



Cour des comptes
Route de Chêne 54
1205 Genève
Tél.: +41 (0)22 388 77
90
<http://www.cdc-ge.ch>

Monsieur Eric Bertinat
Président du Conseil municipal
Ville de Genève
Rue Pierre-Fatio 17
1204 Genève

Confidentiel

Genève, le 21 janvier 2019

Votre demande relative à un audit sur dix ans des frais professionnels des membres du Conseil administratif de la Ville de Genève

Monsieur le Président du Conseil municipal,

Nous nous référons à votre courrier du 6 novembre 2018 par lequel vous avez sollicité la Cour pour effectuer un audit sur dix ans des frais professionnels des membres du Conseil administratif.

Comme exposé lors de notre séance du 15 novembre 2018 avec le bureau du Conseil municipal, nous ne considérons pas opportun ni proportionné de mener une telle mission en l'état, notamment en raison de l'ouverture d'une instruction pénale par le Ministère public portant sur les mêmes faits. Lors de cette séance, nous avons également pris note de l'incertitude du Bureau concernant les chiffres publiés par la Ville de Genève. C'est ainsi qu'en tant que pôle de compétence à teneur de l'art. 38 al. 3 de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv), nous avons accepté d'intervenir afin de porter une appréciation sur la méthode utilisée par la direction des finances de la Ville de Genève pour établir les tableaux des frais sur dix ans du Conseil administratif (2007-2017).

A. La problématique

Postérieurement à la publication de l'audit de la Cour sur les frais professionnels des membres du Conseil administratif et de la direction¹, le Conseil administratif de la Ville de Genève a décidé, lors de la séance du 7 novembre 2018, de rendre publique la liste exhaustive des frais de ses membres pour les années 2007 à 2017. Cette liste, intitulée « *Frais Conseil administratif 2007-2017 - selon imputation éléments OTP SAP* » (ci-après tableaux des frais), présente les frais de chaque conseiller administratif, par année et par catégorie de dépenses (frais de représentation, transport, hôtel, etc.).

La Cour a procédé à une analyse de la méthode utilisée par la Ville de Genève pour établir les tableaux des frais 2007-2017. Pour l'année 2017, elle a également effectué des vérifications

¹ Rapport n°142 du 1^{er} novembre 2018



ciblées visant à formuler une appréciation générale sur la vraisemblance des chiffres communiqués.

Il ne s'agit donc pas d'un audit visant à s'assurer que les tableaux précités sont exacts et exhaustifs ou ne contiennent pas des frais dont le bien-fondé pourrait être remis en cause.

B. Principes de comptabilisation et de suivi des frais du Conseil administratif

Le système comptable de la Ville de Genève (SAP) permet de rattacher chaque pièce comptable à un « *code analytique* » (ou élément d'OTP²). Ce système permet notamment d'effectuer un suivi automatique de l'activité en question à une date donnée, indépendamment de la nature comptable et du centre financier concerné. Le code doit être renseigné lors de la saisie des pièces comptables afin qu'il soit possible d'en effectuer le suivi. En termes de contrôles, les personnes responsables dans chaque département de la signature des pièces comptables doivent s'assurer que le code a été correctement saisi.

Dans le cas des frais professionnels, il existe plusieurs codes dont les rubriques sont les mêmes pour chaque conseiller administratif, à savoir :

- « *Frais de représentation du département* ;
- (*nom du conseiller administratif*)³ ;
- *Transport* ;
- *Hôtel* ;
- *Indemnités* ;
- *Autres frais* ;
- *Taxi* ;
- *Conjoints* ».

Pour les frais professionnels, les modalités d'utilisation de ces codes (description précise des frais concernés, type de flux comptables à considérer, etc.) ne font l'objet d'aucune documentation écrite au sein de la Ville de Genève. Selon les informations obtenues auprès de cette dernière, les principes suivants sont néanmoins appliqués :

- Le but des codes n'est pas d'identifier l'ensemble des dépenses remboursées à chaque conseiller administratif, mais de répartir les dépenses relevant du Conseil administratif par magistrat et par nature comptable en respectant les principes budgétaires ;
- La rubrique « *frais de représentation* » enregistre les invitations, à Genève ou hors du canton (y compris à l'étranger), par les conseillers administratifs. Cela inclut les repas, boissons, collations aux restaurants, achats de fruits, cafés, biscuits pour des accueils au Palais Eynard ou autres lieux de la Ville de Genève ou hors du canton (y compris à l'étranger). Il faut donc qu'il y ait au moins deux personnes présentes (un conseiller administratif et une personne invitée). Les personnes invitées doivent être externes à l'administration ; les repas de travail d'un conseiller administratif avec des collaborateurs de la Ville ne sont en principe pas inclus dans les tableaux des frais 2007-2017 ;
- Tous les modes de « *paiement* » de la dépense sont considérés (carte de crédit, note de frais, facture fournisseur, etc.).

² Organigramme technique de projet selon la terminologie SAP.

³ Dans les faits, ce code est utilisé uniquement pour enregistrer les frais relatifs aux voyages de l'association des communes genevoises (ACG).



C. Établissement des tableaux des frais du Conseil administratif 2007-2017

Les tableaux des frais du Conseil administratif 2007-2017 ont été établis par la direction du département des finances de la Ville de Genève d'après les codes existants dans le système comptable. Il convient néanmoins de relever les deux exclusions suivantes :

- Tous les codes présentés au point B ont été considérés, à l'exception du code « conjoints » qui représente un peu plus de 10'000 F sur la période 2007-2017⁴. Cette exclusion ne répond pas aux principes préconisés par la Cour, tels qu'exposés au point E ;
- Seules les deux natures comptables suivantes ont été retenues : 3130.220 « Frais de réception » et 317.070 « Frais de déplacements et de repas du personnel ». Ce critère exclut de fait plus de 120'000 F de frais concernant les conseillers administratifs sur la période 2007-2017 qui ont principalement été comptabilisés dans les natures comptables suivantes :
 - 3160.020 « Location de bâtiment à usage administratif » : 80'421 F⁵ ;
 - 3170.030 « Frais de participation à un congrès » : 30'374 F⁶ ;
 - 3199.040 « Dons d'honneur » : 11'050 F⁷.

Ce choix de ne retenir que les deux natures comptables 3130.220 « Frais de réception » et 317.070 « Frais de déplacements et de repas du personnel » est néanmoins conforme aux principes préconisés par la Cour, tels qu'exposés au point E. En effet, la direction du département des finances a, à juste titre, considéré que la pratique de la Ville consistant à rattacher analytiquement ces dépenses aux conseillers administratifs n'était pas correcte et a corrigé cette situation pour établir les tableaux des frais.

Les frais de téléphone n'étaient quant à eux pas suivis avec des codes pour chaque conseiller administratif. Ils ont donc été établis d'après les informations issues des libellés d'écritures de la nature comptable « 3130.200 C-DSIC Téléphones » et du centre de coût « A8001099 Conseil administratif ». Les libellés des écritures de cette nature contiennent en effet le numéro de téléphone mobile et la personne qui y est associée. Les coûts considérés sont les communications téléphoniques mobiles, y compris abonnements.

D. Constatations

Il ressort des explications ci-dessus que la fiabilité des tableaux dépend de la rigueur avec laquelle l'ensemble des pièces comptables étaient saisies et contrôlées et donc de la manière dont les principes décrits au point B. ont été compris. À cet égard, les travaux de vraisemblance effectués par la Cour permettent de conclure que ce processus est dans l'ensemble maîtrisé et que la fiabilité des tableaux peut donc être jugée comme bonne pour l'année 2017. Nous attirons néanmoins votre attention sur les deux points suivants :

⁴ Ces frais concernent les années 2007, 2008 et 2010. Pour l'année 2007 et selon les informations fournies par la Ville de Genève, environ 6'000 F sur les 10'000 F concernent un conjoint d'un conseiller administratif ayant quitté sa fonction en 2007 et qui ne fait donc pas partie des « Frais Conseil administratif 2007-2017 - selon imputation éléments OTP SAP ».

⁵ Selon les informations fournies par la Ville de Genève, il s'agit essentiellement de frais de location de places de parking à l'ancien Manège pour les années 2008 à 2015, étant précisé que ces places étaient mises à disposition de conseillers administratifs.

⁶ Selon les libellés des pièces comptables, il s'agit de frais d'animateur, d'hôtel et de repas engagés entre 2007 et 2015 pour le séminaire annuel du Conseil administratif.

⁷ Selon les libellés des pièces comptables, il s'agit de cadeaux de remerciement pour les conseillers administratifs terminant leur mandat. Les frais en question concernent les années 2010 à 2012.



- Il manque certains frais dans les tableaux des frais du Conseil administratif. Le montant de ces frais est faible par rapport au volume de pièces comptables considérées et représente 5'494 F, soit un écart de 4.3 % par rapport au total des frais totaux publiés par la Ville pour les cinq conseillers administratifs en 2017 (128'837 F). Selon les explications fournies par les départements, ces cas constituent des oublis. Ils se détaillent comme suit:
 - Rémy Pagani : 1'092 F (repas, hôtels, taxis et autres frais pour un déplacement à Bordeaux) ;
 - Sandrine Salerno : 46 F (deux déplacements en taxi) ;
 - Esther Alder : 490 F (trois restaurants) ;
 - Sami Kanaan : 1'939 F (onze déplacements en train, un déplacement en avion, et un restaurant) ;
 - Guillaume Barazzone : 1'927 F⁸ (douze restaurants, un déplacement en taxi et un déplacement en avion⁹).
- Les frais qui doivent être considérés comme des « frais professionnels » directement imputables à un conseiller administratif et ceux qui ne le sont pas méritent à notre avis d'être clairement définis (voir le point E. ci-dessous).

Pour les années antérieures à 2017, il nous est beaucoup plus difficile de nous prononcer sur la fiabilité des tableaux dans la mesure où les processus de saisie et de contrôle ont pu évoluer au cours des années. Par ailleurs, nous n'avons pas pu effectuer des contrôles approfondis sur ces années dès lors que le périmètre de l'audit n°142 portait, pour rappel, uniquement sur l'année 2017. Nous avons néanmoins relevé une systématicité dans le processus de saisie des pièces comptables depuis 2012 engendrant de meilleures garanties sur la fiabilité des chiffres dès cette période.

E. Prise de position de la Cour

Compte tenu des points précédents, il nous paraît essentiel que la Ville clarifie tout d'abord la notion de frais professionnels et qu'elle adapte ensuite en conséquence les codes permettant de les suivre. Il s'agira notamment de définir le degré de « précision » de l'information souhaitée : par exemple, il peut être décidé de suivre de manière analytique uniquement la rubrique « *frais de déplacement* » ou de manière plus fine chaque sous-rubrique de la rubrique « *frais de déplacement* » (train, avion, taxi, etc.). Cette réflexion devrait être menée en parallèle à la mise en œuvre du nouveau règlement relatif aux frais professionnels des conseillers administratifs et s'inspirer de la prise de position de la Cour ci-dessous. Il s'agira finalement de mettre en place les contrôles adéquats lors de la saisie des codes et in fine lors de la publication des frais. Ces contrôles devront tenir compte du principe d'efficacité et de proportionnalité.

La notion de frais professionnels pour les conseillers administratifs devrait à notre avis inclure au minimum les frais suivants, indépendamment de la manière dont ils ont été pris en charge par la Ville¹⁰ :

- Frais de déplacement : transports publics urbains, train, avion, taxi, véhicule de location, véhicule privé ;

⁸ Selon les informations communiquées par le DEUS, ce montant global a fait l'objet d'un remboursement de 414 F par M. Barazzone.

⁹ A noter que ce déplacement n'a finalement pas été pris en charge par la Ville puisque le vol a été annulé et remboursé à la Ville. Dans la mesure où la dépense n'a pas été imputée analytiquement au conseiller administratif, à l'inverse du remboursement, il en découle néanmoins un écart dans les frais de M. Barazzone (frais sous évalués).

¹⁰ Carte bancaire, note de frais, caisse, facture fournisseur, etc.



- Frais de repas : repas avec des participants externes à l'administration, repas dans le cadre d'un déplacement professionnel, repas de travail ou d'équipe, repas de bienvenue / remerciement ;
- Frais d'hébergement ;
- Frais de téléphonie mobile (hors abonnement) ;
- Frais ci-dessus pour le conjoint des conseillers administratifs lorsque la réglementation en vigueur permet la prise en charge de ces frais.

À l'inverse, par souci de pragmatisme, ne devraient pas être directement imputables à un conseiller administratif les frais suivants (liste non exhaustive) :

- Les frais de repas suivants : repas de fin d'année, réceptions/apéritifs qui concernent une direction ou un service de l'administration ;
- Les frais qui ne concernent pas les conseillers administratifs ou qui ne les concernent pas directement, par exemple l'achat de café pour un service ;
- Les frais qui concernent le Conseil administratif *in corpore* et non directement chaque conseiller administratif, par exemple les frais de repas lors d'une séance du Conseil administratif ou encore les séminaires du Conseil ;
- Les « *outils de travail* » tels que matériel de bureau, matériel informatique, abonnement à un périodique, cotisations à divers groupements professionnels ;
- Les « *autres prestations* » perçues par un conseiller administratif, par exemple la mise à disposition d'un abonnement de transport public ou d'une place de parking. L'usage de ces « *autres prestations* » devrait cependant faire l'objet d'un suivi séparé et être communiqué annuellement pour chaque conseiller administratif, conformément à la recommandation 10 du rapport n°142.

La Cour se tient à votre disposition pour discuter plus en détail de la présente prise de position.

Finalement, et dès lors que vous avez rendu votre démarche publique, nous considérons que cette réponse l'est également. En conséquence, nous la publierons sur notre site internet.

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, Monsieur le Président du Conseil municipal, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

François PAYCHÈRE, président

Isabelle TERRIER, magistrate

Annexe : « *Frais Conseil administratif 2007-2017 – selon imputation éléments OTP SAP* »

Annexe

Frais Conseil administratif 2007-2017 – selon imputation éléments OTP SAP

Patrice Mugny (mairie 2007-2008)

Frais	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frais de représentation	10'994	9'553	9'739	9'926	3'781						
Transport	2'831	5'430	7'542	682	528						
Hôtel	869	2'196	3'411	750	510						
Indemnités per diem	1'500	3'920	4'510	1'170	850						
Taxi	2'744	1'842	1'571	1'984	1'183						
Téléphone	1'061	979	1'062	635	288						
Autres frais	260	2'026	1'735	375	7						
Total	20'258	25'946	29'571	15'521	7'147						

Manuel Tomare (mairie 2008-2009)

Frais	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frais de représentation	10'450	13'134	11'960	9'900	4'605						
Transport	7'965	13'356	8'493	8'550	8'874						
Hôtel	2'187	5'466	3'265	2'533	3'641						
Indemnités per diem	4'500	7'545	4'585	5'545	3'250						
Taxi	2'964	2'033	1'063	685	306						
Téléphone	8'956	6'654	4'303	6'449	2'677	118					
Autres frais	2'903	1'034	815	2'294	1'081						
Total	39'926	49'221	34'485	35'956	24'433	118					

Frais Conseil administratif 2007-2017 – selon imputation éléments OTP SAP

Pierre Maudet (mairie 2011-2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frais											
Frais de représentation	4'028	6'415	8'780	8'021	11'713	4'941					
Transport	2'271	2'298	2'111	953	9'504	6'853					
Hôtel	840	1'520	2'241	860		234					
Indemnités per diem					1'750	1'000					
Voyage ACG			2'840	2'840	2'470	2'742					
Taxi	1'245	1'982	2'105	1'970	2'374	1'163					
Téléphone	1'395	2'967	3'622	6'241	12'880	5'406					
Autres frais	346	661	899	686	999						
Total	10'126	15'842	22'597	21'571	41'689	22'339					

Rémy Pagani (mairie 2009-2010, 2012-2013, 2017-2018)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frais											
Frais de représentation	2'718	6'006	9'669	12'369	10'613	10'776	12'459	12'583	10'127	8'204	9'407
Transport	2'980	12'171	3'180	3'180	1'417	3'591	1'540	2'907	2'315	4'123	7'907
Hôtel	276	1'463	3'541	1'038	214	1'357	1'412	1'551	3'181	1'647	1'179
Indemnités per diem		755	1'840	1'250			2'025			113	1'182
Voyage ACG				2'840			2'610				
Taxi	46	5	252	127	117	120	138		131	116	121
Téléphone	1'300	992	2'426	1'492	1'210	1'751	1'581	1'540	1'369	1'757	2'016
Autres frais	307	767	5'911	296	1'464	1'524	780	1'319	1'954	1'674	769
Total	4'646	12'968	35'811	22'592	15'035	19'118	22'546	19'900	19'076	17'633	22'580

Frais Conseil administratif 2007-2017 – selon imputation éléments OTP SAP

Sandrine Salerno (mairie 2010-2011, 2013-2014)

Frais	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frais de représentation	1'188	1'481	6'737	7'004	4'699	1'902	5'032	3'213	4'427	4'122	3'659
Transport	5'835		477	6'602	4'189	398	384	2'560	703	503	792
Hôtel	948		1'425	1'382	2'831			2'019	1'007	486	
Indemnités per diem											
Voyage ACG		2'840	2'840	2'840	2'470	2'638	2'610	2'650	2'350		2'620
Taxi	1'526	2'690	3'004	1'315	1'438	1'066	965	437	451	431	779
Téléphone	1'787	2'248	2'311	3'434	4'023	3'426	4'080	3'366	2'800	4'130	2'718
Autres frais	724	771	751	400	1'045		169	287	745	293	65
Total	12'008	7'190	17'545	22'977	20'694	9'430	13'240	14'533	12'483	9'965	10'633

Esther Alder (mairie 2015-2016)

Frais	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frais de représentation					6'247	9'888	10'133	9'133	10'893	7'763	7'591
Transport					922	1'524	1'541	2'039	2'295	3'111	801
Hôtel					686	1'760	319	2'256	3'290	2'614	281
Indemnités per diem						3'265	810	3'310	4'510	2'540	785
Voyage ACG						2'620	2'610	2'783	2'350	2'570	2'620
Taxi											
Téléphone					2'519	5'676	6'804	6'876	7'641	4'624	3'029
Autres frais					2'378	5'146	3'547	4'616	5'676	8'661	3'132
Total					13'312	30'434	25'838	31'300	37'118	32'222	18'304

Frais Conseil administratif 2007-2017 – selon imputation éléments OTP SAP

Sami Kanaan (mairie 2014-2015)

Frais	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frais de représentation	2'297	8'793	7'589	6'769	9'485	9'715	6'524				
Transport	4'276	11'984	1'332	3'164	18'072	4'341	6'724				
Hôtel	1'018	2'639		2'738	6'811	590	1'396				
Indemnités per diem	2'465	4'690	810	2'570	4'620	2'254	2'190				
Voyage ACG		2'620	2'860	2'650	1'820	2'570	2'620				
Taxi	324	737	697	383	946	482	214				
Téléphone	2'815	4'714	3'891	3'886	7'449	4'605	3'727				
Autres frais	877	882	75	358	534	258	2'334				
Total	14'071	37'059	17'254	22'518	49'736	24'815	25'729				

Guillaume Barazzone (mairie 2016-2017)

Frais	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frais de représentation				622	10'195	10'224	9'973	13'257	12'186		
Transport				398	2'215	309	368	17'336	7'042		
Hôtel					2'123		3'161	10'665	5'458		
Indemnités per diem					2'970	0	1'350	3'566	2'430		
Voyage ACG					2'610			2'570	2'620		
Taxi				416	4'267	3'214	3'574	3'620	4'539		
Téléphone				511	9'272	7'950	6'966	13'366	17'315		
Autres frais					210	287	345	982			
Total				1'947	33'862	21'984	25'726	65'362	51'591		