

**COUR DES COMPTES**

**RAPPORT N°113**

**FÉVRIER 2017**

**AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION**

**OFFICE CANTONAL DE LA DÉTENTION**

**GESTION DES HORAIRES ET DES INDEMNITÉS**

## LA COUR DES COMPTES

**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.

**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.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

**Prenez contact avec la Cour** par téléphone, courrier postal ou courrier électronique.

## SYNTHÈSE

La Cour a examiné la gestion des horaires et des indemnités versées au sein de l'office cantonal de la détention (OCD) afin de vérifier la conformité des pratiques au regard aux bases légales en vigueur ; le présent rapport fait suite à une mission consacrée à la gestion des ressources humaines au sein du même office<sup>1</sup>.

Le domaine pénitentiaire fait face à des défis importants (ouverture de Curabilis, extension de la Brenaz, etc.) et a connu plusieurs réorganisations ainsi que les démissions successives de deux directeurs généraux de l'OCD en 2013 et 2014, de même que le départ de plusieurs cadres. Quant à la prison de Champ-Dollon, elle est appelée à changer de directeur dans un avenir proche. En outre, la nouvelle loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire (LOPP), adoptée par le Grand Conseil le 3 novembre 2016, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2017. Elle vise notamment à créer un statut unique pour tout le personnel pénitentiaire.

Dans ce contexte de changements organisationnels, l'audit de la Cour a mis en évidence les problématiques suivantes :

**Les formations continues des agents de détention** sont planifiées en dehors des heures habituelles de travail. En conséquence, la Cour a recommandé que ces formations soient planifiées durant les heures ouvrables (« travaillables ») afin de minimiser le nombre d'heures supplémentaires et donc de réduire le « surcoût » engendré par la majoration de ces heures.

Afin d'assurer une cohérence d'ensemble, **le nombre d'heures ouvrables en une année**, actuellement différent de 16 heures entre Champ-Dollon et la Brenaz, et de 3 heures entre la Brenaz et Curabilis, doit être harmonisé entre les différents établissements.

Concernant **les heures supplémentaires**, la Cour constate que les bases légales actuelles sont inadaptées pour une partie du personnel pénitentiaire, car elles ne sont pas conçues pour des services fonctionnant 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Il s'agira donc, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle LOPP et de son règlement d'application, de déterminer les « modalités de gestion » de ces heures (délai du préavis, taux de majoration, reprise d'heures, etc.).

Le traitement **des heures de piquet effectuées par les cadres supérieurs** n'est pas défini dans une loi ou un règlement. Selon une interprétation a contrario de l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 21 décembre 2009, les cadres supérieurs n'ont pas le droit à une compensation des heures de piquet. Or cette exclusion n'est pas conforme aux principes généraux du droit du travail. Ce manque de clarté a induit au sein de l'État des pratiques divergeant de la solution pouvant être tirée de l'extrait de procès-verbal du Conseil d'État du 21 décembre 2009. Concernant l'OCD, la Cour constate que le traitement des piquets des cadres supérieurs n'est par ailleurs pas uniforme, dès lors que certains cadres bénéficient non seulement d'une compensation financière pour les piquets qu'ils effectuent mais également d'une compensation en temps à hauteur de neuf minutes par heure de piquet effectuée.

**Le service de piquet** dans deux des établissements pénitentiaires examinés ne peut être assumé que par un nombre restreint de collaborateurs suffisamment formés pour assumer cette tâche. Cet état de fait a un impact direct sur la qualité de vie des cadres concernés ainsi que sur la gestion opérationnelle de ces établissements en raison des absences générées par la compensation des heures de piquet. En revanche, la permanence assurée par la direction générale est dotée de ressources suffisantes. Toutefois, tous les collaborateurs concernés n'ont pas encore pu être formés à la gestion opérationnelle de crise ou à la conduite d'état-major, ce qui réduit les possibilités de les engager effectivement dans la gestion d'une situation de crise.

---

<sup>1</sup> Rapport n°109 : audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des RH à l'OCD, publié le 15 septembre 2016, librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

La Cour constate que **des indemnités** sont parfois versées de manière indue. À titre d'illustration, environ soixante agents de détention touchent l'indemnité de 225.70 F par mois pour service de nuit et travaux spéciaux alors qu'ils n'en remplissent pas les conditions d'octroi.

En outre, les conditions d'octroi pour **l'indemnité pour surpopulation carcérale** versée en fonction du nombre de détenus accueillis à Champ-Dollon n'ont jamais été mises à jour et ne correspondent plus à la réalité du terrain. Par exemple, elles ne tiennent pas compte des ressources mises à disposition et du taux d'encadrement pour assurer les prestations (nombre de collaborateurs présents par rapport au nombre de détenus). Ces conditions doivent être modifiées pour tenir compte des capacités d'hébergement de la prison de Champ-Dollon et du taux d'encadrement des détenus.

Au vu de ce qui précède, la Cour a émis **13** recommandations visant à clarifier le cadre légal et réglementaire ainsi qu'à renforcer la gestion des piquets et des indemnités au sein de l'OCD, ce qui nécessite entre autres une amélioration du système de contrôle interne y relatif.

### **TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

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 département de la sécurité et de l'économie (DSE) et l'office du personnel de l'État (OPE) à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 5, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les 13 recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

### **OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ**

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats développés par la Cour.

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées .....	7
1. CADRE ET CONTEXTE .....	9
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT .....	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....	13
3.1. Présentation de l'OCDE .....	13
3.1.1. Missions de l'OCDE .....	13
3.1.2. Organigramme de l'OCDE .....	13
3.1.3. La direction générale de l'OCDE .....	15
3.1.4. Champ-Dollon .....	15
3.1.5. Brenaz .....	16
3.1.6. Curabilis .....	16
3.2. Bases légales pertinentes .....	16
3.3. Principaux acteurs intervenant dans la gestion des indemnités et des horaires .....	18
3.3.1. L'Office du personnel de l'État (OPE) .....	18
3.3.2. La direction départementale des ressources humaines (DDRH) .....	18
3.3.3. La direction des ressources humaines (DRH) de l'OCDE .....	18
3.3.4. Les établissements pénitentiaires .....	18
3.4. Indemnités .....	19
3.4.1. Définitions .....	19
3.4.2. Chiffres clés .....	20
3.5. Gestion des horaires .....	22
4. ANALYSE .....	24
4.1. Gestion des horaires des agents de détention .....	24
4.1.1. Contexte .....	24
4.1.2. Constats .....	25
4.1.3. Risques découlant des constats .....	26
4.1.4. Recommandations .....	26
4.1.5. <i>Observations de l'audit</i> .....	26
4.2. Gestion des heures supplémentaires .....	28
4.2.1. Contexte .....	28
4.2.2. Constats .....	31
4.2.3. Risques découlant des constats .....	32
4.2.4. Recommandations .....	33
4.2.5. <i>Observations de l'audit</i> .....	34
4.3. Gestion des piquets .....	35
4.3.1. Contexte .....	35
4.3.2. Constats .....	37
4.3.3. Risques découlant des constats .....	38
4.3.4. Recommandations .....	39
4.3.5. <i>Observations de l'audit</i> .....	39
4.4. Gestion des indemnités .....	41
4.4.1. Contexte .....	41
4.4.2. Constats .....	44
4.4.3. Risques découlant des constats .....	47
4.4.4. Recommandations .....	47
4.4.5. <i>Observations de l'audit</i> .....	48
4.5. Autres éléments de conformité .....	49
4.5.1. Contexte .....	49
4.5.2. Constats .....	49
4.5.3. Risques découlant des constats .....	49
4.5.4. Recommandations .....	50
4.5.5. <i>Observations de l'audit</i> .....	50
5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS .....	51
6. DIVERS .....	56



6.1.	Glossaire des risques .....	56
6.2.	Remerciements .....	58

## Liste des principales abréviations utilisées

BSA	Brigade de sécurité des audiences
CP	Caisse de prévoyance des fonctionnaires de la police et de la prison
CPEG	Caisse de prévoyance de l'État de Genève
DDRH	Direction départementale des ressources humaines
DICD	Détachement incendie de Champ-Dollon
DSE	Département de la sécurité et de l'économie
ETP	Équivalent temps plein
LOPP	Loi sur l'organisation et le personnel de la prison
LPAC	Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux
LTrait	Loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers
MIOPE	Mémento des instructions de l'office de l'OPE
OCD	Office cantonal de la détention
OPE	Office du personnel de l'État de Genève
RCSAC	Règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale
RIED	Règlement fixant les indemnités pour la direction et le personnel de surveillance des établissements de détention
RH	Ressources humaines
ROPP	Règlement sur l'organisation et le personnel de la prison
RPAC	Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux
RTrait	Règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers
PAT	Personnel administratif et technique
PL	Projet de loi
SAPEM	Service d'application des peines et mesures

SIRH	Système d'information des ressources humaines
SPI	Service de probation et d'insertion
SMI	Service des mesures institutionnelles

## 1. CADRE ET CONTEXTE

L'audit de la Cour sur la gestion des ressources humaines (RH) de l'office cantonal de la détention (OCD)<sup>2</sup>, a fait ressortir d'éventuelles pratiques divergeant des bases légales en matière d'octroi d'indemnités et de gestion du temps de travail. Dans la continuité de ce premier audit publié en septembre 2016, la Cour a choisi de traiter cette problématique dans le cadre d'un rapport distinct considérant principalement les enjeux d'exemplarité dans la fonction publique (risque d'image). Par ailleurs, la gestion des indemnités est un thème d'audit important au sein de diverses administrations publiques<sup>3</sup>.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 38 al.1 de la loi sur la surveillance de l'État – LSurv, D 1 09).

Ainsi, par lettre du 22 janvier 2016 adressée au conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (DSE), la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de légalité et de gestion portant sur la gestion des horaires et des indemnités au sein de l'OCD.

Cet audit a pour objectifs d'analyser :

- la gestion des horaires (planification, outils, calcul des heures supplémentaires, etc.) ;
- la gestion des indemnités versées (risque inhérent à la fonction, service de nuit, remplacement pour fonction supérieure, etc.).

Les entités concernées par cet audit sont la direction générale de l'OCD de même que les établissements de Champ-Dollon, de la Brenaz et de Curabilis.

La Cour a décidé de ne pas inclure dans son analyse les points suivants :

- la détermination du traitement de base, point traité lors du précédent audit<sup>1</sup> ;
- le remboursement des notes de frais, élément ayant fait l'objet de contrôles détaillés par le DSE ;
- le versement des primes éventuelles (telles que la gratification après 25 ans de service ou l'allocation lors de la naissance d'enfants) en raison de leur faible matérialité ;
- l'audit informatique des applications liées à la gestion des indemnités et des temps de travail (notamment le système d'information des ressources humaines – SIRH).

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. La Cour n'a pas identifié de rapport traitant des thématiques susmentionnées au sein de l'OCD.

---

<sup>2</sup> Rapport n°109 : audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des RH à l'OCD, publié le 15 septembre 2016, librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch), effectué suite à une saisine du conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (DSE) le 25 septembre 2015

<sup>3</sup> La Cour a ainsi procédé à plusieurs analyses au sein de l'État, des entités subventionnées et de la Ville de Genève qui ont toutes donné lieu à des rapports publics (rapports n° 17, 44, 57 et 82), librement disponibles sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

En outre, conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles du service d'audit interne cantonal et a informé ce dernier de sa mission.

---

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT

La Cour a conduit cet audit entre les mois de juin 2016 et janvier 2017 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés, notamment avec :

- le directeur général de l'OCD et son adjoint ;
- le chef de service de la direction des ressources humaines de l'OCD ;
- des collaborateurs de la direction des ressources humaines de l'OCD ;
- les directions et des collaborateurs des établissements pénitentiaires de Champ-Dollon, la Brenaz et Curabilis ;
- le directeur administratif et financier de l'office du personnel de l'État (OPE) et des collaborateurs de l'OPE ;
- la directrice de la direction des ressources humaines (DDRH) du département de la sécurité et de l'économie (DSE) et une collaboratrice de la DDRH ;
- l'inspecteur cantonal du feu.

Dans le cadre de ses analyses, la Cour a également vérifié, en procédant par échantillonnage, la bonne mise en œuvre des contrôles-clés du processus de gestion des horaires et des indemnités. Les échantillons portent sur une période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 30 juin 2016.

En outre, la Cour s'est régulièrement tenue informée des travaux en cours de la DDRH en matière de contrôle des indemnités à l'OCD.

Comme le veut la LSurv, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du principe de 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 (normes INTOSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), 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<sup>ère</sup> phase: Planification**

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

### **2<sup>ème</sup> phase: Préparation de l'audit**

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

### **3<sup>ème</sup> phase: Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

### **4<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 6.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

#### 3.1. Présentation de l'OCD

##### 3.1.1. Missions de l'OCD<sup>4</sup>

L'OCD est rattaché au DSE. Les missions de l'OCD sont de :

- contribuer au maintien de la protection de la collectivité publique, favoriser la réinsertion des personnes condamnées et favoriser le retour dans leur pays des personnes sans statut légal en Suisse ;
- mettre en œuvre et appliquer la politique pénitentiaire, notamment concernant la détention et les mesures d'encadrement décidées par les autorités cantonales, respectivement fédérales et concordataires ;
- assurer un suivi social avant jugement et en prison ;
- mettre en œuvre des mesures de réinsertion et de suivi post carcéral ;
- assurer l'exécution de la détention avant jugement des personnes adultes et jeunes adultes ;
- assurer l'exécution des peines et des mesures prononcées à l'encontre des personnes adultes et jeunes adultes ;
- assurer l'exécution des mesures d'observation et de protection, l'exécution des peines et de mesures et la détention provisoire ou pour des motifs de sûreté des personnes mineures ;
- assurer, en collaboration avec l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), l'exécution de la détention administrative découlant de la législation sur les étrangers.

Par ailleurs, l'OCD est responsable des tâches régaliennes de privation de liberté tant pour les personnes majeures que mineures, notamment pour :

- la détention avant jugement ;
- l'exécution des jugements (peines et mesures) ;
- la détention pour l'exécution des peines et mesures ;
- le suivi social avant jugement, en prison, la réinsertion et le suivi post carcéral.

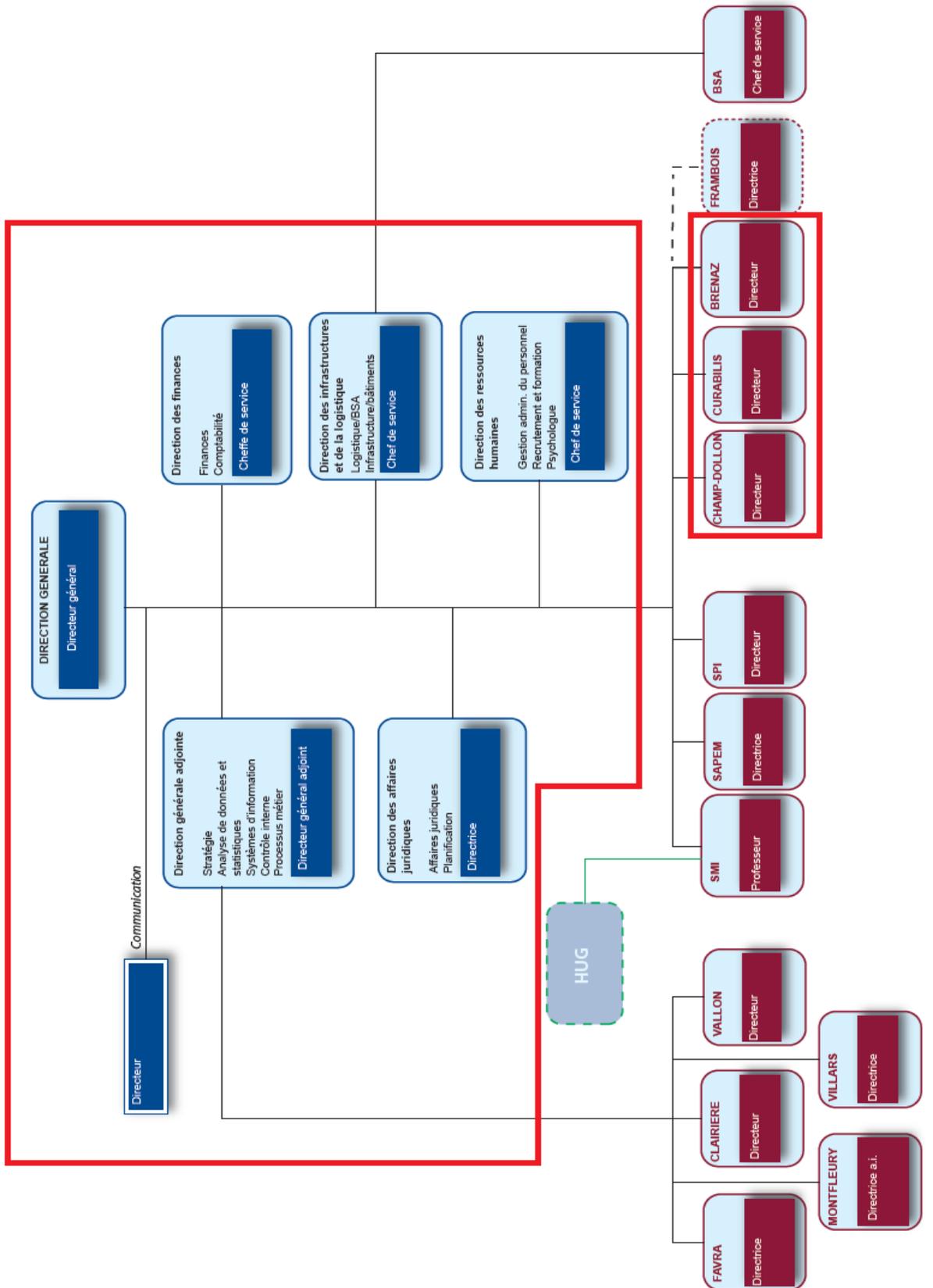
##### 3.1.2. Organigramme de l'OCD

L'OCD inclut :

- une direction générale ;
- trois services : le service d'application des peines et de mesures (SAPEM), le service de probation et d'insertion (SPI) et le service des mesures institutionnelles (SMI). Le SMI est rattaché aux hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et à l'OCD ;
- cinq établissements fermés (Champ-Dollon, Curabilis, Brenaz, Clairière, Favra). L'établissement de Frambois est un établissement concordataire situé sur le territoire genevois, mais subordonné à la Fondation romande de détention LMC ;
- trois établissements ouverts (Vallon, Montfleury, Villars) ;
- et depuis le 1er avril 2016, la brigade de sécurité des audiences (BSA - anciennement service de détachement de convoyage et de surveillance DCS).

<sup>4</sup> Source : <http://devenez.ch/office-cantonal-de-la-detention>

La direction générale et les établissements faisant l'objet du présent rapport sont encadrés en rouge dans l'organigramme ci-dessous.



### **3.1.3. La direction générale de l'OCD**

La direction générale de l'OCD comprend 35.65 ETP au 31 décembre 2016. Elle regroupe les directions suivantes : direction générale adjointe, communication, juridique, ressources humaines, finance, infrastructures et logistique.

La direction générale de l'OCD a notamment pour missions<sup>5</sup> :

- d'appliquer la politique pénitentiaire, en particulier la détention et les mesures d'encadrement décidées par les autorités du canton :
  - o en développant la prise en charge des personnes détenues dans le respect de la législation en vigueur ;
  - o en planifiant et en organisant le développement des infrastructures nécessaires ;
- de proposer le budget en lien avec la planification pénitentiaire cantonale et veiller à la mise en œuvre de cette dernière ;
- de superviser les services, entités et établissements qui lui sont rattachés ;
- d'organiser le recrutement et la formation de base et continue, de même que supérieure des différentes catégories de personnel travaillant dans l'office ;
- d'assurer le rôle d'office de liaison avec les diverses autorités fédérales, concordataires et cantonales.

### **3.1.4. Champ-Dollon<sup>6</sup>**

La prison de Champ-Dollon, ouverte en 1977, a pour principale mission de détenir des personnes placées en détention avant jugement. Selon l'art. 1 du règlement sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées (F 1 50.05 du 30 septembre 1985), la prison accueille :

- des prévenus ;
  - des condamnés en attente de transfert ;
  - des détenus à titre extraditionnel ;
  - des personnes à incarcérer sur ordre des autorités fédérales ;
  - des personnes condamnées en application du droit pénal ordinaire ou du droit pénal militaire à une peine privative de liberté de trois mois au plus, ou encore qui doivent subir un solde de peine d'une durée inférieure à trois mois au plus, pour autant qu'elles ne puissent être placées dans un établissement affecté aux courtes peines ;
- et exceptionnellement :
- des mineurs à la demande du Tribunal des mineurs ;
  - des détenus dépendant de l'autorité d'un autre canton.

La prison de Champ-Dollon a été conçue à l'origine pour détenir 270 personnes. L'inauguration d'une nouvelle aile en août 2011 a permis à la prison de disposer de 100 places de détention supplémentaires. Suite à des travaux en 2016, sa capacité d'accueil a été augmentée à 390 places. Le nombre maximum de détenus a été atteint en août 2014 avec 903 personnes. Le nombre moyen de détenus est de 698 en 2015 et de 627 en 2016.

---

<sup>5</sup> Sources : <http://www.ge.ch/dgocd/> et <http://devenez.ch/office-cantonal-de-la-detention>

<sup>6</sup> Sources : Prison de Champ-Dollon - Rapport d'activités 2015 et <http://www.ge.ch/champ-dollon/welcome.asp>

Au 31 décembre 2016, le personnel de la prison de Champ-Dollon comprenait 324.90 ETP (hors stagiaires) répartis ainsi : direction 8.0 ETP, gardiens et surveillantes 297.40 ETP, secteur administratif 19.50 ETP.

### **3.1.5. Brenaz<sup>7</sup>**

L'établissement fermé de la Brenaz a été ouvert en 2008 et accueillait 68 détenus en exécution de peine ordinaire (maximum une année) afin de soulager la surpopulation chronique de Champ-Dollon. Un nouveau bâtiment a été inauguré en octobre 2015 permettant d'accueillir 100 détenus supplémentaires. L'établissement fonctionne en exploitation complète (168 places) depuis l'été 2016.

Au 31 décembre 2016, le personnel de la Brenaz comprenait 121.0 ETP répartis ainsi : direction 3.0 ETP, gardiens et surveillantes 108.0 ETP et personnel administratif 10.0 ETP.

### **3.1.6. Curabilis<sup>8</sup>**

Doté d'un encadrement médical étroit, Curabilis est un établissement fermé d'exécution de mesures, qui répond aux besoins de prise en charge des personnes détenues souffrant de troubles psychiques. Sa mission est de détenir des personnes majeures privées de liberté en application du droit pénal afin qu'ils reçoivent des traitements et des soins psychiatriques, en plus d'une prise en charge pénitentiaire.

L'établissement a été inauguré en avril 2014 et a accueilli ses premiers détenus en juin 2014. Il comporte 92 places réparties en trois types d'unités :

- les unités de mesures, qui accueillent des personnes détenues condamnées à une mesure thérapeutique institutionnelle pour traitement des troubles mentaux ou des addictions, ou condamnées à un internement. Ces unités ont été mises en service de manière progressive entre juin 2014 et l'automne 2016 ;
- l'unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire, qui accueille des détenus nécessitant des soins et des traitements hospitaliers psychiatriques aigus ;
- l'unité de psychothérapie, qui n'est à ce jour pas encore ouverte.

Au 31 décembre 2016, le personnel de Curabilis (hors personnel médical et soignant) comprenait 91.75 ETP répartis ainsi : direction 4.0 ETP ; gardiens et surveillantes 80.75 ETP ; personnel administratif et maîtres socio-professionnels : 7.0 ETP.

## **3.2. Bases légales pertinentes**

À l'exception du personnel pénitentiaire de la prison de Champ-Dollon, le personnel de l'OCD est soumis aux principaux textes suivants :

- la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05)

<sup>7</sup> Sources : divers communiqués de presse du DSE

<sup>8</sup> Source : <http://www.ge.ch/curabilis/welcome.asp>

et son règlement d'application (RPAC, B 5 05.01). Cette loi et son règlement d'application définissent les droits et les devoirs du personnel de la fonction publique, notamment en matière de conditions de travail (durée de travail, heures supplémentaires, vacances, etc.).

- la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (B 5 15, LTrait) et son règlement d'application (B 5 15.01 Rtrait). La loi définit la rémunération du personnel de la fonction publique tandis que son règlement d'application précise les conditions d'octroi des diverses indemnités.

Les cadres supérieurs sont également soumis au règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale (RCSAC, B 5 05.03), qui détermine notamment le droit aux vacances et le traitement des heures supplémentaires.

Le personnel pénitentiaire de la prison de Champ-Dollon est quant à lui soumis à la loi sur l'organisation et le personnel de la prison (LOPP, F 1 50) ainsi qu'au règlement sur l'organisation et le personnel de la prison (ROPP, F 1 50.01). Pour le surplus, il est également soumis à la LPAC et à la LTrait. Les articles 1 de la LPAC et de la LTrait précisent en effet que leurs dispositions s'appliquent « *aux fonctionnaires de la prison, sous réserve des dispositions particulières de la loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984* ». La LOPP et son règlement d'application listent notamment les indemnités auxquelles les agents de détention ont droit ainsi que les conditions de leur octroi.

Le personnel pénitentiaire des autres établissements pénitentiaires est soumis au règlement fixant les indemnités pour la direction et le personnel de surveillance des établissements de détention (RIED, F 1 50.09).

### **Modification de la LOPP**

Un projet de loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire a été déposé le 30 avril 2015 auprès du Grand Conseil (PL 11661). Dans le cadre de ce projet de loi, il est proposé « *de créer un statut unique et spécifique – en d'autres termes dérogeant au statut prévalant pour le personnel de l'administration cantonale – pour tout le personnel pénitentiaire. Ce statut s'appliquerait également par analogie aux établissements de détention administrative sous l'autorité de la DG OCD. Il est inspiré du statut actuel du personnel de la prison de Champ-Dollon toiletté et modernisé pour tenir compte des besoins actuels et des futurs défis du domaine pénitentiaire.*

*Un tel statut unique permet d'assurer la mobilité des collaborateurs entre les établissements du canton et leur offre, par conséquent, une plus grande diversité d'activités. Il garantit en outre une égalité de traitement entre tous.*

[...]

*Ce projet de loi garantit également une formation uniforme et de qualité du personnel de surveillance, tant par le biais d'une formation de base que par le biais d'une formation continue* ».

Ce projet de loi a été examiné par la Commission judiciaire et de la police, qui a rendu son rapport de majorité et de minorité le 27 septembre 2016. Il a été voté par le Grand Conseil le 3 novembre 2016 et la loi a été promulguée le 13 janvier 2017. L'entrée en vigueur de la loi et de son règlement afférent est prévue au 1<sup>er</sup> mars 2017.

### **3.3. Principaux acteurs intervenant dans la gestion des indemnités et des horaires**

#### **3.3.1. L'Office du personnel de l'État (OPE)**

L'office du personnel de l'État (OPE) est chargé de mettre en œuvre et de coordonner avec les différents départements la politique des ressources humaines définie par le Conseil d'État. Il garantit notamment la cohérence de l'application des lois et règlements touchant le personnel. Plus précisément, le secteur des paies de la direction administration et finances de l'OPE, assure la gestion de la paie et contrôle l'application uniforme des statuts de l'État pour les départements.<sup>9</sup>

Depuis la décentralisation de la fonction RH intervenue en 2008, l'OPE n'intervient plus dans la gestion opérationnelle des ressources humaines, à l'exception de la détermination de la rémunération qui se fait d'entente avec l'OPE. Il exécute les décisions prises au niveau des départements et apporte son expertise juridique.

#### **3.3.2. La direction départementale des ressources humaines (DDRH)**

La direction départementale des ressources humaines (DDRH) est responsable de la correcte application des bases légales, réglementaires et des directives au sein de son département. La DDRH du DSE exerce un contrôle sur les actes administratifs émis par les services RH du département, dont l'octroi des indemnités. Elle effectue ponctuellement des contrôles des activités RH réalisées au sein des services et offices.

#### **3.3.3. La direction des ressources humaines (DRH) de l'OCD**

La direction des ressources humaines (DRH) de l'OCD approuve toutes les demandes d'octroi d'indemnités avant transmission à la DDRH du DSE. Elle récolte auprès des directions d'établissements et services toutes les informations nécessaires lui permettant, le cas échéant, de suspendre le versement des indemnités lorsque les conditions d'octroi ne sont plus remplies (par exemple lors d'une absence consécutive supérieure à 60 jours). Elle centralise également les soldes d'heures supplémentaires par collaborateur avant transmission à la DDRH du DSE.

#### **3.3.4. Les établissements pénitentiaires**

Les établissements pénitentiaires sont placés sous la responsabilité d'une direction d'établissement, généralement composée d'un directeur, d'un directeur adjoint et au minimum d'un gardien-chef. La direction est autonome dans la gestion des horaires de ses collaborateurs (planification horaire et suivi des heures supplémentaires). Par ailleurs, elle valide et transmet les demandes d'octroi d'indemnités à la direction des RH de l'OCD.

<sup>9</sup> Source : <http://ge.ch/etat-employeur/office-personnel-de-letat/presentation-de-lope>

## 3.4. Indemnités

### 3.4.1. Définitions<sup>10</sup>

En préambule, il convient de définir les différents termes génériques employés à l'État de Genève en matière de rémunération :

- le **traitement** peut être défini comme étant la rémunération « fixe » du collaborateur, à savoir le salaire de base selon l'échelle de traitement ;
- les **primes diverses** sont des prestations allouées aux membres du personnel, telles que la gratification après 25 ans de service ou l'allocation lors de la naissance d'enfants ;
- les **débours** sont des frais encourus par les membres du personnel dans le cadre de leurs activités professionnelles (par exemple : billet de train, repas de travail, indemnité téléphone, etc.). Ils font généralement l'objet de remboursements, soit au cas par cas, soit de manière forfaitaire ;
- finalement les **indemnités** sont prévues pour compenser une prestation particulière ou des inconvénients de travail. Seules les indemnités font partie du périmètre du présent rapport.

#### Les indemnités

Les indemnités peuvent être très générales et indexées au traitement, être fixes ou spécifiques à un savoir-faire ou à une responsabilité supérieure à la fonction. On peut citer à titre d'exemple : les indemnités pour heures supplémentaires, les indemnités piquet, les indemnités pour travail de nuit, les indemnités pour travail jour férié, les indemnités de cadre supérieur, les indemnités de départ.

L'État regroupe dans son bilan social<sup>11</sup> les indemnités sous les trois catégories suivantes :

- **éléments de rémunération liés au droit du travail** : regroupant notamment les heures supplémentaires, les compensations d'heures supplémentaires, les indemnités cadre supérieur, etc. ;
- **indemnités liées aux conditions de travail** : regroupant notamment les indemnités risques inhérents à la fonction, les indemnités nuit, week-end et jours fériés, les inconvénients de service, etc. ;
- **indemnités pour des responsabilités additionnelles** : regroupant notamment les indemnités de remplacement dans une fonction supérieure, les indemnités pour connaissance linguistique, etc.

<sup>10</sup> Source : Rapport n°82 relatif aux éléments de rémunération de la haute direction des entités du périmètre de consolidation de l'État de Genève, librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)

<sup>11</sup> <http://ge.ch/etat-employeur/service-public/bilan-social>

### 3.4.2. Chiffres clés

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des indemnités versées aux collaborateurs de l'OCD.

<i>Montants en francs</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Éléments de rémunération liés au droit du travail	147'442	109'096	63'122
Indemnités liées aux conditions de travail	6'048'249	7'264'373	7'972'646
Indemnités pour des responsabilités additionnelles	78'071	89'647	94'275
Indemnité téléphone portable	44'950	51'300	52'100
<b>TOTAL</b>	<b>6'318'712</b>	<b>7'514'416</b>	<b>8'182'143</b>

Source : Extraction de données reçue de l'OPE, retraitée par la Cour

Le tableau ci-dessous présente le détail des indemnités versées aux collaborateurs des entités faisant partie du périmètre du présent audit : la direction générale de l'OCD et des établissements de Champ-Dollon, de la Brenaz et de Curabilis.

<i>Montants en francs</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Direction générale de l'OCD :</b>	<b>172'239</b>	<b>105'464</b>	<b>94'826</b>
Éléments de rémunération liés au droit du travail	117'960	52'720	28'442
Indemnités liées aux conditions de travail	28'901	14'370	13'122
Indemnités pour des responsabilités additionnelles	18'428	32'074	46'462
Indemnité téléphone portable	6'950	6'300	6'800
<b>Établissement de Champ-Dollon :</b>	<b>5'030'043</b>	<b>5'623'779</b>	<b>5'405'890</b>
Éléments de rémunération liés au droit du travail	21'785	15'293	11'316
Indemnités liées aux conditions de travail	4'973'766	5'573'893	5'360'182
Indemnités pour des responsabilités additionnelles	23'842	22'493	22'892
Indemnité téléphone portable	10'650	12'100	11'500
<b>Établissement de la Brenaz (1) :</b>	<b>395'935</b>	<b>500'359</b>	<b>1'236'279</b>
Éléments de rémunération liés au droit du travail	-	-	12'456
Indemnités liées aux conditions de travail	395'335	492'691	1'214'868
Indemnités pour des responsabilités additionnelles	-	4'718	6'855
Indemnité téléphone portable	600	2'950	2'100
<b>Établissement de Curabilis (2) :</b>	<b>52'120</b>	<b>527'861</b>	<b>769'639</b>
Éléments de rémunération liés au droit du travail	4'759	9'362	4'312
Indemnités liées aux conditions de travail	46'761	504'553	762'019
Indemnités pour des responsabilités additionnelles	-	11'296	808
Indemnité téléphone portable	600	2'650	2'500

<b>Stagiaires agents de détention (3) :</b>	<b>226</b>	<b>83'992</b>	<b>45'969</b>
Éléments de rémunération liés au droit du travail	-	3'305	-
Indemnités liées aux conditions de travail	226	80'687	45'969
Indemnités pour des responsabilités additionnelles	-	-	-
Indemnité téléphone portable	-	-	-
<b>TOTAL DES INDEMNITÉS VERSÉES</b>	<b>5'650'563</b>	<b>6'841'455</b>	<b>7'552'603</b>

Source : Extraction de données reçue de l'OPE, retraitée par la Cour

- (1) L'établissement de la Brenaz a augmenté sa capacité d'accueil en octobre 2015 (100 détenus supplémentaires), traduite par une augmentation du nombre de collaborateurs et des indemnités qui leur sont versées à partir de cette date.
- (2) L'établissement de Curabilis a fait l'objet d'une ouverture progressive à partir d'avril 2014, avec une augmentation progressive du nombre de collaborateurs et donc des indemnités qui leur sont versées.
- (3) Les stagiaires agents de détention sont en cours de formation au sein de l'école cantonale genevoise. Ils ne sont dès lors pas affectés directement à un établissement.

### 3.5. Gestion des horaires

La gestion des horaires vise à planifier les effectifs nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement. Elle intègre les contraintes de fonctionnement des établissements qui sont en service 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. À cette fin, les établissements ont mis en place une annualisation du temps de travail (voir ci-dessous).

La gestion des horaires vise à optimiser les moyens humains disponibles tout en veillant à respecter la législation du travail en vigueur. Un de ses buts est d'éviter les sous-effectifs et les sureffectifs par rapport aux besoins opérationnels des établissements.

Les établissements effectuent une première planification annuelle en début d'année, qui est suivie et modifiée tout au long de l'année en fonction des absences prévisibles (vacances, formation, etc.), non prévisibles (maladie, accident, etc.) ainsi que des événements pouvant intervenir en cours d'année tels qu'une augmentation importante du nombre de détenus.

#### **Annualisation du temps de travail**

La directive du Mémento des Instructions de l'Office du Personnel de l'État (MIOPE) 03.01.08<sup>12</sup> définit les principes généraux de l'annualisation du temps de travail. Elle indique notamment que :

*« L'annualisation du temps de travail est la répartition des heures de travail sur l'année civile.*

*La modulation des horaires de travail, par l'annualisation, a pour objectif de mieux concilier les besoins privés et professionnels du membre du personnel et de tenir compte des variations saisonnières de l'activité, de la fluctuation de la charge de travail ou de fonctions et métiers spécifiques.*

*L'annualisation du temps de travail s'applique à toutes les catégories de personnel (plein temps ou temps partiel) en fonction du besoin de l'unité organisationnelle et en accord avec la hiérarchie.*

*Ce régime garantit que le membre du personnel ne travaille ni plus, ni moins dans l'année civile qu'avec les réglementations en vigueur. Son salaire mensuel et annuel demeure inchangé.*

*Avec ce régime, les possibilités et les besoins de l'unité organisationnelle ont la priorité sur les souhaits individuels des collaborateurs-trices, mais le travail est organisé de façon à ce que le plus grand nombre puisse profiter des nouvelles possibilités qu'offre le temps de travail annualisé.*

*L'introduction de ce modèle doit respecter les "Principes de l'annualisation du temps de travail", ainsi que la législation et la réglementation en vigueur. Le/la responsable des ressources humaines du département veille à l'application de ces principes au sein de l'unité organisationnelle concernée.*

*Dans le cadre de l'annualisation du temps de travail, l'horaire administratif s'applique. Néanmoins, lorsque les prestations à fournir au public ou des raisons techniques l'exigent impérativement, un service de l'administration peut rester en activité le samedi, le dimanche, les jours fériés ou la nuit, c'est-à-dire entre 1900 h. et 0600 h. »*

Selon cette fiche, pour les années 2015 et 2016, l'annualisation du temps de travail doit être calculée sur une base de 261 jours ouvrés représentant un total de 2'088 heures. Il convient de déduire de ce total :

<sup>12</sup> Source : <http://ge.ch/etat-employeur/directives-miope/03-gestion-temps/01-horaires-de-travail/030108-annualisation-temps-de-travail>



- les congés officiels (nombre de jours de congé officiels x 8 heures.) ;
- les vacances des collaborateurs (25 ou 30 jours de vacances annuelles x 8 heures) ;
- ainsi que les jours de congé accordés par le Conseil d'État s'il y a lieu (nombre de jours accordés x 8 heures).

## 4. ANALYSE

### 4.1. Gestion des horaires des agents de détention

#### 4.1.1. Contexte

##### Les horaires

Les agents de détention affectés dans les brigades des secteurs cellulaires travaillent selon un horaire annualisé réparti sur six jours. Toutes les heures effectuées dans le cadre de l'horaire décrit ci-dessous sont comptabilisées sans majoration, et ce qu'elles soient effectuées de nuit, le week-end ou un jour férié.

Les horaires diffèrent selon l'établissement concerné. Sur la base des informations transmises à la Cour, le tableau ci-dessous détaille les horaires actuels des brigades cellulaires dans les trois établissements :

	<b>Champ-Dollon</b>	<b>Brenaz (1)</b>	<b>Curabilis (2)</b>
Premier jour	7h-19h (3)	7h-19h (3)	7h-19h (3)
Deuxième jour	7h-19h (3)	10h-22h (3)	10h-21h (4)
Troisième jour	19h-7h	19h-7h	18h45-7h15
Quatrième jour	jour de descente de nuit (5)	jour de descente de nuit (5)	jour de descente de nuit (5)
Cinquième jour	congé	congé	congé
Sixième jour	congé	congé	congé
<b>Total des heures travaillables à l'année pour 2016 (6)</b>	<b>2'013 heures</b>	<b>2'000 heures</b>	<b>2'016 heures</b>

- (1) L'établissement de la Brenaz a appliqué jusqu'en octobre 2015 les horaires de Champ-Dollon. Dès le 1<sup>er</sup> novembre 2015 de nouveaux horaires ont été appliqués en concertation avec un expert, afin d'assurer un meilleur suivi dans la prise en charge des détenus. Ces horaires n'ayant pas rempli les attentes, les horaires décrits dans le tableau ont été appliqués dès le 15 mai 2016 en vue de pallier les faiblesses du précédent horaire.
- (2) Ces horaires sont en place depuis janvier 2015. Les horaires définis lors de la première année de fonctionnement n'ayant pas donné satisfaction, ils ont été complètement revus fin 2014 avec l'aide d'un expert.
- (3) Soit 11 heures de travail avec une heure de pause.
- (4) Soit 10 heures de travail avec une heure de pause.
- (5) Il s'agit du jour de repos faisant suite au travail de nuit.
- (6) Selon la fiche du mémento des instructions de l'OPE (MIOPE) 03.01.08, le total d'heures travaillables pour 2016 est de 2'088 heures auxquelles il convient de soustraire les 9 jours fériés officiels (soit 2'016 heures).

Les heures effectuées au-delà du planning ci-dessus sont considérées comme des heures supplémentaires. Le nombre d'heures planifiées dans l'année peut différer d'un collaborateur à l'autre en fonction du premier jour travaillé de l'année.

Certains secteurs des établissements suivent un horaire administratif (du lundi au vendredi en journée), par exemple les ateliers.

##### La planification des heures de formation

Les agents de détention bénéficient d'une formation de base au moment de leur entrée en fonction puis ils suivent des formations continues tout au long de leur carrière.

Les formations continues peuvent, soit être délivrées en interne (par exemple : cours du catalogue de formation de l'OPE, cours internes à l'établissement sur les données d'ordre, les techniques et tactiques d'intervention, etc.), soit délivrées en externe par des organismes spécialisés (par exemple : le centre suisse de formation du personnel pénitentiaire). Environ 40% des agents de détention de Champ-Dollon font partie du détachement incendie de Champ-Dollon (DICD) et à ce titre, suivent régulièrement des heures de formation continue dans ce domaine.

Dès que l'information est connue, les jours de formation sont indiqués dans la planification annuelle.

#### **Les outils de planification**

La planification et la gestion des horaires sont effectuées sur des fichiers Excel développés par les trois établissements. Ces fichiers permettent de voir pour chaque jour le nombre de collaborateurs planifiés par brigade et d'avoir une vision globale sur le restant de l'année pour évaluer les situations de potentiels sous ou sureffectif. Ces fichiers sont mis à jour régulièrement en prenant en compte les absences prévisibles des collaborateurs.

En outre, Champ-Dollon utilise une base de données « Access », ainsi qu'un fichier Excel, afin de gérer les décomptes individuels par collaborateur (vacances, maladie, heures supplémentaires, etc.).

### **4.1.2. Constats**

#### **Constat 1 : Des formations continues effectuées en dehors des heures travaillables planifiées et générant des heures supplémentaires**

Certaines heures de formation continue des agents de détention sont effectuées en dehors des heures travaillables planifiées, ce qui génère des heures supplémentaires par le biais d'une prolongation de service ou d'un retour de service.

À titre d'illustration et sans remettre en cause la nécessité opérationnelle d'avoir un corps de défense interne performant, la Cour observe qu'un nombre important d'heures supplémentaires (environ 5'500 heures en 2015) sont liées au fort engagement des gardiens de Champ-Dollon dans le détachement incendie de Champ-Dollon (DICD). Les exercices du DICD sont effectués en dehors des heures de travail des agents de détention et les heures y relatives sont ainsi majorées de 100%. Il en va de même pour les formations de techniques et tactiques d'intervention des agents de détention.

#### **Constat 2 : Des heures travaillables différentes d'un établissement à l'autre**

Il n'y a actuellement pas de cohérence au niveau de la détermination des heures travaillables sur une année et dont les totaux ne correspondent pas aux exigences de l'État (2'016 heures pour l'année 2016). Ces différences n'ont pas pu être expliquées à la Cour.

#### **4.1.3. Risques découlant des constats**

Les **risques financier, opérationnel, de contrôle et de conformité** tiennent à la compensation d'heures supplémentaires pour les formations continues effectuées en dehors des heures de travail ainsi qu'aux différents totaux d'heures travaillables qui n'ont pu être expliqués à la Cour.

#### **4.1.4. Recommandations**

##### **Recommandation 1 : [cf. constat 1] Planifier les formations continues durant les heures de travail**

La Cour recommande **aux directions des établissements pénitentiaires** d'intégrer à la planification horaire annuelle les heures de formation continue, de manière à ce que ces dernières soient organisées durant les heures « normales » de travail. La planification des formations continues, notamment du DICD, durant les heures de travail permettra vraisemblablement une réduction du « surcoût » engendré par la majoration à 100% des heures supplémentaires.

##### **Recommandation 2 : [cf. constat 2] Uniformiser l'horaire « normal » dans les établissements pénitentiaires**

La Cour recommande **à la direction générale de l'OCD**, en coordination avec l'OPE, de fixer le cadre de travail des établissements. À cet effet, il s'agira d'harmoniser le nombre d'heures travaillables sur une année par rapport aux bases légales applicables. Ceci devra permettre une standardisation pour l'ensemble des établissements du calcul des heures supplémentaires.

#### **4.1.5. Observations de l'audité**

##### **Observations du DSE**

*La plupart des recommandations émises par la Cour des comptes dans le présent rapport et le précédent relatif aux RH de l'OCD (n°109), pourront être mises en œuvre par l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2017 de la nouvelle loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires (LOPP), votée en novembre 2016 par le Grand Conseil, et par son règlement d'application (ROPP). La LOPP et le ROPP permettront à l'OCD de disposer des conditions nécessaires à une gouvernance RH adéquate et au traitement diligent des recommandations de la Cour.*

*Les recommandations 1 et 2 sont acceptées par l'OCD. La question de l'intégration de la formation DICD à l'horaire annuel planifié de Champ-Dollon est étroitement liée au dimensionnement de l'effectif en personnel présent. Celui-ci devra prioritairement couvrir les plages horaires dédiées aux tâches essentielles de la prison. Seule une analyse tenant compte de la situation permettra d'évaluer les possibilités d'intégrer les formations DICD à l'horaire "normal" sans dégager d'heures supplémentaires. Parallèlement, un cadre commun à tous les établissements sera établi en termes d'heures de travail annuelles à effectuer.*

Observations de l'OPE

*L'OPE est d'accord avec la recommandation N° 2 de la Cour.*

*S'agissant de l'annualisation du temps de travail, le mode de gestion horaire est détaillé dans la fiche MIOPE 03.01.08*

*Quant à la comptabilisation des heures supplémentaires de la prison, le mode de gestion est détaillé dans la Fiche MIOPE 03.01.03.*

*Il appartient à la hiérarchie ainsi qu'aux RH de l'OCD de respecter et faire respecter les normes en vigueur. L'OPE reste à leur disposition pour présenter et clarifier le mode de faire le cas échéant.*

## 4.2. Gestion des heures supplémentaires

### 4.2.1. Contexte

Les collaborateurs de l'OCD peuvent être amenés à effectuer des heures supplémentaires si les besoins du service ou de l'établissement l'exigent. Les règles régissant les heures supplémentaires diffèrent selon les bases légales auxquelles sont soumis les collaborateurs concernés.

#### **Personnel soumis à la LOPP**

L'art. 8A LOPP indique que « <sup>1</sup> Les fonctionnaires de la prison interviennent au besoin, en conformité des instructions reçues, même s'ils ne sont pas de service. <sup>2</sup> Les heures supplémentaires effectuées dans le cadre du service courant ainsi que celles effectuées à l'occasion de services exceptionnels sont compensées par des congés (...) ».

La fiche du mémento des instructions de l'OPE (MIOPE) 03.01.13<sup>13</sup> (heures supplémentaires des fonctionnaires de la prison) vient compléter cette disposition légale en précisant qu'une heure supplémentaire correspond au travail effectué en dépassement du temps de travail planifié.

*« Toute modification d'horaire entraîne une adaptation de l'horaire planifié tout en maintenant le même nombre d'heures. Si ce principe devait ne pas pouvoir s'appliquer, le différentiel serait comptabilisé en heures supplémentaires. »*

*Chaque heure supplémentaire effectuée est rétribuée avec une majoration de 25% en temps. Les heures effectuées pendant un jour de congé planifié sont rétribuées avec une majoration de 100% en temps. Dans tous les cas, les heures supplémentaires sont compensées par des congés. [...]*»

En outre, le directeur de Champ-Dollon a édicté un ordre de service (A1 – heures de services supplémentaires) venant compléter les dispositions de la fiche MIOPE précitée. L'ordre de service précise, entre autres, que :

- la direction et les gardiens-chefs adjoints sont seuls habilités à ordonner des prolongations de service et des retours de service ;
- toute modification des jours de congé planifié avec un préavis de moins de 72 heures est comptabilisée en heures supplémentaires ;
- le solde final des heures supplémentaires ne doit pas excéder 150 heures au 31 décembre de l'année en cours.

#### **Personnel soumis à la LPAC**

L'art. 8 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC) précise que :

*« <sup>1</sup> Lorsqu'en dépit d'une organisation rationnelle du travail et de l'exécution ponctuelle de leur cahier des charges, les besoins d'un service l'exigent, les membres du personnel peuvent être appelés à effectuer des heures supplémentaires. »*

<sup>13</sup> <http://ge.ch/etat-employeur/directives-miope/03-gestion-temps/01-horaires-de-travail/030113-heures-supplementaires-fonctionnaires-de-prison>



<sup>2</sup> Les heures supplémentaires ne peuvent, en règle générale, excéder de 2 heures l'horaire journalier réglementaire, ni de 220 heures l'horaire annuel.

<sup>3</sup> Tant que ces heures supplémentaires ne sont qu'occasionnelles et ne touchent qu'une minorité des membres du personnel du service en cause, elles peuvent être décidées par le fonctionnaire responsable du service. À défaut, elles doivent être décidées par le chef du département intéressé ou son secrétaire général.

<sup>4</sup> Les heures supplémentaires sont rétribuées :

a) en priorité par compensation avec un congé d'une durée équivalente, majorée de 25% au minimum et de 100% au maximum;

b) à titre exceptionnel, sur décision du chef du département intéressé, en espèces, avec une majoration du salaire brut de 25% au minimum et de 100% au maximum.

<sup>5</sup> Le taux de majoration est fixé par l'office du personnel.

<sup>6</sup> La date du congé de compensation est fixée d'entente avec l'intéressé et son supérieur direct ».

La fiche du mémento des instructions de l'OPE (MIOPE) 03.01.03<sup>14</sup> définit le barème de majoration des heures supplémentaires comme suit :

- du lundi au vendredi : 25% pour les heures entre 6h et 20h, 50% pour les heures entre 20h et minuit et 100% pour les heures entre minuit et 6h ;
- le samedi : 50% pour les heures entre 6h et 20h, 75% pour les heures entre 20h et minuit et 100% pour les heures entre minuit et 6h ;
- le dimanche et les jours fériés assimilés : de minuit au lendemain 6h, les heures sont majorées à 100%.

Les prolongations de service et les retours de service des agents de détention sont validés par le gardien sous-chef du jour.

### **Cadres supérieurs**<sup>15</sup>

L'art. 7 le règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale (RCSAC) précise que :

«<sup>1</sup> Dans la mesure où elles n'excèdent pas 100 heures par année, les heures supplémentaires effectuées par les cadres supérieurs ne donnent pas lieu à une rémunération, sauf circonstances exceptionnelles.

<sup>2</sup> Les cadres supérieurs qui, pour s'acquitter de leur mission, doivent effectuer plus de 100 heures supplémentaires par année sont mis au bénéfice d'une indemnité forfaitaire correspondant à 2% de leur traitement annuel de base, à l'exclusion de toute majoration. L'indemnité correspond à 3% du traitement annuel de base lorsque le nombre d'heures supplémentaires effectuées dépasse 200 heures par année.

<sup>3</sup> En règle générale, les heures supplémentaires ne doivent pas excéder 10% de l'horaire annuel réglementaire.

<sup>4</sup> Les modalités de contrôle des heures supplémentaires effectuées sont fixées d'entente entre l'intéressé et son supérieur hiérarchique, sous le contrôle du secrétaire général du département ou du directeur général de l'établissement.

<sup>5</sup> La liste des bénéficiaires d'une indemnité au sens de l'alinéa 2 est arrêtée chaque année par le chef du département ou le directeur général de l'établissement.

<sup>14</sup> <http://ge.ch/etat-employeur/directives-miope/03-gestion-temps/01-horaires-de-travail/030103-heures-supplementaires>

<sup>15</sup> La notion de « cadre supérieur » est définie à l'art. 2 du RCSAC : « <sup>1</sup> Sont nommés en qualité de cadres supérieurs les fonctionnaires appelés, ou par leurs responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles, à préparer, proposer ou prendre toute mesure ou décision propre à l'élaboration et à l'exécution des tâches fondamentales de pouvoir exécutif. <sup>2</sup> Leur fonction se situe à compter de la classe 23 (...) ».

<sup>6</sup> Les dispositions du règlement d'application concernant l'horaire variable avec enregistrement mécanique des temps de travail, du 25 mai 1988, ne sont pas applicables aux cadres supérieurs.

<sup>7</sup> Les taux de l'alinéa 2 peuvent être majorés pour tenir compte de circonstances exceptionnelles.»

### **Solde des heures supplémentaires**

Le tableau ci-dessous présente la moyenne et la médiane des soldes d'heures supplémentaires des collaborateurs ainsi que le solde individuel maximum (hors cadres supérieurs) au 31.12.2015 par service et par établissement. La dernière colonne indique le montant provisionné dans les comptes annuels 2015 :

	Moyenne	Médiane	Solde individuel maximum en fin d'année	Montant provisionné
Direction générale de l'OCD	65h	0h	383h	104'869 F
Établissement de Champ-Dollon	119h	83h	872h	2'506'771 F
Établissement de la Brenaz	66h	41h	327h	164'469 F
Établissement de Curabilis	106h	85h	1'063h	309'217 F
Stagiaires agents de détention	15h	0h	166h	62'251 F

Source : données fournies par la direction des RH de l'OCD et l'OPE. Les nombres d'heures moyens/médians et les soldes maximums ont été retraités par la Cour. Les données présentées ci-dessus sont celles au 31.12.2015.

### **Montant des indemnités forfaitaires**

Les cadres supérieurs ont reçu au titre d'indemnité forfaitaire pour la compensation de leurs heures supplémentaires, un montant total de 54'437 F en 2014 (11 cadres concernés), 40'481 F en 2015 (9 cadres concernés) et 45'883 F en 2016 (11 cadres concernés).

### **Paiement des heures supplémentaires**

Les heures supplémentaires peuvent faire l'objet d'un paiement dans deux cas :

- à la fin des rapports de service (retraite, démission, etc.). Les heures n'ayant pu être compensées en temps en raison des besoins du service ou en cas d'impossibilité du collaborateur (par exemple : absence maladie de longue durée) sont payées lors du départ du collaborateur ;
- pour des situations exceptionnelles dûment motivées, lorsque le solde est trop important pour que la compensation en temps soit possible sans perturber la bonne marche du service.

Les services et les établissements transmettent à la direction des RH de l'OCD la demande de paiement des heures supplémentaires comprenant le décompte et le justificatif du solde d'heures. La direction des RH de l'OCD vérifie les informations reçues et préavise la demande (sous le format d'une note de frais) avant de la transmettre à la DDRH du DSE. Cette dernière préavise également la demande et la transmet au secrétaire général du DSE pour validation.

Une fois validée par le secrétaire général, la demande de paiement est transmise par la DDRH du DSE au service des paies de l'OPE.

Le tableau ci-après détaille les heures supplémentaires payées sur la période examinée :

	2014	2015	2016
Montants versés (en francs)	31'625	27'384	10'642
Nombre d'heures supplémentaires payées	500	562	192
Nombre de collaborateurs concernés (1)	1	3	1

Source : Extraction de données reçue de l'OPE, retraitée par la Cour

(1) Concerne principalement la direction générale de l'OCD sauf pour 2016.

#### 4.2.2. Constats

##### **Constat 3 : Des bases légales inadaptées en matière d'heures supplémentaires pour une partie du personnel pénitentiaire**

Les règles de gestion des heures supplémentaires pour le personnel soumis à la LOPP sont claires tant en termes de majoration que de compensation et elles sont appliquées comme telles à Champ-Dollon. En revanche, concernant les agents de détention soumis à la LPAC, il n'existe aucune disposition spécifique adaptée à leurs horaires de travail. Les mêmes règles que pour le personnel administratif et technique (PAT) s'appliquent. Or ces règles ne sont pas adaptées aux horaires particuliers des agents de détention, dont la journée « normale de travail » peut être un dimanche, un jour férié ou une nuit.

Ainsi, les pratiques actuelles des établissements pénitentiaires de Curabilis et de la Brenaz ne sont pas conformes aux dispositions légales en vigueur<sup>16</sup> :

- les heures supplémentaires effectuées au sein de la Brenaz ne sont jamais majorées, peu importe la période concernée ;
- les heures supplémentaires effectuées au sein de Curabilis sont majorées à 25%, quelle que soit la période concernée.

La mise en conformité devrait être facilitée par la nouvelle LOPP votée le 3 novembre 2016 et qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2017, dès lors que la nouvelle LOPP prévoit un statut unique pour le personnel pénitentiaire impliquant une gestion des horaires et des heures supplémentaires de Curabilis et de la Brenaz conforme aux nécessités du service (fonctionnement 24h/24 et 7 jours sur 7).

##### **Constat 4 : Des lacunes dans le système de contrôle interne en matière de suivi et de paiement des heures supplémentaires**

Le système de contrôle interne en matière de suivi des heures supplémentaires comporte des lacunes importantes, et ce à plusieurs niveaux :

- la Cour a identifié des erreurs (par ex. : heures reportées non exhaustives pour certains collaborateurs ou collaborateurs manquants dans le décompte) dans les décomptes d'heures supplémentaires transmis par

<sup>16</sup> Au vu de la faible qualité des informations à disposition (voir notamment le constat 5), la Cour a renoncé à calculer le coût des heures majorées conformément aux dispositions légales en vigueur.

les établissements et utilisés par la direction des finances de l'OCD pour calculer la provision pour les heures supplémentaires des agents de détention ;

- la direction générale de l'OCD n'a pas une vision suffisante des heures supplémentaires effectuées les collaborateurs de l'OCD, qu'il s'agisse du volume d'heures ou des causes les ayant générées. Ainsi elle n'est pas en mesure d'agir de manière proactive sur les situations pouvant générer un nombre d'heures supplémentaires important en non-conformité avec les dispositions actuelles<sup>17</sup> ;
- les tests effectués par la Cour ont permis de détecter deux cas, où le montant versé par l'OPE au titre exceptionnel de paiement des heures supplémentaires était erroné.<sup>18</sup> Cette situation découle d'une erreur de code dans le système de paie ayant généré le versement indu d'une part de 13<sup>ème</sup> salaire « majorée » par rapport aux heures supplémentaires payées (soit un versement indu de 1'213 F et 1'238 F). Sur la base des informations transmises par la Cour, le service des paies de l'OPE a procédé à la correction et à la retenue sur salaire correspondante. Par ailleurs, la Cour a identifié le paiement de vacances de manière indue à un cadre supérieur de l'OCD par l'OPE pour 4'044 F suite à une erreur de validation de la DDRH du DSE.

#### **Constat 5 : Un outil inadapté pour suivre les heures supplémentaires**

Hormis Champ-Dollon qui a développé une base de données « Access » et un fichier Excel permettant de suivre le niveau et les motifs des heures supplémentaires, les autres établissements pénitentiaires ainsi que la direction générale ne disposent pas d'un outil permettant d'avoir une vision globale et détaillée des heures supplémentaires effectuées dans les établissements (par période, par collaborateur, par brigade et par type d'événement).

Dans l'ensemble des établissements du périmètre d'audit et au sein de la direction générale, les soldes d'heures supplémentaires ne sont inscrits dans le système d'information des ressources humaines (SIRH) qu'en fin d'année, au moment de la valorisation en francs des heures supplémentaires pour le calcul de la provision annuelle figurant dans les états financiers. Cette pratique augmente la difficulté pour la direction générale d'avoir une vision globale des heures supplémentaires.

#### **4.2.3. Risques découlant des constats**

Le **risque de non-conformité** est avéré au regard de la non-mise en oeuvre de l'art. 8 RPAC concernant les heures supplémentaires du personnel pénitentiaire soumis à la LPAC.

Le **risque de contrôle** est avéré et tient à l'absence de contrôles permettant de s'assurer du bon respect des bases légales, réglementaires et des directives internes.

---

<sup>17</sup> 150 heures pour le personnel soumis à la LOPP et 220 heures pour le personnel soumis à la LPAC.

<sup>18</sup> Les montants transmis par les RH de l'OCD et validés par la DDRH du DSE étaient corrects.

Le **risque financier** tient au paiement indu de vacances ainsi qu'au versement de montants erronés pour la compensation des heures supplémentaires.

Le **risque d'image et de contrôle** tient à l'absence d'outils adaptés permettant d'assurer un suivi adéquat des heures supplémentaires.

#### **4.2.4. Recommandations**

##### **Recommandation 3 : [cf. constat 3] Adapter les dispositions du futur règlement sur l'organisation et le personnel de la prison (ROPP)**

Dans le cadre de la préparation du nouveau ROPP et d'une directive, la Cour recommande **à la direction générale de l'OCD** de prendre en considération l'organisation du temps de travail des établissements pénitentiaires pour déterminer :

- l'horaire normal de travail et les horaires spécifiques ;
- les conditions pour effectuer et comptabiliser des heures supplémentaires (ordre de la hiérarchie, délai du préavis, etc.) ;
- les modalités de compensation des heures supplémentaires (taux de majoration, reprise d'heures, etc.).

##### **Recommandation 4 : [cf. constat 4] Renforcer le système de contrôle interne en matière de suivi des heures supplémentaires**

La Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD**, à l'occasion du développement de ses équipes RH et du recrutement d'un contrôleur de gestion RH, de renforcer son système de contrôle interne en matière de suivi des heures supplémentaires en mettant en place des contrôles appropriés permettant d'assurer l'exhaustivité et la pertinence des informations reçues, par exemple en :

- comparant les listings à la liste du personnel ;
- comparant les données d'une année sur l'autre ;
- effectuant des analyses des soldes par fonction et niveau hiérarchique ;
- etc.

##### **Recommandation 5 : [cf. constat 4] Mettre en place un flux documentaire différent du formulaire note de frais pour le paiement des heures supplémentaires**

La Cour recommande **à l'office du personnel de l'État** de prévoir un flux documentaire spécifique pour le paiement des heures supplémentaires afin d'éviter une mauvaise codification des heures et un paiement erroné au collaborateur. Le flux documentaire pourrait notamment inclure les informations suivantes: la période concernée, le nombre d'heures et les validations par la hiérarchie, la DDRH et le secrétaire général du département concerné.

##### **Recommandation 6 : [cf. constat 5] Se doter d'un outil efficace de gestion des horaires et de suivi des heures supplémentaires**

La Cour recommande **à la direction générale de l'OCD, en collaboration avec la DGSI**, de définir de manière précise quels sont les besoins en terme d'outil de gestion des horaires tant au niveau opérationnel pour les établissements qu'au

niveau de la direction générale pour le suivi et la supervision. Sur cette base, il s'agira dans un deuxième temps d'identifier et de mettre en place un outil permettant de faciliter l'affectation des collaborateurs (optimisation des ressources), d'assurer un meilleur suivi des décomptes horaires individuels ainsi que d'offrir une vision d'ensemble améliorée des heures effectuées. Dans un premier temps, il s'agira de déployer une solution transitoire, dans les autres établissements pénitentiaires que Champ Dollon.

Cet outil devra notamment permettre d'identifier les volumes d'heures supplémentaires individuels, les causes ayant généré ces heures et faciliter la mise en œuvre des mesures nécessaires, entre autres, la mise en place de plan de reprise d'heures.

#### **4.2.5. Observations de l'audit**

##### Observations du DSE

*Les recommandations 3, 4 et 6 sont acceptées par l'OCD.*

*La nouvelle loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires (LOPP) et son règlement d'application (ROPP), qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2017, donneront les conditions nécessaires à la gouvernance que l'office souhaite instaurer, notamment au travers de la supervision par la DRH OCD de l'organisation et du temps de travail des établissements de détention.*

*Les éléments de gestion et de contrôle recommandés par la Cour seront progressivement mis en œuvre et les besoins en matière d'outils informatiques pourront être définis.*

##### Observations de l'OPE

*L'OPE est d'accord avec la recommandation N°5.*

*Il faut rappeler que le mode de comptabilisation et de majoration des heures supplémentaires des agents de détention sont réglementées dans la fiche MIOPE 03.01.03.*

*L'OPE en coordination avec la DDRH DSE établira un relevé d'heures supplémentaires approprié.*

## 4.3. Gestion des piquets

### 4.3.1. Contexte

#### Bases légales applicables

Bien que le droit fédéral du travail ne soit pas directement applicable, il comporte la définition suivante du service de piquet<sup>19</sup> (art. 14 al.1 de l'ordonnance 1 relative à la loi du travail (OLT1, 822.111)) : « *Est réputé service de piquet le temps pendant lequel le travailleur se tient, en sus du travail habituel, prêt à intervenir pour remédier à des perturbations, porter secours en cas de situation d'urgence, effectuer des visites de contrôle ou faire face à d'autres situations particulières analogues* ».

L'article 7, al.4 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (RPAC) indique que « *lorsque les prestations à fournir au public ou des raisons techniques l'exigent impérativement, un service de l'administration peut rester en activité le samedi, le dimanche, les jours fériés ou la nuit, c'est-à-dire entre 19 h et 6 h.* »

En outre, l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 21 décembre 2009 précise qu'au vu de l'art.7 al.4 du RPAC, le Conseil d'État décide que : «

1. *Le temps passé au service de piquet est compensé à raison de 15% en temps, soit 9 min par heure de service de piquet.*
2. *Est considérée comme service de piquet l'obligation de rester callable, en raison de la mission ou des besoins du service, selon un horaire planifié à l'avance, pendant les nuits (de 19h00 à 6h00), le samedi, le dimanche et les jours fériés.*
3. *Bénéficient de cette compensation les membres du personnel de l'État dont la classe de fonction est inférieure ou égale à la classe 22.*
4. *En cas d'intervention, est réputé temps de travail le temps de trajet nécessaire pour se rendre sur le lieu d'intervention, mais au maximum une heure de trajet aller et retour.*
5. *Durant l'intervention, le temps dévolu au piquet est suspendu au profit du temps de travail. Le temps d'intervention est réputé heure de travail et ne donne lieu à aucune majoration.*
6. *Seule l'intervention sur le lieu de travail est réputée temps de travail, à l'exclusion de toute consultation à distance, quelle que soit le mode de communication.*
7. *En règle générale, la compensation s'opère en temps. Le chef du département concerné peut décider de compenser en francs les heures de piquets. Il peut déléguer cette compétence.* »

#### Dispositions particulières pour le personnel soumis à la LOPP

L'art. 3 al.3 du règlement sur l'organisation et le personnel de la prison (ROPP) indique que « *les membres du conseil de direction doivent pouvoir, à tour de rôle, être atteints en tout temps* ».

<sup>19</sup> Le terme utilisé à l'OCD pour désigner le service de piquet peut varier : piquet, permanence, astreinte.

L'art. 5 LOPP définit le conseil de direction de la prison : « *le directeur est assisté d'un conseil de direction, composé du directeur adjoint et de quatre autres membres, dont le gardien-chef et les gardiens-chefs adjoints* ».

Par ailleurs, concernant les membres du conseil de direction, l'ordre de service A12 précise que la consigne hebdomadaire débute le lundi à 7 heures et se termine le lundi suivant à 7 heures. Le membre consigné de la direction prend ses dispositions pour être atteignable en permanence et pouvoir se rendre à la prison dans un délai de soixante minutes après avoir été alerté par le gardien-chef adjoint du jour. Les consignes sont compensées à raison de 15% en temps, soit neuf minutes par heure de service de piquet.

Concernant le personnel de surveillance, l'ordre de service A13 de Champ-Dollon indique que l'astreinte vise à prévoir « *le renforcement de l'effectif du personnel de surveillance les samedis, dimanches et jours fériés lorsque des indications, renseignements ou l'état général de la prison le requièrent et lorsque l'effectif normalement prévu n'est pas en mesure de garantir le bon accomplissement de la mission ordinaire* ». Lorsqu'une situation d'urgence est identifiée, le gardien-chef RH établit et tient à jour, sur une base volontaire, la liste du personnel de surveillance susceptible d'être placé en astreinte. Ces derniers doivent pouvoir être immédiatement atteints de 7h à 19h, les samedis, dimanches et jours fériés. Ils doivent être en mesure de se rendre à la prison dans un délai de soixante minutes après avoir été alertés. Le service de piquet est rémunéré à hauteur de quatre heures supplémentaires.

Si le personnel de piquet est appelé à intervenir, les heures travaillées ainsi que le temps de trajet sont considérées comme un « retour de service » et sont donc majorées à 100%.

### **Organisation des piquets au sein de l'OCD**

Il existe plusieurs niveaux de service de piquet au sein de l'OCD :

- la prison de Champ-Dollon a prévu un service d'astreinte pour son personnel de surveillance, mis en place uniquement dans les situations d'urgence comme ce fut le cas lors des émeutes de février 2014. Le personnel de surveillance de la Brenaz et de Curabilis n'est pas soumis à un service d'astreinte. En cas de crise, les établissements font appel aux pompiers, à la brigade sanitaire cantonale ou à la police ;
- les trois établissements pénitentiaires ont mis en place un service de piquet pour les membres de leur direction<sup>20</sup>. Chaque membre est consigné pour une semaine, à tour de rôle ;
- la direction générale de l'OCD dispose également d'une permanence, partagée entre les membres de son comité de direction<sup>21</sup>. Les établissements contactent le membre de permanence le soir, le week-end ou les jours fériés lorsqu'un évènement grave se produit. Il peut s'agir par exemple d'une évasion ou d'une tentative d'évasion, d'une émeute, d'une prise d'otage ou d'une agression avec lésions corporelles sur le personnel de l'établissement.

<sup>20</sup> Sept collaborateurs se partagent le service de piquet au sein de l'établissement de Champ-Dollon, trois pour l'établissement de la Brenaz et trois collaborateurs pour l'établissement de Curabilis.

<sup>21</sup> Huit collaborateurs de la direction générale de l'OCD se partagent la permanence.

### **4.3.2. Constats**

#### **Constat 6 : Incohérences dans la compensation des heures de piquet**

Le traitement des heures de piquet effectuées par les cadres supérieurs n'est pas défini dans une loi ou un règlement de portée générale. En effet, l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 21 décembre 2009 n'instaure de compensation des heures de piquet que pour les collaborateurs qui ne sont pas cadres supérieurs<sup>22</sup>. Dès lors, il apparaît par exclusion que les cadres supérieurs n'ont pas le droit à une compensation des heures de piquet. S'agissant du personnel de la police, l'art. 7 du règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPPol - F 1 05.07), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2016, prévoit une compensation en temps des heures de piquet à raison de neuf minutes par heure d'astreinte, sauf pour les cadres supérieurs.

Aucune disposition légale ou réglementaire ne précise actuellement de quelle manière ces heures de piquet sont prises en compte pour les cadres supérieurs qui n'appartiennent pas à la police. La rémunération des heures supplémentaires du personnel colloqué dans les classes supérieures de traitement se fait par application des art. 6 et 7 du règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 (RCSAC – B 5 05.03), mais ce règlement ne comporte aucune règle spécifique pour les heures de piquet.

Ce manque de clarté a amené à des pratiques<sup>23</sup> divergeant de la solution pouvant être tirée de l'extrait de procès-verbal précité, qui ne prévoit pas la compensation des heures de piquet pour les cadres supérieurs :

- Sur décision du secrétariat général du département, quatre cadres supérieurs bénéficient d'une compensation financière pour les piquets qu'ils effectuent de 225.70 F par mois<sup>24</sup> ;
- Deux de ces cadres bénéficient déjà d'une compensation en temps à hauteur de neuf minutes par heure de piquet effectuée selon l'ordre de service édicté par l'établissement concerné et communiqué à l' OCD<sup>25</sup> ;

Par ailleurs, la Cour a également identifié des violations des dispositions actuelles pour le personnel non-cadre supérieur :

- le personnel non-cadre supérieur de certains établissements ne bénéficie pas systématiquement d'une compensation en temps de neuf minutes par heure de piquet effectuée. En effet, une semaine de consigne devrait donner lieu à 19.2 heures de compensation alors que certains collaborateurs ne bénéficient que d'une journée de congé de 8 heures (Curabilis), voire d'aucune compensation (la Brenaz jusqu'en septembre 2016). Ceci correspond à 1'050 heures non compensées pour l'année 2015.

---

<sup>22</sup> Selon l'art.2, al.1 et 2 du RCSAC, « *Sont nommés en qualité de cadres supérieurs les fonctionnaires appelés, par leurs responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles, à préparer, proposer ou prendre toute mesure ou décision propre à l'élaboration et à l'exécution des tâches fondamentales de pouvoir exécutif. Leur fonction se situe à compter de la classe 23 [...]* »

<sup>23</sup> Les heures de piquet des cadres supérieurs sont prises en compte de différentes manières au sein de l'administration cantonale ainsi que des établissements publics autonomes (par exemple : par l'octroi de deux jours de congé pour une semaine de piquet effectuée ou encore par le versement d'une indemnité de 100 F par jour de piquet et de 50 F par nuit de piquet).

<sup>24</sup> Deux autres cadres supérieurs ont perçu une compensation financière de 546.75 F pendant deux mois avant que l'octroi en soit suspendu sur décision de la DDRH.

<sup>25</sup> Un troisième cadre supérieur en a bénéficié pendant une courte période, puis a rendu les heures prises de manière indue.

- deux collaborateurs non-cadres supérieurs de la direction générale de l'OCD perçoivent une indemnité forfaitaire mensuelle de 546.75 F. Ce montant a été initialement déterminé par l'OPE en tenant compte du nombre de personnes participant au service de piquet. Ce montant n'a jamais été revu et ne correspond plus à la réalité.

Selon les principes généraux pouvant être tirés du Code des obligations, auxquels il convient de se référer faute d'une solution claire en droit cantonal, celui qui se tient régulièrement à disposition de son employeur et qui ne peut pas refuser son appel doit être mis au bénéfice d'une forme de rémunération de ce temps de travail<sup>26</sup>. La rémunération peut passer – à titre d'exemple - par une prise en compte de cette astreinte dans le traitement de base, pour autant qu'elle soit régulière et d'importance ou dans le décompte des heures supplémentaires<sup>27</sup>.

**Constat 7 : Une formation inadéquate des personnes astreintes au service de piquet**

Le service de piquet dans deux des établissements pénitentiaires examinés ne peut être assumé que par un nombre restreint de collaborateurs suffisamment formés pour assumer cette tâche. Ceci est dû entre autres aux faiblesses en matière de formation continue observées par la Cour dans le cadre de son rapport n°109<sup>28</sup>. En effet, au vu de ces dernières, la direction générale de l'OCD n'a pas encore été en mesure de mettre en place une formation portant en particulier sur la gestion opérationnelle de crise et la conduite d'état-major.

La situation actuelle a un impact direct sur la qualité de vie des cadres concernés avec une semaine d'astreinte toutes les trois semaines ainsi que sur la gestion opérationnelle des établissements concernés avec l'absence de ces mêmes cadres en compensation des heures de piquet.

À l'inverse, la permanence de la direction générale de l'OCD est répartie entre huit collaborateurs, mais dont certains n'ont pas encore pu être formés à la gestion opérationnelle de crise ou de conduite d'état-major pour les raisons évoquées ci-dessus.

La direction générale de l'OCD est consciente de ces faiblesses. Un programme de formation continue pour les cadres est actuellement en cours d'élaboration et une réflexion a été engagée au niveau des taux d'encadrement des établissements.

**4.3.3. Risques découlant des constats**

Les **risques financier et de non-conformité** sont avérés au regard du non-respect des bases légales actuelles en matière de compensation des heures de piquet et de la double compensation mise en place.

<sup>26</sup> Cette hypothèse exclut celle du cadre supérieur qui consulte de temps à autre sa messagerie pour se tenir au courant de la démarche du service qu'il dirige : cf. Jean-Tristan Michel, Les cadres supérieurs en droit du travail suisse en particulier au sein de la société anonyme, Lausanne 2016, pp. 194-195 ; 246-247 ; 258-259.

<sup>27</sup> Pour un exposé des solutions admissibles en droit privé : cf. Jean-Tristan Michel, op. cit., pp. 191-192 et 259-260.

<sup>28</sup> Rapport n°109, Rapport d'audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des ressources humaines à l'office cantonal de la détention, publié le 15 septembre 2016, librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

Les **risques financier et opérationnel** sont liés à une organisation non efficiente du service de piquet.

#### **4.3.4. Recommandations**

##### **Recommandation 7 : [cf. constat 6] Clarifier le cadre légal**

À moyen terme, la Cour recommande **à l'office du personnel de l'État** de clarifier et d'harmoniser la prise en compte des heures de piquet pour les cadres supérieurs de l'État et plus particulièrement pour ceux de l'OCD.

##### **Recommandation 8 : [cf. constat 6] Prendre les mesures correctives pour faire cesser les incohérences dans la compensation des piquets**

À court terme, la Cour recommande **à la direction générale de l'OCD en collaboration avec l'OPE** de prendre les mesures nécessaires afin de corriger les situations constatées, à savoir notamment :

- Mettre en place un système de compensation des heures de piquet des collaborateurs non-cadres supérieurs conformément à l'extrait de PV du CE, soit neuf minutes par heure de piquet effectuée ;
- Mettre fin aux cas de double compensation (compensation financière forfaitaire et compensation en temps).

La Cour recommande également d'étendre ces mesures, si nécessaire, aux autres services et établissements de l'OCD qui n'ont pas été examinés dans le cadre du présent audit.

##### **Recommandation 9 : [cf. constat 7] Compléter la formation des personnes astreintes à un service de piquet**

La Cour encourage **la direction générale de l'OCD** à poursuivre l'amélioration du dispositif de piquet. Il s'agira de s'assurer que les taux d'encadrement et les formations mises en place permettent aux cadres concernés d'assumer complètement d'un point de vue opérationnel les services de piquet.

Cette recommandation doit être appréhendée en lien avec les recommandations émises par la Cour lors de son précédent audit<sup>29</sup> d'une part sur l'établissement d'un dispositif de formation continue et d'autre part sur le recensement et la formalisation des besoins en formation continue.

#### **4.3.5. Observations de l'audité**

##### **Observations du DSE**

*Les recommandations 8 et 9 sont acceptées par l'OCD.*

*Fort des constats de la Cour, le mode de compensation des piquets effectués par les non-cadres supérieurs sera adapté conformément à l'extrait de PV du CE du 21 décembre 2009, en coordination avec la DRH DSE.*

---

<sup>29</sup> Rapport n°109, Rapport d'audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des ressources humaines à l'office cantonal de la détention, publié le 15 septembre 2016, librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

*Par ailleurs, la double compensation concernant deux collaborateurs travaillant au sein d'un seul établissement de détention sera supprimée conformément à la recommandation de la Cour.*

*Une formation spécifique sera également mise en place pour les collaborateurs assurant un service de piquet.*

Observations de l'OPE

*En réponse à la recommandation N° 7, la fiche MIOPE 02.03.15 "Indemnité de piquet pour les fonctionnaires de police" ainsi que la fiche 02.03.19 "Compensation du service de piquet" pour les autres catégories du personnel décrivent de manière détaillée les conditions et les ayants droit à l'indemnité de piquet.*

*Il appartient aux départements de contrôler et de faire respecter les directives en vigueur.*

## 4.4. Gestion des indemnités

### 4.4.1. Contexte

#### **Indemnités liées aux conditions de travail**

##### Indemnité pour surpopulation carcérale

Cette indemnité trouve son fondement à l'art. 28A du règlement sur l'organisation et le personnel de la prison (ROPP). Elle concerne uniquement la prison de Champ-Dollon :

« <sup>1</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système d'évaluation des fonctions, le personnel en uniforme de la prison de Champ-Dollon reçoit une indemnité mensuelle dont le montant est fixé ainsi :

- a) 150 F par mois lorsque le nombre de personnes détenues à la prison de Champ-Dollon se situe entre 380 et 430;
- b) 200 F par mois lorsque le nombre de personnes détenues à la prison de Champ-Dollon se situe entre 431 et 480;
- c) 250 F par mois lorsque le nombre de personnes détenues à la prison de Champ-Dollon se situe au-delà de 480.

<sup>2</sup> L'indemnité est fixée proportionnellement au taux d'activité. »

##### Indemnité risque inhérent à la fonction

Les fonctionnaires de la prison de Champ-Dollon touchent une indemnité pour les risques inhérents à leur fonction équivalente à 15% de la classe 14, annuité 0 de l'échelle des traitements, soit 938.65 F par mois. Le versement de l'indemnité cesse après 60 jours d'absence consécutifs, sauf si l'absence résulte d'un accident professionnel, d'un congé-maternité ou d'une maladie professionnelle<sup>30</sup> (art. 24 LOPP et art. 28B ROPP).

L'art. 2 du règlement fixant les indemnités pour la direction et le personnel de surveillance des établissements de détention (RIED) contient une disposition identique concernant la direction et le personnel de surveillance des autres établissements.

##### Indemnité pour service de nuit et travaux spéciaux

Les fonctionnaires de la prison de Champ-Dollon et les membres du personnel des autres établissements pénitentiaires qui « effectuent un service de nuit ou qui dirigent des travaux manuels ou d'instruction dans les ateliers reçoivent une indemnité mensuelle » (art. 25 LOPP, art. 28 ROPP et art. 3 RIED). Le montant de cette indemnité mensuelle est de 225.70 F. Pour chaque journée d'absence, l'indemnité est diminuée d'un trentième.

---

<sup>30</sup> Au sens de l'art. 9 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA, 832.20) : « sont réputées maladies professionnelles les maladies dues exclusivement ou de manière prépondérante dans l'exercice de l'activité professionnelle, à des substances nocives ou à certains travaux (...). Sont aussi réputées maladies professionnelles les autres maladies dont il est prouvé qu'elles ont été causées exclusivement ou de manière nettement prépondérante dans l'exercice de l'activité professionnelle. »

Le tableau ci-dessous présente les montants versés au titre d'indemnités liées aux conditions de travail :

Montants en francs	2014	2015	2016
Indemnité piquet (1)	13'212	15'309	13'122
Indemnité contextuelle surpopulation	867'706	982'924	934'689
Indemnité risques inhérents à la fonction	3'707'350	4'596'834	5'225'949
Indemnité nuit, week-end et jours fériés	856'721	1'071'127	1'222'399
<b>Total des indemnités liées aux conditions de travail</b>	<b>5'444'989</b>	<b>6'666'194</b>	<b>7'396'159</b>

Source : Extraction de données reçue de l'OPE, retraitée par la Cour.

- (1) L'indemnité versée au titre des heures de piquet est considérée comme une indemnité liée aux conditions de travail. Cette indemnité a été traitée dans le chapitre 4.3 du présent rapport.

### Indemnités pour des responsabilités additionnelles

#### Indemnité pour remplacement dans une fonction supérieure

Selon l'art. 12 Rtrait, « <sup>1</sup> Le titulaire qui est occupé dans une fonction supérieure à la sienne a droit à une indemnité lorsque le remplacement est d'une durée supérieure à 30 jours de travail par année civile. L'indemnité n'est pas due si l'activité exercée dans la fonction supérieure rentre dans le cadre des obligations de service du titulaire. Ne sont prises en considération que les périodes d'au moins 5 jours de travail consécutifs sur une année.

<sup>2</sup> L'indemnité est égale à la différence entre les traitements minimums des fonctions types concernées. Elle est due dès le 1<sup>er</sup> jour du remplacement aux conditions de l'alinéa 1.

<sup>3</sup> En cas de remplacement partiel, une indemnité équitable est versée.

<sup>4</sup> L'indemnité n'est pas due en cas de remplacement pour vacances. »

La fiche du mémento des instructions de l'OPE (MIOPE) 02.03.06<sup>31</sup> détaille la procédure à suivre pour l'octroi d'une indemnité pour remplacement dans une fonction supérieure. Dans le cas de l'OCD, la demande, préalablement acceptée par la hiérarchie, est transmise à la direction des RH de l'OCD pour préavis puis à la DDRH du DSE pour validation. La DDRH examine la demande et d'entente avec l'OPE, la valide après un examen du profil du titulaire et du niveau requis pour la fonction. L'indemnité est calculée sur la différence de classes, annuité 0, de la classe de fonction du « remplacé » et du « remplaçant » à l'exclusion de toute autre indemnité et est ramenée au taux d'activité.

Par ailleurs, la fiche MIOPE précise que « l'indemnité est versée après les 30 premiers jours consécutifs de remplacement avec effet rétroactif dès le 1<sup>er</sup> jour si la durée dépasse les 30 jours consécutifs. Aucun rétroactif de plus de 30 jours n'est admis. Pour le remplacement de longue durée, une indemnité fixe (selon le taux de pondération) est versée, mais au maximum 12 mois. Si la durée doit se prolonger, l'aval de l'OPE est requis pour le renouvellement du versement de l'indemnité. »

<sup>31</sup> <http://ge.ch/etat-employeur/directives-miope/02-remuneration/03-indemnite/020306-indemnite-remplacement-fonction-superieure-formule>

### Indemnité pour connaissances linguistiques

L'art. 11B Rtrait indique que « <sup>1</sup> *L'utilisation de langues étrangères dans le poste de travail peut donner droit à une indemnité annuelle pour toutes les fonctions situées jusqu'à la classe 17 incluse de l'échelle des traitements.*

<sup>2</sup> *Les membres du personnel qui occupent une fonction pour laquelle l'utilisation de langues étrangères est requise, ou qui bénéficient d'une classification supérieure à celle normalement prévue pour leur fonction ne peuvent prétendre à cette indemnité.*

<sup>3</sup> *L'indemnité peut être versée aux personnes titulaires d'un diplôme d'une école reconnue ou ayant réussi un test de connaissances. »*

La fiche du mémento des instructions de l'OPE (MIOPE) 02.03.09<sup>32</sup> et les directives de l'OPE précisent que :

- les langues étrangères prises en considération au sein de l'administration sont : l'allemand, l'italien, l'anglais, l'espagnol, le portugais et le russe ;
- la connaissance des langues étrangères est prise en considération pour les fonctions situées jusqu'à la classe 17 incluse et quel que soit le niveau de formation exigé, pour autant que sa pratique régulière soit utile à la fonction occupée ;
- le montant de l'indemnité est déterminé en fonction du niveau de compétence linguistique (deux niveaux d'indemnité sont prévus). Le collaborateur doit fournir une certification attestant du niveau acquis ;
- l'indemnité varie entre 807.60 F et 3'230.40 F par mois selon le niveau de maîtrise et le nombre de langues concernées (au maximum deux) ;
- après 60 jours d'absence consécutifs, le versement de l'indemnité cesse.

Le formulaire de demande d'octroi de l'indemnité, préalablement validé par la hiérarchie, est transmis à la direction des RH de l'OCD pour validation.

### Indemnité pour Super-Utilisateur

L'art. 9 al. 1 LTrait indique que « *lorsqu'un membre du personnel assume simultanément plusieurs fonctions, il reçoit un traitement unique, fixé d'entente entre les autorités ou organes d'engagement ou de nomination intéressés* ».

L'art. 11C Rtrait indique que « *le chef du département, agissant d'entente avec l'office du personnel, ou le conseil d'administration de l'établissement, peut allouer à des membres du personnel chargés, pour une période déterminée, de tâches supplémentaires ou exceptionnelles clairement identifiées une indemnité spéciale destinée à compenser le surcroît de temps et d'efforts consacrés à ces activités. Cette indemnité exclut la prise en considération d'heures supplémentaires ou toute autre forme de compensation.* »

L'indemnité Super-Utilisateur (« Super-U ») entre dans le cadre des deux articles précités. La mission de Super-U s'intègre dans les tâches courantes du membre du personnel désigné et peut représenter entre 10 et 20% du temps de travail. Le collaborateur désigné pour être Super-U suit une formation spécifique et doit passer les tests requis. Le Super-U a droit à une indemnité annuelle indexée, d'un montant de 1'577.40 F versé au prorata du taux d'activité. Après 60 jours d'absence consécutifs, le versement de l'indemnité cesse.

---

<sup>32</sup> <http://ge.ch/etat-employeur/directives-miope/02-remuneration/03-indemnites/020309-connaissances-linguistiques>

Le tableau ci-dessous présente les montants versés au titre d'indemnités pour des responsabilités additionnelles :

<i>Montants en francs</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Indemnité remplacement dans une fonction supérieure	19'808	47'048	56'440
Indemnité pour connaissances linguistiques	16'152	16'960	14'268
Indemnité « Super-U »	6'310	6'573	6'310
<b>Total des indemnités pour des responsabilités additionnelles</b>	<b>42'270</b>	<b>70'581</b>	<b>77'018</b>

### **Indemnité téléphone**

Un arrêté du département des constructions et des technologies de l'information<sup>33</sup> du 5 janvier 2010 précise que les collaborateurs qui n'entrent pas dans la catégorie du personnel pouvant avoir un téléphone portable ou un smartphone (à savoir les conseillers d'État, les secrétaires généraux et les directeurs généraux), mais qui ont besoin d'un téléphone portable ou d'un smartphone dans le cadre de leur activité professionnelle (par exemple : forte mobilité, besoin urgent d'être atteint) peuvent obtenir une indemnité mensuelle en couverture de leurs frais sur demande du responsable hiérarchique.

Le montant de l'indemnité mensuelle est de 50 F. Elle est comprise comme une participation aux frais encourus pour l'acquisition et l'usage d'un téléphone portable ou d'un smartphone, lequel est sous l'entière responsabilité du bénéficiaire.

Le formulaire de demande, préalablement validé par la hiérarchie, est transmis pour visa à la direction des RH de l'OCD, à la direction de l'organisation, de la sécurité de l'information et de la logistique (DOSIL) puis à la DDRH du DSE.

Le tableau ci-dessous présente les montants versés pour l'indemnité téléphone portable :

<i>Montants en francs</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Indemnité téléphone portable	18'800	24'000	22'900

## **4.4.2. Constats**

### **Constat 8 : Des indemnités versées de manière inappropriée**

La Cour a identifié plusieurs cas où certaines indemnités liées aux conditions de travail sont versées à des collaborateurs qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'octroi :

- Un collaborateur du secteur administratif d'un établissement pénitentiaire continue à toucher l'indemnité pour risque inhérent à la fonction alors que sa fonction actuelle ne le justifie plus ;

<sup>33</sup> Ce département n'existe plus sur cette forme depuis décembre 2013 et ses domaines d'activités ont été transférés aux autres départements, notamment le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) et le département de la sécurité et de l'économie (DSE).



- Sur décision du secrétariat général du département, l'ensemble des directeurs des établissements pénitentiaires et leurs adjoints touchent l'indemnité pour service de nuit et travaux spéciaux alors qu'ils ne travaillent pas la nuit et ne dirigent pas d'ateliers ;
- Les conditions d'octroi ou de maintien de l'indemnité pour service de nuit et travaux spéciaux ne sont pas vérifiées de manière fiable par la direction des RH de l'OCD. En effet, environ soixante agents de détention touchent cette indemnité alors qu'ils ne remplissent pas les conditions d'octroi. C'est par exemple le cas des gardiens gradés travaillant en horaires administratifs, ou encore des gardiens huissiers ou ceux affectés au greffe, etc. Cela représente un montant total d'environ 162'000 F par année.

**Constat 9 : Des conditions d'octroi de l'indemnité pour surpopulation carcérale qui n'ont jamais été mises à jour**

Le cadre légal et réglementaire prévoyant l'octroi de l'indemnité pour surpopulation carcérale, versée par l'OPE sur la base d'un décompte remis par le département en fonction du nombre de détenus accueillis à Champ-Dollon n'a jamais été mis à jour et ne correspond plus à la réalité du terrain :

- l'indemnité qui est versée sur la base d'un nombre de détenus n'a pas été revue au moment de l'agrandissement de la prison intervenu en 2011 (augmentation de la capacité à 100 places supplémentaires) ;
- l'indemnité ne prend pas en compte les ressources mises à disposition et le taux d'encadrement pour assurer les prestations, soit le nombre de collaborateurs présents par rapport au nombre de détenus (alors qu'un ordre de service prévoit des effectifs minimaux différents en fonction du nombre de détenus (jusqu'à 600, dès 600, dès 650, dès 700) ;
- afin de faciliter la mobilité interne, l'indemnité est versée même si l'agent de détention est détaché de l'établissement de Champ-Dollon vers une autre structure de l'OCD et ne subit donc plus les conditions de travail d'une prison surpeuplée (par exemple : collaborateurs détachés dans les autres établissements ou à la direction générale de l'OCD). Cela concerne 16 gardiens pour un montant de 48'000 F par année ;
- les bases légales ne prévoient pas la réduction de l'indemnité en fonction des jours d'absence comme cela est le cas pour les autres indemnités. En pratique, l'indemnité est suspendue après 30 jours d'absence consécutifs, sauf si l'absence résulte d'un accident professionnel, d'un congé-maternité ou d'une maladie professionnelle.

**Constat 10 : Usage non conforme de l'indemnité pour remplacement dans une fonction supérieure**

La Cour a identifié trois cas où l'octroi de l'indemnité pour remplacement dans une fonction supérieure n'est pas conforme aux bases légales. Néanmoins, ces occurrences peuvent se justifier tant du point de vue opérationnel que financier, l'administration cantonale ayant cherché à pallier le cadre légal inadapté à ce type de situation :

- sur décision de l'établissement communiquée à l'OPE, un agent de détention a touché cette indemnité pendant presque dix ans, le temps d'être nommé officiellement au poste concerné. Ce décalage temporel est dû aux critères de promotion liés à l'ancienneté prévus dans les dispositions légales. La nomination n'a ainsi pu se faire avant, car malgré les compétences reconnues du collaborateur, il ne disposait pas du grade requis pour la fonction. Cependant cette indemnité est prévue pour être versée pendant 12 mois au maximum.<sup>34</sup> ;
- sur décision du département, concertée avec l'OPE, un collaborateur, pourtant nommé officiellement à la fonction du remplacé, bénéficie de l'indemnité jusqu'à ce que la fonction fasse l'objet d'une évaluation de fonction<sup>35</sup>. Par ailleurs, il a touché l'indemnité de manière rétroactive sur cinq mois alors qu'il n'est prévu d'effet rétroactif supérieur à 30 jours ;
- afin qu'un haut cadre puisse rester affilié à son ancienne caisse de pension, le Conseil d'État a nommé ce collaborateur de manière provisoire à une fonction au sein de l'OCD. Ce faisant, le Conseil d'État a également octroyé une indemnité pour remplacement d'une fonction supérieure ainsi qu'un complément de salaire afin que sa rémunération totale atteigne la classe de l'échelle des traitements de l'État de Genève correspondant à sa nouvelle fonction. Bien que la décision de nommer le candidat de manière provisoire puisse se justifier tant du point de vue opérationnel que financier, les composantes du salaire d'un haut cadre de l'OCD ne respectent pas les bases légales en vigueur au sein de l'État, ce qui constitue un exemple supplémentaire de la nécessité pour l'État d'adapter ses bases légales<sup>36</sup>.

Pour ces cas, et de manière statique, il n'y a pas lieu de considérer que l'État subisse un préjudice financier ni que les collaborateurs concernés bénéficient d'un avantage illégitime.

**Constat 11 : Non-suspension systématique de l'indemnité téléphone après 60 jours d'absence consécutifs**

Les conditions de suspension de l'indemnité téléphone ne sont pas précisées dans l'arrêté du 5 juin 2010. En pratique, la direction RH de l'OCD demande à l'OPE la suspension de l'indemnité dès 60 jours d'absence consécutifs. La Cour a néanmoins identifié cinq cas pour lesquels l'indemnité téléphone n'a pas été suspendue après 60 jours d'absence consécutifs.

<sup>34</sup> La Cour a déjà effectué un constat sur les critères de promotion limité par le cadre légal pour les agents soumis à la LOPP dans un précédent rapport (constat n°7 et recommandation n°5 du rapport n°109 : audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des RH à l'OCD, publié le 15 septembre 2016, librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch))

<sup>35</sup> La Cour a déjà effectué, dans un précédent rapport, des constats sur le processus d'évaluation de fonction, qui peut parfois avoir des délais très importants (constats n°15 et n°16 et recommandation n°17 du rapport n°109 : audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des RH à l'OCD, publié le 15 septembre 2016, librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)).

<sup>36</sup> La Cour a déjà effectué un constat sur le manque de cohérence du cadre légal et réglementaire pour la rémunération de la haute direction dans un précédent rapport (constat n°2 et recommandation n°2 du rapport n°82 : audit de légalité sur les éléments de rémunération de la haute direction, publié le 30 octobre 2014, librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)). De la même manière, la Cour avait abordé cette problématique dans le cadre de son rapport 27 (audit de gestion relatif au système de contrôle interne en matière de primes, indemnités, débours et autres prestations accordés au sein de l'État de Genève), publié le 22 mars 2010 librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

**Constat 12 : Des lacunes dans le système de contrôle interne en matière de gestion des indemnités**

Les versements indus d'indemnités liées à la fonction et aux conditions de travail (cf constats 8, 9 et 11) démontrent que les contrôles internes ne sont pas mis en œuvre de manière efficace pour ce type d'indemnités. La Cour a en revanche constaté que les contrôles mis en place pour les indemnités de langue étrangère ou Super-U fonctionnent de manière adéquate (vérification des conditions au moment de l'octroi et revue annuelle pour s'assurer que les conditions continuent d'être remplies).

**4.4.3. Risques découlant des constats**

Les **risques de contrôle, de non-conformité et financier** sont avérés et tiennent aux versements indus d'indemnités et à l'utilisation d'indemnités dans un but autre que celui fixé par le cadre légal.

Les **risques de contrôle et financier** découlent également de l'indemnité pour surpopulation carcérale qui ne correspond plus à la réalité du terrain.

**4.4.4. Recommandations**

**Recommandation 10 : [cf. constat 8 et 11] Suspending les indemnités pour lesquelles les collaborateurs ne remplissent pas/plus les conditions d'octroi**

La Cour recommande **à la direction RH de l'OCD** de prendre les mesures pour suspendre les indemnités pour lesquelles les collaborateurs ne remplissent pas/plus les conditions d'octroi.

Par ailleurs, la direction RH de l'OCD pourrait saisir l'opportunité de cette recommandation pour procéder à la même analyse que la Cour pour les autres établissements et services ne faisant pas partie du périmètre de l'audit et le cas échéant, prendre les mesures pour suspendre les indemnités indues.

**Recommandation 11 : [cf. constat 9] Modifier les bases légales et adapter les dispositions du futur règlement d'application (ROPP)**

Dans le cadre de la préparation du futur ROPP, la Cour recommande **à la direction générale de l'OCD** de prendre en considération les conditions actuelles de travail des agents de détention pour déterminer si l'octroi d'une indemnité pour surpopulation carcérale est toujours opportun. Le cas échéant, il sera nécessaire de définir précisément les conditions d'octroi (détermination d'un taux d'encadrement, du type de personnel impacté par la surpopulation, etc.).

Comme indiqué dans les notes de bas de page 33 à 35, le constat 10 ayant déjà fait l'objet de plusieurs constats et de recommandations dans des précédents rapports, la Cour est d'avis que ces points ne nécessitent pas de nouvelles recommandations à adresser au département.

**Recommandation 12 : [cf. constat 12] Renforcer le système de contrôle interne en matière de gestion des indemnités**

La Cour recommande à la **direction RH de l'OCD** de renforcer son système de contrôle interne en matière de gestion et de suivi des indemnités en étendant les contrôles effectués actuellement pour les indemnités de langue étrangère et de Super-U aux autres types d'indemnités. Cela lui permettra notamment d'identifier les cas pour lesquels les conditions d'octroi ne sont pas/plus remplies et de prendre les mesures nécessaires pour suspendre les indemnités.

**4.4.5. Observations de l'audité**

Observations du DSE

*Les recommandations 10, 11 et 12 sont acceptées par l'OCD.*

*La nouvelle loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires (LOPP) et son règlement d'application (ROPP), clarifieront les dispositions relatives aux indemnités et seuls les collaborateurs répondant aux critères définis pourront en bénéficier.*

*Un système de contrôle de gestion RH sera mis en place et permettra de garantir la bonne allocation des indemnités.*

## 4.5. Autres éléments de conformité

### 4.5.1. Contexte

#### Certificat de salaire

En date du 12 mai 2015, la Conférence suisse des impôts et l'Administration fédérale des contributions ont édité le guide d'établissement du certificat de salaire et de l'attestation de rente. Selon ses auteurs, ce guide a force obligatoire pour tous les employeurs tenus de délivrer un certificat de salaire. Il récapitule toutes les prestations et tous les avantages appréciables en argent fournis à l'employé ou au retraité dans le cadre ou en lien avec un contrat de travail présent ou passé.<sup>37</sup>

Ce guide précise les éléments faisant partie du salaire, en particulier :

- le salaire ordinaire ainsi que les indemnités journalières d'assurance versées par l'employeur (par ex. : indemnités pour perte de gain des assurances-maladie, accident et invalidité; indemnités journalières en cas de maternité) ;
- toutes les allocations (par ex.: allocation de naissance, allocations pour enfants et autres allocations familiales, allocations pour le travail par équipes, le travail de nuit, le travail dominical ou le travail salissant, allocations pour le service de piquet, allocation de mobilité et de trajet, primes, etc.) ;
- les commissions ;
- les indemnités pour le trajet entre le domicile le lieu de travail ;
- toutes les contributions versées en espèce pour les repas pris sur le lieu de travail (par ex.: indemnités pour le repas de midi).

### 4.5.2. Constats

#### Constat 13 : *Certificat de salaire non conforme au guide d'établissement*

En non-conformité avec les dispositions formelles du guide d'établissement du certificat de salaire et de l'attestation de rente, l'État inscrit le 13ème salaire en tant que « prestations non périodiques » alors que le guide précise explicitement qu'il fait partie de la catégorie « salaire/rente » : « *ne déclarez pas ici les indemnités complémentaires fixes, tels les 13ème et 14ème mois de salaire : elles font partie du salaire à déclarer sous chiffre 1 du certificat de salaire* ».

### 4.5.3. Risques découlant des constats

Le **risque de non-conformité** est avéré au regard de la violation des dispositions formelles du guide d'établissement du certificat de salaire et de l'attestation de rente en matière de présentation du certificat de salaire ainsi que du RTrait.

<sup>37</sup> Source : <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/direkte-bundessteuer/direkte-bundessteuer/dienstleistungen/formulare/lohnausweis.html#-34477149>

#### **4.5.4. Recommandations**

##### **Recommandation 13 : [cf. constat 13] *Modifier la pratique actuelle d'établissement du certificat de salaire***

La Cour recommande **à l'office du personnel de l'État** de se conformer aux dispositions fédérales en matière de présentation du certificat salaire en faisant figurer le 13<sup>ème</sup> salaire sous le chiffre 1 (Salaire/Rente). À cet effet, il s'agira de tenir compte des prochaines modifications à apporter à SIRH pour effectuer les changements requis.

#### **4.5.5. Observations de l'audité**

##### **Observations de l'OPE**

*S'agissant de la recommandation 13, il convient de rappeler que l'affichage actuel du 13<sup>ème</sup> salaire sur le certificat de salaire a été fait à la demande de l'AFC.*

*L'OPE prendra contact avec l'AFC pour l'édition du certificat de salaire 2017, pour se conformer aux dispositions fédérales en la matière.*

## 5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p><b>Recommandation 1 : [cf. constat 1] Planifier les formations continues durant les heures de travail</b></p> <p>La Cour recommande <u>aux directions des établissements pénitentiaires</u> d'intégrer à la planification horaire annuelle les heures de formation continue, de manière à ce que ces dernières soient organisées durant les heures « normales » de travail. La planification des formations continues, notamment du DICD, durant les heures de travail permettra vraisemblablement une réduction du « surcoût » engendré par la majoration à 100% des heures supplémentaires.</p>	2	Prison de Champ-Dollon	30.06.2017	
4.1.4	<p><b>Recommandation 2 : [cf. constat 2] Uniformiser l'horaire « normal » dans les établissements pénitentiaires</b></p> <p>La Cour recommande <u>à la direction générale de l'OCD</u>, en coordination avec l'OPE, de fixer le cadre de travail des établissements. À cet effet, il s'agira d'harmoniser le nombre d'heures travaillables sur une année par rapport aux bases légales applicables. Ceci devra permettre une standardisation pour l'ensemble des établissements du calcul des heures supplémentaires.</p>	1	DRH OCD, OPE	30.04.2017	
4.2.4	<p><b>Recommandation 3 : [cf. constat 3] Adapter les dispositions du futur règlement sur l'organisation et le personnel de la prison (ROPP)</b></p> <p>Dans le cadre de la préparation du nouveau ROPP et d'une directive, la Cour recommande <u>à la direction générale de l'OCD</u> de prendre en considération l'organisation du temps de travail des établissements pénitentiaires pour déterminer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'horaire normal de travail et les horaires spécifiques ;</li> <li>- les conditions pour effectuer et comptabiliser des heures supplémentaires (ordre de la hiérarchie, délai du préavis, etc.) ;</li> <li>- les modalités de compensation des heures supplémentaires (taux de majoration, reprise d'heures, etc.).</li> </ul>	2	DRH OCD	31.12.2017	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.2.4	<p><b>Recommandation 4 : [cf. constat 4] Renforcer le système de contrôle interne en matière de suivi des heures supplémentaires</b></p> <p>La Cour recommande <b>à la direction des RH de l'OCD</b>, à l'occasion du développement de ses équipes RH et du recrutement d'un contrôleur de gestion RH, de renforcer son système de contrôle interne en matière de suivi des heures supplémentaires en mettant en place des contrôles appropriés permettant d'assurer l'exhaustivité et la pertinence des informations reçues, par exemple en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- comparant les listings à la liste du personnel ;</li> <li>- comparant les données d'une année sur l'autre ;</li> <li>- effectuant des analyses des soldes par fonction et niveau hiérarchique ;</li> <li>- etc.</li> </ul>	3	DRH OCD	31.03.2018	
4.2.4	<p><b>Recommandation 5 : [cf. constat 4] Mettre en place un flux documentaire différent du formulaire note de frais pour le paiement des heures supplémentaires</b></p> <p>La Cour recommande <b>à l'office du personnel de l'État</b> de prévoir un flux documentaire spécifique pour le paiement des heures supplémentaires afin d'éviter une mauvaise codification des heures et un paiement erroné au collaborateur. Le flux documentaire pourrait notamment inclure les informations suivantes : la période concernée, le nombre d'heures et les validations par la hiérarchie, la DDRH et le secrétaire général du département concerné.</p>	1	DDRH DSE - OPE	Courant 2017, une fois le mode de gestion du temps clarifié à l'OCD	
4.2.4	<p><b>Recommandation 6 : [cf. constat 5] Se doter d'un outil efficace de gestion des horaires et de suivi des heures supplémentaires</b></p> <p>La Cour recommande <b>à la direction générale de l'OCD, en collaboration avec la DGSI</b>, de définir de manière précise quels sont les besoins en terme d'outil de gestion des horaires tant au niveau opérationnel pour les établissements qu'au niveau de la direction générale pour le suivi et la supervision. Sur cette base, il s'agira dans un deuxième temps d'identifier et de mettre en place un outil permettant de faciliter l'affectation des</p>	2	DRH OCD, DGSI	31.12.2018	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>collaborateurs (optimisation des ressources), d'assurer un meilleur suivi des décomptes horaires individuels ainsi que d'offrir une vision d'ensemble améliorée des heures effectuées. Dans un premier temps, il s'agira de déployer une solution transitoire, dans les autres établissements pénitentiaires que Champ Dollon.</p> <p>Cet outil devra notamment permettre d'identifier les volumes d'heures supplémentaires individuels, les causes ayant généré ces heures et faciliter la mise en œuvre des mesures nécessaires, entre autres, la mise en place de plan de reprise d'heures.</p>				
4.3.4	<p><b>Recommandation 7 : [cf. constat 6] Clarifier le cadre légal</b></p> <p>À moyen terme, la Cour recommande <b>à l'office du personnel de l'État</b> de clarifier et d'harmoniser la prise en compte des heures de piquet pour les cadres supérieurs de l'État et plus particulièrement pour ceux de l'OCD.</p>	3	DDRH DSE - OPE	Courant 2017 <sup>38</sup>	
4.3.4	<p><b>Recommandation 8 : [cf. constat 6] Prendre les mesures correctives pour faire cesser les incohérences dans la compensation des piquets</b></p> <p>À court terme, la Cour recommande <b>à la direction générale de l'OCD en collaboration avec l'OPE</b> de prendre les mesures nécessaires afin de corriger les situations constatées, à savoir notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place un système de compensation des heures de piquet des collaborateurs non-cadres supérieurs conformément à l'extrait de PV du CE, soit neuf minutes par heure de piquet effectuée ;</li> <li>- Mettre fin aux cas de double compensation (compensation financière forfaitaire et compensation en temps).</li> </ul> <p>La Cour recommande également d'étendre ces mesures, si nécessaire, aux autres services et établissements de l'OCD qui n'ont pas été examinés dans le cadre du présent audit.</p>	3	DRH OCD, DDRH DSE, OPE	31.03.2017	

<sup>38</sup> Voir également fiches MIOPE 02.03.15 et 02.03.19

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3.4	<p><b>Recommandation 9 : [cf. constat 7] Compléter la formation des personnes astreintes à un service de piquet</b></p> <p>La Cour encourage <b>la direction générale de l'OCD</b> à poursuivre l'amélioration du dispositif de piquet. Il s'agira de s'assurer que les taux d'encadrement et les formations mises en place permettent aux cadres concernés d'assumer complètement d'un point de vue opérationnel les services de piquet.</p> <p>Cette recommandation doit être appréhendée en lien avec les recommandations émises par la Cour lors de son précédent audit<sup>39</sup> d'une part sur l'établissement d'un dispositif de formation continue et d'autre part sur le recensement et la formalisation des besoins en formation continue.</p>	1	DRH OCD	31.03.2018	
4.4.4	<p><b>Recommandation 10 : [cf. constat 8 et 11] suspendre les indemnités pour lesquelles les collaborateurs ne remplissent pas/plus les conditions d'octroi</b></p> <p>La Cour recommande <b>à la direction RH de l'OCD</b> de prendre les mesures pour suspendre les indemnités pour lesquelles les collaborateurs ne remplissent pas/plus les conditions d'octroi.</p> <p>Par ailleurs, la direction RH de l'OCD pourrait saisir l'opportunité de cette recommandation pour procéder à la même analyse que la Cour pour les autres établissements et services ne faisant pas partie du périmètre de l'audit et le cas échéant, prendre les mesures pour suspendre les indemnités indues.</p>	3	DRH OCD	31.03.2017	
4.4.4	<p><b>Recommandation 11 : [cf. constat 9] Modifier les bases légales et adapter les dispositions du futur règlement d'application (ROPP)</b></p> <p>Dans le cadre de la préparation du futur ROPP, la Cour recommande <b>à la direction générale de l'OCD</b> de prendre en considération les conditions actuelles de travail des agents de détention pour déterminer si l'octroi d'une indemnité pour surpopulation carcérale est toujours opportun. Le cas échéant, il sera nécessaire de définir</p>	3	DRH OCD	30.06.2017	

<sup>39</sup> Rapport n°109, Rapport d'audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des ressources humaines à l'office cantonal de la détention, publié le 15 septembre 2016, librement disponible sur le site [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	précisément les conditions d'octroi (détermination d'un taux d'encadrement, du type de personnel impacté par la surpopulation, etc.).				
4.4.4	<p><b>Recommandation 12 : [cf. constat 12] Renforcer le système de contrôle interne en matière de gestion des indemnités</b></p> <p>La Cour recommande à la <b>direction RH de l'OCD</b> de renforcer son système de contrôle interne en matière de gestion et de suivi des indemnités en étendant les contrôles effectués actuellement pour les indemnités de langue étrangère et de Super-U aux autres types d'indemnités. Cela lui permettra notamment d'identifier les cas pour lesquels les conditions d'octroi ne sont pas/plus remplies et de prendre les mesures nécessaires pour suspendre les indemnités.</p>	2	DRH OCD	31.03.2017	
4.5.4	<p><b>Recommandation 13 : [cf. constat 13] Modifier la pratique actuelle d'établissement du certificat de salaire</b></p> <p>La Cour recommande à <b>l'office du personnel de l'État</b> de se conformer aux dispositions fédérales en matière de présentation du certificat salaire en faisant figurer le 13<sup>ème</sup> salaire sous le chiffre 1 (Salaire/Rente). À cet effet, il s'agira de tenir compte des prochaines modifications à apporter à SIRH pour effectuer les changements requis.</p>	1	OPE	Janvier 2018	

## 6. DIVERS

### 6.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

## **6.2. Remerciements**

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du département de la sécurité et de l'économie, plus particulièrement de l'office cantonal de la détention, ainsi que l'office du personnel de l'État qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en janvier 2017. Le rapport complet a été transmis au conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie ainsi qu'à l'office du personnel de l'État le 20 janvier 2017. Les observations de l'audit ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 20 février 2017

Stanislas Zuin  
Président

François Paychère  
Magistrat titulaire

Myriam Nicolazzi  
Magistrat suppléant

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

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

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

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

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
<http://www.cdc-ge.ch>