il y a six commissions permanentes : aménagement et emplacements communaux, bâtiments et infrastructures, cohésion sociale, finances, promotion économique, agriculture et environnement ainsi que sécurité et mobilité. Le CM exerce principalement des fonctions délibératives. Ses attributions et domaines de compétences sont définis aux articles 29 à 35 de la LAC et couvrent notamment :

- Le budget et la fiscalité de la commune ;
- Les crédits budgétaires supplémentaires ;
- Les crédits d'engagement et complémentaires relatifs aux dépenses d'investissements du patrimoine administratif ;
- Les projets de construction, de transformation ou de démolition d'immeubles communaux ;
- Les plans d'utilisation du sol et leurs règlements d'application ;
- Le statut du personnel communal et l'échelle des traitements.

3.3.3 L'administration

À fin 2025, l'administration communale comptait 49 collaborateurs, représentant 37 ETP. Elle est aujourd'hui organisée autour des principaux services décrits ci-dessous.

Tableau 4 : Présentation des principaux services de l'administration communale

Services	Dicastère de rattachement	Principales missions
Secrétariat général	CA incorpore	Coordination des activités du CA/CM Direction des différents services de l'administration Mise en œuvre de la politique communale Gestion des salles mises en location
Finances et informatiques	Finances	Gestion de la comptabilité et des salaires Gestion de l'informatique Gestion du SCI
Infrastructures et bâtiments	Bâtiments et infrastructures	Gestion des projets de construction (bâtiments et infrastructures) Entretien des bâtiments et infrastructures communaux Gestion de la conciergerie
Environnement, aménagement et mobilité	Aménagement et emplacements communaux Promotion économique, agriculture et environnement	Mise en œuvre du plan directeur communal et gestion des projets d'aménagement du territoire Émission des préavis des autorisations de construire Gestion de la voirie et des espaces verts Promotion du développement durable Mise en œuvre de la politique de mobilité communale
Cohésion sociale	Cohésion sociale	Mise en œuvre de la politique de cohésion sociale Gestion des activités relatives à la petite enfance, l'enfance, la jeunesse, les seniors, le sport, la vie associative et citoyenne, l'aide sociale et humanitaire
Sécurité et domaine public	Sécurité et mobilité	Gestion des activités liées à la tranquillité et à la salubrité publique Délivrance des autorisations (manifestations, terrasses, etc.) Gestion du stationnement

Source : Données issues du site internet de la commune et des entretiens menés.

Analyse : Cour des comptes, 2025.

L'administration comprend également d'autres services de support chargés de fonctions transversales, telles que la réception, les ressources humaines et la communication.

3.3.4 Outils informatiques clés

Pour sa gestion courante et sa communication interne, la commune de Satigny utilise la plateforme numérique WEDO. Cet outil sert notamment à organiser les séances de travail, à gérer les dossiers communaux et à assurer le suivi des décisions. Il est utilisé à la fois pour les séances du CA, mais également pour les séances internes des services et leurs échanges avec leur conseiller administratif délégué.

Pour sa gestion comptable, la commune de Satigny utilise le logiciel OPALE, mis à disposition et géré par le service intercommunal d'informatique de l'association des communes genevoises (SIACG). Ce logiciel de comptabilité générale intègre des modules spécifiques liés au processus achat, comme le suivi des engagements, le circuit de validation des factures ou encore la gestion des fournisseurs et des contrats.

3.4. Processus achat

Le processus achat fait partie des processus clés d'une commune. En pratique, à Satigny, ce processus se déroule selon les étapes suivantes :

- *L'expression du besoin* : chaque service exprime ses besoins d'achat lors du processus annuel d'établissement du budget. Le budget est élaboré sur une « base zéro », c'est-à-dire que, chaque année, le service repart de zéro et justifie chaque dépense envisagée dans l'année en se basant sur ses besoins réels et non sur le budget de l'année précédente.
- *Le contrôle de la disponibilité budgétaire* : avant tout achat, le service vérifie que la dépense est bien prévue dans le budget et que le montant budgété est suffisant. En cas de dépassement, outre les mécanismes prévus par le règlement d'application de la LAC (art. 51 et 60), la commune a mis en place des mécanismes de validation, au CA et au CM, en fonction de l'importance du dépassement.
- *La mise en concurrence* : les règles internes à la commune imposent, pour toute dépense supérieure à 20'000 F, l'obtention de trois devis par le service acheteur. Dans la mesure du possible, au moins une des entreprises consultées devrait être située sur la commune de Satigny. Pour les achats dépassant les seuils des marchés publics, la commune se réfère directement au RMP sans procédure interne spécifique. La gestion des appels d'offres pour les marchés soumis aux procédures ouvertes est généralement confiée à des mandataires externes, afin de garantir le respect des règles sur les marchés publics.
- *Le contrôle du fournisseur* : très récemment, en décembre 2025, la commune s'est dotée d'une directive sur le contrôle de ses fournisseurs et prestataires, qui impose, à l'unité chargée des finances, de tenir à jour une liste des fournisseurs et de vérifier périodiquement qu'ils respectent les législations en vigueur (par exemple : inscription au registre du commerce, à jour avec le paiement des cotisations sociales, application des conventions collectives, respect des normes relatives aux conditions de travail, etc.). La directive oblige également le service acheteur de s'assurer que le fournisseur retenu fait bien partie des fournisseurs aptes à délivrer des prestations à la commune.
- *La commande* : elle est gérée directement par le service acheteur, le devis faisant office de bon de commande. Toute commande supérieure à 500 F en fonctionnement ou dès 1 F en investissement doit être « engagée », c'est-à-dire qu'elle doit être saisie dans le logiciel comptable OPALE, afin de pouvoir déterminer s'il reste de la disponibilité budgétaire. En outre, des limites de dépenses ont été définies au sein de la commune. Par exemple, un chef de service peut valider une commande jusqu'à 50'000 F, entre 50'000 F et 100'000 F la commande doit être approuvée par le conseiller administratif délégué et au-delà de 100'000 F par un deuxième membre du CA.
- *La réception de la marchandise ou du service* : le service acheteur est responsable de la réception et du contrôle des marchandises reçues. Il doit également vérifier que les biens et prestations reçus sont conformes à la commande. La validation de la facture par le service vaut confirmation d'une réception conforme.

- *La validation de la facture* : la facture est saisie dans OPALE par l'unité finances et transmise sous forme électronique aux approbateurs selon le circuit défini (assistante administrative du service, chef de service, magistrat délégué, deuxième magistrat selon le montant dépensé). La facture est ainsi, au minimum, validée par deux signatures. Pour les montants supérieurs à 20'000 F, les devis doivent être annexés à la facture dans le système OPALE.
- *Le paiement de la facture* : l'unité finances procède à la vérification de l'imputation comptable finale avant la préparation du paiement. Les paiements sont réalisés par lots, avec une double signature de la secrétaire générale et de son adjoint.

4. Constats et recommandations

4.1. Un processus de prise de décision du CA efficace et transparent (Constat 1)

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate positivement que la commune de Satigny s'est dotée d'une réglementation interne permettant d'organiser, de manière satisfaisante, le fonctionnement du CA, en particulier l'organisation des séances, le processus de prise de décision et la communication à l'interne. De plus, les règles définies mettent explicitement l'accent sur le respect du principe de collégialité et garantissent que les décisions du CA sont prises de manière collective et concertée par ses membres.

Par ailleurs, la commune de Satigny s'appuie sur la plateforme numérique WEDO pour sa gestion courante. Cet outil facilite l'organisation et la tenue de séances structurées et efficaces, avec un accès centralisé aux informations nécessaires à l'examen des dossiers inscrits à l'ordre du jour des séances du CA. Il offre un haut niveau de transparence et de traçabilité des points mis à l'ordre du jour et des décisions y afférentes, ainsi qu'une communication fluide avec l'administration.

Pourquoi ce constat est-il important ?

L'article 141, alinéa 1, de la constitution genevoise prévoit que l'exécutif communal constitue « *une autorité collégiale qui s'organise librement* ». La LAC définit, à son article 48, les principales attributions d'un CA, parmi lesquelles figurent notamment l'administration de la commune, la préparation du budget et des comptes, la soumission des projets de délibérations auprès du CM et leur bonne réalisation, ainsi que l'exécution des lois et des règlements. L'exercice de ces responsabilités requiert une organisation et un processus de décision clairs garantissant au CA un fonctionnement efficace, structuré et collégial au service de la commune et de ses habitants.

L'expérience de la législature 2020-2025, marquée par des conflits de personnes et un déficit important de collégialité au sein du CA, a mis en évidence l'importance de disposer de règles formalisées pour cadrer son fonctionnement, clarifier les rôles et les responsabilités de ses membres et éviter de répercuter les tensions internes sur le pilotage et les activités de l'administration.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Une réglementation interne appropriée pour garantir une prise de décision collégiale

Pour une commune de sa taille, la commune de Satigny s'est dotée d'un cadre interne robuste comprenant, entre autres, un règlement du CA¹⁴, des cahiers des charges des membres du CA ainsi que d'autres documents clés, tels que des principes de bonne gouvernance. Cette réglementation interne lui permet de structurer de manière adéquate l'organisation, le fonctionnement et la prise de décision du CA.

Adopté récemment et à la suite des difficultés rencontrées lors de la précédente législature 2020-2025, le règlement du CA du 29 juillet 2025 met explicitement en avant l'importance du principe de collégialité : « le CA assume ses responsabilités en tant qu'autorité collégiale » (art. 3 al. 1), « le CA défend publiquement les décisions prises par le collège » (art. 3 al. 2) ou encore « seules les décisions prises à la majorité des membres du CA peuvent être communiquées à l'extérieur en son nom » (art. 3 al.4). De plus, il organise les procédures applicables au CA pour l'exercice de ses responsabilités en définissant clairement les modalités de répartition des responsabilités et des dicastères entre ses membres, les règles relatives à l'organisation et la fréquence des séances, les modalités de préparation des points à l'ordre du jour et leur traitement ainsi que les modalités de délibération et d'exécution des décisions. En complément à ce règlement, les membres du CA ont adopté un document intitulé « Règles de gouvernance CA 2025-2030 », validé lors de la séance du CA du 9 septembre 2025, dans lequel les élus s'engagent formellement à respecter des principes essentiels au bon fonctionnement collégial de l'organe, tels que la cohésion, l'alignement entre les membres et la gestion constructive et apaisée des désaccords.

Enfin, les rôles, responsabilités et suppléances des membres du CA sur les différents dicastères sont clairement et formellement définis dans leurs cahiers des charges.

L'utilisation de l'outil WEDO permettant une prise de décision efficace et un flux de communication adapté au sein de l'administration

La commune de Satigny utilise la plateforme numérique sécurisée WEDO, qui lui permet de gérer toutes ses séances et de centraliser et partager l'ensemble des informations clés liées aux dossiers communaux. WEDO est notamment utilisé pour :

- La préparation des séances entre les services et leur magistrat délégué ;
- La préparation des séances du CA et l'établissement des ordres du jour des séances ;
- La documentation des dossiers liés aux points inscrits à l'ordre du jour ;
- La rédaction et la validation des procès-verbaux ;
- La formalisation et la communication des décisions du CA à l'administration.

La plateforme permet ainsi à l'ensemble des membres du CA de recevoir, en amont des séances, tous les documents utiles à la prise de décision. L'utilisation de cet outil numérique contribue à la tenue de séances structurées et efficaces. De plus, les décisions du CA sont systématiquement documentées et traçables dans l'outil et les procès-verbaux des séances ainsi que les documents associés sont accessibles aux collaborateurs concernés, garantissant une circulation transparente et fluide de l'information. L'analyse

¹⁴ Au sein du canton de Genève, plusieurs communes de taille similaire à Satigny se sont, pour la plupart récemment, dotées d'un règlement pour cadrer l'organisation et le fonctionnement de leur CA, notamment les communes d'Avully, Bellevue, Céligny, Choulex, Dardagny et Laconnex.

des procès-verbaux des séances du CA tenues entre janvier et juin 2025 confirme en effet que les points traités en séance s'appuient sur des dossiers préparés en amont par l'administration et joints aux ordres du jour et aux procès-verbaux.

En outre, les flux de communication entre l'organe exécutif et son administration sont jugés satisfaisants par l'ensemble des personnes rencontrées par la Cour. Les membres du CA soulignent notamment la qualité de la préparation des dossiers discutés en séance, le respect des délais de transmission et l'apport positif de la plateforme dans la prise de décision et la communication des décisions. De leur côté, les chefs de service mettent en avant la qualité du suivi des décisions et la transparence permises par l'outil.

4.2. Des outils essentiels au pilotage d'une commune non utilisés par le CA (Constat 2)

Quel est le constat de la Cour ?

Bien que la commune dispose d'une réglementation interne et d'outils appropriés pour permettre au CA d'assurer la gestion courante de l'administration, la Cour constate que l'exécutif communal ne dispose pas encore d'outils pour assurer un pilotage optimal de l'administration.

Certains outils, essentiels pour assurer une conduite et une surveillance efficace des activités de l'administration, ne sont aujourd'hui pas mis en place au sein de la commune de Satigny :

- La commune ne dispose pas encore d'une stratégie formalisée - avec des objectifs, des valeurs cibles et des indicateurs de suivi - déclinée à l'échelle de l'administration ;
- Aucun processus de gestion des risques n'est établi ;
- Le SCI n'a fait l'objet d'aucune attention durant de nombreuses années. Aucun dispositif ne permet d'évaluer véritablement l'efficacité des contrôles ni de tenir le CA informé des résultats ;
- Enfin, le suivi budgétaire des projets d'investissements est insuffisant, car il ne permet pas au CA d'anticiper les situations susceptibles d'entraîner des dépassements avant leur survenance.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Le CA est responsable « d'administrer la commune » selon l'article 48 lettre a LAC, ce qui implique un devoir de pilotage et de contrôle. Les bonnes pratiques en matière de pilotage des entités publiques, telles que présentées dans le cadre d'auto-évaluation de la fonction publique¹⁵, soulignent notamment l'importance de :

- « Donner une orientation claire à l'organisation en développant la mission, la vision et les valeurs, en impliquant les parties prenantes (sous-critère 1.1.1) ;
- Développer la stratégie [communale] en définissant des priorités et des objectifs à long et à court termes, conformes à la vision et aux stratégies cantonales, nationales et internationales (sous-critère 2.2.1) ;
- Traduire les stratégies de l'organisation en plans, tâches et objectifs pertinents pour les unités et les individus (sous-critère 2.3.1) ;
- Communiquer les stratégies, les plans de performance et les résultats attendus/atteints de l'organisation en interne et à toutes les parties prenantes concernées (sous-critère 2.3.3) ;
- Surveiller et évaluer les performances de l'organisation à intervalles réguliers à tous les niveaux (départements, fonctions, charte organisationnelle) afin de contrôler l'efficacité, l'efficacité et les niveaux de mise en œuvre des stratégies (sous-critère 2.3.4) ».

¹⁵ Association CAF Suisse (2020) *Common Assessment Framework – Cadre d'auto-évaluation de la fonction publique en Suisse*, Neuchâtel.

La définition d'objectifs clairs à l'ensemble des niveaux d'une entité constitue par ailleurs un préalable essentiel à une gestion des risques efficace. À cet égard, le référentiel COSO¹⁶ définit l'évaluation des risques comme un « processus dynamique et itératif d'identification et d'analyse des risques susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs. [...] Pour pouvoir procéder à cette évaluation, il est nécessaire d'avoir préalablement défini des objectifs cohérents aux différents niveaux de l'entité. Le management spécifie des objectifs liés aux opérations, au reporting et à la conformité avec suffisamment de clarté pour pouvoir identifier et analyser les risques susceptibles d'affecter la réalisation de ces objectifs ».

Le SCI est l'outil par lequel une organisation peut maîtriser ses risques.

Illustration 1 :
Qu'est-ce qu'un SCI ?

Le COSO est un référentiel mondialement reconnu en matière de contrôle interne. Il définit le contrôle interne comme un processus mis en œuvre par le conseil d'administration, la direction et le personnel d'une organisation, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs relatifs à l'efficacité et l'efficience des opérations, à la fiabilité des informations financières et au respect des lois et règlements en vigueur. Le modèle du COSO fait reposer le SCI sur 5 piliers :

- *Environnement de contrôle* : fondement du contrôle interne à travers des valeurs éthiques, de transparence et d'intégrité, qui influencent et orientent l'organisation et son fonctionnement ;
- *Évaluation des risques* : identification et analyse régulière des risques pouvant nuire à la réalisation des objectifs de l'organisation ;
- *Activités de contrôle* : procédures et mesures mises en place pour limiter les risques et atteindre les objectifs ;
- *Information et communication* : diffusion d'informations fiables et accessibles en temps utile pour une prise de décision éclairée ;
- *Pilotage et surveillance* : suivi et ajustement du SCI pour assurer son efficacité dans le temps.

L'article 125 LAC fixe l'obligation pour une commune, par le biais de son CA, d'instituer un SCI. Celui-ci vise à « a) assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur ; b) assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations ; c) gérer les risques découlant de l'activité de l'entité » (art. 125, al. 2 LAC). En outre, « le système de contrôle interne respecte les principes de la proportionnalité du contrôle et de l'efficacité des moyens administratifs alloués au contrôle au regard des résultats escomptés » (art. 125, al. 3 LAC).

Tant le COSO que le guide de SCI de l'ACG¹⁷ se rejoignent sur la nécessité de mettre à jour et assurer un suivi régulier du SCI. Celui-ci ne doit pas être considéré comme un dispositif figé : les évolutions de l'environnement, de l'organisation ou du cadre légal sont susceptibles d'en affecter la pertinence. Des contrôles et des évaluations périodiques sont

¹⁶ Le COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) est le référentiel internationalement reconnu en matière de SCI et s'adapte à tous les types d'organisation – *Internal Control – Integrated Framework* (2013), COSO, New-York.

¹⁷ ACG (2011), *Guide du SCI des communes genevoises* Genève (avec une dernière mise à jour effectuée en 2017).

dès lors indispensables afin de garantir que le SCI demeure adapté aux missions et à la structure de la commune, efficace et aligné avec les objectifs.

L'absence des outils précités (une stratégie formalisée et déclinée en objectifs et indicateurs, un processus de gestion des risques et un SCI adapté et efficace) limite la capacité d'un CA à piloter l'administration de manière proactive et efficace en lien avec les objectifs fixés. Elle réduit également sa capacité à disposer d'une vision claire des risques susceptibles de compromettre l'atteinte de ces objectifs et à en assurer une maîtrise adéquate.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Une stratégie insuffisamment formalisée, déclinée et suivie

Sous la législature 2020-2025, aucun programme de législature, au nom du CA *in corpore*, n'a été adopté. En effet, la commune s'est limitée à la publication, dans son magazine communal, d'entretiens individuels avec les membres du CA pour aborder « leur » programme de législature.

Aujourd'hui, la Cour relève que la commune ne s'est toujours pas dotée d'un programme de législature, bien que l'article 2 du règlement du CA prévoit que « *l'action communale du CA est formalisée dans un programme de législature qui fixe les objectifs et les orientations politiques. Le CA vise à établir ce programme dans les 6 mois qui suivent la prestation de serment des membres du CA* ». Cependant, le CA travaille actuellement à l'élaboration d'un programme de législature qui permettra de donner une vision transversale aux actions de l'administration et définira des objectifs stratégiques. À ce stade, les objectifs ne sont pas déclinés en indicateurs ni associés à des valeurs cibles ou échéances.

Par ailleurs, la commune dispose d'une feuille de route détaillée sous la forme d'une présentation Powerpoint d'environ soixante diapositives afin de suivre de manière très opérationnelle les activités des services. Le document liste notamment les tâches à réaliser par les services en lien avec les projets en cours, les activités récurrentes et les objets soumis au CM. Toutefois, ce support se focalise sur des aspects opérationnels et n'établit pas de lien explicite avec les objectifs stratégiques de la commune. En outre, la densité des informations et le manque de lisibilité du document le rendent inadapté au suivi de l'atteinte des objectifs du programme de législature.

La Cour constate ainsi que le CA ne dispose pas d'un outil synthétique, par exemple un tableau de bord, lui permettant de suivre efficacement l'atteinte des objectifs de la commune. Or, un tel outil lui permettrait de piloter l'administration de manière proactive et cohérente en suivant régulièrement l'état d'avancement des objectifs, en identifiant rapidement les écarts et en agissant en temps utile.

Illustration 2 :

Les conséquences concrètes du manque d'un cadre stratégique clair

Deux projets d'investissements majeurs dans des infrastructures publiques ont dû être profondément réorientés plusieurs années après leur lancement, faute d'un lien fort avec les objectifs et les priorités de la commune et alors même que ces projets avaient fait l'objet de démarches préparatoires incluant des études de faisabilité et des votes de crédits par le CM :

- *La rénovation du centre sportif* : une étude « santé et bien-être » a été lancée en 2017 pour établir les besoins de la population en termes d'activités sportives et lieux de loisirs sur la commune. Un premier crédit d'étude de 500'000 F a été voté par le CM en septembre 2019 en vue du réaménagement du centre sportif. Un crédit d'étude supplémentaire de 350'000 F a été voté en septembre 2023. Ainsi, 850'000 F ont été dépensés en études et avant-projets. En novembre 2024, le CM a voté un crédit de réalisation de 15 millions F pour financer le nouveau centre sportif et de loisirs de la commune, incluant de nouveaux équipements sportifs (terrains de pétanque, *city stade*, etc.) et de détente (tables de pique-nique, clairière aménagée, etc.). Mais en septembre 2025, l'exécutif a émis de fortes réserves sur le projet et a, d'une part, limité les investissements à la rénovation des vestiaires, mais, a d'autre part, ajouté des infrastructures, qui n'étaient pas initialement prévues, tels qu'un deuxième terrain synthétique de football et la couverture des terrains de tennis.
- *L'aménagement du pôle Satigny gare* : en 2022, le service technique communal et les maîtres d'ouvrage mandataires ont élaboré un plan localisé de quartier (PLQ) et l'avant-projet des aménagements extérieurs du pôle Satigny gare en incluant un passage inférieur reliant les deux côtés de la gare. Des crédits d'étude ont été votés par le CM en mars 2025 (250'000 F pour le passage inférieur et 70'000 F pour l'insertion côté sud). Au moment de l'audit, près de 188'000 F avaient déjà été dépensés sur ce projet. Malgré le temps et le coût investi, le CA s'est positionné, en septembre 2025, contre la poursuite des études et de la réalisation du passage inférieur et le projet a été formellement suspendu.

Ainsi l'absence de lien explicite entre ces projets et les priorités des politiques publiques communales a conduit le CA, au fil du temps, à remettre en question leurs finalités, leur périmètre ou leurs modalités de réalisation. Une telle situation fragilise la pérennité des projets, accroît le risque de changements de cap au gré des évolutions politiques, peut être un facteur de démotivation des collaborateurs impliqués et compromet, *in fine*, l'utilisation efficiente des deniers publics.

Une gestion des risques insuffisante

La Cour constate qu'aucun processus structuré de gestion des risques n'est actuellement en place au sein de la commune, ni au niveau du CA, ni au niveau des services. Bien que des matrices des risques et contrôles aient été élaborées il y a une dizaine d'années pour certains domaines clés, tels que la conduite financière de la commune, les achats, les investissements, l'informatique ou encore les ressources humaines, ces matrices ne sont ni régulièrement mises à jour ni réellement utilisées pour gérer les risques.

En conséquence, les risques susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs de la commune ne sont ni identifiés de manière formelle, ni réellement suivis. Le CA ne dispose donc pas d'une vision claire des risques ni de leur niveau de maîtrise, qu'ils concernent les

priorités stratégiques de la commune ou les activités quotidiennes de l'administration. Cette situation limite la capacité du CA à anticiper et à prévenir les facteurs pouvant impacter l'atteinte de ses objectifs qui sont en cours de formalisation.

Un SCI n'ayant pas fait l'objet d'un suivi régulier pendant de nombreuses années

Le SCI a été mis en place au sein de la commune de Satigny en 2014. Il était constitué de matrices de contrôles, de logigrammes et de directives internes. Comme indiqué plus haut, les matrices de risques et contrôles n'ont pas systématiquement été mises à jour et restent souvent méconnues des collaborateurs et peu utilisées dans la pratique. Une nouvelle impulsion a été donnée au développement du SCI en 2021, en sollicitant l'aide d'un cabinet externe pour identifier les processus clés et mettre à jour le SCI. La commune a défini un concept de SCI en 2022 qui définit ce dernier comme « *l'ensemble des mesures décrétées par le CA et la secrétaire générale en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'activité de la commune* ». Les mesures correspondent aux différents niveaux de contrôle : global, informatique et procédures. De plus, le concept prévoit que les contrôles doivent être actualisés tous les ans et que leur efficacité soit également vérifiée annuellement. Par ailleurs, un « rapport SCI » doit être adressé au CA chaque année.

Cependant, ces éléments (actualisation, vérification annuelle et rapport annuel au CA) n'ont pas été mis en œuvre. Par conséquent, la Cour constate qu'aucun dispositif ne permet actuellement d'évaluer le fonctionnement et l'efficacité du SCI au sein de la commune. En outre, aucune information sur ce sujet ne remonte au CA, ce qui restreint sa capacité à exercer pleinement sa mission de surveillance et à utiliser le SCI comme outil de pilotage. Finalement, le SCI n'a jamais été considéré comme une priorité par le CA, son attention étant largement mobilisée par le développement de la commune et la conduite des grands projets d'investissements. Des ressources limitées ont été consacrées au contrôle interne et ce, malgré la croissance de l'administration communale sur ces dernières années.

La Cour relève toutefois qu'à partir du 1^{er} janvier 2026, des responsabilités formelles en matière de SCI, notamment l'élaboration et la mise à jour du SCI, la formation et la sensibilisation des collaborateurs au SCI, la mise en œuvre de tests d'efficacité des contrôles existants et la vérification ponctuelle du respect du SCI, ont été attribuées à l'unité chargée des finances et de l'informatique. Cette évolution, que la Cour salue, traduit la volonté de la commune de renforcer son SCI et d'en faire un outil dynamique.

Un suivi budgétaire insuffisant des projets d'investissement

La Cour constate que, bien que des points de situation sur les projets d'investissements soient régulièrement organisés entre les services et le conseiller d'administratif délégué, la commune ne s'est pas dotée de règles claires définissant le contenu, le niveau de détail et la fréquence des informations à transmettre au CA pour lui permettre de suivre la consommation budgétaire des projets.

À ce jour, la seule règle formalisée figure à l'article 9, alinéa 6, du règlement du CA, qui prévoit une information préalable au CA lorsque des actions sont susceptibles d'entraîner une modification organisationnelle ou budgétaire « *significative* », sans que cette notion ne soit explicitée. En l'absence de critères clairs et formalisés, la remontée d'informations au CA sur les dépassements budgétaires des projets est aujourd'hui laissée à l'appréciation

individuelle du chef de projet, ce qui entraîne des pratiques hétérogènes selon les services concernés et peut retarder l'annonce d'un dépassement.

Dans ce contexte, le CA ne dispose d'aucune assurance que les informations financières clés relatives aux projets lui sont communiquées en temps utile. Cette situation limite sa capacité à anticiper les risques, à prévenir les dépassements budgétaires et à mettre en œuvre des mesures correctives adaptées avant que les coûts ne s'envolent.

Illustration 3 :

Un cas concret de dépassement budgétaire annoncé tardivement

Dans le cadre d'un projet de construction d'infrastructures publiques, le chef de projet a attendu d'avoir une estimation fiable et stabilisée des coûts avant d'alerter le CA sur un éventuel dépassement. Cela a eu pour effet de retarder l'annonce du dépassement et quand ce dernier a finalement été porté à la connaissance du CA, il atteignait déjà 3,5 millions F, soit environ 10 % du coût total du projet d'investissement. Le CA s'est retrouvé confronté à une situation largement engagée, sans avoir pu disposer en amont des éléments nécessaires pour anticiper le dépassement, analyser les options possibles ou décider d'éventuelles mesures correctives en temps utile.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°1 :

Priorité :	Élevée ¹⁸
------------	----------------------

Formaliser, décliner et suivre la stratégie communale

Cette recommandation est liée au constat 2 « des outils essentiels au pilotage d'une commune non utilisés par le CA ».

La Cour recommande au **conseil administratif de la commune de Satigny** de finaliser la stratégie communale au moyen du programme de législature, puis d'en assurer la déclinaison opérationnelle au sein des services. Cette démarche suppose la définition d'objectifs mesurables, assortis de valeurs cibles, d'échéances et d'indicateurs de suivi. La mise en œuvre de la stratégie doit ensuite faire l'objet d'un suivi périodique par le conseil administratif.

Modalités possibles :

- Définir les objectifs stratégiques de Satigny et les intégrer dans le programme de législature 2025-2030 qui est en cours d'élaboration. Bien qu'aucune norme ou bonne pratique ne fixe de chiffre précis, un nombre limité d'objectifs (communément admis entre 3 et 7) permet à l'administration publique de se focaliser sur ses priorités et d'assurer une mise en œuvre efficace ;
- Adopter formellement le programme de législature, le communiquer aux collaborateurs et le publier sur le site internet de la commune ;
- Décliner au niveau opérationnel les objectifs stratégiques au sein des services en indicateurs mesurables, avec des valeurs cibles et des échéances. De la même manière que pour les objectifs stratégiques, il n'existe pas de normes ou bonnes pratiques sur le nombre d'indicateurs opérationnels à formuler, mais il est communément admis d'en fixer entre 3 et 5 par objectif ;
- Mettre en place un tableau de bord de suivi de l'état d'avancement des objectifs stratégiques qui contiendrait :
 - La liste des objectifs, leur catégorie (par exemple : développement durable, finances, mobilité, social, etc.) et leur niveau de priorité ;
 - Les indicateurs SMART¹⁹ associés aux objectifs avec des valeurs cibles, une échéance, un statut (conforme/à surveiller/non atteint) et l'évolution prévue ;
 - Les explications et les éventuelles mesures correctives prévues.
 - Il est également possible d'ajouter le service responsable de la mise en œuvre, la liste des actions ainsi que le budget et les ressources utilisées.
- Organiser au minimum un point de situation annuel devant le CA sur l'état d'avancement des objectifs ;
- Le cas échéant, prendre des mesures pour s'assurer de l'atteinte des objectifs.

¹⁸ La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre permettra d'améliorer significativement la gouvernance de la commune et contribuera à la fixation des objectifs stratégiques et opérationnels et au suivi de leur atteinte. Elle dotera le CA d'outils pour renforcer sa capacité de pilotage des activités de l'administration.

¹⁹ Un indicateur SMART est Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste et Temporellement défini.

Livrables :

- Programme de législature 2025-2030 adopté par le CA qui intègre la vision pour la commune et les objectifs stratégiques ;
- Liste des objectifs des services incluant les indicateurs, les valeurs cibles et les échéances ainsi que le lien avec les objectifs stratégiques et les plans d'action ;
- Tableau de bord (ou équivalent) permettant au CA d'assurer le suivi périodique de l'atteinte des objectifs ;
- Procès-verbaux des séances du CA traitant du suivi des objectifs.

Avantages attendus :

- Une vision partagée et claire des priorités communales et des résultats attendus ;
- Un pilotage stratégique plus proactif et réactif par le CA ;
- Une meilleure traçabilité et transparence des progrès réalisés par l'administration.

Recommandation 1 : ☒ acceptée ☐ refusé

Position du conseil administratif :

Comme relevé dans le rapport, l'élaboration d'un programme de législature est en cours de finalisation, projet initié avant la venue de la Cour des Comptes. La recommandation de cette dernière vient conforter l'analyse déjà menée par le Conseil administratif.

Recommandation n°2 :

Priorité :	Élevée ²⁰
------------	----------------------

Mettre en place un dispositif de gestion des risques et de surveillance du SCI

Cette recommandation est liée au constat 2 « des outils essentiels au pilotage d'une commune non utilisés par le CA ».

La Cour recommande au **conseil administratif de la commune de Satigny** de se doter d'un dispositif formalisé de gestion des risques et de surveillance du SCI. Il s'agit notamment d'identifier les risques majeurs de la commune, de mettre en place des contrôles permettant de gérer ces risques et d'effectuer un suivi de l'efficacité de ces contrôles.

Modalités possibles :

- Identifier les risques majeurs de la commune en prenant en compte les objectifs stratégiques et opérationnels (cf. *recommandation 1*) ;
- Compléter et mettre à jour les matrices de risques et de contrôles existantes ainsi que la réglementation interne ;
- Sensibiliser les collaborateurs de l'administration à la gestion des risques et à l'importance du SCI ;
- Mettre en place des vérifications périodiques de l'efficacité des contrôles clés ;
- Présenter annuellement au CA un état de la maîtrise des risques et de l'efficacité du SCI.

Ces différentes modalités s'inscrivent pleinement dans les nouvelles tâches attribuées à l'unité finance et informatique.

Livrables :

- Liste actualisée des risques de la commune ;
- Matrices de risques et de contrôles complétées et mises à jour ;
- Supports de communication à destination des collaborateurs ;
- Plan des vérifications périodiques de l'efficacité des contrôles et le résultat des contrôles ;
- Procès-verbaux des séances du CA traitant de la gestion des risques et du SCI.

Avantages attendus :

- Une vision globale, structurée et actualisée des risques de la commune ;
- Un niveau de maturité plus élevé du SCI ;
- Une réduction des risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels ;
- Un renforcement du pilotage des activités de la commune par le CA.

²⁰ La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre permettra une meilleure maîtrise des risques de la commune et contribuera à un pilotage plus efficace des activités de l'administration.

Recommandation 2: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du conseil administratif :

Le Conseil administratif a de longue date accordé une attention particulière à cette thématique, comme en attestent l'existence du SCI actuel et la nouvelle impulsion donnée depuis 2021. Cela étant, le constat demeure que, sans l'allocation de ressources spécifiquement dédiées, il est difficile d'en assurer une mise à jour régulière. Ainsi, comme indiqué dans le rapport, des ressources humaines supplémentaires ont été allouées dès le 1^{er} janvier 2026 afin de renforcer la gestion des risques et la surveillance du SCI.

Recommandation n°3 :

Priorité :	Moyenne ²¹
------------	-----------------------

Définir plus précisément les modalités de suivi budgétaire des projets d'investissement

Cette recommandation est liée au constat 2 « des outils essentiels au pilotage d'une commune non utilisés par le CA ».

La Cour recommande au **conseil administratif de la commune de Satigny** de clarifier et renforcer les modalités de suivi budgétaire des projets d'investissement de manière à disposer d'informations complètes, fiables et communiquées en temps opportun.

Modalités possibles :

- Identifier les projets clés nécessitant un suivi budgétaire renforcé par le CA, par exemple, en raison de leur importance financière, de leur complexité ou de leur enjeu stratégique ;
- Définir la nature, le niveau de détail, la périodicité et le format des informations à transmettre au CA pour les projets identifiés comme clés. Il s'agira au minimum :
 - De considérer les données financières clés (les dépenses réalisées, l'estimation des dépenses restantes, la comparaison avec le budget), l'état d'avancement, le respect de délais, les risques (financiers, techniques, contractuels, réglementaires, environnementaux, organisationnels, etc.) et les éventuels arbitrages attendus au niveau du CA ;
 - De fixer la fréquence du reporting (par exemple tous les trimestres) et des seuils d'alerte déclenchant une information immédiate au CA (par exemple 5 % d'écart au budget, retard de plus de 3 mois, etc.) ;
 - De spécifier le format du reporting (par exemple une fiche standardisée par projet reprenant les informations précitées) ;
- Développer un tableau de bord synthétique qui reprend l'ensemble des projets clés avec le budget, les dépenses à date et estimées, le pourcentage d'avancement, le statut (conforme, vigilance, alerte) et les éventuels points d'attention.

Livrables :

- Règles de suivi budgétaire formalisées dans une directive (ou autre document) ;
- Fiche standardisée d'informations des projets identifiés comme clés ;
- Tableau de bord de suivi des projets d'investissement par le CA.

Avantages attendus :

- Une harmonisation des pratiques de suivi budgétaire des projets d'investissement au sein de l'administration ;
- Une meilleure anticipation et prévention des dépassements budgétaires ;
- Un pilotage budgétaire plus proactif, structuré et maîtrisé par le CA.

²¹ La priorité de cette recommandation est moyenne, car le suivi des projets d'investissement existe déjà au sein de la commune, mais sa mise en œuvre permettra de renforcer et standardiser le suivi budgétaire des projets et donnera un nouvel outil au CA pour piloter plus efficacement la commune et contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses.

Recommandation 3: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du conseil administratif :

Plusieurs démarches sont déjà en cours afin de répondre à cette recommandation comme la rédaction de directives relatives à la gestion des dépassements d'investissement ainsi que l'élaboration de tableaux de bord de suivi.

4.3. Absence d'un cadre définissant des valeurs éthiques et gestion des liens d'intérêts insuffisante (Constat 3)

Quel est le constat de la Cour ?

L'environnement éthique et la gestion des liens d'intérêts sont un sujet sensible au sein d'une petite commune telle que Satigny, compte tenu de la proximité naturelle des élus avec les habitants. Or, la Cour constate que la commune de Satigny ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'instruments lui permettant de contribuer à un environnement éthique clair, formalisé et incarné par ses élus et ses collaborateurs.

Au-delà de l'absence d'une charte éthique ou d'un document similaire permettant de définir et de communiquer ses valeurs et ses principes éthiques, la commune n'a pas non plus mis en place une gestion appropriée des liens d'intérêts. Plus particulièrement, la Cour relève l'absence d'une définition des notions de liens et de conflit d'intérêts, ainsi que des mesures à prendre pour prévenir et traiter les cas problématiques. Aujourd'hui, l'identification et le traitement des liens d'intérêts ne sont pas systématisés et reposent principalement sur l'appréciation individuelle des élus et des collaborateurs. Cette situation accroît le risque de conflits d'intérêts, qu'ils soient réels, apparents ou potentiels.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Un environnement éthique approprié, c'est-à-dire reposant sur des règles claires et explicites, sur un *leadership* exemplaire et sur une sensibilisation continue, est essentiel au sein d'une commune. Il permet notamment de renforcer l'environnement de contrôle, qui est une composante essentielle du SCI selon le COSO : « *L'environnement de contrôle englobe l'intégrité et les valeurs éthiques de l'organisation* ». Cette notion d'environnement de contrôle est également reprise dans le guide du SCI de l'ACG, qui rappelle l'importance, pour une commune, d'avoir une culture organisationnelle appropriée au travers de « *l'intégrité, l'éthique, la compétence du personnel, la philosophie des autorités et des cadres, le style de management et enfin la politique de délégation des responsabilités, d'organisation et de formation* ». Ainsi, définir et clarifier les principes et les valeurs éthiques d'une collectivité publique est primordial afin d'offrir aux élus et aux collaborateurs des repères précis pour guider leurs comportements et leurs décisions ainsi que pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts.

En outre, un environnement éthique fort contribue également à garantir des pratiques conformes aux exigences légales, notamment en matière de gestion des liens d'intérêts :

- L'article 23 LAC impose aux membres du CA de s'abstenir d'intervenir ou de voter lors des séances du CM et des commissions concernant un objet où ils ont un intérêt personnel direct, tandis que l'article 47, alinéa 2 LAC interdit explicitement aux membres d'un CA d'être fournisseurs ou prestataires de la commune durant leur mandat (« *Les membres du conseil administratif ne doivent être, notamment par l'entreprise dont ils sont propriétaires ou dans laquelle ils exercent une influence sensible, ni fournisseurs de la commune ou chargés de travaux ou de mandats pour le compte de cette dernière et des institutions qui en dépendent* ») ;
- L'article 15 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, (LPA, E 5 10) définit en effet les situations dans lesquelles les membres des autorités

administratives doivent se récuser lorsqu'ils rendent des décisions au sens de la loi précitée²².

Enfin, l'environnement éthique revêt une importance particulière pour une petite commune comme Satigny, caractérisée par des liens étroits entre les milieux politiques, agricoles et associatifs. En plus d'exposer la commune à des risques accrus de conflits d'intérêts, une gestion insuffisante des liens d'intérêts peut nuire à la réputation et à la crédibilité de la commune, tant en interne qu'auprès de ses partenaires externes ou des habitants.

Ce qui appuie le constat de la Cour

L'absence d'un cadre éthique clair, complet et formalisé

La Cour relève que les valeurs de la commune sont listées dans différents documents. Par exemple, le règlement du CA adopté le 29 juillet 2025 mentionne les valeurs éthiques que doivent respecter ses membres (art. 2, al. 3 « *les membres du CA agissent avec intégrité, objectivité, impartialité, dignité, et ancrent les valeurs essentielles de la gouvernance locale* »). En outre, le statut du personnel, à son article 5, liste les « *valeurs qui caractérisent la commune et son engagement vis-à-vis de ses collaborateurs* » : compétences, respect et dynamisme. Ces différentes valeurs ne sont pas reprises dans un document de référence, tel qu'une charte éthique ou un code de déontologie ou de bonne conduite, permettant de définir et communiquer l'ensemble de ces principes éthiques à l'ensemble des élus, conseillers municipaux inclus, et aux membres du personnel. La charte éthique figure pourtant parmi les instruments clés présentés dans le guide SCI de l'ACG pour formaliser et diffuser les principes et valeurs éthiques au sein d'une commune, en promouvant, par exemple, le respect des lois, la primauté de l'intérêt public, les valeurs du service public ou encore la prévention de toute forme de discrimination. Cette charte éthique doit être connue des élus et des collaborateurs dès leur entrée en fonction et ils doivent s'engager formellement à la respecter.

En l'absence d'un tel outil, les actions de communication, voire de sensibilisation aux règles et principes éthiques, restent limitées au sein de la commune de Satigny, même si elles existent partiellement, notamment dans le cadre de formations internes²³. Or, il apparaît fondamental que ces principes éthiques soient rappelés de manière claire à intervalles réguliers. La commune de Satigny se prive ainsi d'un levier essentiel pour accompagner et guider les actions de tous dans le respect de leurs obligations légales et déontologiques.

²² Art. 15 LPA : « ¹ Les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser : a) s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire ; b) s'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au troisième degré inclusivement en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, par partenariat enregistré, ou mènent de fait une vie de couple ; c) s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire ; d) s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité. ² Les membres du Conseil d'État ou d'un exécutif communal n'ont pas à se récuser dans les affaires non contentieuses concernant des personnes morales, organes ou autorités à l'administration desquels ils appartiennent en qualité officielle ».

²³ Une formation introductive a été dispensée par l'ACG aux conseillers administratifs nouvellement élus à leur entrée en fonction, mais les questions liées à l'éthique ou la gestion des liens d'intérêts n'y sont que brièvement abordées. Les valeurs et principes de l'administration sont rappelés de manière indirecte aux collaborateurs, par exemple lors de formations relatives à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ou à la loi sur l'égalité et la lutte contre les discriminations liées au sexe et au genre.

Illustration 4 :

Exemples de chartes éthiques adoptées par d'autres communes genevoises

La Cour a identifié plusieurs communes genevoises ayant adopté une charte éthique, un code de déontologie ou un document équivalent. Bien que ces exemples concernent le plus souvent des communes de taille plus importante que Satigny, ils constituent des références concrètes et intéressantes quant aux outils pouvant être mis en place.

Par exemple, la **commune de Bellevue**, de taille comparable à Satigny, a adopté le 30 avril 2024 un code de bonne conduite et d'éthique des élus, destiné aux membres et publié sur son site internet²⁴. Ce document définit les valeurs et principes devant guider les élus dans l'exercice de leur mandat. Il met l'accent sur le respect de principes fondamentaux tels que les valeurs humaines, l'écoute, le respect, l'intégrité ainsi que la responsabilité. Le code souligne notamment l'importance de la collégialité et la primauté de l'intérêt public dans toute prise de décision.

À titre d'exemple complémentaire, la **Ville de Lancy** a adopté, en février 2014, une charte éthique, publiée sur son site internet, et destinée à l'ensemble du personnel municipal²⁵. Ce document définit les valeurs et principes devant guider les collaborateurs dans l'exercice de leurs fonctions, en s'appuyant sur quatre familles de valeurs de la fonction publique : les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs éthiques et les valeurs liées aux personnes. La charte met notamment l'accent sur la primauté de l'intérêt public en toute circonstance et sur l'obligation d'éviter tout conflit d'intérêts, qu'il soit réel, apparent ou potentiel. La charte prévoit également l'engagement du CA à créer des conditions de travail fondées sur le respect, la tolérance et l'absence de toute discrimination.

Une gestion lacunaire des liens d'intérêts

La gestion des liens et des conflits d'intérêts au sein de la commune de Satigny est aujourd'hui insuffisante. Faute d'une directive ou procédure, l'identification des liens d'intérêts et le traitement des éventuels conflits d'intérêts reposent principalement sur l'appréciation individuelle. Cette situation engendre un manque d'orientation et favorise des pratiques hétérogènes : certaines récusations peuvent être décidées sans qu'une obligation ne le justifie, tandis que, dans d'autres situations, la récusation qui serait attendue n'est pas réalisée. Cela est d'autant plus problématique que la Cour a pu constater, au travers des alertes reçues et des entretiens qu'elle a menés, que la perception de conflits d'intérêts et de situations problématiques est très marquée au sein de l'administration satignote.

Bien que le règlement du CA du 29 juillet 2025 évoque les notions d'incompatibilité et de conflit d'intérêts de ses membres, cela reste insuffisant pour garantir une gestion rigoureuse et efficace des liens d'intérêts. Ce règlement ne s'adresse qu'aux membres du

²⁴ Code de bonne conduite et d'éthique des élus de la commune de Bellevue (LC 06 112), 30 avril 2024, disponible librement sur son site internet : https://www.mairie-bellevue.ch/docn/5493655/240430_LC_06_112_Code_de_bonne_conduite_et_d%27%C3%A9thique_%C3%A9lus.pdf.

²⁵ Charte éthique de la Ville de Lancy, février 2014, disponible librement sur son site internet : https://www.lancy.ch/sites/default/files/documents/administration/charte_ethique_-_sci.pdf.

CA alors que la gestion des liens d'intérêts concerne également le personnel communal et, en particulier, les collaborateurs impliqués dans des processus sensibles tels que les achats ou le recrutement. La commune n'a en effet pas formellement défini ce qu'est un lien d'intérêt, un conflit d'intérêts ou encore les mesures à mettre en œuvre en cas de survenance d'un tel conflit. Les notions de conflits d'intérêts réels, apparents et potentiels ne sont pas mentionnées dans la réglementation interne alors que ces distinctions sont essentielles pour une évaluation appropriée et homogène des situations. De même, le cadre établi par la commune n'aborde pas la question des différents types de conflits d'intérêts qui peuvent exister (liés à des avantages matériels, l'accès à l'information, à la recherche d'influence ou encore la participation à une organisation externe) ou les modalités d'annonce et de signalement des situations problématiques.

De plus, plusieurs outils essentiels pour gérer efficacement les liens d'intérêts et prévenir les conflits font actuellement défaut. Par exemple, il n'existe ni obligation de déclaration des liens d'intérêts, ni registre dédié, ni mécanisme de mise à jour périodique de ces liens d'intérêts. Ainsi, en cours de législature, la déclaration de nouveaux liens d'intérêts repose uniquement sur l'initiative personnelle des élus ou des collaborateurs. En outre, l'absence de procédures claires de contrôle et de suivi réduit la transparence, augmente le risque de ne pas détecter des situations problématiques et peut contribuer à diminuer la confiance dans l'administration.

Illustration 5 :

Les conséquences concrètes d'un cadre éthique et d'une gestion des liens d'intérêts insuffisants

La Cour a identifié, lors de ses travaux, un cas concret de non-conformité à l'article 47 LAC. Pour rappel, selon cette disposition légale, un membre du CA ne doit pas être fournisseur ou chargé de travaux ou de mandats pour la commune au travers de sa propre entreprise ou d'une entreprise dans laquelle il exerce une influence sensible. Or, un membre du CA de la précédente législature 2020-2025 s'est retrouvé, à plusieurs reprises, en situation de fournir des biens à la commune via une entreprise dont il était propriétaire, puis étroitement lié. Bien que les montants dépensés par la commune soient limités (environ 7'000 F sur l'ensemble de la législature), cette situation constitue un non-respect de la LAC et met en lumière un comportement éthique inapproprié alors que les membres du CA se doivent d'être exemplaires dans leurs actions.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°4 :

Priorité :	Moyenne ²⁶
------------	-----------------------

Adopter une charte éthique (ou un document similaire)

Cette recommandation est liée au constat 3 « absence d'un cadre définissant des valeurs éthiques et gestion des liens d'intérêts insuffisante ».

La Cour recommande au **conseil administratif de la commune de Satigny** d'adopter une charte éthique (ou un document équivalent) afin de définir formellement et de communiquer les valeurs et principes éthiques que tous les élus et collaborateurs doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions.

Modalités possibles :

- Définir les valeurs éthiques promues par la commune ;
- Formaliser ces valeurs dans un document (charte éthique, code de déontologie, code de bonne conduite ou directive). L'ACG a, par exemple, mis à disposition un modèle de charte éthique dans son guide pratique du SCI ;
- Assurer la diffusion et l'accessibilité du document auprès de l'ensemble des collaborateurs et des membres du CA et du CM. Évaluer la possibilité de publier ce document sur le site internet de la commune ;
- Envisager la signature systématique du document par les élus et les collaborateurs au moment de leur arrivée ;
- Communiquer régulièrement sur les enjeux éthiques et organiser, le cas échéant, des actions de sensibilisation.

Livrables :

- Charte éthique (ou d'un document équivalent) et sa publication sur le site internet de la commune ;
- Supports des actions de communication et de sensibilisation.

Avantages attendus :

- Un renforcement de l'environnement de contrôle, élément fondamental du SCI ;
- Une réduction des risques de non-respect des exigences légales ;
- Une meilleure sensibilisation des élus et collaborateurs aux valeurs et principes devant guider leur comportement.

²⁶ La priorité de cette recommandation est moyenne, car les grands principes éthiques apparaissent déjà dans plusieurs documents de la commune et qu'il s'agit surtout de les formaliser dans un document-cadre et de faire un rappel aux élus et aux collaborateurs.

Recommandation 4: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du conseil administratif :

Le Conseil administratif en prend note et s'inscrit pleinement dans une démarche de bonnes pratiques. À ce titre, une charte éthique sera élaborée.

Recommandation n°5 : Renforcer la gestion des liens d'intérêts

Priorité : Très élevée²⁷

Cette recommandation est liée au constat 3 « absence d'un cadre définissant des valeurs éthiques et gestion des liens d'intérêts insuffisante ».

La Cour recommande au **conseil administratif de la commune de Satigny** de mieux gérer et contrôler les liens d'intérêts des élus ainsi que ceux des collaborateurs participant à des processus sensibles tels que les recrutements ou les achats. Pour cela, il est nécessaire de définir formellement les notions de liens et conflits d'intérêts et de mettre en place des outils permettant d'identifier et de gérer plus efficacement ces liens d'intérêts.

Modalités possibles :

- Établir une directive (ou document similaire) relative à la gestion des liens et conflits d'intérêts, qui devra inclure au minimum :
 - La définition des notions de liens et des conflits d'intérêts en distinguant les cas réels, potentiels et apparents. Pour cela, s'inspirer des principes définis par le service des affaires communales dans son vademecum des conseillers administratifs des communes genevoises ;
 - L'obligation, pour les membres du CA, de déclarer immédiatement tout nouveau lien d'intérêt survenant en cours de législature ;
 - Les mesures à appliquer en cas de conflit d'intérêts, incluant les modalités de récusation (par exemple : le retrait des décisions et/ou des discussions), l'accès restreint à la documentation, etc. ;
- Tenir un registre des liens d'intérêts des membres du CA et du CM et l'actualiser dès que nécessaire et au minimum une fois par année. Envisager la publication de ce registre sur le site internet de la commune ;
- Mettre en place une déclaration périodique d'impartialité (ou d'absence de liens d'intérêts) pour les membres du CA et les collaborateurs impliqués dans des processus sensibles (recrutement, attribution de marchés publics). Pour cela, il est possible de s'inspirer des pratiques de la Confédération²⁸ qui impose à ses collaborateurs de signer annuellement une déclaration selon laquelle ils n'entretiennent pas de relations avec les candidats ou les soumissionnaires ou alors de faire signer une telle déclaration uniquement lorsque la situation l'exige ;
- Communiquer régulièrement sur la gestion des liens d'intérêts et organiser, si nécessaire, des campagnes de sensibilisation.

Livrables :

- Directive (ou autre document similaire) sur la gestion des liens d'intérêts ;
- Registre de liens d'intérêts des membres du CA et du CM et son éventuelle publication sur le site internet de la commune ;
- Formulaire de déclaration d'absence de liens d'intérêts ;
- Éventuels supports de formation.

²⁷ La priorité de cette recommandation est très élevée, car sa mise en œuvre permettra de réduire fortement les risques liés aux conflits d'intérêts et de mieux maîtriser le risque d'image. Cela permettra également d'améliorer la gouvernance de la commune.

²⁸ Modèle de déclaration d'impartialité, Conférence des achats de la Confédération, 2024, disponible sous : <https://www.bkb.admin.ch/fr/declarations-dimpartialite>.

Avantages attendus :

- Un processus de gestion des liens d'intérêts plus rigoureux et efficace avec une anticipation des situations sensibles et la prise de mesures avant l'apparition de conflits d'intérêts ;
- Une réduction des risques de conflits d'intérêts (réels, potentiels, apparents) ;
- Une diminution de la perception de conflits d'intérêts au sein de la commune ;
- Le respect des dispositions légales.

Recommandation 5 : ☒ acceptée ☐ refusée

Position du conseil administratif :

Le Conseil administratif en prend note et s'inscrit pleinement dans une démarche de bonnes pratiques. À ce titre, des listes d'intérêts seront mises en place.

4.4. Une analyse de la pertinence de l'achat insuffisamment formalisée (Constat 4)

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que, malgré un processus d'établissement du budget rigoureux, l'analyse du besoin au moment de l'achat est insuffisamment formalisée. La commune n'a pas mis en place un processus standardisé pour analyser le bien-fondé de l'achat avant d'engager la dépense. En effet, les directives internes n'abordent pas cette notion d'analyse de la pertinence de l'achat, étape pourtant fondamentale pour garantir la bonne utilisation des fonds publics. En pratique, la justification des achats repose principalement sur la présence d'un montant dans un budget établi plusieurs mois à l'avance.

Pourquoi ce constat est-il important ?

L'expression du besoin constitue la première étape du processus achat, mais également la plus importante. Une analyse rigoureuse des besoins est un préalable indispensable à un achat efficace, c'est-à-dire à un achat qui répond à un besoin réel, au meilleur rapport qualité-prix, au bon moment, tout en respectant le budget. La formalisation de cette analyse permet de s'assurer concrètement de la bonne utilisation des fonds publics. Le guide du SCI de l'ACG propose d'ailleurs une « *check-list* de l'analyse des besoins » pour s'assurer que l'achat est indispensable, qu'il répond à un besoin réel et qu'il s'inscrit bien dans les objectifs de la commune.

En outre, l'analyse des besoins constitue également une aide pour déterminer le marché et respecter la réglementation sur les marchés publics. À cet égard, le guide sur les marchés publics TRIAS²⁹ consacre une section spécifique à l'analyse des besoins, soulignant notamment l'importance d'identifier, puis de définir précisément le besoin, aussi bien au niveau de l'objet du marché (type, exigences, qualité, quantité) que de ses modalités d'exécution (lieu, délai).

Ce qui appuie le constat de la Cour

Un processus d'établissement du budget rigoureux

La Cour relève positivement que la commune s'est dotée d'un processus rigoureux pour l'élaboration de son budget annuel. Chaque service est responsable d'établir son budget de l'année, détaillé par ligne budgétaire et formalisé dans un document *Excel* nommé « pages jaunes ». Ces « pages jaunes » sont ensuite discutées lors du séminaire dédié au budget auxquels participent le conseiller administratif en charge des finances, la secrétaire générale et son adjoint, ainsi que les chefs de service et de projet. Le budget consolidé détaillé est ensuite validé par le CA, puis discuté en commissions du CM et finalement approuvé par le CM.

²⁹ Le guide pour les marchés publics TRIAS (disponible sur le site internet <https://www.trias.swiss/fr/>) est un outil collaboratif conçu pour aider les responsables des achats des communes, des villes, des cantons et de la Confédération à mettre en pratique le nouveau droit des marchés publics (AIMP 2019).

L'inexistence, dans les directives internes, de l'étape d'analyse de la pertinence de l'achat

Si la commune dispose d'un processus budgétaire bien structuré, celui-ci ne remplace pas l'étape essentielle de l'analyse du bien-fondé de l'achat. La Cour constate que les directives internes ne prévoient aucune règle spécifique concernant l'analyse et la formalisation du besoin avant l'engagement de la dépense. Or, la vérification du besoin est pourtant un contrôle clé du processus achat pour s'assurer que l'achat envisagé est utile et éviter les dépenses inappropriées.

À l'heure actuelle, les directives mettent principalement l'accent sur l'approbation des factures. Cependant, la pertinence et l'efficacité des contrôles sur les factures restent limitées étant donné qu'ils interviennent à la fin du processus, après la délivrance du bien ou du service. En outre, les devis et les bons de livraison sont rarement intégrés et joints à la facture dans OPALE, ce qui rend difficile la comparaison entre la commande initiale et la facture reçue. Sur 20 dossiers testés, seules 2 factures étaient accompagnées du devis et/ou du bon de livraison.

L'absence d'un formulaire d'analyse du besoin

Aucun outil, comme une fiche d'analyse du besoin ou une *check-list*, n'a été mis en place au sein de la commune pour encadrer l'analyse de la pertinence de l'achat et harmoniser les pratiques entre les services. À l'heure actuelle, la justification d'un achat repose principalement sur l'existence d'une ligne dans le budget. Or, les « pages jaunes » ne constituent pas formellement une analyse de besoin. Il n'y a aucune information sur le contexte et l'objectif de la dépense, le lien avec la politique publique et les objectifs poursuivis, les caractéristiques recherchées, les éventuelles contraintes, les autres solutions possibles, etc. Ainsi il est difficile de comprendre clairement les motivations de l'achat ou le bien-fondé du recours à un prestataire externe juste en examinant les documents du budget. Les tests de détail réalisés confirment ce constat : sur 20 dossiers d'achat examinés, 8 montrent une formalisation insuffisante de l'expression du besoin.

4.5. Un respect non systématique des règles établies sur les achats (Constat 5)

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour a constaté, au travers de ses tests de détail, plusieurs lacunes dans la gestion des achats de la commune, en particulier concernant le respect des règles internes et de la réglementation sur les marchés publics :

- Des achats ont été effectués sans mise en concurrence ;
- Des dépenses n'ont pas été engagées en comptabilité au moment de la commande ;
- Des commandes ont été passées sans l'ensemble des validations requises ;
- Les contrats sont insuffisamment suivis.

En revanche, la Cour a noté avec satisfaction que toutes les factures analysées dans les tests de détail, sans exception, ont été dûment validées dans le logiciel comptable OPALE selon le circuit d'approbation défini au sein de la commune.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Tous les collaborateurs de l'administration communale doivent respecter l'ensemble des règles fixées en matière d'achat, que ce soit la réglementation sur les marchés publics ou les règles internes fixées par la commune. Tout écart aux règles peut entraîner une mauvaise utilisation des fonds publics (par exemple une dépense non justifiée) et expose la commune à un risque de dégât d'image et à une perte de confiance de ses habitants.

Plus particulièrement :

- Une correcte délimitation du marché constitue un préalable indispensable au respect de la législation sur les marchés publics. Sans elle, les montants des marchés peuvent être sous-estimés et les mauvaises procédures d'attribution sont utilisées. Au-delà des aspects de non-conformité et des risques de recours auxquels l'administration s'expose, la correcte délimitation des marchés et la mise en concurrence des fournisseurs permettent une meilleure utilisation des fonds publics en favorisant l'obtention d'offres plus avantageuses économiquement et qualitativement. Elle contribue également à une meilleure allocation des ressources internes, notamment par l'identification de besoins similaires pouvant faire l'objet de procédures centralisées plutôt que de démarches isolées par service.
- L'engagement financier des dépenses dans la comptabilité est important, car il permet une meilleure maîtrise des dépenses avec un suivi en continu de la consommation budgétaire.
- Il est primordial que toutes les commandes soient systématiquement validées par deux personnes selon le principe de la séparation des tâches afin d'éviter les erreurs et les fraudes.
- Le contrat est un document indispensable qui permet de poser un cadre juridique précis et prévenir les litiges. Une gestion inefficace des contrats peut entraîner des conséquences négatives pour l'administration, telles que des dépenses devenues inutiles.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Une mise en concurrence non systématique

La Cour constate que, bien que la mise en concurrence des fournisseurs soit strictement encadrée par la réglementation sur les marchés publics et par des règles internes complémentaires, celle-ci n'est pas systématiquement mise en œuvre par la commune :

- La directive communale sur les engagements financiers impose aux services l'obtention de trois offres ou devis pour tout achat supérieur à 20'000 F. Or, sur les 14 achats dépassant ce montant testés par la Cour, 4 achats n'ont pas fait l'objet d'une telle mise en concurrence.
- Le RMP prévoit que les marchés de services compris entre 150'000 F et 250'000 F soient attribués par une procédure sur invitation et que les marchés de services dès 250'000 F soient attribués par une procédure ouverte. Or, la Cour a identifié 3 marchés qui ont été passés en procédure de gré à gré alors que ces seuils avaient été dépassés et qu'aucune exception (admissible dans certains cas, voir article 15 RMP) n'a été publiée.

Illustration 6 :

Exemples de cas de non-respect de la réglementation sur les marchés publics

Les tests de détail réalisés par la Cour ont notamment mis en évidence :

- Plus de 500'000 F ont été dépensés, depuis 2020, pour des prestations de conseil en finances et comptabilité auprès d'une même fiduciaire, sans qu'un appel d'offres ouvert n'ait été lancé et sans publication d'exception ;
- Plus de 400'000 F ont été versés, depuis décembre 2022, pour des prestations d'assistance à maître d'ouvrage à un même mandataire sur le même projet, sans appel d'offres ouvertes et sans publication d'exception ;
- Plus de 172'000 F seront dépensés sur 4 ans auprès d'une entreprise pour l'entretien des installations de chauffage sans être passé par un appel d'offres sur invitation ou par la publication d'une exception.

Ces exemples illustrent une mauvaise délimitation des marchés et un non-respect de la réglementation (cf. constat 5), découlant notamment de lacunes dans la définition initiale du besoin (cf. constat 4).

Des dépenses non engagées en comptabilité

La Cour constate que les dépenses ne sont pas systématiquement engagées dans le système comptable³⁰ et cela en contradiction avec les règles internes. En effet, la directive sur les engagements financiers prévoit que toute commande supérieure à 500 F sur le budget de fonctionnement ainsi que toute dépense dès 1 F sur le budget d'investissement, doit faire l'objet d'un engagement dans OPALE. Or, pour 9 des 20 dossiers d'achat testés par la Cour, les dépenses n'avaient pas été engagées en comptabilité. Cette situation limite

³⁰ Engager une dépense dans le système comptable consiste à réserver une partie du budget au moment de la commande et avant le paiement de la facture. Cela garantit que les fonds nécessaires sont disponibles avant d'effectuer l'acte d'achat et cela facilite également le suivi budgétaire.

fortement la capacité de la commune à assurer une traçabilité fiable et complète de ses engagements financiers et avoir une bonne visibilité sur la consommation de son budget.

Des commandes pas toujours approuvées conformément aux règles établies

La commune a clairement défini des limites de dépenses par fonction. Ainsi, selon les montants concernés, les commandes doivent être approuvées par les différents niveaux hiérarchiques mentionnés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 5 : Limites financières en francs

Fonction	Montant (en F)
Réceptionniste	1'000
Assistante administrative	10'000
Responsable d'unité	20'000
Chef de projet	25'000
Chef de service	50'000
Secrétaire général	50'000
Membre du CA	100'000
Deux membres du CA	Au-delà 100'000

Source : Tableau des limites financières de la commune valable dès le 01.01.2024

Or, la Cour a constaté, au travers de son test de détail, que certaines commandes ont été passées sans obtenir les signatures exigées par les règles internes. Sur 17 dossiers d'achats pour lesquels un devis était requis, 5 n'ont pas été formellement approuvés par le bon niveau hiérarchique requis.

Des contrats insuffisamment suivis

Bien que la commune dispose d'une directive sur les contrats précisant que chaque contrat doit faire l'objet d'un échéancier structuré précisant les actions à réaliser et que les contrats à durée indéterminée doivent être évalués tous les deux ans, la Cour a constaté, au travers de ses tests de détail, que ces principes de suivi des contrats n'étaient pas appliqués dans la pratique. Cette situation expose la commune au risque de maintenir des contrats qui ne répondent plus à ses besoins.

Illustration 7 : **Exemples concrets de lacunes dans la gestion des contrats**

Les tests de détail réalisés par la Cour ont mis en évidence les faiblesses suivantes dans la gestion des contrats :

- L'absence de contrat écrit concernant des prestations récurrentes de conseil en finances et comptabilité pour des montants significatifs (plus de 500'000 F depuis 2020) ;
- Un contrat portant sur des travaux de terrassement pour plus de 130'000 F signé qu'après le démarrage des travaux ;
- Un contrat portant sur des réaménagements de route pour plus de 300'000 F signé par un seul membre du CA alors qu'une deuxième signature d'un membre du CA était requise.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°6 : Renforcer l'étape d'analyse des besoins

Priorité :	Élevée ³¹
------------	----------------------

Cette recommandation est liée au constat 4 « une étape d'expression du besoin insuffisamment formalisée » et au constat 5 « un respect non systématique des règles établies sur les achats ».

La Cour recommande au **conseil administratif de la commune de Satigny** de renforcer l'étape d'analyse des besoins avant tout achat. Il s'agira notamment de compléter la directive sur les engagements financiers sur cet aspect et de mettre en place un outil permettant de formaliser cette étape fondamentale.

Modalités possibles :

- Définir le contenu minimum de l'analyse des besoins. Pour cela :
 - S'inspirer de la *check-list* proposée par l'ACG qui suggère un certain nombre de questions pour valider le besoin : la prestation concernée est-elle obligatoire, indispensable, nécessaire, souhaitable ? L'achat est-il l'action la plus efficiente ? La ressource existe-t-elle dans un autre service ? Est-il possible de louer au lieu d'acheter ? Est-ce le bon moment pour l'achat ? L'achat va-t-il permettre l'atteinte de l'objectif ? Répond-il aux critères de développement durable ?
 - Prendre en compte l'étape de délimitation du marché en définissant formellement ce qu'est un marché (marché unique, en lots, plusieurs marchés), sa durée (déterminée ou indéterminée et les raisons possibles de s'écarter de la durée prévue dans le RMP) et sa valeur (méthodologie d'estimation). Il s'agira également de prévoir l'identification de marchés similaires, des fournisseurs connus, des éventuels contrats existants afin d'estimer correctement le marché et choisir la procédure conformément aux seuils des marchés publics ;
 - Intégrer également dans l'analyse la vérification de la disponibilité budgétaire et l'obligation d'engagement en comptabilité selon les seuils définis dans la directive des engagements financiers ;
- Déterminer comment l'analyse des besoins sera formalisée (par exemple : fiche d'analyse, *check-list* de questions) et envisager l'intégration de cette analyse et sa validation dans un flux dématérialisé (cf. *recommandation 7*) ;
- Déterminer le seuil à partir duquel l'analyse des besoins doit être obligatoirement réalisée pour tenir compte du principe de proportionnalité (par exemple le seuil de 20'000 F déjà prévu dans la directive sur les engagements financiers peut être utilisé) ;
- Mettre à jour les directives internes et communiquer aux collaborateurs les nouvelles exigences en matière d'analyse du besoin.

³¹ La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre permettra d'améliorer significativement le processus achat et contribuera à la fois à une meilleure maîtrise des dépenses publiques et favorisera l'atteinte des objectifs des prestations publiques.

Livrables :

- Directive sur les engagements financiers mise à jour ;
- Modèle d'une *check-list* (ou d'un document équivalent) qui formalise l'analyse du besoin.

Avantages attendus :

- Des achats qui correspondent à un réel besoin de la commune ;
- Une réduction des risques de mauvaise délimitation des marchés publics et de non-respect des dispositions légales et réglementaires ;
- L'optimisation de l'emploi des deniers publics.

Recommandation 6 : ☒ acceptée ☐ refusée

Position du conseil administratif :

La pratique de la Commune en matière de présentation budgétaire au Conseil administratif et au Conseil municipal se distingue par un haut niveau de détail et de transparence, avec 13 positions comptables, permettant aux autorités politiques de disposer d'une compréhension précise et fine des dépenses prévues.

Un formulaire de clause des besoins, actuellement en cours de rédaction, viendra encore renforcer ce dispositif.

Il est par ailleurs relevé que le rapport n'a pas mis en exergue des achats effectués dont le besoin n'était pas avéré.

Recommandation n°7 :**Renforcer les contrôles liés aux achats en dématérialisant au maximum le flux d'achat**

Cette recommandation est liée au constat 4 « une étape d'expression du besoin insuffisamment formalisée » et au constat 5 « un respect non systématique des règles établies sur les achats ».

La Cour recommande au **conseil administratif de la commune de Satigny** de renforcer les contrôles en place sur son processus achat. Afin de garantir une meilleure fiabilité du flux d'achat et d'améliorer l'efficacité globale du processus, la Cour encourage à dématérialiser un maximum d'étapes du processus achat dans le logiciel comptable OPALE.

Modalités possibles :

- Rappeler immédiatement les exigences des directives internes aux collaborateurs afin que chaque achat soit effectué conformément aux règles en vigueur ;
- Mettre en place des contrôles pour s'assurer du bon respect des règles internes et formaliser ces contrôles (cf. recommandation 2). Il s'agira notamment d'identifier les contrôles clés à réaliser et de tenir compte du principe de proportionnalité dans leur réalisation (par exemple en définissant des seuils de contrôle) ;
- Poursuivre et s'appuyer sur les réflexions déjà engagées pour dématérialiser au maximum les contrôles du processus achat dans OPALE, notamment les contrôles clés suivants :
 - Analyse et validation du besoin (cf. recommandation n°6) ;
 - Délimitation du marché (cf. recommandation n°6) ;
 - Contrôles des fournisseurs tels que définis dans la directive interne sur les contrôles des fournisseurs ;
 - Validation de la réception du bien ou du service ;
 - Rapprochement entre le besoin, la commande, le bon de livraison et la facture ;
 - Documentation des dossiers d'achats (en intégrant tous les documents clés dans le logiciel comptable tels que les devis obtenus, la commande ou le contrat et le bon de livraison, lorsqu'applicable) ;
 - Suivi des contrats conformément à la directive interne sur les contrats ;
- Structurer la conservation des documents liés aux achats dans OPALE, avec des règles claires d'organisation, de nommage et d'accès ;
- Le cas échéant, mettre à jour les directives internes et communiquer aux collaborateurs les nouvelles exigences en matière d'achat.

Livrables :

- Communication faite aux collaborateurs sur l'importance de respecter les directives internes ;
- Directives internes mises à jour ;
- Liste des contrôles clés identifiés, incluant l'échéancier/le plan de réalisation de ces contrôles ;
- Échéancier relatif à la dématérialisation du flux d'achat dans OPALE.

³² La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre permettra d'améliorer significativement la fiabilité du processus achat et contribuera à une meilleure maîtrise des risques.

Avantages attendus :

- Le respect des règles internes et de la réglementation sur les marchés publics ;
- Une meilleure formalisation du processus achat et une uniformisation des pratiques ;
- Des contrôles plus pertinents et efficaces ;
- L'optimisation de l'emploi des deniers publics.

Recommandation 7: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du conseil administratif :

Plusieurs démarches sont d'ores et déjà en cours pour compléter le processus achat :

Introduction du workflow des engagements dans Opale :

- Validation à plusieurs niveaux obligatoires selon les compétences financières ;
- Validation obligatoire par le CA délégué pour tout dépassement ;
- Génération d'un bon de commande lors de sa création permettant à la comptabilité d'établir un lien direct avec la facture ;
- Désengagement par la comptabilité, reprise automatique des données de la commande (compte, libellé, montant) reportées sur la facture ;
- Création d'une bureautique Opale liée à chaque engagement pour l'archivage des documents : devis signé joint obligatoirement à chaque engagement, correspondance éventuelle, bulletin de livraison ;

Automatisation :

- Envoi mensuel automatisé aux collaborateurs d'un état de leurs engagements (relances fournisseurs en cas de non-réception ou de facture manquante) ;
- Liste paramétrée permettant le contrôle des engagements réalisés ou manquants (afin d'identifier d'éventuelles lacunes et adapter les formations) ;
- Liste paramétrée en cours de création pour optimiser le suivi financier ;

Formations :

- Formations dispensées aux collaborateurs sur le processus d'achats et le contrôle des fournisseurs ;
- Mise à disposition d'une check-list dédiée au processus ;
- Formation sur les marchés publics prévue au 1^e trimestre ;

Directives :

- Directive « Contrôle fournisseurs » du 3.12.2025 ;
- Directive « Engagements financiers » en cours de révision, intégrant les évolutions précitées (dont l'intégration des bulletins de livraison et d'une check-list d'analyse des besoins). Validation prévue au 1^{er} trimestre ;

Remarque :

- Un tableau Excel est actuellement utilisé pour le suivi des contrats. Une dématérialisation vers Opale est prévue afin d'assurer un suivi renforcé et centralisé

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 la commune de Satigny, tant les membres du conseil administratif que les collaborateurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

L'audit a été terminé en janvier 2026. Le rapport complet a été transmis au conseil administratif le 27 janvier 2026 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 20 février 2026

Fabien MANGILLI
Magistrat titulaire

Nathalie BRENDER
Magistrate suppléante

Laurent THURNHERR
Magistrat suppléant

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