



N° 113 Audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des horaires et des indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD) *rapport publié le 20 février 2017*

La Cour a émis dans son rapport treize recommandations, dont dix à l'intention de l'OCD et trois à l'intention de l'OPE. Toutes les recommandations ont été acceptées par l'audit.

Au 30 juin 2019, douze recommandations ont été réalisées et une est considérée comme non réalisée.

Parmi les **douze recommandations mises en œuvre**, les actions suivantes ont notamment pu être réalisées :

- La rédaction d'une directive relative à la gestion des horaires du personnel pénitentiaire (annualisation du temps de travail, gestion des heures supplémentaires, etc.) et d'une directive concernant le service de piquet et les indemnités y relatives ;
- Les indemnités ont été adaptées au nouveau cadre réglementaire (par exemple : suppression de l'indemnité forfaitaire de nuit au profit d'une indemnité par heure de nuit travaillée) ;
- Les taux d'encadrement et les conditions d'octroi de l'indemnité surpopulation ont été définis ;
- Des contrôles sur les heures supplémentaires sont régulièrement effectués en attendant la mise en place d'un outil de gestion des horaires, dont le cahier des charges a été validé en septembre 2018 ;
- Une formation spécifique aux mesures d'urgence pour les collaborateurs assurant un service de piquet a été mise en place ;

- Le Conseil d'État a modifié, en date du 17 juillet 2019, les dispositions relatives aux modalités d'application des horaires de travail au sein de l'administration cantonale. L'art. 8B du RPAC traite désormais du service de piquet et indique que les cadres supérieurs sont exclus du système de compensation du service de piquet ;
- Un formulaire spécifique concernant le paiement des heures supplémentaires a été implémenté par l'OPE ;
- Le 13ème salaire a été intégré au montant annuel du gain sous le chiffre 1 (salaire/rente) du certificat de salaire.

Quant à **la recommandation non réalisée** au 30 juin 2019, la Cour note que la mise en œuvre de la recommandation d'intégrer à la planification horaire annuelle les heures de formation continue, notamment celles du DICD, a été reportée afin que la solution qui sera mise en place puisse tenir compte de manière appropriée des contraintes opérationnelles.

La Cour note avec grande satisfaction les avancées réalisées par l'OCD quant à la gestion de ses horaires et de ses indemnités.



No 113 Horaires et indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD) – (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 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.</p>	2 = Modéré	Prison de Champ- Dollon	Selon calendrier de mise en service de l'établisse- ment des Dardelles (initial 30.06.17)		<p>Non réalisée. La mise en œuvre de la recommandation est reportée, afin que la solution qui sera mise en place puisse tenir compte de manière appropriée des contraintes opérationnelles.</p>
<p>Recommandation 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.</p>	1 = Mineur	DRH OCD, OPE	30.04.17	Juin 17	<p>Réalisée. La direction générale de l'OCD a émis en juin 2017 une directive sur la gestion des horaires du personnel pénitentiaire. Cette directive, validée par la DDRH et l'OPE, reprend notamment le principe d'annualisation du temps de travail, le nombre d'heures travaillables par année, les modalités de compensation et de reprises des heures supplémentaires. La directive s'applique à l'ensemble des établissements pénitentiaires dès le 1^{er} septembre 2017.</p>
<p>Recommandation 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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.). 	2 = Modéré	DRH OCD	31.12.17	Juin 17	<p>Réalisée. La définition des heures supplémentaires, les barèmes de majoration et les conditions de reprise sont indiqués aux articles 58 et 59 du ROPP. Ces dispositions sont complétées par une directive sur la gestion des horaires du personnel pénitentiaire. La directive entre en vigueur dès le 1^{er} septembre 2017 (cf. recommandation 2).</p>



No 113 Horaires et indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD) - (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 4: Renforcer le système de contrôle interne en matière de suivi des heures supplémentaires.</p> <p>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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	3 = Significatif	DRH OCD	31.03.18	15.05.18	<p>Réalisée.</p> <p>Dans l'attente de la mise en place de l'outil, un échéancier des contrôles a été développé. Sur cette base, des contrôles sont régulièrement effectués sur les heures supplémentaires.</p>
<p>Recommandation 5: Mettre en place un flux documentaire différent du formulaire note de frais pour le paiement des heures supplémentaires.</p> <p>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.</p>	1 = Mineur	DDRH DSE – OPE	30.06.19 (initial courant 2017, une fois le mode de gestion du temps clarifié à l'OCD)	17.04.19	<p>Réalisée.</p> <p>L'OPE a mis en place en avril 2019 un formulaire spécifique pour demander le paiement des heures supplémentaires et de piquet. L'office a également rappelé aux responsables RH départementaux que les heures supplémentaires ou de piquet doivent en priorité être reprises par un congé compensatoire d'une durée équivalente. Si un plan de récupération des heures supplémentaires ou de piquet est resté vain, à titre exceptionnel et en accord avec le collaborateur concerné, le supérieur hiérarchique saisit une demande de paiement d'heures supplémentaires ou de piquet via le nouveau formulaire mis en place.</p>



No 113 Horaires et indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD) - (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 6: Se doter d'un outil efficace de gestion des horaires et de suivi des heures supplémentaires.</p> <p>La Cour recommande à la direction générale de l'OCD, en collaboration avec la DGSJ, de définir de manière précise quels sont les besoins en termes 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.</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>	2 = Modéré	DRH OCD, DGSJ	31.12.18	28.09.18	<p>Réalisée.</p> <p>Un cahier des charges a été développé par l'OCD et la DOSIL pour un outil de gestion des temps et des activités intégrant également un volet planification des activités. Toutes les catégories de personnel de l'OCD sont concernées (agents de détention et personnel administratif). Ce cahier des charges a été validé le 27 septembre 2018 par le DG de l'OCD, la DRH du département, l'OPE et l'OCSIN. Les délais annoncés par l'OCSIN sont au mieux 2023-2024.</p> <p>En parallèle, l'OCD a développé des contrôles lui permettant de suivre le volume d'heures supplémentaires (cf. recommandation 4).</p>



No 113 Horaires et indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD) - (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 7: Clarifier le cadre légal. À moyen terme, la Cour recommande <u>à l'office du personnel de l'État</u> 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 = Significatif	DDRH DSE - OPE	30.09.18 (initial : courant 2017)	17.07.19	<p>Réalisée. Le Conseil d'État a modifié, en date du 17 juillet 2019, les dispositions relatives aux modalités d'application des horaires de travail au sein de l'administration cantonale. L'art. 8B du RPAC traite désormais du service de piquet et indique que les cadres supérieurs sont exclus du système de compensation du service de piquet.</p> <p>Concernant plus particulièrement l'OCD, cet office a mis en place une directive sur le service de piquet et les indemnités y relatives valable dès le 1^{er} septembre 2017.</p>
<p>Recommandation 8: Prendre les mesures correctives pour faire cesser les incohérences dans la compensation des piquets. À court terme, la Cour recommande <u>à la direction générale de l'OCD en collaboration avec l'OPE</u> de prendre les mesures nécessaires afin de corriger les situations constatées, à savoir notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un système de compensation des heures de piquet des collaborateurs non-cadres supérieurs conformément à l'extrait de PV du CÉ, soit neuf minutes par heure de piquet effectuée ; • Mettre fin aux cas de double compensation (compensation financière forfaitaire et compensation en temps). <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 = Significatif	DRH OCD, DDRH DSE, OPE	31.03.17	Juin 17	<p>Réalisée. La direction générale de l'OCD a émis en juin 2017 une directive sur le service de piquet et les indemnités y relatives. Elle inclut la définition du service de piquet, les collaborateurs concernés, la compensation des heures de piquet et l'indemnité natel liée à l'exercice du service de piquet. Elle entrera en vigueur au 1^{er} septembre 2017 et ne concerne pas les cadres supérieurs.</p> <p>Avec la mise en œuvre du nouveau ROPP, l'ensemble des indemnités versées a été revu.</p>



No 113 Horaires et indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD) - (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
	Risque	Resp.	Déla i au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 9: Compléter la formation des personnes astreintes à un service de piquet.</p> <p>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.</p> <p>Cette recommandation doit être appréhendée en lien avec les recommandations émises par la Cour lors de son précédent audit³ 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 = Mineur	DRH OCD	30.06.19 (initial 31.03.18)	15.05.19	<p>Réalisée.</p> <p>L'OCD a mis en place un programme de formation permettant à ses collaborateurs d'être formés aux situations d'urgence et de pouvoir assumer complètement un service de piquet.</p> <p>Les cadres pénitentiaires du terrain ont suivi en juin 2019 une formation opérationnelle intégrant la méthodologie de réflexion tactique (identification du problème, analyse de la situation, prise de décision, donnée d'ordre et conduite de l'intervention).</p> <p>Les membres de la DG de l'OCD suivront en septembre 2019 une formation leur permettant de comprendre la méthodologie de réflexion tactique et d'assurer une communication précise et de qualité entre le terrain et les instances stratégiques.</p>

³ 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.



No 113 Horaires et indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD) - (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
	Risque	Resp.	Délaï au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 10: Suspendre 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.</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 = Significatif	DRH OCD	31.03.17	Juin 17	<p>Réalisée. La direction générale de l'OCD a pris les mesures pour adapter les indemnités au nouveau ROPP. Des mesures transitoires ont été prévues pour se conformer au nouveau cadre réglementaire.</p> <p>Les mesures concernent l'ensemble des établissements pénitentiaires.</p>
<p>Recommandation 11: 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.).</p>	3 = Significatif	DRH OCD	30.06.17	Juin 17	<p>Réalisée. La direction générale de l'OCD a émis une directive sur la détermination des taux d'encadrement et les conditions de l'octroi de l'indemnité pour surpopulation carcérale. Cette directive s'applique à tous les établissements pénitentiaires.</p> <p>L'octroi de l'indemnité est lié au dépassement du seuil de pénibilité par rapport au taux d'encadrement de l'établissement. Chaque établissement dispose d'un taux d'encadrement propre en fonction de la nature de son régime de détention. Champ-Dollon bénéficie d'un deuxième seuil de pénibilité, pouvant enclencher l'octroi de l'indemnité, lié au nombre de détenus.</p>



No 113 Horaires et indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD) - (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
	Risque	Resp.	Délaï au	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 12: Renforcer le système de contrôle interne en matière de gestion des indemnités.</p> <p>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.</p>	2 = Modéré	DRH OCD	31.03.17	Juin 17	Réalisée. Des contrôles sont prévus sur la base des nouvelles directives émises. Les établissements transmettent à la direction RH de l'OCD de manière mensuelle les indemnités octroyées et tiennent à sa disposition la documentation permettant de justifier l'octroi ou la suppression de l'indemnité.
<p>Recommandation 13: Modifier la pratique actuelle d'établissement du certificat de salaire.</p> <p>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^{ème} 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 = Mineur	OPE	Janv. 18	31.12.17	Réalisée. La pratique a été modifiée avec le certificat 2017, édité en janvier 2018. Le 13 ^{ème} salaire a été intégré au montant annuel du gain sous le chiffre 1 (salaire/rente) du certificat de salaire.