

**Réponse du Conseil administratif à la motion du 13 décembre 2005 de M<sup>mes</sup> Hélène Ecuyer, Gisèle Thiévent, Sandrine Salerno, Nelly Hartlieb, MM. Christian Zaugg, David Carrillo, Gérard Deshusses, Roberto Brogini, Alpha Dramé, Didier Bonny, Pierre Maudet, Patrice Reynaud, Alexis Barbey et André Kaplun, acceptée par le Conseil municipal le 13 décembre 2005, intitulée: «Mesures à prendre à la suite de l'affaire de l'immeuble de la rue du Stand 25».**

## *TEXTE DE LA MOTION*

Considérant les 112 pages du rapport D-45 A de la commission des finances, le Conseil municipal demande au Conseil administratif:

- de lui rendre un rapport, d'ici au 15 mars 2006, qui donne son appréciation de l'affaire rue du Stand 25, les enseignements qu'il en tire, notamment en termes de gestion et d'organisation interne, ainsi que les résultats de l'enquête administrative qu'il a lui-même ordonnée;
- de présenter un schéma de réorganisation du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie;
- de présenter une évaluation globale des coûts et des bénéfices de l'achat de l'immeuble 25, rue du Stand;
- de consulter plus étroitement et dans les délais opportuns le Conseil municipal lors de la prise de décision concernant un investissement important;
- en cas de découverte d'un fait nouveau postérieurement à un vote du Conseil municipal relatif à un crédit d'investissement, de communiquer immédiatement au Conseil municipal toute information susceptible de modifier la décision du Conseil municipal.

## *RÉPONSE DU CONSEIL ADMINISTRATIF*

A travers la motion M-568, le Conseil municipal demande au Conseil administratif de lui rendre compte des enseignements qu'il tire de l'affaire de la rue du Stand et de l'informer des mesures prises par le Conseil administratif, consécutivement à cette affaire.

En premier lieu, le Conseil administratif s'est concentré sur la réorganisation du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie, avec pour objectif d'accélérer, de corriger et de compléter le processus de changement, déjà engagé depuis 2004, en ce qui concerne l'organigramme et le fonctionnement de ce département.

L'objectif poursuivi par le Conseil municipal converge avec la position exprimée par le Conseil administratif lui-même, le 6 décembre 2005, arrêtant d'importantes mesures de réorganisation du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie, notamment.

Le Conseil administratif s'est doté d'une structure de contrôle du suivi et de la mise en œuvre de ces mesures. Une délégation du Conseil administratif, composée de MM. Manuel Tornare, Christian Ferrazino et Patrice Mugny, a ainsi été désignée à ce titre, avec pour mission de suivre l'avancement des travaux.

Des rendez-vous ont donc été planifiés tous les deux mois entre la direction du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie et la délégation du Conseil administratif. La première de ces rencontres a eu lieu 1<sup>er</sup> mars 2006. Elle a donné lieu à une première appréciation de l'avancement des travaux de réforme du département.

Les différentes mesures prises et envisagées, leur état d'avancement ainsi que les démarches encore à entreprendre ont fait l'objet d'un rapport détaillé remis à la délégation du Conseil administratif par la direction du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie. Ce rapport, dont la version résumée est jointe en annexe, a fait l'objet d'une discussion approfondie lors de la séance de travail du 1<sup>er</sup> mars 2006.

Ce premier bilan, après deux mois de travaux de la part de la nouvelle direction du département, a permis à la délégation du Conseil administratif de constater:

- que les réformes entreprises par la nouvelle direction du département se déroulent selon trois axes principaux:
  - réorganisation structurelle: mise au point de l'organigramme général du département, organisation du conseil de direction, positionnement des services, positionnement et définition des missions et prestations des unités liées à la direction;
  - réorganisation administrative: unification des procédures et documents, édition d'une nouvelle directive relative aux processus d'engagements, d'attribution des marchés et de commandes, édition de tarifs de référence;
  - réorganisation fonctionnelle: redéfinition des missions et prestations de certains services, coordination et renfort des liens fonctionnels entre les services, renfort des compétences nécessaires au bon déroulement des missions;
- que des mesures concrètes et réelles ont déjà été prises (procédure d'engagement de l'administrateur, élaboration d'un projet de directive unifiant les procédures, attribution d'un mandat d'expertise ayant pour objectif de distinguer les travaux d'entretien budgétaire des travaux d'investissements, etc.);

- que les réformes nécessaires sont nombreuses et que le processus de mise en œuvre se déroulera vraisemblablement tout au long de l'année 2006.

A ce stade, la délégation du Conseil administratif s'est déclarée satisfaite de l'avancement des travaux entrepris par la direction du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie. Elle a validé les pistes et les propositions résumées en annexe et encourage la direction à poursuivre selon les trois axes évoqués ci-dessus.

Quant aux résultats de l'enquête administrative, le Conseil administratif ne manquera pas de les communiquer, dès que la procédure sera terminée.

Au nom du Conseil administratif

Le directeur général:  
*Jacques Moret*

Le maire:  
*Manuel Tornare*

Le 22 mars 2006.

*Annexe mentionnée*

DEPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DE LA VOIRIE



# MESURES DE REORGANISATION DU DEPARTEMENT

## RAPPORT INTERMEDIAIRE N<sup>o</sup> 1

VERSION RESUMEE DU RAPPORT  
REMIS A LA DELEGATION DU CONSEIL  
ADMINISTRATIF LE 1<sup>ER</sup> MARS 2006

*Direction du département*  
*Claude-Alain Macherel*  
*Isabelle Charollais*

## 1. RAPPEL DES OBJECTIFS

Par décision du Conseil Administratif du 5 décembre 2005, **des mesures de réorganisation du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie ont été demandées**. Elles concernent notamment :

- La réorganisation de la **direction** du département (conseil de direction).
- La réorganisation de **certains services** (opérations foncières et aménagement urbain).
- La mise en place de procédures de **coordination internes et externes** au département
- La finalisation du processus d'**unification des procédures** de contrôle budgétaire et d'attribution des marchés
- La clarification de l'application de la règle distinguant les **travaux au budget et les investissements**

Au cours des réflexions menées par le Conseil de direction, **des mesures complémentaires ont été identifiées**, parmi lesquelles :

- Le regroupement des 3 entités administratives « direction du département », « direction de l'organisation urbaine et des constructions » et « direction des espaces publics et de la voirie ») sous une seule et même entité.
- La restructuration de l'organigramme général du département.
- La réorganisation et le regroupement des unités liées à la direction, notamment l'unité juridique, les soumissions, la conservation du patrimoine, la cellule PFI, etc..
- La réorganisation de certains autres services, notamment le service de la mobilité.
- La coordination des relations externes avec nos partenaires
- La mise en place de procédures coordonnées pour le suivi des travaux budgétaires et du PFI.

**Depuis janvier 2006, le Conseil de direction du Département s'est attelé à la mise en œuvre de cette restructuration fondamentale du Département, ceci selon 3 axes principaux :**

1. Réorganisation **structurelle** : mise au point de l'organigramme général du département, organisation du Conseil de direction, positionnement des services, positionnement et définition des missions et prestations des unités liées à la Direction.
2. Réorganisation **administrative** : unification des procédures et documents, édition d'une nouvelle directive relative aux processus d'engagements, d'attribution des marchés et de commandes, édition de tarifs de référence.
3. Réorganisation **fonctionnelle** : redéfinition des missions et prestations de certains services, coordination et renfort des liens fonctionnels entre les services, renfort des compétences nécessaires au bon déroulement des missions.

De manière générale, le Conseil de direction tient à souligner :

- qu'il **adhère au principe d'une réorganisation en profondeur** du département ;
- que **ce processus est d'ailleurs en cours depuis 2004** ;
- qu'il est **nécessaire et urgent d'unifier et de simplifier les procédures**
- que **toutes ces réformes peuvent se faire et qu'elles se feront sans licenciements, sans demande de postes supplémentaires et selon un processus de concertation.**

Les réformes nécessaires sont donc nombreuses et n'ont probablement pas toutes été identifiées à ce jour. **Le processus de mise en œuvre se déroulera tout au long de l'année 2006.**

Afin d'assurer le suivi des mesures prises, des séances ont été fixées tous les 2 mois entre la direction du Département et une délégation du Conseil administratif composée de MM. Manuel Tornare, Patrice Mugny et Christian Ferrazino.

Ces séances ont pour buts de :

- **Rendre compte à la délégation du Conseil administratif** des mesures prises par la direction du Département en vue de sa réorganisation et de leur état d'avancement
- **Présenter à la délégation du Conseil administratif les options** proposées par la direction du département
- **Ouvrir une discussion** concrète sur les orientations et priorités à établir

Le présent document résume le premier rapport remis à la Délégation du CA, le 1<sup>er</sup> mars 2006.

## 2. REORGANISATION STRUCTURELLE

### 2.1. Direction et Conseil de direction

Le conseil de direction, composé de **Claude-Alain Macherel**, codirecteur, **Isabelle Charollais**, codirectrice et **Nils de Dardel**, conseiller de direction, fonctionne de manière collégiale et efficace depuis début 2006. L'engagement de l'administrateur complètera ce conseil de direction.

***NB** : la démission récemment annoncée de M. De Dardel porte gravement atteinte à la force de travail du Conseil de direction et impose de reconstruire la complémentarité des compétences au sein du conseil de direction.*

### 2.2. Engagement d'un administrateur

Le cahier des charges et l'avis d'appel d'offres sont élaborés. Ouverture de l'inscription publique : mi-mars 2006. Entrée en fonction probable : automne 2006.

### 2.3. Réorganisation globale de la direction

La suppression d'un niveau hiérarchique induit la suppression des directions de domaines en tant qu'entités administratives. Ce regroupement des 3 entités implique, entre autres :

- de **réorganiser fondamentalement les rubriques budgétaires**, comptes et sous-comptes en une seule unité ;
- de **redéfinir les rapports hiérarchiques et fonctionnels** entre tous les collaborateurs dépendant auparavant de l'une ou l'autre des 3 entités (secrétariats, comptabilité, cellule juridique, cellule PFI, cellule soumissions, etc...)
- de **redéfinir le positionnement des cellules** entre elles et en rapport avec la hiérarchie

Le conseil de direction préconise de regrouper ces cellules en 2 unités distinctes :

1. **Unité « assistance et conseils »** : juristes, conservation du patrimoine, gestion des préavis, cellule information-communication, subordonnée directement à la codirection.
2. **Unité « gestion et management »** : logistique, soumissions, respect des procédures, cellule PFI, économie de la construction, etc...subordonnée hiérarchiquement à l'administrateur.

Action en cours, objectif visé : entité budgétaire unique en phase avec le projet de budget 2007.

### 2.4. Organigramme du département

La suppression d'un niveau hiérarchique induit des modifications structurelles pour l'ensemble du département, parmi lesquelles :

- Les **2 codirecteurs sont directement et solidairement responsables** de tous les services.
- La notion de domaines se modifie : de 2 entités administratives distinctes, **les domaines deviennent des entités fonctionnelles**, « à géométrie variable ».
- Les unités « **assistance et conseils** » et « **gestion et management** » seront créées en lien direct avec le conseil de direction.

Action en cours, objectif visé : organigramme mis au point et validé courant 2006.

### 3. REORGANISATION ADMINISTRATIVE

#### 3.1. Unification des procédures

Une nouvelle « **Directive d'application des règles relatives aux engagements financiers, aux processus d'attribution des marchés et aux achats de travaux** » a été rédigée (première version provisoire). Cette directive, actuellement en consultation auprès de tous les chefs de services, précise le mode d'application des dispositions réglementaires de l'administration municipale et des dispositions légales en vigueur. Elle sera appliquée par tous les services du département.

Elle a pour buts de :

- **Ne mettre en oeuvre que les démarches administratives strictement nécessaires et suffisantes au bon déroulement** et à la mise en oeuvre des opérations
- **Responsabiliser les chefs de services et les collaborateurs**
- **Unifier les pratiques** dans tous les services
- **Raccourcir de manière significative les délais** de mise en oeuvre des opérations ;
- **Améliorer la transparence et la collaboration** de la Ville de Genève avec ses partenaires

Action en cours, objectif visé : finalisation et entrée en vigueur : fin 1<sup>er</sup> semestre 2006

#### 3.2. Travaux d'entretien vs investissements

Le Conseil de direction, considérant qu'il est important de recourir à un arbitrage neutre, a décidé de confier mandat à l'Institut du Droit de la Construction de Fribourg, qui réunit des compétences avérées à la fois dans le domaine du droit et dans le domaine technique de la construction. Le **résultat de ce mandat d'expertise permettra l'élaboration d'une directive claire et applicable de manière simple au sein de l'administration municipale.**

Action initiée, résultats prévus : fin 1<sup>er</sup> semestre 2006, directive validée fin 2006.

#### 3.3. Tarifs de référence (mandataires)

Il a été constaté un manque d'uniformité et de transparence dans les **relations des différents services de la ville avec ses partenaires, notamment avec les mandataires**. Il a donc été décidé de publier à nouveau les tarifs maximums applicables par la Ville de Genève pour les mandataires.

Action initiée, objectif visé : mise en application 1<sup>er</sup> trimestre 2006.

### 4. REORGANISATION FONCTIONNELLE

#### 4.1. Coordination inter-départements

Des structures de coordination inter-départements ont été mises en place, en relation avec :

##### L'élaboration du PFI :

Une **gestion participative et transparente** au niveau des directions a été initiée dans le cadre de l'élaboration du 2<sup>e</sup> PFI. Elle s'appuie sur la mise en oeuvre récente d'une nouvelle application informatique, qui permet de gérer l'ensemble des projets d'investissements et de modéliser les conséquences en matière financière.

Action en cours, collaboration à poursuivre dans le cadre du suivi et de la mise à jour du PFI

##### La gestion et l'attribution des budgets d'entretien des bâtiments:

En collaboration avec le service des bâtiments, il a été décidé la mise en place d'une collaboration transversale avec les autres départements pour la gestion des budgets d'entretien. Cette nouvelle procédure a pour but :

- De clarifier les rapports avec les services utilisateurs
- De planifier et chiffrer les travaux d'entretien de façon globale
- A terme, de fournir un instrument de planification budgétaire pour les comptes 314

Action en cours, objectif : exploitation les résultats pour l'élaboration des budgets d'entretien, en relation avec la réalité des travaux planifiés : PB 2008

#### **4.2. Coordination inter-services**

Les séances de coordination inter-services mises en place au début 2005 ont été reconduites en 2006. Certains services d'autres département y sont systématiquement conviés (SEVE), d'autres occasionnellement (DEJ etc...).

Action en cours, résultats satisfaisants, à poursuivre.

#### **4.3. Réorganisation du service des opérations foncières**

Des démarches préparatoires ont été entreprises par la direction, notamment :

- Auditions du chef de service et des collaborateurs des opérations foncières
- Etude des rapports d'activités des 10 dernières années
- Analyse des synergies de ce service avec les autres services du département

Différents problèmes ont certes été identifiés. **Néanmoins, le Conseil de direction reste persuadé que le service des opérations foncières doit impérativement rester au sein du département 2, ceci pour les raisons suivantes:**

- **liens fonctionnels très importants** avec la plupart des services du département
- **opérations liées à des transactions représentent une part congrue** des activités du service

Action initiée, à poursuivre.

#### **4.4. Repositionnement et clarification des missions du service d'aménagement urbain**

Des démarches dans ce sens n'ont pas encore pu être initiées, faute de temps. La direction constate cependant que :

- **Les missions et prestations du service doivent être recadrées** au plus près des priorités politiques et stratégiques du département
- **Les relations avec le service du génie civil se sont améliorées, mais doivent encore atteindre une plus grande efficacité.**

Action à initier, non encore entreprise.

#### **4.5. Repositionnement et clarification des mission du service de la mobilité (SMO)**

**Les missions et prestations du service doivent être recadrées** au plus près des priorités politiques et stratégiques du département.

Action à initier, non encore entreprise.

Pour la direction du département

Isabelle Charollais, codirectrice  
Claude-Alain Macherel, codirecteur

Mars 2006

## 19. CONSTATATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

*Les constatations faites ci-après sont d'ordre général ; elles ne dispensent pas de porter attention à toutes les remarques faites tout au long du rapport.*

### 19.1. MONSIEUR MICHEL RUFFIEUX, DIRECTEUR DE L'ORGANISATION URBAINE ET DES CONSTRUCTION

- A. Le reproche essentiel à retenir à l'encontre de Mr RUFFIEUX est d'avoir affirmé, dès le début, que l'immeuble rue du Stand, 25 était en parfait état et utilisable en l'état.

A cette conviction, qui s'est insensiblement muée en véritable obsession, Mr RUFFIEUX s'y est constamment tenu jusqu'au moment du dépôt du rapport de la Société ABA, **le 8 octobre 2003**.

En raison vraisemblablement de ses compétences techniques et de son autorité hiérarchique, M. RUFFIEUX a réussi à faire partager son point de vue par nombre de ses collaborateurs et des membres du COGESIM.

Son obsession l'a conduit, **le 12 juin 2003**, avec la collaboration de M. HERMANN, à commettre une note lacunaire et erronée à l'attention du Conseil administratif au nom du COGESIM, alors même que ce dernier n'en avait pas discuté, pour proposer l'acquisition de l'immeuble rue du Stand, 25.

Cette note fait notamment abstraction des points importants suivants :

- L'existence de logements au 7<sup>e</sup> étage de l'immeuble
- Les observations de l'expertise du Bureau de GIULI **du 30 avril 2003**, faisant état de la spécificité des équipements, propres à un usage bancaire et n'étant a priori utiles aux besoins de la Ville de Genève, leur désaffectation et la remise en état des locaux pouvant être certainement un facteur de coût supplémentaire.
- Du message électronique de Mr GROEBLI à Mr RUEGG, **du 10 juin 2003**, estimant à 423'000 CHF le coût des mesures à prendre pour effectuer la connexion au réseau informatique et téléphonique de la Ville de Genève. Le fait que Mr RUFFIEUX n'avait pas encore eu connaissance de ce document au moment de la rédaction de sa note ne le dispensait nullement de combler ultérieurement cette lacune, ce qu'il n'a jamais fait.

En indiquant que l'immeuble rue du Stand, 25 est en parfait état et habitable en l'état, cette note est erronée. Aucun document, ni témoignage, dont a eu à connaître la commission d'enquête ne prouve cette affirmation. Le rapport d'expertise du Bureau de GIULI **du 30 avril 2003** souligne simplement que la construction existante est saine et pourrait être utilisée à des fins administratives autres que celles d'un établissement bancaire sans modifications majeures.

Dans l'évolution du dossier, cette note va avoir une grande importance. L'essentiel de son contenu va être repris dans la proposition du Conseil administratif à l'intention du Conseil municipal en vue de l'ouverture du

crédit d'investissement nécessaire à l'acquisition de l'immeuble avec cependant, cette fois-ci, la précision concernant l'existence d'appartements au 7<sup>e</sup> étage.

De nombreux signaux ont pourtant été adressés à Mr RUFFIEUX quant à son erreur. En plus des observations du rapport d'expertise du Bureau de GIULI **du 30 avril 2003** et du message électronique de Mr GROEBLI **du 10 juin 2003**, ce dernier n'a prêté aucune attention au message électronique de Mr ERHARDT, **du 23 juin 2003**, relatant la réunion des représentants du Conseil administratif avec les chefs de groupe du Conseil municipal et le bureau de ce dernier et signalant tout particulièrement que le point faible du dossier est l'absence de concept immobilier. La lettre de Mr BRUGGER de la Société ABA, **du 23 juillet 2003**, signalant qu'il serait judicieux de contrôler plus en détail la valeur des installations et des équipements informatiques, électriques et de sécurité n'a de même trouvé aucun écho auprès de Mr RUFFIEUX pas plus d'ailleurs que les observations de ses propres collaborateurs MM. RUEGG et BAILLIF.

Aucun de ces signaux n'a ébranlé la conviction de Mr RUFFIEUX. A aucun moment, il n'a estimé devoir en faire état et les répercuter à sa hiérarchie, à Mr FERRAZINO et au Conseil administratif.

Ce n'est que **le 29 septembre 2003**, après l'adoption par le Conseil administratif d'un scénario d'occupation des locaux, qu'il consent à confier à la Société ABA un mandat dont les résultats seront connus **le 8 octobre 2003**, au lendemain de l'approbation par le Conseil municipal du crédit d'investissement, destiné à l'acquisition de l'immeuble rue du Stand, 25.

- B. Mr RUFFIEUX n'est pas non plus exempt de tout reproche dans l'exercice de la présidence du COGESIM. Sur ce plan, la commission a mis en évidence divers dysfonctionnements pouvant être reprochés, pour partie en tous les cas, à Mr RUFFIEUX. Ces dysfonctionnements font l'objet du point 19.2 ci-après.

## **19.2. LE COMITE DE GESTION IMMOBILIERE (COGESIM)**

***La réorganisation du COGESIM concrétisée par la décision du Conseil administratif du 16 avril 2003 peut être qualifiée de modèle du genre par sa cohérence et par sa recherche d'efficacité.***

***A l'expérience, la commission d'enquête a constaté que cette réorganisation comporte quelques faiblesses, sans qu'elle perde de vue que son analyse est faite a posteriori :***

- ***une distinction pas assez marquée entre l'ancienne mission du COGESIM et la nouvelle, avec pour conséquence un manque de visibilité de sa mission quant à l'élaboration du concept immobilier demandé par la motion M-103 ;***
- ***une exigence pas assez marquée quant à la fréquence et à la durée des séances consacrées à la seule mise en place du concept immobilier demandé par la motion M-103 ;***

- un déséquilibre dans la représentation de l'administration au sein du COGESIM au détriment de services importants dont la présence aurait facilité la mise en place du concept immobilier tel par exemple la DSI ou de la voirie ;
- un certain manque de précision quant au rôle à jouer par le Secrétariat général et les directeurs de département ;
- un manque de rigueur dans le respect de la nouvelle mission, en ne se dotant pas de moyens efficaces pour parvenir à cet objectif ;
- un manque de sens critique, lequel n'est d'ailleurs pas le fait d'une volonté délibérée, mais la conséquence de ce que presque tous ont jugé comme une opportunité majeure, à savoir l'acquisition d'un immeuble, tout particulièrement après la visite du 4 juin 2003 ;
- une dichotomie entre la mise en œuvre du concept immobilier et la procédure d'acquisition dudit immeuble ;
- une rapidité excessive, donc discutable, pour la conduite d'une opération portant sur plusieurs dizaines de millions ;
- une déficience dans la programmation et la fréquence des séances, eu égard à la mission et à l'importance du dossier ;
- une absence d'organisation d'une permanence tenant compte des vacances des uns et des autres ;
- une absence d'un véritable état major opérationnel, cause d'effets néfastes ;
- une absence de prise de conscience que l'opération était une première en matière d'acquisition d'un immeuble à intégrer dans le patrimoine administratif de la Ville de Genève, ce qui supposait peut-être des précautions spécifiques ;
- un cloisonnage particulièrement marqué au sein du COGESIM dans les activités de ses membres qui ne s'impliquent strictement que dans leur domaine de spécialistes ;
- un manque de suivi des décisions et des processus tant pour la mise en place du concept immobilier que pour l'acquisition de l'immeuble lequel est une des causes des dysfonctionnements et se trouve à l'origine de ce phénomène que les deux procédures précitées se sont mises en place progressivement avec plus ou moins de célérité, mais tout à fait parallèlement sans aucune coordination ;
- un manque d'anticipation des demandes du Conseil administratif dans la préparation des scénarii d'occupation de l'immeuble ;
- un usage abondant de messages électroniques et de fax, au détriment de procès-verbaux, de notes de visites et d'entretiens.

### 19.3. REMARQUES CONCERNANT CERTAINS FONCTIONNAIRES

#### **19.4. LE CONSEIL ADMINISTRATIF**

*A raison de la teneur de sa mission, la commission d'enquête n'avait pas à investiguer sur d'éventuelles responsabilités de l'exécutif de la Ville de Genève. Cette tâche appartient au Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, autorité de tutelle des communes.*