

Pilotage par l'État des émoluments

Rapport n°203

18 juin 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

Les émoluments constituent une source de revenus importante pour l'État, avec des recettes de 172 millions F en 2025. Il s'agit de contributions publiques causales, ce qui les distingue fondamentalement de l'impôt. Alors que ce dernier est prélevé sans contrepartie directe, l'émolument est perçu en échange d'une prestation de la collectivité publique fournie à la personne destinataire de ladite prestation (par exemple, un examen pour le permis de conduire ou la délivrance d'une autorisation de construire).

Les émoluments doivent respecter plusieurs principes qui découlent du cadre légal :

- Principe de légalité : chaque émolument doit être prévu par une base légale ;
- Principe de couverture des frais : « *l'émolument peut couvrir l'ensemble des frais internes engagés par l'Etat pour fournir des prestations particulières, demandées ou causées par les intéressés¹* ». Il ne devrait par conséquent pas excéder ces frais ;
- Principe de proportionnalité (ou d'équivalence) : « *une certaine proportionnalité doit exister entre le montant de la taxe ou de l'émolument et l'utilité ou l'avantage procuré à l'intéressé²* ».

Problématique et objectifs de l'audit

Des lignes directrices communes et un pilotage rigoureux sont essentiels pour s'assurer que les tarifs des émoluments respectent le cadre légal et soient établis selon des règles harmonisées. Des émoluments trop élevés peuvent engendrer un bénéfice injustifié pour l'État. À l'inverse, des tarifs trop bas compromettent la soutenabilité économique de la prestation, l'État devant alors compenser le déficit par l'impôt. Le canton de Genève est régulièrement cité par l'Administration fédérale des finances (AFF), dans les comparatifs intercantonaux publiés chaque année, comme l'un des cantons suisses recourant le moins au financement par les émoluments.

La Cour a décidé d'ouvrir un audit de conformité sur la capacité de l'État à piloter les émoluments. L'objectif général de cet audit est d'évaluer si les départements ont mis en place les procédures, processus et outils leur permettant de s'assurer que les émoluments facturés par leurs offices et services respectent le cadre légal en vigueur. Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité les questions d'audit suivantes :

- La surveillance exercée par chaque département permet-elle de vérifier chaque année, comme le requiert la loi, que les émoluments respectent les principes de couverture des frais et de proportionnalité ?
- Les analyses, calculs et procédures mis en place par les offices et services permettent-ils de démontrer chaque année que les émoluments respectent les principes de couverture des frais et de proportionnalité ?
- Dans quelle mesure la révision de certains émoluments pourrait-elle générer des revenus financiers supplémentaires pour l'État ?

¹ Selon l'article 3 du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale du 15 septembre 1975 (RS/GE B 4 10.03 ; ci-après : « REmAC »).

² Selon l'article 4 (REmAC).

La dernière question, ajoutée en cours d'audit, vise à évaluer, à l'aide d'exemples concrets, l'impact potentiel du pilotage des émoluments sur les revenus financiers. Elle s'inscrit pleinement dans le cadre des contraintes budgétaires auxquelles l'État est actuellement confronté.

Appréciation générale

La Cour constate des faiblesses dans le pilotage des émoluments à plusieurs niveaux. D'une part, il n'existe pas de lignes directrices transversales pour organiser les travaux et les analyses des départements et de leurs offices. D'autre part, les directions financières départementales ne réalisent pas d'activités de surveillance régulières en la matière. En conséquence, chaque office pilote ses émoluments selon ses propres méthodes et appréciations, sans cadre harmonisé. Cette situation contribue au non-respect des exigences légales en matière d'examen des émoluments.

L'analyse met en évidence une vingtaine de cas concrets, touchant tous les départements sous revue, pour lesquels l'État pourrait percevoir des émoluments supplémentaires. Ces cas soulignent également l'importance de renforcer le pilotage des émoluments.

Principaux constats

L'examen annuel du respect des principes régissant les émoluments n'est pas assuré

L'article 6 du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale (REmAC) prévoit que, lors de l'élaboration du budget annuel, les départements sont tenus d'examiner si les émoluments qu'ils perçoivent sont toujours adaptés aux principes, notamment, de couverture des frais et de proportionnalité. La Cour constate que cette exigence légale n'est pas respectée, tant par les directions financières des départements qu'au niveau des offices.

Une absence de lignes directrices pour piloter les émoluments

La thématique des émoluments n'est pas prise en compte dans le cadre du contrôle de gestion transversal de l'État, lequel relève de la responsabilité du département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF). Elle ne fait pas non plus l'objet de directive départementale ou de tout autre document-cadre précisant, notamment, les contrôles systématiques attendus de la part des offices et services. Des lignes directrices appropriées, qui traduisent des dispositions légales souvent peu précises, sont fondamentales afin de structurer et guider le pilotage des émoluments par les départements et les offices. Elles contribuent par ailleurs à uniformiser les pratiques, à clarifier les rôles et responsabilités ainsi qu'à réduire le risque de non-conformité et de « *manque à gagner* » (dès lors que les prestations susceptibles d'être soumises à un émolument sont clairement identifiées).

Les méthodes utilisées pour calculer les taux de couverture ne sont pas harmonisées

Le taux de couverture permet d'évaluer dans quelle mesure les revenus d'émoluments couvrent les frais engagés par l'État. Il constitue un indicateur utile tant pour la fixation des tarifs que pour la vérification du respect du principe de couverture des frais. La Cour constate que les offices sont en mesure de calculer des taux de couverture sur la base d'estimations raisonnables, sans recourir à des outils sophistiqués et coûteux. Cependant, les taux de couverture ciblés et les méthodes de calcul utilisées diffèrent d'un office à

l'autre. Cette absence d'harmonisation accroît le risque de non-conformité et ne permet pas d'assurer une comparabilité suffisante des résultats.

La révision de certains émoluments pourrait générer des revenus financiers supplémentaires pour l'État

Les discussions menées avec les offices et les services concernés ont permis d'identifier 24 cas dans lesquels l'État pourrait percevoir des émoluments supplémentaires. L'estimation de certains de ces cas révèle un potentiel de revenus annuels supplémentaires pouvant atteindre 8.6 millions F.

Axes d'amélioration proposés

Se conformer au règlement sur les émoluments de l'administration cantonale (REmAC)

La Cour recommande à chaque département de se mettre en conformité avec l'article 6 du REmAC. Dans le cas où la fréquence annuelle de l'examen des émoluments s'avère disproportionnée ou impossible à mettre en œuvre, il conviendra de définir dans le REmAC d'autres modalités d'examen.

Définir des principes de base et des lignes directrices transversales concernant les émoluments

La Cour recommande au DF d'élaborer une directive transversale encadrant les émoluments. Il s'agira notamment de déterminer des critères permettant d'identifier les prestations susceptibles d'être soumises à un émolument et d'établir un cadre méthodologique permettant aux départements de fixer leurs tarifs de manière cohérente et justifiable.

Définir les modalités de pilotage et de surveillance des émoluments et s'y conformer

La Cour recommande à chaque département de mettre en place un dispositif de pilotage des émoluments, comprenant des activités de surveillance. Celui-ci devra notamment permettre de recenser et d'examiner l'ensemble des émoluments qui n'ont pas été révisés depuis dix ans ou plus.

Définir une méthode de calcul du taux de couverture harmonisée

La Cour recommande au DF de définir une méthode de calcul du taux de couverture et de préconiser son utilisation à l'ensemble des départements. Cette méthode devra notamment définir les revenus et les charges (directes et indirectes) qui doivent être pris en compte ainsi qu'un plafond que les taux de couverture ne doivent pas dépasser lors de la révision ou de la création d'un émolument.

Examiner les opportunités financières identifiées et formuler une position

La Cour recommande à chaque département, en collaboration avec les offices et services concernés, d'examiner les opportunités financières recensées dans les fiches détaillées annexées au présent rapport. Il s'agira d'évaluer la pertinence de chaque cas, tant du point de vue financier qu'au regard du principe de proportionnalité. Il est attendu des départements qu'ils définissent clairement les suites à donner à chaque cas. Toute non-entrée en matière doit être dûment motivée.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	5	Niveau de priorité ³ :	
- Acceptées :	5	Très élevée	2
		Élevée	2
- Refusées :	0	Moyenne	1
		Faible	0

Les cinq recommandations adressées aux audités ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Se conformer au règlement sur les émoluments de l'administration cantonale (REmAC)	Très élevée	Secrétariat général de chaque département	31.12.2027
2	Définir des principes de base et des lignes directrices transversales concernant les émoluments	Élevée	DF	31.12.2027
3	Définir les modalités de pilotage et de surveillance des émoluments et s'y conformer	Moyenne	Secrétariat général de chaque département	31.12.2027
4	Définir une méthode de calcul du taux de couverture harmonisée	Élevée	DF	31.12.2027
5	Examiner les opportunités financières identifiées et formuler une position	Très élevée	Secrétariat général de chaque département	31.12.2027

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 secrétariat général de chaque département ainsi que le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant qui a la responsabilité de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

³ 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 la gouvernance des émoluments, la performance des processus au sein des départements, les risques spécifiques (conformités et financiers) à couvrir par les départements et la maîtrise des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation desdites recommandations.

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	8
Liste des figures et tableaux.....	10
1. Cadre et contexte de l'audit.....	11
2. Modalités et déroulement de l'audit.....	13
3. Contexte général.....	16
3.1. Qu'est-ce qu'un émolument ?.....	16
3.1.1 Définition.....	16
3.1.2 Distinction avec les autres contributions publiques.....	16
3.2. Quels principes régissent les émoluments ?.....	17
3.2.1 Principe de légalité.....	17
3.2.2 Principe de couverture des frais.....	18
3.2.3 Principe de proportionnalité (ou d'équivalence).....	18
3.2.4 Enjeux liés à la détermination tarifaire d'un émolument.....	18
3.3. Quelle est la situation des émoluments à Genève ?.....	19
3.3.1 Bases légales.....	19
3.3.2 Projet de loi 12610.....	20
3.3.3 En chiffres.....	21
3.3.4 Comparaison avec les autres cantons.....	23
4. Constats et recommandations.....	25
4.1. Constat 1 : L'examen annuel du respect des principes régissant les émoluments n'est pas assuré.....	25
4.2. Constat 2 : Une absence de lignes directrices pour piloter les émoluments.....	27
4.3. Constat 3 : Les méthodes utilisées pour calculer les taux de couverture ne sont pas harmonisées.....	36
4.4. Constat 4 : La révision de certains émoluments pourrait générer des revenus financiers supplémentaires pour l'État.....	40
5. Degré de priorité des recommandations.....	44
6. Remerciements.....	45
7. Annexes.....	46
7.1. Fiche détaillée concernant le DCS.....	46
7.2. Fiche détaillée concernant le DEE.....	47
7.3. Fiche détaillée concernant le DF.....	50
7.4. Fiche détaillée concernant le DIN.....	51
7.5. Fiche détaillée concernant le DIP.....	53
7.6. Fiche détaillée concernant le DSM.....	54
7.7. Fiche détaillée concernant le DT.....	55
7.8. Utilisation de l'intelligence artificielle (IA).....	58

Liste des principales abréviations utilisées

AFC	Direction générale de l'administration fiscale cantonale
CHA	Chancellerie
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse
DCS	Département de la cohésion sociale
DEE	Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie
DF	Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures
DGEO	Direction générale de l'enseignement obligatoire
DIN	Département des institutions et du numérique
DIP	Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse
DIT	Direction de l'information du territoire
DSM	Département de la santé et des mobilités
DT	Département du territoire
ETP	Équivalent temps plein
HPE	Haute performance énergétique
IA	Intelligence artificielle
IDC	Indice de dépense de chaleur
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'État
LMDPu	Loi sur les manifestations sur le domaine public
LRDBHD	Loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement
LTVTC	Loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur
OAC	Office des autorisations de construire
OCAN	Office cantonal de l'agriculture et de la nature
OCEN	Office cantonal de l'énergie
OCEV	Office cantonal de l'environnement
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
OCLPF	Office cantonal du logement et de la planification foncière
OCP	Office cantonal des poursuites
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
OCS	Office cantonal de la santé
OCStat	Office cantonal de la statistique
OCT	Office cantonal des transports
OCV	Office cantonal des véhicules
OPAd	Office de protection de l'adulte

OPS	Office du patrimoine et des sites
ORF	Office du registre foncier
PJ	Pouvoir judiciaire
RCollectes	Règlement sur les collectes
RCI	Règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses
RDROCPMC	Règlement relatif à la délivrance de renseignements et de documents, ainsi qu'à la perception de diverses taxes par l'office cantonal de la population et des migrations et les communes
RDCG	Règlement d'application de la loi sur le droit de cité genevois
REmAC	Règlement sur les émoluments de l'administration cantonale
REmOCV	Règlement sur les émoluments de l'office cantonal des véhicules
REmORFDIT	Règlement sur le tarif des émoluments de l'office du registre foncier et de la direction de l'information du territoire
REmStat	Règlement sur les émoluments requis pour les prestations de l'office cantonal de la statistique
REn	Règlement d'application de la loi sur l'énergie
RE-SAN	Règlement sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation
RExt	Règlement d'application de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités
RFFSM	Règlement d'application de la loi concernant la facturation des frais de sécurité lors de manifestations
RIECA	Règlement concernant l'installation, l'exploitation et le contrôle des appareils automatiques
RLDCV	Règlement d'application de la nouvelle loi sur le droit de cité vaudois
RPFCB	Règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire
RRC	Règlement fixant la rémunération des curateurs
RRDBHD	Règlement d'exécution de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement
RTFMP	Règlement fixant le tarif des frais en matière pénale
SDC	Service des contraventions
SeSPA	Service cantonal des seniors et de la proche aide
SPC	Service des prestations complémentaires
SRT	Service de recouvrement transversal

Liste des figures et tableaux

Figure 1	Les différentes contributions publiques
Figure 2	Schéma récapitulatif des principes régissant les émoluments
Figure 3	Évolution des émoluments perçus par l'administration cantonale par année
Figure 4	Détail de la répartition des émoluments par département
Figure 5	Indice global de financement par les émoluments
Figure 6	Statistique relative aux dernières révisions des émoluments cantonaux
Figure 7	Répartition des cas d'opportunités financières par catégorie
Tableau 1	Recettes d'émoluments comptabilisées par l'État de Genève 2024-2025
Tableau 2	Comparaison des méthodes de calcul des taux de couverture au sein de trois offices
Tableau 3	Répartition des cas d'opportunités financières par département

1. Cadre et contexte de l'audit

Un émolument peut être défini comme « *la contrepartie financière due par l'administré qui a recours à des services administratifs ou à un service public. C'est le prix d'une prestation particulière de l'État ou d'un avantage juridique particulier consenti par l'État à un individu spécifique*⁴ ». La perception d'émoluments est un moyen à disposition de l'État pour financer les activités que la constitution ou la loi le chargent d'exercer.

En 2025, l'État de Genève a enregistré des recettes d'émoluments de plus de 172 millions F. Le terme « émolument » est présent dans 254 lois et règlements genevois⁵. L'ampleur de ces chiffres souligne l'importance pour l'État de s'assurer que les tarifs des émoluments sont fixés et révisés conformément au cadre légal. Des émoluments trop élevés peuvent engendrer un bénéfice injustifié pour l'État. À l'inverse, des tarifs trop bas compromettent la soutenabilité économique de la prestation, l'État devant alors compenser le déficit par l'impôt.

Le canton de Genève est régulièrement cité par l'Administration fédérale des finances (AFF) comme l'un des cantons suisses recourant le moins au financement par les émoluments⁶. Fin 2025, un projet de loi visant à préciser que les émoluments perçus par l'administration cantonale ne peuvent excéder de plus de 5 % le coût total de la prestation correspondante⁷ a été refusé par le Grand Conseil. L'un des arguments avancés pour ce refus était que seuls deux offices⁸ perçoivent des émoluments supérieurs aux charges correspondantes et que ces offices avaient déjà mis en place des mesures pour réduire leurs émoluments.

Compte tenu du contexte précité, la Cour a décidé d'ouvrir un audit de conformité sur la capacité de l'État à piloter les émoluments et, plus particulièrement, à les surveiller. Le périmètre de cet audit inclut les sept départements de l'administration cantonale, qui représentent plus de 90 % des recettes annuelles d'émoluments de l'État. Les émoluments perçus par le Pouvoir judiciaire et la Chancellerie d'État ont été exclus des analyses de la Cour. La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité de l'administration cantonale ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. a et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettres du 30 septembre 2025 et du 1^{er} octobre 2025, adressées respectivement au Président du Conseil d'État et à la Chancelière d'État en sa qualité de Présidente du collège des secrétaires généraux, la Cour les a informés de sa décision d'entreprendre un audit de conformité.

L'objectif général de cet audit est d'évaluer si les départements ont mis en place les procédures, processus et outils leur permettant de s'assurer que les émoluments facturés par leurs offices et services respectent le cadre légal en vigueur.

⁴ Source : Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, p. 574.

⁵ Source : silgeneve.ch consulté le 19.03.2026.

⁶ Dans les comparatifs intercantonaux publiés chaque année. Voir également le chapitre 3.3.4 à ce sujet.

⁷ Projet de loi 12610, voir également le chapitre 3.3.2 à ce sujet.

⁸ À savoir, l'office cantonal des véhicules et l'office du registre foncier.

Pour répondre à ces objectifs, la Cour a traité les questions suivantes :

- La surveillance exercée par chaque département permet-elle de vérifier chaque année, comme le requiert la loi, que les émoluments respectent les principes de couverture des frais et de proportionnalité ?
- Les analyses, calculs et procédures mis en place par les offices et services permettent-ils de démontrer chaque année que les émoluments respectent les principes de couverture des frais et de proportionnalité ?
- Dans quelle mesure la révision de certains émoluments pourrait-elle générer des revenus financiers supplémentaires pour l'État ?

La dernière question, ajoutée en cours d'audit, vise à évaluer, à l'aide d'exemples concrets, l'impact potentiel du pilotage des émoluments sur les revenus financiers. Elle s'inscrit pleinement dans le cadre des contraintes budgétaires auxquelles l'État est actuellement confronté.

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 à connaissance de rapports récents, qui portent sur le domaine sous revue.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a pris contact avec le service d'audit interne de l'État de Genève et a informé ce dernier de sa mission.

2. Modalités et déroulement de l'audit

La Cour a réalisé ses travaux entre octobre 2025 et mars 2026. Elle a conduit cet audit sur la base de l'analyse des documents remis par les principales personnes concernées, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

Le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF)

- Un secrétaire général adjoint ;
- L'économiste adjoint à la direction financière du DF ;
- La directrice des affaires financières et des activités de support de l'administration fiscale cantonale (AFC) ;
- La directrice et un administrateur de l'office cantonal de la statistique (OCStat).

Le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP)

- Le directeur financier du DIP ;
- Le directeur du service comptabilité du DIP.

Le département des institutions et du numérique (DIN)

- Le directeur financier du DIN ;
- La cheffe du service administration et finance, ainsi que le chef du service du contrôle interne et des systèmes d'information, de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) ;
- Le directeur, le directeur adjoint et le chef du secteur comptabilité du service des contraventions (SDC).

Le département du territoire (DT)

- Le directeur financier et le responsable comptable du DT ;
- Le directeur de l'office du registre foncier (ORF) ;
- L'administrateur de l'office des autorisations de construire (OAC) ;
- Le directeur des services généraux de l'office cantonal de l'environnement (OCEV) ;
- L'administrateur de l'office du patrimoine et des sites (OPS) ;
- La directrice et une adjointe administrative de la direction administrative et financière de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN) ;
- L'administrateur, la cheffe du service immobilier et un chef de projets de l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF).

Le département de la santé et des mobilités (DSM)

- Le directeur financier du DSM ;
- Le directeur de la gestion des risques et de la qualité du DSM ;
- Le directeur général de l'office cantonal des véhicules (OCV) ;
- Le directeur gestion risques et qualité de l'OCV ;
- Le directeur général adjoint de l'office cantonal de la santé (OCS) ;
- Le directeur général et la cheffe du service juridique de l'office cantonal des transports (OCT).

Le département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE)

- Le directeur financier du DEE ;
- La responsable de la gestion des risques et de la qualité du DEE ;

- L'administratrice et un adjoint scientifique de l'office cantonal de l'énergie (OCEN) ;
- Le contrôleur de gestion de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT).

Le département de la cohésion sociale (DCS)

- Le directeur financier et un comptable du DCS ;
- Le chef de service administration et finances de l'office de protection de l'adulte (OPAd) ;
- Le directeur adjoint du service des prestations complémentaires (SPC).

La Cour a examiné les analyses financières réalisées par certains offices concernant leurs émoluments, afin de comprendre les processus suivis et les méthodes de calculs utilisées.

Elle a également fondé certaines constatations sur l'analyse des nombreux règlements fixant des émoluments, réalisée avec l'appui de l'intelligence artificielle. L'annexe 7.8 détaille la méthodologie suivie.

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 personnes rencontrées 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 collaboratrices et des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^e phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et les personnes-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 membre de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^e 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 membres de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^e 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^e 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^e 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^e 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'entité auditée.

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'entité auditée**. Elle estime qu'il appartient à la lectrice ou 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. Qu'est-ce qu'un émolument ?

3.1.1 Définition

Les émoluments représentent une source de revenus pour l'État. Il s'agit de contributions publiques causales, ce qui les distingue fondamentalement de l'impôt : là où ce dernier est prélevé sans contrepartie directe, l'émolument est perçu en échange d'une prestation de la collectivité publique fournie à la personne destinataire de ladite prestation (par exemple, un examen pour le permis de conduire ou la délivrance d'une autorisation de construire).

Les émoluments au sens strict font l'objet de définitions légèrement variables selon les auteurs, mais qui convergent sur le fond.

- Selon l'administration fédérale des contributions⁹, « les taxes ou émoluments sont des contributions spéciales qui sont prélevées en rémunération pour l'utilisation ou pour des prestations de l'administration publique (par ex. émoluments pour inscription au registre foncier, pour raccord à une canalisation ou au réseau électrique, pour enlèvement des ordures, pour examens, de justice) ».
- Au niveau cantonal, le règlement sur les émoluments de l'administration cantonale (REmAC) détermine (voir article 2) que « les prestations particulières fournies par l'État de Genève et les établissements publics qui en dépendent impliquent en général la perception d'une taxe ou d'un émolument auprès des intéressés ».
- D'autres auteurs (Oberson, Knapp, Grisel Rapin, entre autres) ont également défini la notion d'émoluments (voir ci-après).

Il convient par ailleurs de distinguer deux catégories d'émoluments selon leur origine. Certains sont fixés par le droit fédéral et s'imposent aux cantons sans qu'ils disposent d'une marge de manœuvre importante. D'autres relèvent en revanche de la compétence cantonale et sont régis par le droit cantonal. Cette distinction est importante car les éléments prévus par le droit fédéral ne sont pas inclus dans le champ d'action de la Cour.

Les émoluments de l'État sont comptabilisés dans la nature comptable 421000 « Émoluments ».

3.1.2 Distinction avec les autres contributions publiques

L'État couvre ses dépenses au moyen des contributions publiques. Celles-ci consistent en des prestations en argent prélevées par l'État et acquittées par les administrées et les administrés sur la base du droit public. On distingue deux grandes catégories de contributions publiques :

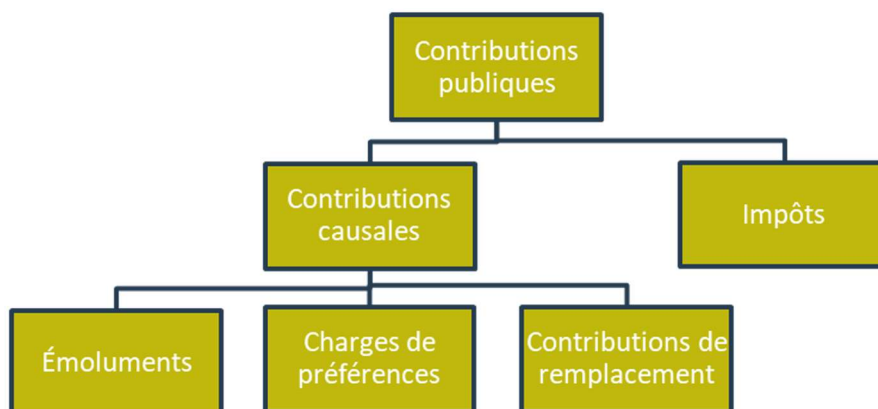
- Les impôts qui sont prélevés sans contre-prestation ou rapport d'échange direct, afin que l'État accomplisse les tâches publiques qui lui incombent ;
- Les contributions causales qui sont prélevées en contrepartie d'une prestation étatique déterminée ou d'un avantage particulier en faveur de l'administrée ou de l'administré.

⁹ Source : administration fédérale des contributions, *informations fiscales*, mars 2022.

Les contributions causales sont décomposées en trois catégories distinctes :

- L'émolument qui est défini ci-dessus (chapitre 3.1.1).
- La charge de préférence (nature comptable 412), appelée également taxe de concession, se définit comme « *la participation aux frais d'installations déterminées réalisées par une corporation publique dans l'intérêt général et mise à la charge des personnes ou groupes de personnes auxquelles ces installations procurent des avantages économiques particuliers* »¹⁰. L'objectif est de compenser l'avantage particulier que certaines mesures d'aménagement du territoire confèrent à certains propriétaires. Il peut s'agir, par exemple, de contributions aux frais de construction d'une route ou de taxes d'épurations.
- La contribution de remplacement (nature comptable 420), appelée également la taxe d'exemption, est « *une contribution perçue en raison et à la place d'une prestation dont l'administré peut être, à certaines conditions, dispensé* »¹¹. L'exemple le plus courant est la taxe militaire.

Figure 1 : Les différentes contributions publiques



Source : administration fédérale des contributions, informations fiscales, mars 2022
Analyse : Cour des comptes, 2026

3.2. Quels principes régissent les émoluments ?

Les émoluments sont encadrés par trois principes fondamentaux : le principe de la légalité, le principe de la couverture des frais et le principe de la proportionnalité.

Succinctement, ces principes garantissent que leur perception repose sur une base légale, qu'ils peuvent couvrir les frais engendrés par la prestation fournie et qu'ils demeurent proportionnés à l'avantage ou au service accordés.

3.2.1 Principe de légalité

Le premier principe est celui de la légalité, qui signifie que chaque émolument doit reposer sur une base légale, que celle-ci soit fédérale ou cantonale. La source de ce principe est d'ordre constitutionnel. En effet, l'article 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst), mentionne que « *le droit est la base et la limite*

¹⁰Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, 4^e édition, 2012.

¹¹Clémence Grisel Rapin, *Les taxes causales : Qualification, régime, enjeux*, 2024.

de l'activité de l'État ». Ainsi, un émolument ne figurant pas dans une base légale ne peut être prélevé par l'État.

Le principe de la légalité est applicable, en particulier en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'article 127 al. 1 Cst. L'article 127 al.1 de la Cst « qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales - prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi »¹².

3.2.2 Principe de couverture des frais

Le second principe est celui de la couverture des frais, qui signifie que le produit global des émoluments ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration¹³. En théorie, le respect de ce principe peut être vérifié aisément en calculant le taux de couverture d'une prestation ou d'un groupe de prestation. En pratique, cet exercice nécessite d'avoir précisé au préalable plusieurs notions, telles que « l'ensemble des coûts » et « la branche ou subdivision concernée ».

Ce principe est énoncé à l'article 3 du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale, du 15 septembre 1975 (REMAC), qui mentionne que « la taxe ou l'émolument peut couvrir l'ensemble des frais internes engagés par l'État en vue de fournir des prestations particulières, demandées ou causées par les intéressés ».

3.2.3 Principe de proportionnalité (ou d'équivalence)

Le troisième principe est celui de la proportionnalité, qui signifie que le montant de l'émolument prélevé doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et doit rester dans les limites raisonnables¹⁴. « La valeur objective de la prestation est une notion juridique et économique indéterminée. [...] De manière générale, la définition du principe d'équivalence reste relativement peu précise et laisse une marge de manœuvre à l'autorité d'exécution »¹⁵. La notion de valeur objective suppose toutefois que sa détermination repose sur des éléments rationnels, mesurables et vérifiables. En règle générale, elle est évaluée soit en fonction des coûts de la prestation, soit en fonction de l'utilité ou l'avantage qu'en retire l'intéressée ou l'intéressé¹⁶.

Ce principe est énoncé à l'article 4 du REMAC : « une certaine proportionnalité doit exister entre le montant de la taxe ou de l'émolument et l'utilité ou l'avantage procuré à l'intéressé ».

3.2.4 Enjeux liés à la détermination tarifaire d'un émolument

En présence d'un émolument, il y a d'abord lieu de savoir si celui-ci repose sur une base légale. Si tel est le cas, la détermination tarifaire de celui-ci doit être effectuée. Considérant le REMAC et les principes énoncés ci-dessus, le montant d'un émolument doit, en principe, être égal à son coût pour l'administration publique (frais internes engagés), sans

¹² Source : extraits ATF 143 I 220 - 2C_768/2015.

¹³ Source : extraits ATF 143 I 220 - 2C_768/2015 du 17 mars 2017.

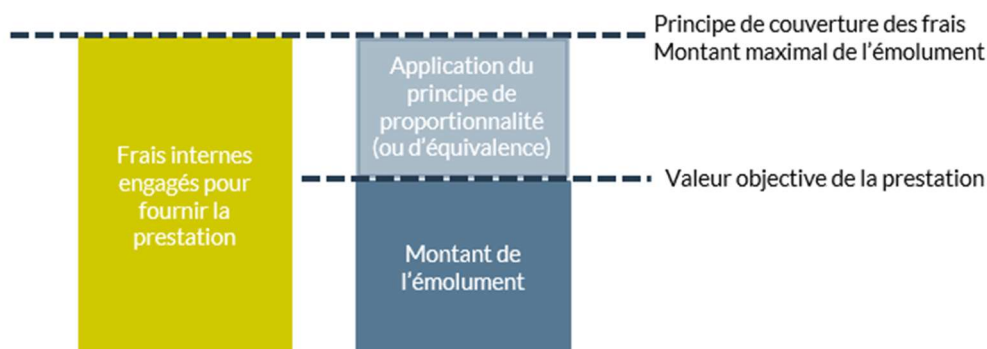
¹⁴ Source : Clémence Grisel Rapin, *Les taxes causales : Qualification, régime, enjeux*, 2024, page 206.

¹⁵ Source : Clémence Grisel Rapin, *Les taxes causales : Qualification, régime, enjeux*, 2024, page 207.

¹⁶ Source : Clémence Grisel Rapin, *Les taxes causales : Qualification, régime, enjeux*, 2024, page 207.

l'excéder¹⁷. Toutefois, lorsque le principe de proportionnalité l'exige, le montant de l'émolument peut être fixé en deçà de ce coût.

Figure 2 : Schéma récapitulatif des principes régissant les émoluments



Analyse : Cour des comptes, 2026

Ainsi se pose la question de la tarification des émoluments, qui soulève un enjeu d'équilibre financier pour l'État. Des émoluments trop élevés peuvent engendrer un bénéfice injustifié pour l'État. À l'inverse, des tarifs trop bas compromettent la soutenabilité économique de la prestation, l'État devant alors compenser le déficit par l'impôt.

Au cours des vingt dernières années, les émoluments ont à plusieurs reprises fait l'objet de mesures impliquant l'ensemble des départements, principalement lors des périodes où la conjoncture économique contraignait l'État à assainir ses finances. Par exemple :

- Plan de mesures 2005-2009 du Conseil d'État, mesure 38 (P2) : s'assurer que le montant des émoluments couvre les charges réelles (coûts de personnel, dépenses générales et 15 % de frais d'infrastructure) ;
- Plan de mesures 2015-2018 du Conseil d'État, mesure 60 : Augmentation des émoluments à hauteur du coût complet des prestations délivrées.

Concernant la mesure 60 décrite ci-dessus, l'analyse effectuée n'a débouché sur aucune modification de tarif d'émolument¹⁸.

3.3. Quelle est la situation des émoluments à Genève ?

3.3.1 Bases légales

Les montants des émoluments sont fixés par des ordonnances (pour ceux découlant de la législation fédérale) et par voie réglementaire (pour ceux découlant de la législation cantonale).

Les principaux émoluments issus de bases légales fédérales sont, par exemple :

- Émoluments de l'office des poursuites, issus de l'ordonnance fédérale sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP) ;

¹⁷ La jurisprudence admet toutefois un léger dépassement, comme exposé au chapitre 3.2.2.

¹⁸ Source : budget de fonctionnement 2017, page 539 : <https://www.ge.ch/document/budget-2017>.

- Émoluments de l'office des faillites, issus de l'ordonnance fédérale sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP).

Dans les bases légales cantonales, le terme « *émolument* » est présent dans 254 lois ou règlements¹⁹. Les principaux émoluments issus des bases légales cantonales sont, entre autres :

- Émoluments facturés par l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) : Règlement relatif à la délivrance de renseignements et de documents, ainsi qu'à la perception de diverses taxes, par l'office cantonal de la population et des migrations et les communes, du 23 janvier 1974 (RDROCPMC) ;
- Émoluments de l'office cantonal des véhicules (OCV) : Règlement sur les émoluments de l'office cantonal des véhicules, du 15 décembre 1982 (REmOCV) ;
- Émoluments de l'office du registre foncier (ORF) et de la direction de l'information du territoire (DIT) : Règlement sur le tarif des émoluments de l'office du registre foncier et de la direction de l'information du territoire, du 22 juin 2011 (REmORFDIT).

Le règlement sur les émoluments de l'administration cantonale, du 15 septembre 1975 (REmAC) a une portée transversale. Il énonce les principes évoqués aux chapitres 3.2.2 et 3.2.3, prévoit des activités de contrôle et fixe certains tarifs applicables par les départements, sauf si ces tarifs sont déjà fixés dans leurs règlements spécifiques.

3.3.2 Projet de loi 12610

En 2020, la Commission fiscale du Grand Conseil a étudié, durant sept séances, un projet de loi ayant pour objectif d'empêcher une surfacturation des émoluments. Plusieurs auditions ont eu lieu, notamment celle du Département des finances et du surveillant fédéral des prix. Son objectif principal était de limiter les émoluments administratifs à 105 % du coût réel de la prestation fournie, afin d'éviter que certaines prestations de l'État ne génèrent des recettes jugées excessives.

Les partisans du texte dénonçaient certains cas de surfacturation, comme à l'OCV et à l'ORF, où le taux de couverture dépassait nettement 100 %²⁰. La majorité de la commission a estimé que le projet était difficilement applicable, notamment car le calcul précis du coût de chaque prestation exigeait une comptabilité analytique lourde et coûteuse.

Finalement, la commission a majoritairement refusé l'entrée en matière, considérant que :

- *« La mise en place d'un dispositif permettant d'évaluer le coût effectif de chaque prestation serait particulièrement compliquée et donc dispendieuse ;*
- *La situation actuelle est globalement satisfaisante, puisque les deux services dont les émoluments perçus dépassent le coût des prestations (à l'échelle du service et non de la prestation), à savoir l'office cantonal des véhicules et le registre foncier, sont conscients de la situation et ont d'ores et déjà mis en place des mesures permettant de faire baisser le montant des émoluments. »²¹*

¹⁹ Source : silgeneve.ch consulté le 19.03.2026.

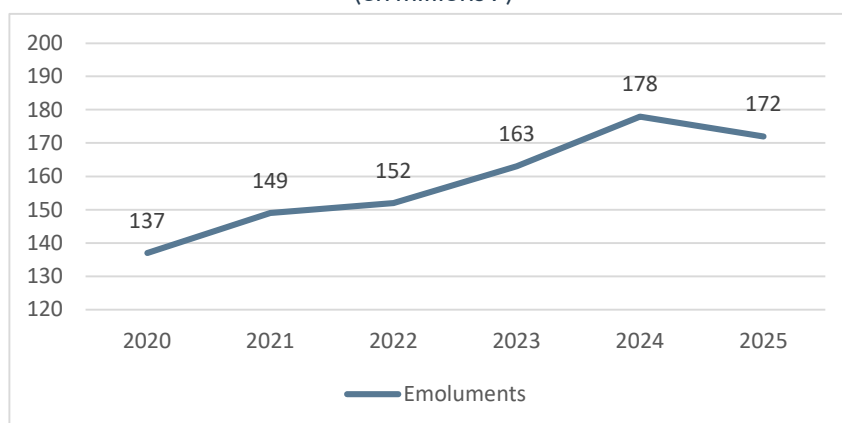
²⁰ Selon les calculs réalisés par le DF et également les rapports de l'AFF. Par exemple, le calcul du DF effectué en mai 2020 présentait un taux de couverture de 122% pour l'OCV et de 144% pour l'ORF.

²¹ Source : PL 12610-B du 2 septembre 2025.

3.3.3 En chiffres

Les émoluments pris dans leur ensemble sont une source importante de revenus pour l'État de Genève. En effet, en 2025, les produits comptabilisés provenant de la nature comptable 421 se sont montés à 172 millions F, représentant ainsi 1,6 % du produit d'exploitation de l'État²². Les émoluments perçus sont, de surcroît, en augmentation ces dernières années, passant de 137 millions F en 2020 à 172 millions F en 2025 (+26 %).

Figure 3 : Évolution des émoluments perçus par l'administration cantonale par année (en millions F)



Note : Uniquement les valeurs comptables ressortant de la nature comptable 421*** sont présentées ci-dessus, incluant les sept départements, la Chancellerie d'État et le Pouvoir judiciaire.

Source : Extraction de l'Infocentre de l'État de Genève (CFI)

Analyse : Cour des comptes, 2026

Cette évolution est de nature multiple. Elle peut, entre autres, être liée à une hausse de la demande, à la reprise du prélèvement d'émoluments suspendus pendant la pandémie de COVID-19²³, à des modifications tarifaires (voir également le chapitre 4.3) ou à des reclassifications comptables²⁴.

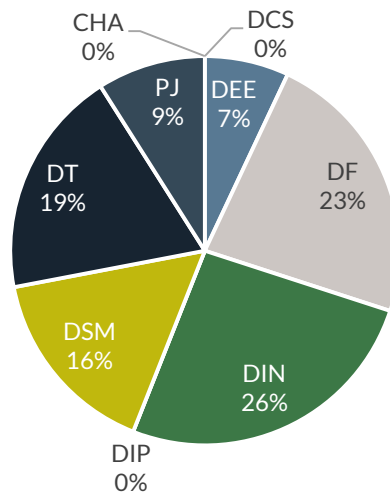
Quatre départements perçoivent la grande majorité des émoluments. Il s'agit du DIN (26 %), du DF (23 %), du DT (19 %) et du DSM (16 %), représentant ensemble 84 % des émoluments perçus par l'administration cantonale.

²² Le produit d'exploitation total de l'État de Genève se monte à 10'601 millions F en 2025. Source : Tome 1 – États financiers individuels 2025.

²³ Par exemple : le prélèvement d'une partie des émoluments de l'OCIRT a été supprimé pendant la période 2021-2022.

²⁴ Par exemple : avant 2024, les frais de rappel et de sommation de l'AFC étaient comptabilisés dans le compte 426092. Désormais, ces frais sont comptabilisés dans le compte 421000. Ils représentaient environ 8 millions F en 2023.

Figure 4 : Détail de la répartition des émoluments par département (2025)



Source : Extraction de l'Infocentre de l'État de Genève (CFI), année 2025
Analyse : Cour des comptes, 2026

À un niveau de granularité inférieur, en termes de volume, cinq entités se démarquent : il s'agit de l'office cantonal des véhicules (OCV), de l'office cantonal des poursuites (OCP), de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), du corps de police et de l'office du registre foncier (ORF). Ces cinq entités effectuent des prestations particulières engendrant chacun des émoluments annuels supérieurs à 20 millions F. Ensemble, ils représentent plus de la moitié des émoluments perçus par l'administration cantonale (66 % en 2024 et 65 % en 2025). Le tableau ci-après présente la répartition des émoluments en 2024 et en 2025.

Tableau 1 : Recettes d'émoluments comptabilisées par l'État de Genève 2024-2025

Entité	Département	Émoluments 2024 (en F)	Émoluments 2025 (en F)
Office cantonal des véhicules (OCV)	DSM	26 287 752	23 984 314
Office cantonal de la population et des migrations (OCPM)	DIN	23 637 366	23 272 612
Office cantonal des poursuites (OCP)	DF	25 248 147	23 037 953
Corps de police ²⁵	DIN	21 485 564	21 335 830
Office du registre foncier (ORF) ²⁶	DT	20 337 564	21 150 881
Administration fiscale (AFC)	DF	15 893 168	13 663 210
Office cantonal de l'inspection et des relations du travail et du commerce (OCIRT)	DEE	11 053 610	11 468 039
Autorisations de construire (OAC)	DT	9 782 816	10 378 540
Tribunal civil	PJ	9 760 982	9 011 851
Office cantonal de la santé (OCS)	DSM	2 998 909	3 076 872
Cour de justice	PJ	2 923 144	2 889 827
Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant	PJ	2 963 436	2 701 050
Office cantonal des faillites (OCF)	DF	2 125 632	2 494 455
Autres (< 1 million F)		3 694 458	3 864 553
Total		178 192 547	172 328 987

Source : CFI, extraction du compte 421000
Analyse : Cour des comptes, 2026

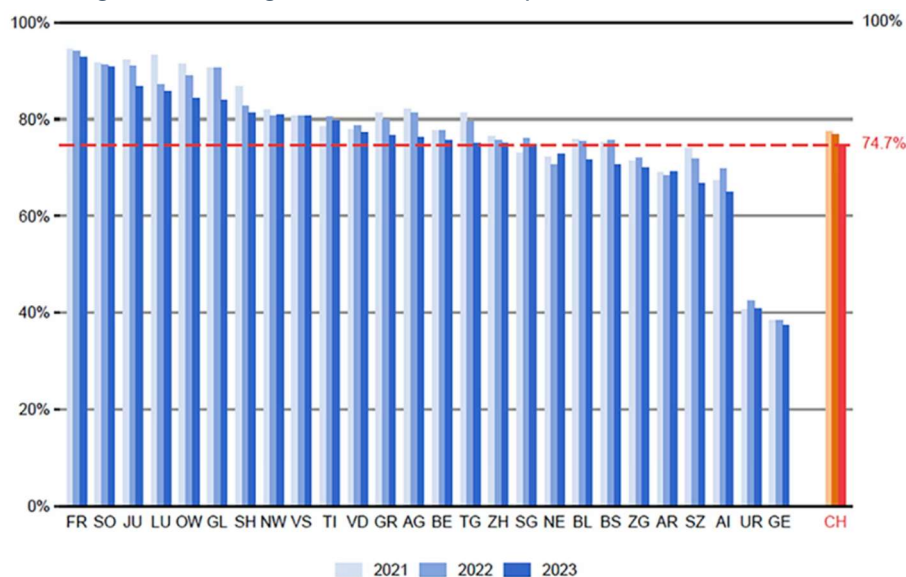
3.3.4 Comparaison avec les autres cantons

L'administration fédérale des finances (AFF) publie chaque année un comparatif intercantonal des émoluments de certains domaines, tels que la circulation routière, la gestion des déchets, la propriété foncière, l'état civil et le contrôle des habitantes et des habitants. La dernière édition de ce rapport montre que l'indice global de financement par les émoluments en 2023, tous cantons confondus, se situe à 74,7 % et est en diminution par rapport aux années précédentes. Autrement dit, 25,3 % des coûts des prestations ne sont pas couverts par les recettes d'émoluments correspondantes. Parmi les raisons avancées figure l'augmentation des dépenses, tandis que les émoluments restent stables. Il apparaît également que Genève est le canton qui présente l'indice de financement par les émoluments le plus bas depuis plusieurs années.

²⁵ Dont plus de 75% sont comptabilisés par le service des contraventions.

²⁶ La prestation globale facturée par l'ORF comprend une sous-prestation de la Direction de l'information du territoire (DIT). Cette sous-prestation se monte à 8 144 196 F en 2024 et 8 460 652 F en 2025. La répartition est effectuée suivant une clé de répartition 60% (ORF) / 40% (DIT).

Figure 5 : Indice global de financement par les émoluments en 2023



Source : Rapport de l'administration fédérale des finances (AFF) sur le financement par les émoluments en 2023, publié le 4 novembre 2025

Bien que les prestations paraissent comparables à première vue, elles présentent de nombreuses subtilités qui compliquent, voire empêchent, toute comparaison directe. Par exemple :

- L'examen théorique du permis de conduire catégorie B genevois est facturé 70 F (article 2 let.a REmOCV), alors qu'il ne coûte que 40 F dans le canton de Vaud (article 7 al.1 let.a RE-SAN). Dans le canton de Genève, le paiement de 70 F correspond à un forfait comprenant trois tentatives, alors que le canton de Vaud fait payer chaque tentative indépendamment. Ainsi, si l'administré n'a besoin que d'une seule tentative, il payera comparativement plus dans le canton de Genève. À l'inverse, s'il nécessite deux examens, il payera comparativement moins dans le canton de Genève.
- Dans le cadre des prestations effectuées par l'OCPM, une demande de naturalisation ordinaire (personne de plus de 25 ans) est facturée 1'250 F à Genève (article 13, al.2, let.c RDCG). Dans le canton de Vaud, le service perçoit 450 F (article 32, al.1, let.a RLDCV) et la commune perçoit des émoluments entre 100 F et 400 F (article 32, al.3, let.a RLDVC). À cela s'ajoutent, pour le canton de Vaud, des émoluments fédéraux de 100 F²⁷, ce montant étant inclus dans les 1'250 F facturés dans le canton de Genève. Ainsi, la détermination du coût de la naturalisation ordinaire pour une personne de plus de 25 ans dans le canton de Vaud est sujette à plusieurs tarifs, rendant les comparaisons difficiles.

²⁷ Source : site internet de l'État de Vaud <https://www.vd.ch/population/population-etrangere/naturalisation/emoluments>.

4. Constats et recommandations

4.1. Constat 1 : L'examen annuel du respect des principes régissant les émoluments n'est pas assuré

Quel est le constat de la Cour ?

L'article 6 du REmAC prévoit que « *lors de l'élaboration du budget annuel, les départements sont tenus d'examiner si les taxes et les émoluments qu'ils perçoivent sont toujours adaptés aux principes énoncés aux articles 2, 3 et 4* ». Cela implique qu'une prestation particulière fournie par l'État donne lieu à la perception d'un émolument (article 2, REmAC), dans le respect des principes de couverture des frais (article 3, REmAC) et de proportionnalité (article 4, REmAC).

La Cour constate que les exigences légales en matière d'examen annuel ne sont pas respectées, tant par les directions financières des départements qu'au niveau des offices :

- Aucune des sept directions financières n'effectue d'examen annuel conformément au cadre réglementaire. Aucun département n'a instauré de mécanisme structuré d'évaluation, de pilotage et de surveillance des émoluments. De plus, les directions financières des départements ne sont pas en mesure de démontrer que leurs émoluments respectent les principes de couverture des frais et de proportionnalité ;
- Aucun des seize offices rencontrés ne vérifie annuellement que ses émoluments respectent les trois principes énoncés. Certains offices effectuent néanmoins des examens ponctuels, par exemple lorsque se produit une impulsion externe ou une opportunité (voir également chapitre 4.3).

Pourquoi ce constat est-il important ?

Au-delà de l'aspect de non-conformité au REmAC, un contrôle périodique permet de limiter les risques de surfacturation (ce qui serait également une non-conformité) ou de sous-facturation (coût de la prestation devant être comblé par l'impôt). La réalisation du contrôle permet ainsi de s'assurer que les principes de couverture des frais et de proportionnalité sont correctement appliqués aux tarifs des émoluments.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Les entretiens avec les sept départements ainsi qu'avec seize offices ont confirmé que l'examen annuel visant à s'assurer que leurs émoluments sont toujours adaptés aux trois principes encadrant les émoluments (articles 2, 3 et 4 du REmAC) n'était pas effectué. Aucun document n'a par ailleurs permis de démontrer le contraire. Les modifications réglementaires récentes en matière de tarification des émoluments sont davantage intervenues en réaction à des facteurs externes que de manière proactive (voir encadrés ci-dessous).

Illustration 1 - Les cas de l'OCV et de l'ORF

OCV :

La révision fait suite aux recommandations du surveillant des prix et aux discussions de la commission fiscale du Grand Conseil dans le cadre du projet de loi 12610 (présenté plus en détail au chapitre 3.3.2). Une impulsion externe a donc déclenché une revue des émoluments du REmOCV.

ORF :

Dans le cadre du projet de loi 13140 « ouvrant un crédit d'investissement de 4 325 000 francs pour l'évolution du système d'information et de communication de l'office du registre foncier de 2023 à 2027 » et daté du 8 juin 2022, l'ORF a été auditionné par la commission des travaux du Grand Conseil. À cette occasion, les émoluments liés au registre foncier ont fortement été questionnés, ce qui a conduit le département à demandé à l'ORF de revoir son règlement fixant les émoluments.

Les 16 offices rencontrés représentent 83 % des émoluments comptabilisés par l'État en 2025²⁸.

Une des conséquences de l'absence de contrôle est matérialisée dans le constat 4 « *La révision de certains émoluments pourrait générer des revenus financiers supplémentaires pour l'État* ».

Recommandation n° 1 :

Priorité : Très élevée²⁹

Se conformer au règlement sur les émoluments de l'administration cantonale (REmAC)

Cette recommandation est liée au constat 1 « L'examen annuel du respect des principes régissant les émoluments n'est pas assuré ».

La Cour recommande au secrétariat général de chaque département de se mettre en conformité avec l'article 6 du REmAC. Dans le cas où la fréquence annuelle de l'examen prévu par le REmAC s'avère disproportionnée, voire impossible à mettre en œuvre, la Cour encourage les départements, en collaboration avec le collège des secrétaires généraux, à proposer une modification du REmAC. Il s'agira de définir d'autres modalités d'examen des émoluments (par exemple, tous les trois ans ou à la suite d'événements spécifiques).

Modalité possible :

- Constituer un groupe de travail interdépartemental chargé d'évaluer la pertinence de l'article 6 et de proposer des alternatives.

²⁸ Ce calcul n'inclut ni les émoluments du Pouvoir judiciaire, ni ceux de la Chancellerie d'État.

²⁹ La priorité de cette recommandation est très élevée, dans la mesure où elle répond à une situation de non-conformité. Elle contribue également à couvrir les risques financiers liés à une surfacturation ou une sous-facturation.

Livrables:

- Application de la revue annuelle et formalisation de celle-ci ;
- Formalisation de la décision (augmentation, maintien ou diminution du tarif) ;
- Éventuel projet de modification réglementaire.

Avantages attendus:

- Mise en conformité des pratiques avec le cadre réglementaire ;
- Cohérence des pratiques.

Recommandation 1 : acceptée refusée

Position des départements :

La recommandation est acceptée.

Les départements, d'entente avec la DGFE, proposeront d'ici au 31 décembre 2027 (en vue d'une mise en œuvre au projet de budget 2029) une modification réglementaire pour prévoir un examen à intervalle régulier des émoluments et ce au moins une fois par législature.

Une directive devra être adoptée dans les mêmes délais pour préciser les modalités d'application.

4.2. Constat 2 : Une absence de lignes directrices pour piloter les émoluments

Quel est le constat de la Cour ?

La thématique des émoluments n'est pas prise en compte dans le cadre du contrôle de gestion transversal de l'État. Ainsi, des éléments essentiels pour organiser les travaux et les analyses des départements et de leurs offices ne sont pas définis. Il s'agit notamment des critères permettant d'identifier une prestation particulière susceptible d'être soumise à un émolument, des éléments de calculs, ainsi que des modalités devant régir la mise en œuvre du principe de proportionnalité (processus décisionnel, documentation des décisions, etc.).

Les directions financières départementales n'ont pas défini d'activités de surveillance périodiques des émoluments, incluant l'analyse des données et la vérification du respect des dispositions légales. Elles ne disposent pas non plus de directive interne ou de tout autre document-cadre précisant, notamment, les contrôles systématiques attendus de la part des offices et services.

Faute de lignes directrices établies, chaque office pilote ses émoluments selon ses propres méthodes et appréciations, sans cadre harmonisé.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Des lignes directrices appropriées, qui traduisent des dispositions légales souvent peu précises, sont fondamentales afin de structurer et guider le pilotage des émoluments par les départements et les offices. Elles contribuent par ailleurs à uniformiser les pratiques, à clarifier les rôles et responsabilités ainsi qu'à réduire le risque de non-conformité et de « manque à gagner » (dès lors que les prestations susceptibles d'être soumises à un émolument sont clairement identifiées).

Ce qui appuie le constat de la Cour

Le rôle du DF dans le pilotage des émoluments

Selon l'article 61, alinéa 2, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF), le département chargé de la gestion des finances (DF) est responsable « de l'organisation des finances, de la comptabilité et du contrôle de gestion transversal » en matière financière. Il est également responsable de la « gestion transversale des risques financiers ». L'article 16, alinéa 1, du règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFGB) précise ce qui suit.

« Le contrôle de gestion transversal consiste à :

- a) édicter par voie de directive transversale les exigences minimales relatives aux procédures applicables en matière de contrôle de gestion ;
- b) effectuer les contrôles de cohérence, d'homogénéité et d'intelligibilité sur la base des données transmises par les directions financières des départements et signaler à celles-ci les éventuels défauts et les moyens d'y remédier ;
- c) fournir au Conseil d'État l'information pertinente en matière de planification et de performance financière et non financière ;
- d) fournir un cadre méthodologique et un soutien aux directions financières des départements. »

Compte tenu de ce qui précède, le DF est l'entité disposant des compétences et des connaissances nécessaires pour définir les principes de base du pilotage des émoluments ainsi qu'apporter un cadre méthodologique et un soutien aux directions financières des départements.

À ce jour, le DF n'a pas encore édicté de directive transversale ni mis en place de cadre méthodologique concernant les émoluments. Un certain nombre d'éléments devraient être précisés par le DF :

- **Définition des termes principaux** : par exemple, les termes « émolument », « prestations particulières », « frais interne », tels qu'ils ressortent du REMAC ;
- **Caractéristiques d'une prestation particulière** : quels critères permettent aux départements et à leurs offices d'identifier rapidement une opportunité, de créer un nouvel émolument ou, le cas échéant, de remettre en question un émolument existant ?
- **Application du principe de proportionnalité** : qui peut décider de réduire le montant d'un émolument ou de suspendre sa perception ? Sur la base de quelles informations ou analyses ? Et comment ces décisions doivent-elles être documentées pour assurer la traçabilité ?

- **Méthodes de fixation des tarifs**: quels sont les différents types de tarifs (forfaitaire, horaire, *ad valorem*, etc.), dans quelles situations les utiliser et comment les déterminer de manière appropriée ?
- **Exigences minimales en matière de surveillance et de contrôle** : quelles sont les activités de surveillance attendues de la part des directions financières des départements ?

Les éléments qui concernent les méthodes de calcul des taux de couverture sont abordés dans le chapitre 4.3.

Illustration 2 – Un cas concret de ligne directrice en matière de gestion des émoluments

La dernière trace d'une ligne directrice transversale concernant les émoluments remonte à 2007. Il s'agissait d'une note interne émise par le collège des secrétaires généraux et validée par le Conseil d'État.

Cette note portait sur les émoluments dont le montant est fixé en fonction du temps consacré à la délivrance de la prestation par un ou des membres du personnel de l'État. Elle avait pour but de « *fournir un cadre permettant aux départements de collecter les données nécessaires ainsi que d'effectuer les évaluations et calculs voulus* », en l'absence d'une comptabilité analytique permettant de déterminer le coût exact d'une prestation. Elle définissait notamment :

- Des principes de base (par exemple, en vertu du principe de couverture des frais, une marge bénéficiaire ne peut être prise en compte) ;
- Les coûts directs et indirects à considérer ;
- Quatre types de prestations pouvant justifier la perception d'un émolument : prestations effectuées au profit de personnes privées, expertises de fonctionnaires, conseils aux professionnels privés, et service rendu au public à titre accessoire d'une prestation principale ;
- Cinq taux horaires à utiliser pour l'élaboration ou la révision d'un tarif d'émolument, allant de 70 F à 160 F, dont 15 F couvrent les frais indirects (informatique, locaux, frais généraux divers) ;

Cette note est restée en vigueur jusqu'au 31 décembre 2009, comme cadre provisoire, en attendant la mise en place d'un système de comptabilité analytique. Selon les informations obtenues, elle n'est plus du tout utilisée au sein des départements.

Enfin, la Cour relève que le DF a déjà effectué un travail important ces dernières années en lien avec les émoluments pour répondre aux questions de la commission fiscale du Grand Conseil dans le cadre du projet de loi 12610 (voir chapitre 3.3.2). En effet, le DF a consulté l'ensemble des départements pour dresser un inventaire des recettes d'émoluments, y compris des bases légales pertinentes. Il a également calculé un taux de couverture global par office en 2020 et en 2024, sur la base des données comptables.

Le rôle des départements dans le pilotage des émoluments

Les travaux de la Cour ont permis d'identifier que les directions financières départementales :

- N'ont pas mis en place de mécanisme structuré de pilotage des émoluments ;
- Ne planifient aucune activité de surveillance relative aux émoluments ;
- Interrogent les offices et services ponctuellement, par exemple dans le cadre de l'élaboration d'un plan financier quadriennal (PFQ) ou à la suite d'une demande d'une magistrate ou d'un magistrat ;
- N'imposent aucun contrôle ni analyse spécifique et périodique de la part des offices et services ;
- Ne reçoivent pas de rapport périodique relatif aux émoluments de la part des offices et services. Les informations dont elles disposent sont essentiellement celles de la comptabilité financière (CFI).

De manière générale, le pilotage des émoluments ne semble pas constituer une priorité pour les directions financières départementales. La responsabilité de ce pilotage est fréquemment déléguée aux offices et services.

Illustration 3 – Un besoin reconnu de lignes directrices

Trois directions financières départementales et un office ont exprimé à la Cour leur intérêt à disposer de lignes directrices pour le pilotage des émoluments. Les besoins identifiés concernent la définition :

- De principes de base (par exemple, notion de coût complet) ;
- Des activités de surveillance et de pilotage à réaliser ;
- D'une méthodologie pour déterminer les tarifs des émoluments, y compris lorsque le principe de proportionnalité s'applique.

Un autre élément relevé concerne la nécessité d'instaurer un système plus dynamique et moins complexe pour réviser les émoluments. La seule piste évoquée consiste à ajouter une clause d'indexation ou d'adaptation des prix dans les règlements.

Les conséquences concrètes de l'absence de lignes directrices

Faute de lignes directrices transversales ou départementales, chaque office pilote ses émoluments selon ses propres méthodes, sans cadre harmonisé. Les conséquences principales suivantes ont été constatées par la Cour :

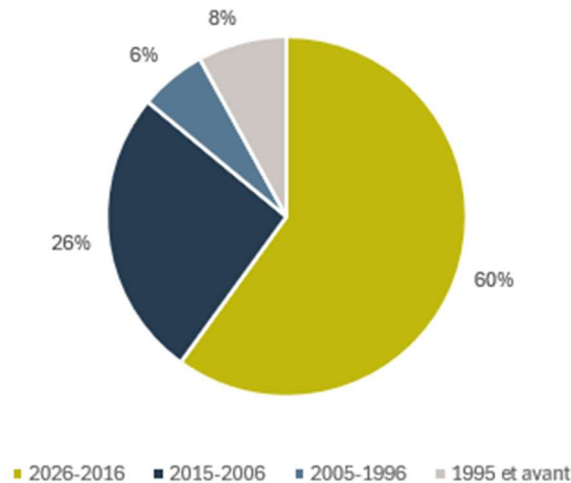
- Émoluments obsolètes ou non révisés depuis dix ans ou plus ;
- Traçabilité et justification des décisions insuffisantes ;
- Incohérences dans les pratiques et les tarifs appliqués.

La Cour a identifié plusieurs cas concrets d'**émoluments obsolètes ou non révisés depuis dix ans ou plus** qui sont présentés dans les fiches annexées au rapport³⁰. Comme expliqué précédemment (voir chapitre 2), la Cour a utilisé l'intelligence artificielle pour analyser 74 lois et règlements comprenant 950 émoluments, soit la grande majorité des

³⁰ Par exemple, concernant le service des contraventions (annexe 7.4, cas n° 6) et concernant l'office de l'urbanisme (annexe 7.7, cas n° 7).

émoluments genevois. Il en ressort que 40 % des tarifs sont restés inchangés depuis 10 ans ou plus. L'émolument demeuré inchangé depuis le plus longtemps trouve son origine dans le règlement sur les collectes, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1941 (RCollectes). Cet émolument est présenté plus en détail dans l'annexe 7.2 (point 7).

Figure 6 : Statistique relative aux dernières révisions des émoluments cantonaux



Note : La population prise en compte correspond aux 950 émoluments identifiés par l'intelligence artificielle. Voir également l'annexe 7.8 à ce sujet.

Source : SIL Genève, 2025

Analyse : Cour des comptes, avec l'aide de l'intelligence artificielle, 2026

Ces chiffres donnent une vue d'ensemble globalement fiable, mais doivent être appréciés à la lumière des limites évoquées dans l'annexe 7.8, en particulier s'agissant de la marge d'erreur tolérée et en raison du fait que l'analyse se fonde exclusivement sur les modifications des bases légales, sans tenir compte d'éventuelles réflexions internes.

La Cour a identifié plusieurs situations dans lesquelles **les décisions prises, par exemple de ne plus facturer un émolument ou de ne pas l'augmenter, ne sont pas documentées ni étayées par une analyse**. Certaines de ces situations sont présentées dans l'encadré ci-dessous.

Illustration 4 – Cas concrets de décisions insuffisamment documentées et étayées

AFC : Le règlement fixant les émoluments de l'administration fiscale cantonale (REm AFC) prévoit la perception d'émoluments pour les demandes de prolongation du délai de retour d'une déclaration d'impôts :

- Jusqu'à 3 mois : 20 F ;
- Jusqu'à 5 mois : 40 F ;
- Au-delà de 5 mois : 60 F.

Des réflexions ont été menées par l'AFC afin de pouvoir augmenter ces émoluments, mais cela nécessiterait des développements informatiques importants. Le projet a donc été abandonné. Selon les informations obtenues, ni les coûts de développement ni les revenus supplémentaires attendus n'ont fait l'objet d'une estimation chiffrée.

OCEN : Les propriétaires peuvent obtenir auprès de l'OCEN une attestation HPE/THPE pour leur bien moyennant le paiement d'un émolument de 300 F. L'OCEN a décidé de ne pas facturer cet émolument aux propriétaires qui effectuent leur demande par e-démarches. Aucun document consignait et justifiant cette décision n'a pu être transmis à la Cour. Ce cas est présenté plus en détail dans l'annexe 7.2 (point 2).

OPS : En 2016, la possibilité de créer un nouvel émolument pour facturer les conseils des membres du personnel de l'office du patrimoine et des sites (OPS) fournis aux propriétaires (ou la personne qui les représentent) aurait été discutée. Ce projet a finalement été abandonné, car les coûts de mise en place d'un tel émolument seraient disproportionnés au regard des gains attendus. Aucun document consignait et justifiant cette décision n'a pu être transmis à la Cour. Ce cas est présenté plus en détail dans l'annexe 7.7 (point 3).

DIP (DGEO) : Selon la loi sur l'instruction publique (LIP), le DIP est autorisé à facturer un émolument aux élèves des établissements secondaires I (cycle d'orientation) en contrepartie de la valeur des fournitures et du matériel scolaire mis à disposition. Cet émolument n'a jamais été facturé. Aucun document consignait et justifiant cette décision n'a pu être transmis à la Cour. Ce cas est présenté plus en détail dans l'annexe 7.5 (point 1).

La Cour a identifié des **incohérences dans les pratiques et les tarifs appliqués**. Les incohérences dans les pratiques concernent essentiellement la fréquence et l'étendue des contrôles, qui varient selon les offices. Par exemple, l'office du registre foncier effectue un bilan de ses émoluments à chaque fin de législature. La plupart des offices effectuent des contrôles sur leurs émoluments en réponse à des demandes de la direction ou du département, ou sous l'impulsion de l'équipe financière en place. Ces contrôles peuvent concerner l'ensemble des émoluments d'un office ou uniquement ceux liés à un règlement spécifique.

Concernant les incohérences dans les tarifs appliqués, l'encadré ci-dessous présente quelques cas concrets.

Illustration 5 – Cas concrets d'incohérence dans les tarifs appliqués

DCS (SeSPA) : Le règlement d'application de la loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées (RGEPA) prévoit :

- Un émolument de 1'000 F pour une autorisation d'exploitation ;
- Un émolument de 300 F pour les modifications de ladite autorisation.

Une procédure interne du SeSPA précise que l'émolument de 300 F n'est dû que lorsque la modification concerne plus de 5 lits. En dessous, aucun émolument n'est facturé. Pourtant, les coûts administratifs restent identiques dans les deux cas. Il s'agit d'une pratique arbitraire, sans lien avec la notion de couverture des frais. Aucune autre explication n'a été communiquée à la Cour.

DIP : Les trois règlements suivants autorisent les établissements du DIP à percevoir un émolument de 10 F par demi-heure supplémentaire pour toute « *requête* » (par exemple, demande de duplicatas, établissement d'attestations) impliquant des recherches ou des opérations dont le temps consacré excède la demi-heure :

- Règlement de l'enseignement primaire (REP) ;
- Règlement du cycle d'orientation (RCO) ;
- Règlement de l'enseignement secondaire II et tertiaire B (REST).

Ce tarif de 10 F est nettement inférieur à celui préconisé par le REmAC (article 10) de 50 F par demi-heure. Le DIP n'a pas trouvé de justification à cela et a d'ores et déjà entrepris des modifications réglementaires afin de s'aligner sur les tarifs du REmAC.

AFC : Le tarif des émoluments pour copies, photocopies ou impressions, prévu par le règlement fixant les émoluments de l'Administration fiscale cantonale (REm AFC), a récemment été aligné sur celui pratiqué par le Pouvoir judiciaire, conformément au règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative. Le tarif en question, à savoir de 1 F par page, n'est pas en cohérence avec l'article 10A du REmAC. Ce dernier fixe un tarif de 30 F entre 10-20 pages, puis 1 F supplémentaire dès la 21^e page. Il est relevé que ces tarifs sont également différents dans d'autres règlements. Par exemple, le règlement d'application de la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (RARPA) fixe un tarif de 2 F par page, puis 1 F dès la 11^e page.

L'analyse des 74 lois et règlements, réalisée avec l'aide de l'intelligence artificielle (voir également l'annexe 7.8), met en évidence plus de 100 émoluments facturés sur la base d'un tarif horaire. Parmi ceux-ci, 21 tarifs horaires différents ont été identifiés, allant de 20 F à 375 F. La Cour s'interroge sur la cohérence et la pertinence de tels écarts.

Recommandation n° 2 : Définir des principes de base et des lignes directrices transversales concernant les émoluments

Cette recommandation est liée au constat 2 « Une absence de lignes directrices pour piloter les émoluments ».

La Cour recommande au DF d'élaborer une directive transversale, qui sera approuvée par le collège des secrétaires généraux, concernant les émoluments. Celle-ci devra a minima :

- Définir les termes principaux utilisés, notamment les émoluments, les frais internes et les prestations particulières ;
- Déterminer des critères permettant d'identifier les prestations susceptibles d'être soumises à un émolument ;
- Clarifier le processus décisionnel applicable à la création, à la modification ou à la suppression d'émoluments, en précisant les étapes à suivre, les analyses à réaliser, les critères à évaluer, les responsabilités dans la prise de décision et la documentation à conserver ;
- Établir un cadre méthodologique permettant aux départements de fixer leurs tarifs de manière cohérente et justifiable ;
- Fixer des exigences minimales en matière de surveillance par les départements.

Modalités possibles :

- Consulter les départements financiers d'autres cantons pour identifier des bonnes pratiques en matière de pilotage des émoluments ;
- Clarifier, dans la directive transversale, la position du REmAC par rapport aux autres règlements fixant des émoluments ;
- Solliciter le collège spécialisé « finances » ou créer un groupe de travail interdépartemental ad hoc afin de contribuer à l'élaboration de la directive transversale.

Livrable :

- Directive transversale portant sur les émoluments.

Avantages attendus :

- Amélioration du pilotage des émoluments par l'État ;
- Clarification et uniformisation des pratiques ;
- Posture claire et transversale sur le sujet des émoluments.

Recommandation 2 : acceptée refusée

Position du DF :

La DGFE, d'entente avec les départements, proposera au collège des secrétaires généraux une modification réglementaire et une directive transversale, d'ici au 31 décembre 2027, en vue d'une mise en œuvre au PB2029.

³¹ La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre permettra d'améliorer la gouvernance des départements sur la thématique des émoluments. L'adoption de principes de base et de lignes directrices contribuera à harmoniser les pratiques entre départements et à éviter les disparités.

Recommandation n° 3 : Définir les modalités de pilotage et de surveillance des émoluments et s'y conformer

Cette recommandation est liée au constat 2 « Une absence de lignes directrices pour piloter les émoluments ».

La Cour recommande au secrétariat général de chaque département de mettre en place un dispositif de pilotage des émoluments, comprenant des activités de surveillance. Celui-ci devra notamment permettre de recenser et d'examiner l'ensemble des émoluments qui n'ont pas été révisés depuis dix ans ou plus.

En outre, il s'agira de revoir périodiquement le dispositif, afin notamment de tenir compte des mesures qui devraient être prises concernant l'examen annuel (recommandation 1) et des lignes directrices qui devraient être émises par le DF (recommandation 2).

Modalités possibles :

- Émettre des instructions de suivi/contrôle aux offices, en particulier à ceux facturant le plus d'émoluments ;
- Mettre en place des indicateurs financiers relatifs aux émoluments ;
- Développer des *reportings* standardisés à fournir par les offices qui permettent de suivre les taux de couverture et d'identifier les éventuelles non-conformités ;
- Clarifier les rôles et responsabilités au sein du département et des offices, en précisant qui propose, qui analyse et qui décide ;
- S'assurer que les décisions prises au regard du principe de proportionnalité sont correctement justifiées, documentées et conservées.

Livrables :

- Dispositif de pilotage des émoluments ;
- Analyse des tarifs non révisés depuis 10 ans ou plus.

Avantages attendus :

- Amélioration du pilotage des émoluments par les départements et les offices ;
- Actualisation des tarifs des émoluments ;
- Capacité à expliquer et justifier les décisions prises.

Recommandation 3 : acceptée refusée

Position des départements :

La recommandation est acceptée sous réserve de l'analyse du coût-bénéfice et de la proportionnalité.

³² La priorité de cette recommandation est moyenne, car sa mise en œuvre permettra à chaque département de piloter ses émoluments de manière structurée.

4.3. Constat 3 : Les méthodes utilisées pour calculer les taux de couverture ne sont pas harmonisées

Quel est le constat de la Cour ?

Il n'existe pas de méthodologie uniforme en matière de calcul des taux de couverture, de sorte qu'aucune pratique homogène ne peut être constatée à l'échelle de l'ensemble des départements de l'État. Cette absence d'harmonisation se manifeste également au sein même des départements, où il n'existe pas non plus de lignes de conduite communes entre les différents offices qui les composent.

Plus particulièrement, la Cour a analysé trois calculs réalisés par trois différents offices, dont deux dans le même département. Il ressort que :

- Les taux de couverture visés vont de 100 % à 110 %. La fixation de taux visés supérieurs à 100 % présente un risque de non-conformité lorsque les niveaux effectivement constatés demeurent supérieurs au seuil admissible. Les offices concernés motivent cette pratique par la volonté de conserver une « *marge de sécurité* ».
- La base de calcul retenue et la nature des coûts pris en compte sont différentes. Par exemple, l'ORF a réalisé son calcul du taux de couverture sur des données prévisionnelles, tandis que l'OAC et l'OCV utilisent des données historiques.
- Les offices sont en mesure de calculer des taux de couverture sans outils sophistiqués et coûteux. Ceci a certes entraîné des estimations, mais celles-ci ont été pragmatiques et raisonnables.

Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence de règles transversales en matière de calcul des taux de couverture peut générer de l'incompréhension et fragiliser la crédibilité des résultats obtenus. Elle accroît également le risque de non-conformité, dès lors que les méthodes appliquées, les bases de calcul retenues et les charges prises en compte peuvent varier d'un office à l'autre.

En outre, cette absence d'harmonisation ne permet pas d'assurer une comparabilité suffisante des résultats et rend plus difficile la prise de décisions fondées sur des critères cohérents et objectifs.

Ce qui appuie le constat de la Cour

La Cour a analysé trois modifications réglementaires récentes de trois différents offices. Ces trois offices figurent parmi les dix offices facturant annuellement le plus d'émoluments. Les divergences et similitudes sont synthétisées ci-dessous :

Office des autorisations de construire (OAC)

Le Conseil d'État a décidé d'augmenter les émoluments perçus par l'administration pour les demandes d'autorisation de construire déposées auprès de l'office des autorisations de construire (OAC) à partir du 1^{er} janvier 2025. L'augmentation des revenus pour l'État générés par le traitement de ces demandes est estimée à environ 8 millions F par an. Principalement, quatre tarifs ont été augmentés.

Les autorisations délivrées par l'OAC comprennent des validations par des offices préavisés. Ainsi, l'OAC a sondé ces offices afin de déterminer un temps moyen par autorisation et un salaire moyen, qui ont ensuite été inclus dans le calcul des frais. Concernant ses charges indirectes, l'OAC a considéré les coûts des programmes B01 (État-major des départements), B02 (Gestion des ressources humaines), B03 (Gestion financière), B04 (Gestion immobilière) et B05 (Gestion informatique). Au prorata, il a également inclus les coûts indirects des offices préavisés.

Office du registre foncier (ORF)

L'effet des modifications tarifaires réalisées avait pour objectif d'atteindre un taux de couverture à l'équilibre. Les calculs réalisés par l'ORF ainsi que les échanges documentés avec l'ORF démontrent toutefois que le taux de couverture anticipé sera supérieur à 100 %, ceci dans le but d'avoir une « *marge de sécurité* ». La grande majorité des tarifs des émoluments de l'office du registre foncier (ORF) a été abaissée en 2024 (-15 %).

De manière similaire à l'OAC, l'ORF a considéré les revenus d'émoluments, les charges directes et la quote-part des charges transversales de l'État (programmes B01 à B05). Cependant, contrairement à l'OAC et à l'OCV, l'ORF ne s'est pas appuyé sur des données historiques, mais sur des données prévisionnelles.

Office cantonal des véhicules (OCV)

L'objectif de cette modification réglementaire est de réduire le taux de couverture global de l'OCV. Toutefois, de manière similaire à l'ORF, l'objectif visé reste un taux de couverture supérieur à 100%, afin d'avoir une « *marge de sécurité* », notamment en lien avec des investissements futurs envisagés. Le taux de couverture ciblé est de 110%. La modification du REmOCV, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026, devrait mener à une baisse des revenus d'émoluments d'environ 900'000 F par an. Certains tarifs d'émoluments ont été abaissés et d'autres augmentés. Principalement, les tarifs liés aux véhicules ont été abaissés, tandis que les tarifs liés à la navigation ont été augmentés.

Pour effectuer son calcul, l'OCV a pris en compte non seulement la nature comptable 421, mais aussi d'autres revenus³³. Puis, contrairement aux deux autres exemples mentionnés ci-dessus, l'analyse n'est pas réalisée au niveau de l'office, mais à un niveau plus fin. Les revenus et les charges correspondantes ont été répartis par « groupe de produits » (par exemple, contrôles techniques, immatriculation, navigation). L'OCV dispose d'un outil informatique permettant de répartir semi-automatiquement les recettes d'émoluments par « groupe de produits ». Les charges sont quant à elle réparties manuellement. Les données sont compilées dans un tableau analytique mis à jour tous les deux ans. Les clés de répartition sont revues tous les cinq ans.

L'OCV estime qu'il n'est pas particulièrement coûteux et chronophage de mettre en place un tableau analytique qui permette de suivre les émoluments (et notamment leur taux de couverture). L'office estime à environ 120 heures la première année et environ 20 heures les années suivantes par an le temps consacré à la gestion de la comptabilité analytique. Grâce aux outils mis en place, l'OCV peut effectuer des projections sur les années à venir.

³³ Contrairement aux deux autres offices, l'OCV considère également les revenus comptabilisés dans les natures 424 « Taxes d'utilisation et taxes pour prestations de services » et 461 « Dédommagements de collectivités publiques ».

Globalement, les différentes méthodes utilisées sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : Comparaison des méthodes de calcul des taux de couverture au sein de trois offices

	OCV	OAC	ORF
Informations générales			
Département	DSM	DT	DT
Règlement modifié	REmOCV	RCI	REmORFDIT
Entrée en vigueur	2026	2025	2024
Année de base pour les calculs	Année comptable 2024	Année comptable 2021	Données prévisionnelles 2023
Taux de couverture cible	110 %	100 %	105 %
Méthodologie de calcul du taux de couverture			
Granularité de l'analyse	Groupe de produits	Office	Office
Revenus considérés	Tous les revenus de l'office	Nature comptable 421***	Nature comptable 421***
Charges directes considérées	Toutes les charges directes (nature 3*)	Toutes les charges directes (nature 3*), avec des retraitements	Toutes les charges directes (nature 3*)
Charges indirectes considérées	L'OCV dispose de sa propre méthodologie et inclut les loyers, l'informatique, eau/énergie, entretien. Les frais d'états-majors ne sont pas considérés.	Quote-part des charges transversales de l'État (B01, B02, B03, B04 et B05)	Quote-part des charges transversales de l'État (B01, B02, B03, B04 et B05)

Source : Différents entretiens et documents provenant des offices
Analyse : Cour des comptes, 2026

Illustration 6 – Autre méthode de calcul : l'exemple de l'OCPM

Depuis 2023, l'OCPM travaille à la mise en place d'un pilotage de ses émoluments. En 2024, le premier travail a été d'identifier l'origine des émoluments de l'OCPM. Des développements informatiques sont en cours pour améliorer le suivi des volumes de prestations. L'OCPM n'est pas encore en mesure de calculer les taux de couverture de ses émoluments.

Cependant, l'OCPM a récemment calculé le coût complet d'une de ses prestations soumises à émoluments, à savoir celle relative à la délivrance des permis de séjour. Pour ce faire, l'OCPM a suivi la méthodologie utilisée par la Confédération et décrite dans l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol, article 4). Cette ordonnance définit que le coût d'une prestation est composé des coûts du personnel direct, des coûts directs des postes de travail (par exemple l'amortissement des bâtiments) et d'une quote-part des frais généraux. Cette dernière peut être approximée en prenant 20 % des frais de personnels directs.

Recommandation n° 4 :

Priorité : **Élevée³⁴**

Définir une méthode de calcul du taux de couverture harmonisée

Cette recommandation est liée au constat 3 « Les méthodes utilisées pour calculer les taux de couverture ne sont pas harmonisées ».

La Cour recommande au DF de définir une méthode de calcul du taux de couverture et de recommander son utilisation à l'ensemble des départements. Cette méthode sera approuvée par le collège des secrétaires généraux et devra a minima définir :

- Les revenus et les charges (directes et indirectes) qui doivent être pris en compte ;
- Le niveau auquel ces analyses doivent être menées (par office, par unité administrative ou par prestation) ;
- Les sources des données à utiliser, notamment pour ce qui concerne les charges indirectes (par exemple, comptabilité analytique de l'État de Genève), et les périodes de référence à retenir (année unique ou moyenne pluriannuelle) ;
- Un plafond que les taux de couverture ne doivent pas dépasser lors de la révision ou de la création d'un émolument.

Modalités possibles :

- Proposer, si nécessaire, une méthode pragmatique et adaptée aux outils à disposition des entités concernées ;
- Concernant les charges indirectes à prendre en compte, s'inspirer des pratiques d'autres cantons ou de la Confédération³⁵ ;
- Concernant les données à utiliser, se rapprocher de l'administration fédérale des finances (AFF) afin d'identifier des pratiques pertinentes qui pourraient être reproduites à Genève³⁶ ;
- Solliciter le collège spécialisé « finances » ou créer un groupe de travail interdépartemental ad hoc afin de contribuer à l'élaboration de cette méthode de calcul.

Livrable :

- Méthode de calcul du taux de couverture harmonisée.

Avantages attendus :

- Les méthodes de calculs sont harmonisées, cohérentes et non arbitraires ;
- Davantage d'offices calculent le taux de couverture de leurs émoluments et adaptent les tarifs si nécessaire.

Recommandation 4 : acceptée refusée

Position du DF :

La DGFE, d'entente avec les départements, proposera au collège des secrétaires généraux une méthode de calcul du taux de couverture d'ici au 31.12.2027 en vue d'une mise en œuvre au PB2029.

³⁴ La priorité de cette recommandation est élevée, car la définition d'une méthode harmonisée du calcul du taux de couverture permettra aux départements d'avoir un référentiel commun. En parallèle, la mise en œuvre de la recommandation permettra de préciser des paramètres actuellement insuffisamment définis.

³⁵ Voir l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol).

³⁶ Selon l'article 4 de l'OGEmol, l'AFF calcule chaque année les frais de personnel et le coût des postes de travail dans l'administration fédérale.

4.4. Constat 4 : La révision de certains émoluments pourrait générer des revenus financiers supplémentaires pour l'État

Quel est le constat de la Cour ?

Les discussions avec les offices et les services concernés ont permis d'identifier plusieurs cas dans lesquels l'État pourrait percevoir des émoluments supplémentaires. Ces cas peuvent être regroupés selon quatre catégories :

- Émoluments non facturés malgré l'existence d'une base légale ;
- Prestations fournies gratuitement qui pourraient faire l'objet d'un émolument ;
- Émoluments ne couvrant pas les coûts directs engagés par l'administration ;
- Émoluments faisant l'objet d'exonérations particulièrement importantes.

L'estimation de certains de ces cas révèle un potentiel de revenus annuels supplémentaires pouvant atteindre 8.6 millions F.

En marge, la Cour a identifié des cas qui n'entrent pas dans les catégories ci-dessus et dont les effets sur les recettes d'émoluments sont nuls ou difficiles à prévoir. Il s'agit principalement de règlements et de tarifs obsolètes.

Pourquoi ce constat est-il important ?

En présentant des cas concrets, y compris des opportunités pour augmenter les revenus de l'État, ce constat illustre l'importance d'un pilotage efficace des émoluments.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Concernant les cas présentant une opportunité financière

Dans le cadre de ses travaux, la Cour a identifié 24 cas présentant une opportunité pour l'État d'augmenter ses recettes provenant des émoluments. Pour 19 de ces cas, une estimation du revenu annuel supplémentaire a pu être réalisée, soit par l'entité concernée, soit par la Cour sur la base des informations recueillies auprès des différents départements, offices et services. Le tableau ci-dessous présente la répartition de ces cas par département.

Tableau 3 : Répartition des cas d'opportunités financières par département

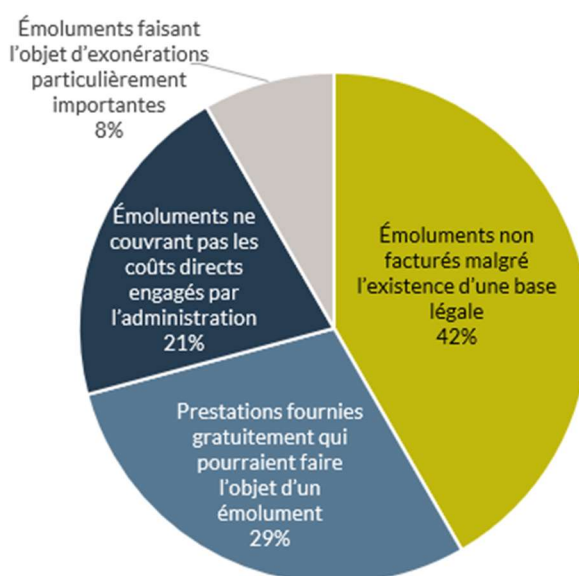
Département	Nombre de cas	Nombre de cas chiffrés	Revenu annuel estimé (en F)
DCS	1	1	1'010'000
DEE	5	4	445'000
DF	2	1	100'000
DIN	5	4	2'552'000
DIP	3	3	1'399'000
DSM	2	2	2'501'000
DT	6	4	600'000
	24	19	8'607'000

Source des données : État de Genève, 2025-2026
Analyse : Cour des comptes, 2026

Chaque cas est présenté en détail dans les fiches par département annexées au présent rapport (voir annexes 7.1 à 7.7), y compris les données utilisées pour estimer les revenus. Dans ce chapitre, nous présentons uniquement les différentes catégories de cas.

Les 24 cas identifiés sont regroupés selon quatre catégories dans le graphique ci-dessous.

Figure 7 : Répartition des cas d'opportunités financières par catégorie



Source : État de Genève, 2025-2026
Analyse : Cour des comptes, 2026

Les **émoluments non facturés malgré l'existence d'une base légale** les autorisant représentent la majorité des cas identifiés par la Cour (dix cas) et concernent presque tous les départements³⁷. Ces cas ne s'expliquent pas par une cause unique. Ils résultent, par exemple, de pratiques historiques, de décisions difficilement traçables ou encore de développements informatiques qui tardent à être mis en œuvre. Il peut également s'agir d'émoluments qui n'avaient tout simplement pas encore été identifiés ou qui ne sont volontairement plus facturés (par exemple, pour inciter une citoyenne ou un citoyen à adopter un certain comportement).

Les **prestations fournies gratuitement qui pourraient faire l'objet d'un émolument** sont également une partie importante des cas recensés par la Cour (sept cas). Bien que les critères permettant d'identifier une « prestation particulière » ne soient pas encore définis (voir constat 2), la plupart de ces cas concernent des prestations assimilables à celles facturées par d'autres offices. Certains cas sont connus et ont fait l'objet de discussions, il y a plusieurs années, à différents échelons. La concrétisation de ces cas nécessitera généralement la création de nouveaux émoluments et leur inscription dans une base légale. Ce processus peut prendre un temps important. La Cour estime néanmoins que le contexte financier actuel est opportun pour réévaluer ces sujets.

³⁷ La Cour n'a pas relevé d'émoluments non facturés malgré l'existence d'une base légale au DSM.

Les émoluments ne couvrant pas les coûts directs engagés par l'administration concernent cinq cas. Il s'agit de situations dans lesquelles les recettes d'émoluments (par exemple, liés à une décision à la suite d'une inspection) ne suffisent même pas à couvrir les charges directes (par exemple, les salaires des membres de l'inspection).

Les émoluments faisant l'objet d'exonérations particulièrement importantes concernent seulement deux cas. Les bases légales autorisent fréquemment les offices à exonérer certains tiers d'émolument, totalement ou partiellement. Dans les cas d'espèce, la Cour a estimé que les exonérations pratiquées sont trop importantes et qu'elles mériteraient d'être examinées.

Illustration 7 – Exemple d'une méthode concrète pour déterminer les exonérations à appliquer

L'article 4, alinéa 3, de la loi concernant la facturation des frais de sécurité lors de manifestations (LFFSM) permet au département chargé de la police d'exonérer partiellement ou totalement du paiement de l'émolument l'organisme organisateur d'une manifestation à caractère non lucratif.

Pour déterminer la réduction d'émolument à appliquer, le département a mis en place une grille d'exonération. Cette dernière contient 18 critères à évaluer regroupés en deux catégories : les critères d'intérêts de la manifestation (intérêt local, régional, etc.) et les critères de sécurité (élaboration d'un concept de sécurité, respect des mesures sécuritaires, etc.). Chaque critère rempli (oui/non) donne droit à un pourcentage de rabais pouvant aller jusqu'à 100 %.

Il est précisé que les grilles d'exonération des émoluments relatifs aux manifestations sont en cours de revue au sein du DIN.

Concernant les autres cas identifiés

Lors de ses travaux, la Cour a identifié sept situations qui ne constituent pas nécessairement des opportunités financières, mais qui requièrent des actions de la part des entités concernées. Ces cas concernent uniquement le DEE, le DIN et le DT. Ils ont été ajoutés aux fiches détaillées annexées (voir fiches détaillées 7.2, 7.4 et 7.7).

Les actions en question consistent principalement à mettre à jour les règlements dont les émoluments sont vraisemblablement obsolètes. Trois cas concernent l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT). Ce dernier mène actuellement différents projets clés, dont la refonte de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) et de son règlement d'application. La Cour estime que les projets de l'OCIRT devraient inclure la révision des tarifs des émoluments, dont certains n'ont pas été ajustés depuis dix ans ou plus.

Priorité : Très élevée³⁸

Recommandation n° 5 : Examiner les opportunités financières identifiées et formuler une position

Cette recommandation est liée au constat 4 « La révision de certains émoluments pourrait générer des revenus financiers supplémentaires pour l'État ».

La Cour recommande au secrétariat général de chaque département, en collaboration avec les offices et services concernés, d'examiner les opportunités financières recensées dans les fiches détaillées annexées au présent rapport. Il s'agira d'évaluer la pertinence de chaque cas, tant du point de vue financier qu'au regard du principe de proportionnalité.

Enfin, il conviendra de définir les suites à donner à chaque cas. En cas de non-entrée en matière, les raisons devront être dûment précisées. Cela inclut les actions recommandées concernant les huit situations spécifiques³⁹.

Livrables :

- Position du secrétariat général des départements sur chaque cas ;
- En cas d'entrée en matière : précision du plan d'action ;
- En cas de non-entrée en matière : description des raisons et des décisions prises.

Avantages attendus :

- Augmentation des revenus d'émolument, pouvant atteindre 8.6 millions F par an⁴⁰ ;
- Renforcement du respect du principe de couverture des frais ;
- Modifications réglementaires pour correspondre aux pratiques actuelles ;
- Clarification des décisions historiques et non documentées.

Recommandation 5 : acceptée refusée

Position des départements :

La recommandation est acceptée, sous réserve de la faisabilité juridique et opérationnelle de la mise en œuvre des nouvelles opportunités identifiées par la Cour. Les analyses seront menées d'ici au 31 décembre 2027 en vue d'une mise en œuvre au projet de budget 2029. Dans la mesure du possible, le paiement d'avance sera privilégié.

³⁸ La priorité de cette recommandation est très élevée, car sa mise en œuvre devrait permettre à l'État de percevoir des revenus d'émoluments supplémentaires.

³⁹ Voir la catégorie « pistes d'ajustement des émoluments (à la hausse ou à la baisse) » des fiches détaillées du DEE, du DIN et du DT.

⁴⁰ Conformément à la méthodologie de la Cour, les gains financiers sont des gains bruts, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas diminués des coûts générés par la mise en œuvre de la recommandation.

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 les membres du collège des secrétaires généraux et l'ensemble du personnel de l'État de Genève qui lui ont consacré du temps pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

L'audit a été terminé en avril 2026. Le rapport complet a été transmis au secrétariat général de chaque département le 5 mai 2026 pour observations. Ces dernières ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 18 juin 2026

Pierre Henri PINGEON
Magistrat titulaire

Nathalie BRENDER
Magistrate suppléante

Laurent THURNHERR
Magistrat suppléant

7. Annexes

7.1. Fiche détaillée concernant le DCS

Entité	Département de la cohésion sociale (DCS)
---------------	---

A. Opportunités financières à évaluer

N°	Office	Description	Estimation revenu annuel
Émoluments non facturés malgré l'existence d'une base légale			
1	OPAd	<p>Le règlement fixant la rémunération des curateurs (RRC), en vigueur depuis mars 2013, prévoit que les personnes officiellement chargées des curatelles de l'office de protection de l'adulte (OPAd) soient rémunérées pour les prestations fournies, sous certaines conditions. L'article 11 du RRC fixe les tarifs horaires à appliquer.</p> <p>En pratique, ces prestations n'ont jamais été rémunérées en raison d'une décision défavorable du tribunal, lors de l'émission de la première facture, en juin 2013. Depuis 2023, dans le cadre du projet RePAir (repenser la protection de l'adulte pour l'avenir), des discussions auraient lieu entre le DCS et le Pouvoir judiciaire pour que l'OPAd puisse facturer ses prestations conformément au RRC.</p> <p>L'OPAd pourrait facturer ses prestations aux personnes protégées disposant d'une fortune entre 20'400 F (seuil d'indigence) et 70'000 F, pour un montant total maximum de 6'000 F. Selon les estimations de l'OPAd, cela concernerait 25 % des 4'500 mandats de curatelle actuels, soit 1'125 mandats. Le montant moyen que l'OPAd estime pouvoir facturer par mandat est de 5'400 F. Les recettes d'éoluments possibles se montent donc approximativement à 6 millions F. Il ne s'agit pas de recettes annuelles, car les émoluments seraient perçus à la fin d'un mandat, soit après un jugement. L'OPAd estime la durée moyenne d'un mandat de curatelle à 6 ans. On peut donc supposer que 187 mandats se terminent chaque année (1'125 / 6), ce qui représenterait des revenus d'éoluments de 1'009'800 F par an.</p>	1'010'000 F

7.2. Fiche détaillée concernant le DEE

Entité	Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE)
---------------	---

A. Opportunités financières à évaluer

N°	Office	Description	Estimation revenu annuel
Émoluments non facturés malgré l'existence d'une base légale			
1	OCEN	<p>L'article 29B du règlement d'application de la loi sur l'énergie (REn) prévoit la facturation d'un émoluments de 100 F lorsqu'un dossier est renvoyé par l'office cantonal de l'énergie (OCEN), en raison de son caractère incomplet ou manifestement mal présenté. Le même tarif s'applique également en cas d'octroi d'une prolongation de délai. Ces situations se présentent dans trois cas de figure :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) <u>Les demandes d'attestation HPE</u> : l'émoluments de 100 F est correctement facturé par le biais de l'outil informatique Sinergie ; 2) <u>Les demandes d'installations techniques</u> : l'émoluments de 100 F n'était pas facturé jusqu'alors ; toutefois, la direction de l'OCEN a décidé, le 13 janvier 2026, de procéder désormais à sa facturation via Sinergie ; 3) <u>Les demandes de subventions</u> : l'émoluments de 100 F n'est pas facturé et l'outil Sinergie ne permet pas d'en assurer facilement la mise en œuvre. Il conviendra donc d'estimer les coûts de développement informatique nécessaires. <p>En 2025, l'OCEN a renvoyé 160 dossiers concernant des installations techniques ainsi que 805 dossiers de subventions. Il a également octroyé 42 prolongations de délai. L'OCEN aurait ainsi pu facturer 100'700 F d'émoluments.</p>	101'000 F
2	OCEN	<p>Les propriétaires peuvent demander une attestation HPE/THPE pour leur bien à l'OCEN. La délivrance d'une telle attestation prend environ 3 heures de travail à l'OCEN. Le tarif horaire est fixé à 100 F (REn, article 29B, chiffre 2, lettre B). Dans le cadre de l'implémentation de l'outil Sinergie, l'OCEN a décidé de ne pas facturer d'émoluments pour les demandes d'attestation transmises via e-démarches afin de promouvoir ce canal. En 2025, sur 433 demandes d'attestation traitées, 372 ont été déposées via e-démarche (86 %) et 61 en format papier (14 %). La question du rétablissement d'un émoluments pour les demandes via e-démarches pourrait dorénavant se poser.</p> <p>En 2025, l'OCEN a délivré 372 attestations sur la base d'une demande formulée via e-démarches. Le traitement d'une demande dématérialisée nécessite 2 heures de travail. Le revenu annuel peut donc être estimé à 74'400 F.</p>	74'000 F
Émoluments ne couvrant pas les coûts directs engagés par l'administration			
3	OCIRT	<p>Les émoluments cantonaux fixés dans le Règlement d'application de la loi fédérale sur les étrangers (RaLEtr) n'ont pas été changés depuis 2015.</p> <p>Ils avaient toutefois fait l'objet d'analyses dans le cadre de la préparation du PFQ 2024-2027 par le contrôle de gestion de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT). ./. </p>	233'000 F

		<p>Il en ressortait que la direction de la main-d'œuvre étrangère (MOE), en 2022, avait traité 2'905 dossiers et facturé 621'625 F d'émoluments. Les charges de personnel dédiées au traitement de ces dossiers étaient estimées à 855'000 F. Les émoluments ne couvraient donc pas les charges de personnel directes. Pour 2022, l'écart était de 233'375 F.</p> <p>La direction générale de l'OCIRT avait toutefois recommandé au département de ne pas augmenter cet émolument, estimant que le coût « politique » serait supérieur au bénéfice budgétaire.</p> <p>Trois ans plus tard, ce point pourrait être discuté à nouveau.</p> <p>À titre informatif, les émoluments facturés par la direction MOE en 2024 se sont montés à 583'150 F.</p>	
4	OCIRT	<p>L'OCIRT mène actuellement un projet susceptible de conduire à la refonte de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC) et son règlement d'application (RTVTC). Une analyse financière réalisée par l'OCIRT indique que les coûts de l'application de la LTVTC sont couverts à 83 % par des revenus. Pour ce qui concerne uniquement les émoluments, l'OCIRT perçoit entre 120'000F et 140'000 F par an. Une partie de ces revenus d'émoluments concerne la délivrance et le renouvellement des autorisations, qui mobilise 6 ETP selon l'estimation de l'OCIRT. Bien qu'il soit nécessaire de tenir compte des autres revenus, ces éléments indiquent vraisemblablement que les charges directes ne sont pas couvertes par les recettes issues des émoluments.</p> <p>L'OCIRT pourrait revoir l'adéquation des tarifs de ces émoluments dans le cadre du projet actuel concernant la LTVTC (ou du futur projet de refonte de la loi).</p>	Non estimé
Prestations fournies gratuitement qui pourraient faire l'objet d'un émolument			
5	OCEN	<p>Selon l'article 14C de la loi sur l'énergie (LEn), les propriétaires de bâtiments chauffés doivent calculer annuellement leur indice de dépense de chaleur (IDC). Pour ce faire, ils ont deux possibilités :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mandater une personne professionnellement qualifiée disposant d'une concession, qui facturera sa prestation environ 180 F chaque année et entre 500 F et 1'500 F la première fois pour le calcul de la SRE ; 2) Remplir un formulaire papier disponible sur le site internet de l'État de Genève et l'envoyer à l'OCEN qui se chargera du calcul gratuitement. <p>En moyenne (2021 à 2024), l'OCEN procède au calcul de 366 IDC par an. Ce travail prend environ une heure. Si un émolument était prévu par une base légale et en appliquant un tarif horaire de 100 F, le revenu annuel serait d'environ 36'600 F. L'estimation prend une autre ampleur si l'on considère que, dès juin 2027, les 30'000 propriétaires de villas genevoises seront tenus de calculer un IDC. À titre d'exemple, si seulement 10 % des propriétaires de villas font appel à l'OCEN, cela représenterait 3'366 calculs à réaliser par l'office, pour un revenu annuel estimé à 336'600 F.</p>	37'000 F

B. Pistes d'ajustement des émoluments (à la hausse ou à la baisse)

N°	Office	Description	Action recommandée
Règlements ou tarifs obsolètes			
6	OCIRT	Le règlement concernant l'installation, l'exploitation et le contrôle des appareils automatiques (RIECA) prévoit une taxe annuelle (comptabilisée comme un émoluments) sur les appareils automatiques, comme les machines de loterie électronique. Cette taxe apportait des revenus se situant entre 235'000 F et 290'000 F par an. Cette taxe n'apparaissait plus justifiée dès lors que les revenus étaient largement supérieurs aux coûts correspondants. Le département et l'OCIRT ont donc décidé d'abroger le règlement en question et de suspendre la perception de cette taxe dès le 1 ^{er} janvier 2025. Au moment des travaux de la Cour, le RIECA n'avait pas encore été abrogé.	Réviser ou abroger le règlement concernant l'installation, l'exploitation et le contrôle des appareils automatiques (RIECA)
7	OCIRT	Selon l'article 8, alinéa 3, du règlement sur les collectes (RCollectes), un émoluments de 1 % est perçu pour l'État sur la somme globale recueillie lors de collectes de fonds sur le domaine public. Il y a dix ans, l'OCIRT a décidé de ne plus prélever cet émoluments. Il n'existe plus de trace écrite de cette décision.	Réviser ou abroger le règlement sur les collectes (RCollectes)
Tarifs non revus depuis 10 ans ou plus			
8	OCIRT	L'OCIRT mène actuellement un projet de refonte de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) et son règlement d'application (RRDBHD). La grande majorité des tarifs d'émoluments prévus par le RRDBHD n'ont pas été revus depuis 2016. De plus, la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD, article 58, alinéa 2) exige que les tarifs d'émoluments soient adaptés tous les 4 ans à l'évolution du coût de la vie selon l'indice genevois des prix à la consommation. Cette indexation n'a pas été faite en 2024 ni en 2020.	Intégrer la révision des émoluments dans le cadre du projet de refonte de la LRDBHD.

7.3. Fiche détaillée concernant le DF

Entité	Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF)
---------------	---

A. Opportunités financières à évaluer

N°	Office	Description	Estimation revenu annuel
Émoluments non facturés malgré l'existence d'une base légale			
1	SRT	<p>Depuis le 1^{er} septembre 2025, le règlement sur le recouvrement des créances de l'État (RRCE) autorise les départements et services à facturer 40 F de frais de mise en demeure (voir article 8, alinéa 1, lettre b). Le service du recouvrement transversal (SRT) de la direction générale des finances de l'État (DGFE), qui gère le recouvrement d'environ 25 % des créances de l'État, ne facture pas encore ces frais. En effet, un développement informatique estimé à 100'000 F est nécessaire pour permettre l'intégration de ces frais aux factures émises. Ce développement devrait s'inscrire dans le cadre d'un projet de loi à venir relatif à l'évolution du SIC Finance. Compte tenu du fait que le SRT envoie 10'000 factures par an (sommations hors personnes étrangères) aux débitrices et aux débiteurs, le revenu supplémentaire est estimé à 400'000 F. Considérant que le SRT recouvre 25 % des créances, le revenu annuel attendu s'élève à 100'000 F.</p>	100'000 F
Émoluments faisant l'objet d'exonérations particulièrement importantes			
2	OCStat	<p>Selon le règlement sur les émoluments requis pour les prestations de l'office cantonal de la statistique (REmStat), un émolument de 100 F par heure est applicable pour les travaux réalisés à la demande de tiers nécessitant plus d'une heure de travail (voir article 11). L'article 14 du REmStat énumère les tiers pouvant bénéficier d'une réduction ou d'une exonération d'émoluments, comme les journalistes, les communes ou encore les bibliothèques. In fine, l'office cantonal de la statistique (OCStat) facture rarement ses heures de travail, notamment parce qu'il n'applique pas de réduction d'émoluments, mais qu'il les exonère totalement. À titre illustratif, l'office n'a facturé des émoluments que pour trois demandes en 2025 (total de 600 F) et deux demandes en 2024 (total de 900 F). La direction de l'OCStat a conscience de cela et a mis en place un suivi des demandes de tiers depuis le 1^{er} janvier 2026. Il s'agit, dans un premier temps, de comprendre la nature des demandes et les volumes de travail. L'objectif communiqué à la Cour est de clarifier les exonérations et de mettre à jour le REmStat d'ici à la fin 2026.</p> <p><i>NB : cet émolument est comptabilisé dans la nature comptable 425000 et non dans la 421000.</i></p>	Non estimé

7.4. Fiche détaillée concernant le DIN

Entité	Département des institutions et du numérique (DIN)
---------------	---

A. Opportunités financières à évaluer

N°	Office	Description	Estimation revenu annuel
Émoluments non facturés malgré l'existence d'une base légale			
1	OCPM	L'article 16 du règlement relatif à la délivrance de renseignements et de documents, ainsi qu'à la perception de diverses taxes par l'office cantonal de la population et des migrations et les communes (RDROCPMC) autorise la perception d'un émolument de 5 F pour couvrir les frais d'affranchissement liés à l'envoi des permis de séjour aux personnes ressortissantes européennes et extraeuropéennes. Cet émolument n'est pas facturé par l'OCPM. En 2025, l'OCPM a produit 114'133 permis de séjour. En appliquant le tarif de 5 F, l'OCPM aurait pu facturer 570'665 F.	571'000 F
2	OCPM	Aujourd'hui, la personne qui demande un permis à l'OCPM ne paie pas d'émoluments si sa demande est refusée. Or, selon l'article 10, alinéa 3, du RDROCPMC, les taxes sont dues même en cas de refus ou de retrait de la demande. Un groupe de travail de l'OCPM examine actuellement les options pour instaurer un système de paiement anticipé. En 2025, l'OCPM a refusé 632 demandes de personnes ressortissantes extraeuropéennes (tarif : 232 F) et 151 demandes de personnes ressortissantes européennes (tarif : 65 F). L'OCPM aurait donc pu facturer 156'439 F.	156'000 F
3	OCPM	Depuis le 26 février 2020, l'annonce des changements d'adresse à l'OCPM est traitée gratuitement. Par le passé, un émolument de 24 F était perçu. À ce jour, cet émolument est toujours prévu par l'article 8, lettre j, de l'ordonnance fédérale sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers et l'intégration (Oem-LEI). En 2019, année précédant la gratuité, 6'027 factures d'émolument pour changement d'adresse ont été émises. En appliquant le tarif de 24 F, cela représente 144'648 F.	145'000 F
Émoluments faisant l'objet d'exonérations particulièrement importantes			
4	Police	Selon l'article 4, alinéa 1, de la loi concernant la facturation des frais de sécurité lors de manifestations (LFFSM), l'organisme organisateur de toute manifestation est tenu de verser un émolument, sous réserve des exceptions prévues par la loi (par exemple les manifestations à caractère politique). Cet émolument correspond aux coûts liés à l'engagement de moyens policiers spécifiques et extraordinaires, soit ceux excédant 200 heures d'intervention (RFFSM, art. 2, al. 1). En d'autres termes, les 200 premières heures du personnel de la police sont systématiquement exonérées. Selon nos recherches, les autres cantons romands n'ont pas introduit de seuil de cette nature dans leurs bases légales. Le canton de Zurich exonère quant à lui les 50 premières heures des membres de la police ⁴¹ . ./.	1'680'000 F

⁴¹ Source: Gebührenverordnung für die Polizei vom 22. Oktober 2025 (GebV Pol).

		Sur les années 2023 et 2024, il ressort qu'en moyenne 92 manifestations ont nécessité entre 1 et 200 heures d'engagement policier, tandis que 44 manifestations ont requis plus de 200 heures. Selon nos estimations, si Genève appliquait le même seuil que Zurich (exonération des 50 premières heures), le revenu annuel supplémentaire se monterait à 1'680'000 F ⁴² .	
Prestations fournies gratuitement qui pourraient faire l'objet d'un émolument			
5	Police	La loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu) prévoit une amende jusqu'à 100'000 F en cas de manifestations sans autorisation (dispositions pénales, art. 10 LMDPu). En revanche, le cadre légal ne prévoit pas la facturation des frais du personnel de la police qui pourraient être mobilisés pour assurer l'ordre lors d'une manifestation non autorisée. À titre de comparaison, dans les cantons de Fribourg et du Valais, le cadre légal prévoit un émolument par heure et par agente ou agent de la police pour les services de circulation, de maintien de l'ordre et de protection lors de manifestations non autorisées ⁴³ .	Non estimé

B. Pistes d'ajustement des émoluments (à la hausse ou à la baisse)

N°	Office	Description	Action recommandée
Tarifs non revus depuis 10 ans ou plus			
6	SDC	Le service des contraventions (SDC) comptabilise des revenus d'émoluments importants chaque année (voir chapitre 3.3.3), sur la base de l'article 5 du règlement fixant le tarif des frais en matière pénale (RTFMP). La dernière révision de ces tarifs d'émolument date de 2016 et est entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2017. Depuis, aucun examen n'a été réalisé et aucun taux de couverture n'a été formellement calculé.	Évaluer si les tarifs de l'article 5 du RTFMP sont toujours adéquats

⁴² Détail du calcul :

- 44 manifestations x 150 heures x 150 F (tarif horaire appliqué) = 990'000 F
 - 92 manifestations x 50 heures (hypothèse : ces manifestations mobilisent en moyenne 100 heures policières) x 150 F (tarif horaire appliqué) = 690'000 F.

⁴³ Source : Fribourg : Ordonnance concernant les frais de la Police cantonale du 15.12.2025 (551.61) ; Valais : Ordonnance de la loi sur la police cantonale du 20.12.2017 (OPol, 550.100).

7.5. Fiche détaillée concernant le DIP

Entité	Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP)
--------	--

A. Opportunités financières à évaluer

N°	Office	Description	Estimation revenu annuel
Émoluments non facturés malgré l'existence d'une base légale			
1	DGEO	<p>Selon l'article 53, alinéa 2, de la Loi sur l'instruction publique (LIP), le DIP est autorisé à facturer un émolument en contrepartie de la valeur des fournitures et du matériel scolaire mis à disposition des élèves des établissements secondaires I et II. Cet émolument est facturé aux élèves des établissements secondaires II, mais pas à ceux des établissements secondaires I (cycle d'orientation). En 2024, les cycles d'orientation publics de Genève comptaient 14'580 élèves. En appliquant le même tarif que pour les élèves des établissements secondaires II, à savoir 60 F, le revenu annuel total de cet émolument non facturé est estimé à 874'800 F.</p>	875'000 F
2	DGEO	<p>Selon l'article 2C du règlement de l'enseignement primaire (REP), le DIP est autorisé à percevoir un émolument de 30 F pour toute demande de duplicatas relatifs à certains documents (par exemple, certificat, diplôme, bulletin de notes) ainsi qu'un émolument de 10 F pour l'établissement d'une attestation de scolarité ou d'une carte d'élève.</p> <p>Dans la pratique, en 2023 et 2024, sur les 166 écoles primaires du canton, seule l'école De-Budé a facturé des émoluments pour un montant moyen annuel d'environ 750 F. Il apparaît peu probable que seule cette école fournisse ponctuellement des duplicatas ou des attestations. Si les 165 autres écoles facturaient le même montant d'émoluments chaque année (750 F), le revenu annuel supplémentaire se monterait à 123'750 F.</p>	124'000 F
Émoluments ne couvrant pas les coûts directs engagés par l'administration			
3	DGESII	<p>En lien avec le cas n° 1 (ci-dessus) et comme cela avait été relevé par la Cour dans un examen sommaire publié en 2023⁴⁴, le DIP ne dispose plus de l'explication quant à la manière dont le montant de l'émoluments forfaitaire de 60 F avait été défini. Dans tous les cas, ce tarif n'a pas été revu depuis 1990 et ne couvre vraisemblablement pas les charges directes (chiffres 2024) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recettes de l'émoluments pour l'ESII : 1.3 million F - Charges directes⁴⁵ pour l'ESII : 3.7 millions F <p>La direction financière du DIP, qui a examiné ce cas plus en détail, avait estimé que le tarif pourrait être rehaussé, ce qui entraînerait un gain d'environ 400 000 F par an. Cette piste aurait été évoquée dans le cadre de l'élaboration du projet de budget 2026, sans qu'aucune suite ne lui soit donnée.</p>	400'000 F

⁴⁴ Lien : <https://cdc-ge.ch/publications/examen-sommaire-portant-sur-la-perception-de-lemoluments-forfaitaire-pour-les-fournitures-et-le-materiel-scolaire/>.

⁴⁵ Correspondant aux natures comptables 310400, 313002 et 316100 pour le CR 0323xxxx.

7.6. Fiche détaillée concernant le DSM

Entité	Département de la santé et des mobilités (DSM)
--------	--

A. Opportunités financières à évaluer

N°	Office	Description	Estimation revenu annuel
Prestations fournies gratuitement qui pourraient faire l'objet d'un émolument			
1	OCT	<p>Pour chaque chantier impactant la mobilité genevoise, l'office cantonal des transports (OCT) rend des directives de chantier devant être respectées par la maîtrise d'ouvrage. Celles-ci peuvent contenir des plans de marquage, des règles de communication et/ou des arrêts de circulation temporaires. L'élaboration de ces directives est chronophage pour le personnel de l'OCT. En effet, l'office doit valider des plans, s'entretenir avec les maîtresses et les maîtres d'ouvrage, participer à des réunions de chantier, voire réaliser des modélisations précises de l'impact des chantiers afin de réduire les nuisances au maximum. Ces prestations ne sont pas couvertes par des émoluments. Globalement, l'OCT prélève moins de 30'000 F d'émoluments par an.</p> <p>En 2019, le Conseil d'État avait adopté un avant-projet de loi « <i>modifiant la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LaLCR)</i> » et visant à instaurer un émolument forfaitaire de 200 F pour chaque autorisation (directive) délivrée par l'OCT. Le revenu annuel alors estimé s'élevait à 1'707'000 F. Cette estimation considérait le nombre de prestations délivrées par l'OCT en 2019, à savoir 8'535 (8'456 directives de chantier et 79 interventions relatives à la signalisation lumineuse). Face aux réticences exprimées notamment par les milieux professionnels, cet avant-projet de loi a finalement été abandonné. En 2025, le nombre de prestations délivrées s'est monté à 10'007. En appliquant le tarif déterminé en 2019, les revenus d'émoluments se seraient élevés à 2'001'400 F.</p>	2'001'000 F
Émoluments ne couvrant pas les coûts directs engagés par l'administration			
2	SCAV	<p>Dans son rapport n° 111 de 2016 portant sur le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV)⁴⁶, la Cour avait mis en évidence ce qui suit dans le constat n° 11 concernant les activités d'inspection, d'analyse et de contrôles des abattages :</p> <p><i>En 2015, les émoluments facturés pour les inspections non-conformes se sont élevés à 100'000 F, alors que les seules charges salariales y relatives sont estimées par la Cour à plus de 600'000 F, ce qui engendre un manque à gagner minimum de 500'000 F.</i></p> <p>En 2019, dans le cadre du suivi des recommandations de ce rapport, le département a décidé de ne pas facturer l'entièreté des coûts pour éviter que l'émolument soit disproportionné pour les utilisatrices et les utilisateurs. Les tarifs de ces émoluments n'ont donc pas été révisés.</p> <p>L'office cantonal de la santé (OCS) revoit actuellement l'ensemble de ses émoluments. L'objectif communiqué à la Cour est de proposer au DSM, d'ici à la fin juin 2026, toutes les modifications utiles du règlement fixant les émoluments perçus par le département chargé de la santé (REmSanté). Dans ce contexte, la Cour n'a pas mis à jour son estimation de 2016, mais elle a informé la direction de l'OCS de cette opportunité.</p>	500'000 F

⁴⁶ Lien : <https://cdc-ge.ch/publications/audit-de-gestion-relatif-au-service-de-la-consommation-et-des-affaires-veterinaires-scaav/>.

7.7. Fiche détaillée concernant le DT

Entité	Département du territoire (DT)
---------------	--------------------------------

A. Opportunités financières à évaluer

N°	Office	Description	Estimation revenu annuel															
Émoluments non facturés malgré l'existence d'une base légale																		
1	OCEV	<p>Le règlement sur les évaluations environnementales (REE), entré en vigueur en 2022, prévoit, à son chapitre VI, plusieurs émoluments selon un tarif forfaitaire de 600 F à 3'000 F ou un tarif horaire (entre 80 et 135 F).</p> <p>Dans les faits, la grande majorité des évaluations environnementales réalisées sont exonérées d'émoluments, car elles sont délivrées aux administrations fédérales, cantonales ou communales (REE art. 23 al. 4). En 2025, selon les estimations du service de l'environnement et des risques majeurs (SERMA), 2'585 heures de travail ont été dédiées à des évaluations environnementales, dont une partie (vraisemblablement moins de 110 heures) aurait pu être facturée, car elle concernait des tiers privés.</p>	Non estimé															
Émoluments ne couvrant pas les coûts directs engagés par l'administration																		
2	OCAN	<p>L'article 12 du règlement d'exécution de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (RaLDFR) prévoit un émolument allant de 200 F à 10'000 F pour les décisions rendues par la commission foncière agricole. Les frais d'expertise sont ajoutés aux émoluments. L'article 15 de la Loi d'application de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LaLBFA) prévoit un émolument allant de 20 F à 500 F, voire 1'000 F dans des cas exceptionnels, pour les décisions rendues par la commission d'affermage agricole. Les frais de chancellerie et d'expertise peuvent être ajoutés aux émoluments.</p> <p>Pour les deux commissions prises ensemble, la situation financière est la suivante :</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th style="background-color: #d4e07d;">2024 (en F)</th> <th style="background-color: #d4e07d;">2025 (en F)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Recettes d'émoluments (y compris des frais d'expertise)</td> <td style="text-align: right;">113'145</td> <td style="text-align: right;">103'767</td> </tr> <tr> <td>./. Coûts directs : jetons de présence des commissaires</td> <td style="text-align: right;">37'840</td> <td style="text-align: right;">16'680</td> </tr> <tr> <td>./. Coûts directs : mandats octroyés à des experts externes</td> <td style="text-align: right;">160'667</td> <td style="text-align: right;">237'193</td> </tr> <tr> <td>= Coûts directs non couverts</td> <td style="text-align: right;">85'362</td> <td style="text-align: right;">150'106</td> </tr> </tbody> </table> <p>Sur cette base, le revenu annuel supplémentaire pour couvrir les principaux coûts directs engagés peut être estimé à environ 117'734 F (moyenne sur 2024 et 2025). Ce calcul n'inclut pas les éventuels coûts directs du personnel de l'État (par exemple, ceux d'une ou d'un juriste qui assiste la présidence de la commission d'affermage agricole) ni les charges indirectes (loyers, informatique, etc.).</p>		2024 (en F)	2025 (en F)	Recettes d'émoluments (y compris des frais d'expertise)	113'145	103'767	./. Coûts directs : jetons de présence des commissaires	37'840	16'680	./. Coûts directs : mandats octroyés à des experts externes	160'667	237'193	= Coûts directs non couverts	85'362	150'106	118'000 F
	2024 (en F)	2025 (en F)																
Recettes d'émoluments (y compris des frais d'expertise)	113'145	103'767																
./. Coûts directs : jetons de présence des commissaires	37'840	16'680																
./. Coûts directs : mandats octroyés à des experts externes	160'667	237'193																
= Coûts directs non couverts	85'362	150'106																

Prestations fournies gratuitement qui pourraient faire l'objet d'un émolument			
3	OPS	<p>L'office du patrimoine et des sites (OPS) ne facture historiquement pas d'émoluments.</p> <p>Cela étant dit, les propriétaires qui désirent effectuer des travaux sur des bâtiments protégés font appel à l'OPS, parfois plusieurs fois, pour s'assurer de la conformité de leur démarche ou demander des conseils. Ces prestations gratuites, réalisées généralement avant le dépôt d'une autorisation de construire, demandent un travail important aux architectes de l'OPS, qui doivent parfois se déplacer sur place.</p> <p>En 2025, le personnel de l'OPS a assuré 619 séances de conseil à l'intention de propriétaires ou des personnes qui les représentent (durée estimée par l'OPS : 1 h par séance). Il a également pris part à 704 visites de chantier (durée estimée par l'OPS : 2 h par visite). Sur cette base et en appliquant un tarif horaire d'architecte de 120 F, le revenu potentiel annuel s'élève à 243'240 F.</p>	243'000 F
4	OPS	<p>Le service de l'inventaire des monuments d'arts et d'histoire de l'OPS effectue gratuitement des recherches pour le compte d'universités ou de tiers. La charge de travail est estimée à 300 heures par an. En appliquant le même tarif horaire que précédemment, soit 120 F, le revenu potentiel annuel peut être estimé à 36'000 F.</p>	36'000 F
5	OCEV	<p>Le secteur de l'inspectorat environnemental des chantiers (IEC-SERMA) est chargé de coordonner les contrôles sur les chantiers en lien avec la politique environnementale (sols, gestion des eaux, déchets, arbres, etc.). Des réflexions sont en cours pour mettre en place un système d'amende, mais la possibilité de facturer des émoluments pour couvrir les frais des contrôles n'a pas été abordée. D'autres entités de l'OCEV ont prévu des émoluments pour couvrir leurs frais liés aux activités de contrôle, par exemple :</p> <p>Service de géologie, sols et déchets (GESDEC) : article 58 du règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets (RGD) ;</p> <p>Service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (SABRA) : article 13 du règlement sur les émoluments du service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants en matière de protection de l'air (REmAir).</p> <p>De manière générale, les contrôles sur les chantiers, post-autorisations de construire, ne sont pas compris dans les émoluments perçus par l'OAC lors de la délivrance des autorisations de construire.</p> <p>En 2025, 346 contrôles ont été réalisés, dont 47% ont révélé des non-conformités, soit 162 contrôles. Considérant que 2.4 ETP ont été dédiés à la réalisation de ces contrôles, on peut estimer qu'un contrôle prend 12.5 heures⁴⁷. Si un émolument était facturé en cas de non-conformité (162 en 2025) pour couvrir à minima les charges de personnel directes (12.5 heures) et en utilisant le tarif horaire « standard » du REmAC (100 F), le revenu potentiel annuel s'élève à 202'500 F</p>	203'000 F
6	OCLPF	<p>La direction de la planification et des opérations foncières de l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) a engagé une réflexion visant à valoriser et facturer certains travaux des préposés aux actes notariés, qui sont actuellement délivrés gratuitement. Le travail d'analyse est en cours. Lors de nos échanges avec l'OCLPF, la quantification des prestations concernées n'était pas encore finalisée.</p>	Non estimé

⁴⁷ (2.4 ETP * 1'800 heures de travail par an) / 346 contrôles = 12.5 heures.

B. Pistes d'ajustement des émoluments (à la hausse ou à la baisse)

N°	Office	Description	Action recommandée
Tarifs non revus depuis 10 ans ou plus			
7	OU	Le règlement d'application de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (RExt) prévoit la perception de neuf émoluments différents par l'office de l'urbanisme (OU). Les montants de ces émoluments n'ont pas évolué depuis 1995. Il ressort de notre entretien avec la direction financière du DT que la plupart des émoluments figurant dans ce règlement sont aujourd'hui obsolètes, notamment le plus important, à savoir la vente de plans, la reprographie ayant été externalisée.	Réviser ou abroger les émoluments du RExt
Pratiques à clarifier			
8	OAC et offices préavisés	L'OAC est le seul office pouvant facturer des émoluments dans le cadre de la délivrance d'autorisations de construire, ce qui inclut les préavis des autres offices. Ce principe n'est pas fixé dans une base légale ou réglementaire. La Cour relève que l'OCLPF facture des émoluments dans le cadre des demandes d'autorisations de construire, conformément à l'article 82 du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (RGL). Cette situation devrait être clarifiée afin d'écartier tout risque de double facturation.	Clarifier les responsabilités en matière de perception des émoluments dans le cadre de la délivrance des autorisations de construire
9	OCAN	<p>L'article 35 du règlement sur la protection du paysage, des milieux naturels et de la flore (RPPMF) prévoit un émolument de 50 F à 500 F pour toute demande de dérogation ou d'autorisation au sens de l'article 21 RPPMF. Cet émolument n'est pas facturé. Selon une analyse réalisée il y a plusieurs années, le volume de demandes de dérogation ou d'autorisation était trop faible pour justifier la mise en place d'un dispositif de facturation et de gestion du contentieux.</p> <p>Les données récentes suivantes ont été transmises à la Cour :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En 2024, l'OCAN a délivré 96 autorisations ; ▪ En 2025, l'OCAN a délivré 86 autorisations, <p>L'ensemble de ces autorisations (hormis une seule en 2024) a été délivré pour permettre à des tiers de pénétrer dans des réserves pour effectuer des prélèvements à des fins d'études. Ces autorisations sont en grande majorité délivrées à des entreprises mandatées par l'OCAN. Il n'y a donc pas lieu de facturer un émolument dans ce cas de figure. L'autre partie, marginale selon l'OCAN, est délivrée sur demande de tiers, notamment de l'Université de Genève et de la Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture de Genève. L'OCAN ne leur facture pas d'émoluments, car les résultats bénéficient également à l'État et par application du principe de proportionnalité. Cette exonération n'est vraisemblablement pas mentionnée dans une base légale.</p>	Clarifier le régime d'exonération de l'émoluments (art. 35 RPPMF) applicable aux tiers.

7.8. Utilisation de l'intelligence artificielle (IA)

Dans le cadre du présent audit, des outils d'intelligence artificielle ont été utilisés afin d'appuyer certaines analyses liées aux questions d'audit que la Cour s'est posées. Cette démarche présente un caractère inédit. L'outil utilisé a été Claude, dans sa version Opus 4.6.

Les travaux ont porté principalement sur 74 lois et règlements relatifs aux émoluments des offices dont les montants perçus sont les plus élevés. Le recours à l'intelligence artificielle a permis de traiter un volume important de données publiques, de faciliter l'identification de cas comparables et de réaliser des analyses sémantiques sur des dispositions réglementaires.

Trois analyses principales ont été réalisées. La première a porté sur l'ancienneté des émoluments. Cette analyse comporte des limites, dès lors qu'elle supposerait, pour être exhaustive, de disposer de l'ensemble des versions historiques des 74 règlements afin de vérifier si chaque émolument a fait l'objet d'une modification. Une approche prudente a été retenue : lorsqu'un renvoi figurait dans la lettre, le chiffre, l'alinéa ou l'article applicable, la date de ce renvoi a été considérée comme correspondant à la dernière modification de l'émolument. L'outil a identifié 950 émoluments. Une vérification manuelle a été réalisée sur 590 d'entre eux, soit 62 % du total, avec un taux de concordance de 95 %, correspondant à une marge d'erreur tolérable. Cette analyse présente néanmoins une limite : le fait de se fonder exclusivement sur les modifications des bases légales ne permet pas de prendre en compte d'éventuels travaux d'analyse ou de réflexion internes relatifs aux émoluments, qui n'auraient pas nécessairement abouti à une modification du cadre réglementaire.

La deuxième analyse a consisté à identifier si des prestations comparables faisaient l'objet de tarifications différentes, soit pour une même prestation au sein de plusieurs offices, soit entre offices distincts. Les cas mentionnés dans le rapport ont fait l'objet d'une vérification manuelle.

La troisième analyse a porté sur des comparaisons intercantionales. Cet exercice s'est révélé limité en raison des différences de structure tarifaire, des périmètres de prestations et des modalités de facturation. À titre d'exemple, comme déjà mentionné en 3.3.4, l'examen théorique du permis de conduire catégorie B est facturé 70 F à Genève sous la forme d'un forfait couvrant trois tentatives, alors qu'il est facturé 40 F par tentative dans le canton de Vaud. De même, en matière de naturalisation ordinaire, la répartition des émoluments entre autorités cantonales, communales et fédérales ne permet pas d'établir une comparaison directe. En outre, dans le cadre de cette troisième analyse, l'IA n'a pas été utilisée en circuit fermé, c'est-à-dire qu'elle n'a pas été limitée aux seuls documents fournis par la Cour et devait s'appuyer sur des sources externes. Ce procédé n'a pas permis de garantir que les dernières versions des règlements consultés aient systématiquement été utilisées. La Cour n'a ainsi pas prolongé ses analyses.

Dans les deux premiers axes d'analyse, les analyses ont été effectuées en circuit fermé, à partir de documents déterminés. Dans le troisième, cette condition n'a pas pu être maintenue, ce qui limite les garanties relatives à l'exhaustivité des sources et à l'actualité des versions réglementaires utilisées.



Cour des comptes

République et canton de Genève

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



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

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

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

Cour des comptes

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

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