

Date de dépôt: 20 mars 2001

Disquette

Rapport

**intermédiaire de la Commission de contrôle de gestion
concernant les pratiques de recours aux agences d'emploi
temporaires dans les services de l'Etat**
(réponse intermédiaire à la motion 1300)

Rapporteur: M^{me} Alexandra Gobet

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 25 juin 1999, le Grand Conseil a accepté la proposition de motion 1300 déposée le même jour par M^{mes} et M. les députés Charles Beer, Anne Briol et Salika Wenger.

Il a chargé la Commission de contrôle de gestion de rendre rapport sur la présence d'employés temporaires dans les services publics, conformément au mandat proposé par les motionnaires.

La commission doit également proposer des mesures correctives si des dysfonctionnements sont établis.

Référence était ainsi faite aux pratiques douteuses de l'Office des poursuites Arve-Lac évoquées en la motion 1295 du 8 juin 1999, dont les auteurs sont M. Charles Beer et M^{me} Mariane Grobet-Wellner, adoptée le 25 juin 1999 par le Grand Conseil.

A ce jour, le Conseil d'Etat n'a pas répondu à cet objet.

Le 20 septembre 1999, la Commission de contrôle de gestion a débuté l'examen de la motion 1300 en sa composition plénière. Une

sous-commission formée de deux députés, M. Jacques Béné (L) et la rapporteuse (S), a été désignée par la suite pour compléter l'instruction, à charge pour elle de rapporter régulièrement à la commission, ce qui fut fait. Au total, 30 séances ont été consacrées à cette motion.

La chronologie des travaux figure en annexe du présent rapport. (pièce n° 1)

D'autres questions liées au fonctionnement des Offices des poursuites (ci-après OPF), ont été évoquées au cours des séances. Des rapports ultérieurs pourront rendre compte de cette activité, selon décision de la commission.

En revanche, la commission se doit de prendre ici position sur deux autres points qui, pour être distincts, n'en commandent pas moins que les commissaires se déterminent à leur sujet à l'occasion du présent dépôt :

A l'occasion de son audition du 26 juin 2000, M. Gérard Ramseyer, conseiller d'Etat chargé du DJPT, s'est inquiété que la prise de position de la commission sur la motion 1300 ne bloque les avancées de la réforme OPF 41, présentée en janvier 2000 à la commission. En outre, il a appelé à ce que les doutes sur le travail de la fiduciaire ATAG, s'ils en étaient, soient clairement exprimés. Cette fiduciaire accompagne OPF 41.

Les éléments de travail de la commission sur ces deux questions sont donc insérés dans le présent rapport.

Remerciements

Il est d'usage qu'une commission remercie, à l'occasion de ses rapports, la personne qui a tenu les procès-verbaux. Dans le cadre du présent objet, cet usage commun revêt un sens particulier.

N'ayons pas peur des mots : la saisie fidèle des débats réalisée par M. Jean-Luc Constant, procès-verbaliste, tient de la performance.

Les débats ont impliqué pour le rédacteur, comme pour les députés, une exigence élevée de compréhension de mécanismes relevant de procédures administratives et financières complexes, qu'elles résultent de la législation cantonale ou de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite (ci-après LP).

La commission doit à l'engagement et à la compétence de M. Constant le reflet de ses travaux. Qu'il trouve ici l'expression sincère de notre gratitude.

Mais la Commission de contrôle de gestion a eu besoin d'autres appuis encore pour avoir quelques lueurs sur la situation opaque qui a donné lieu à la motion 1300.

Ont prêté un concours déterminant à ces travaux, avec l'accord des conseillers d'Etat responsables :

Département des finances

M. Benedikt CORDT-MÆLLER, directeur général des finances de l'Etat

M. Patrick PETTMANN, directeur général de l'Office du personnel de l'Etat

M. Michel CLAVEL, adjoint de direction à l'Office du personnel de l'Etat

M. Giorgio BORDOGNA, directeur de l'Inspection cantonale des finances

M. Olivier FIUMELLI, réviseur à l'Inspection cantonale des finances

M. Pascal AEBY, ancien réviseur à l'Inspection cantonale des finances

M. Jean LADAME, ancien chef du service des assurances de l'Etat

Département de justice et police

M. Bernard DUPORT, secrétaire adjoint

M. Renato CECCON, adjoint de direction à la direction départementale des finances

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

M. Jean-Daniel DELLEY, président

M. Emmanuel SANGRA, secrétaire permanent

Dans l'impossibilité de viser nommément tous les autres collaborateurs et anciens collaborateurs qui, au jour ou dans l'ombre, ont fourni explications et documents, la commission adresse à tous l'expression de sa gratitude.

Des remerciements, teintés de regrets, vont également aux trois préposés des OPF en poste au début de nos travaux:

MM. Patrice Genoud, Jean-Jacques NOTZLI et Benoît ROULIN

Après avoir été les premiers interlocuteurs de la commission et avoir fourni des éléments précieux à sa compréhension, les préposés, invoquant la séparation des pouvoirs législatifs et administratifs, se sont retranchés dans une ligne de défense arrêtée avec la direction de leur département, à laquelle les députés ont été renvoyés.

Une lettre, dont la commission a pris connaissance, a par ailleurs été adressée aux collaborateurs des Offices pour leur faire interdiction d'entretenir tout contact avec la Commission de contrôle de gestion.

Enfin, M. Patrice Genoud, quoiqu'à cette époque encore sous contrat, n'a pas réagi à la demande d'audition individuelle à lui adressée par le président de la Commission de contrôle de gestion alors en fonction, M. Michel Balestra.

La commission n'en apprécie pas moins les données que les OPF ont bien voulu lui livrer et les en remercie.

M. Philippe Bourquin, répondant de la société de travail temporaire Interpel, mise en cause dans le contexte des motions 1295 et 1300, libre de toute obligation à l'égard de la commission, a également répondu à ses demandes. Il a fourni tous justificatifs de son activité avec les OPF (environ 2000 pièces comptables), ainsi que la correspondance s'y rapportant. Qu'il trouve ici l'expression de notre reconnaissance pour cette contribution, de même que tous les autres auditionnés.

1. Introduction aux OPF

Les OPF sont les services de l'administration chargés d'appliquer les dispositions de la LP.

Ils ont pour tâche de procéder au recouvrement des sommes dues par des personnes physiques ou morales, soit en encaissant les montants en cause, soit en réalisant des biens dont la valeur estimée est susceptible de couvrir la créance considérée.

Ils liquident, sur la base de décisions judiciaires, les faillites qui sont prononcées.

En considération de la part d'autorité publique attachée aux prérogatives des OPF, la LP a exclu, dans sa dernière modification entrée en vigueur le 1.1.1997, la cession de ces attributions à des entités privées ou privatisées.

Au plan hiérarchique, les OPF sont subordonnés au Secrétariat général du Département de justice et police, ci-après DJPT.

Une section de la Cour de justice est l'Autorité de surveillance visée par la LP. Elle dispose théoriquement du pouvoir de contrôler la bonne application de la LP par les OPF, y compris l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard des agents des OPF.

Dans le rapport n° 51 de mars 1995, sous la plume de la première Commission de contrôle de gestion, puis en l'analyse n° 41 de septembre 1996 due à l'audit d'Arthur Andersen, il est fait état des deux observations importantes relativement à ce système :

- le Secrétariat général du DJPT cultiverait une certaine distance avec les OPF ;

Il ne serait pas au clair sur son rôle hiérarchique à l'égard de ces services.

- au contraire d'autres autorités de surveillance en Suisse, les trois juges délégués de la Cour de justice se seraient toujours refusés à intervenir dans l'administration et l'organisation des OPF pour s'attacher presque exclusivement à l'examen de l'application de la LP en autorité de recours. Leurs relations avec les préposés sont satisfaisantes.

Il convient de préciser que, dans le cas de ces deux rapports, les auditeurs ont personnellement rencontré les membres du Secrétariat général du DJPT et le président de l'Autorité de surveillance.

La Commission de contrôle de gestion issue du Grand-Conseil n'a pas eu cette chance puisqu'à répétitions reprises le président de l'Autorité de surveillance a décliné son audition, invoquant pour cette occasion la séparation des pouvoirs.

2. Repères temporels

Décembre 1984 : motion 313 relative à des dysfonctionnements à l'OPF envoyée au Conseil d'Etat pour prise de mesures. Mandat de l'Exécutif à la Commission de contrôle de gestion et à ATAG - Fiduciaire Suisse.

1984-5 : Le nouveau modèle de comptes de l'Etat de Genève entre en vigueur, émanation du manuel de comptabilité publique édité par la Conférence des directeurs cantonaux des finances en 1982.

1986: Rapport de ATAG - Fiduciaire Suisse préconisant une décentralisation de l'Office.

Au nombre des signataires, M. Dominique Grosbéty, qui sera nommé à la direction de l'OPF dès 1987.

Premier rapport de l'ancienne commission de contrôle de gestion. Le Conseil d'Etat suspend la mission de cette dernière.

1990: Après deux rapports successifs, le Conseil d'Etat dépose le projet de loi (440-C) qui propose la division du canton en trois arrondissements de poursuite et faillite.

Août: Le chef du personnel du DJPT sollicite l'Office du personnel de l'Etat pour être autorisé, à titre très exceptionnel, à engager du personnel temporaire pour accélérer la saisie d'actes de défaut de biens dans les dossiers de faillite, sans imputation à la rubrique budgétaire 308 du DJPT, mais directement sur les masses en faillite.

M. Grosbéty, préposé, serait l'interlocuteur direct et exclusif des maisons temporaires, hors implication de l'Office du personnel de l'Etat.

1991: L'Office du personnel édicte des dispositions sur l'utilisation du personnel temporaire dans l'administration.

Les demandes de personnel temporaire sont transmises à l'Office du personnel de l'Etat, qui contacte les agences. L'octroi de ce type de personnel est consenti pour une courte durée (max. 3 mois), que si le service atteste avoir entrepris préalablement auprès de l'Office cantonal de l'emploi des démarches demeurées infructueuses et s'il ne peut être recouru à un transfert de personnel permanent du service ou d'un autre service de l'administration. (pièce n° 2)

Juin: Le service dactylographique de l'OPF, renforcé de 3 chômeurs et 5 intérimaires, ne parvient pas à faire face au volume de travail.

Dans une séance de direction du DJPT, le représentant de la division financière et d'état-major propose que l'OPF, de façon autonome, fasse appel à l'assistance de tiers pour faire face à ses missions.

Il propose d'utiliser, pour le financement d'une telle opération les recettes d'intérêts générées par les dépôts à la Caisse de l'Etat, que l'Office placerait sur le marché des capitaux au lieu de les entrer dans ses recettes à fin 1991. Un tel

placement donnerait lieu à la création d'un fonds de financement estimé à 1,2 Mio de francs au lieu de demeurer à 400 000 F environ.

Ou alors, la Caisse de l'Etat accepterait de verser les intérêts à l'OPF en ne déduisant que ses frais de gestion.

Le conseiller d'Etat demande que ces propositions fassent l'objet d'une analyse fouillée et qu'il lui soit rendu compte par note. Le secrétaire adjoint, qui s'interroge, vu l'article 9 LP, est invité à étudier la compatibilité desdites propositions avec la loi fédérale et à préparer un arrêté.

(Dans les documents de la commission, il ne se trouve pas de note ni d'arrêté en suite de ce compte rendu.)

1992 : Première réduction linéaire du personnel de l'administration appliquée par le Conseil d'Etat (- 1 %).

Février : Le Grand Conseil adopte le projet divisant le territoire du canton en trois arrondissements de poursuite et faillite. Dans une prise de position écrite du 6 novembre 1996, l'Autorité de surveillance rappelle au Secrétariat général du DJPT que la séparation a été décidée sans son préavis.

Décembre : Création, par décision de l'exécutif, d'une cellule immobilière de 4 postes non-permanents à l'OPF, justifiée par l'accroissement des procédures dans ce domaine.

Durée prévue de l'engagement : maximum une année, éventuellement renouvelable.

Financement budgétaire : Emolument pertinent relevé de +1 % avec l'autorisation de l'Autorité de surveillance.

Les contrats de temporaires à l'OPF sont renouvelés.

1993 : Deuxième réduction linéaire du personnel de l'administration cantonale (-2 %)

Août : Nouvel arrêté du Conseil d'Etat créant, dès le 1^{er} septembre 1993, trois cellules immobilières constituées de :

- 5 postes non-permanents à Arve-Lac
- 5 postes non-permanents à Rive-Droite
- 2,5 postes non-permanents à Rhône-Arve

pour une durée limitée au 31 décembre 1994, renouvelable. Financement par relevage de 2 % de l'émolument se rapportant à cette activité, de l'accord de l'Autorité de surveillance.

Recrutement par appel d'offres pour les postes de préposés (3) et substituts (6) des trois nouveaux OPF.

Adoption de l'actuelle loi sur la gestion administrative de l'Etat. L'article 18 prévoit que le budget et les comptes doivent enregistrer de manière exhaustive toutes les opérations financières et économiques et l'article 19 que les opérations de compensation dans les comptes sont interdites.

Décembre : Dans le cadre de l'approbation du budget 1994, la Commission des finances propose, en modification du budget, l'augmentation du budget des OPF en nature 30, charges du personnel, à hauteur de 950 410 F en vue de la création des 3 cellules immobilières, la couverture figurant sous la nature 431 par augmentation d'émolument. Par la suite, les dépassements afférents à ces cellules – qui perdurent – sont mentionnés aux comptes.

Fin des relations de service de M. Dominique Grosbéty, préposé, avec l'Etat de Genève.

1994 : Troisième réduction linéaire du personnel de l'administration cantonale (- 2 %)

Accord GATT/OMC sur les marchés publics et accord intercantonal sur les marchés publics.

Avril : Ouverture des trois offices distincts

L'ancienne Commission de contrôle de gestion reprend contact avec le Conseil d'Etat pour lui proposer de reprendre l'examen du fonctionnement des OPF. L'exécutif décline initialement cette suggestion, ne l'envisage que dans un futur plus éloigné.

Finalement, un nouveau mandat est défini d'entente entre le Conseil d'Etat, la commission et les préposés :

La commission étudiera le fonctionnement des OPF en le comparant à celui d'autres cantons et examinera la possibilité de recourir temporairement à des mandataires extérieurs pour combler le retard accusé par les Offices dans leurs tâches.

1995 : Quatrième réduction linéaire du personnel de l'administration cantonale (- 2 %).

31 mars : L'ancienne Commission de contrôle de gestion adresse son rapport au Conseil d'Etat.

Contrairement à ce qui semble être le cas partout ailleurs en Suisse, les délais légaux pourtant impératifs de la LP ne sont pas respectés. La commission estime que les préposés, bien motivés, devraient pouvoir disposer de plus de personnel, puisque la dotation ne leur permet pas de remplir correctement leur tâche. Des forces auxiliaires temporaires pourraient être attachées à la résorption du retard accumulé dans les années précédentes.

La commission préconise la formation du personnel, de l'apprenti au préposé, plutôt que la formation sur le tas connue à Genève.

En dehors des notifications, à rémunérer à la tâche, il semble difficilement concevable de déléguer d'autres tâches des OPF à des tiers.

Les préposés devraient pouvoir jouir d'une indépendance administrative quant à la gestion du personnel et de l'informatique, lourdement mise en cause dans les divers problèmes des OPF. La commission se demande pourquoi on a pris, à Genève, l'option de développer des logiciels pour une loi fédérale qui est la même dans tous les cantons, alors que des solutions commerciales existent, exploitées dans d'autres cantons.

Malgré l'avis contraire des préposés, l'ancienne Commission de contrôle de gestion préconise la création d'un seul office des faillites dans un souci d'efficacité et d'économie des postes de cadre. Un seul rattachement hiérarchique au lieu d'une formule bicéphale, qui donne toute satisfaction là où l'Autorité de surveillance joue pleinement son rôle, y compris dans ses aspects de gestion administrative.

D'autres propositions d'améliorations ponctuelles complètent le rapport.

1996 : Cinquième réduction linéaire du personnel de l'administration cantonale (- 2 %)

Activité de M. Dominique Grosbéty, ancien préposé, dans le cadre de la fiduciaire ATAG, ERNST & YOUNG.

Février : Projet de loi 7248, deux députés proposent d'affecter à la caisse de l'Etat les honoraires perçus par les hauts fonctionnaires des OPF en qualité d'administrateurs spéciaux d'une faillite. Ils voient un problème dans le cumul d'une activité rémunérée génératrice d'heures supplémentaires avec celle de fonctionnaire à plein temps, sur la base du règlement d'application du statut de la fonction publique. L'attribution de tels mandats, de l'accord du Conseil

d'Etat, suppose soit que le serviteur de l'Etat ne consacre pas tout son temps à ses fonctions, soit qu'il soustrait au marché du travail une activité qui serait la bienvenue pour un tiers en quête de travail. Le projet de loi est rejeté par la majorité de l'époque.

Septembre : Publication du cahier d'audit d'Arthur Andersen sur les OPF. Les constats et les propositions sont pratiquement les mêmes que ceux de la Commission de contrôle de gestion l'année précédente. L'auditeur envisage en sus une centralisation des cellules immobilières et la possibilité de déléguer certaines ventes.

Le 20 septembre 1996, l'Inspection cantonale des finances, ci-après ICF, adresse à M. Gérard Ramseyer, conseiller d'Etat chargé du DJPT, un rapport spécifique relatif aux OPF.

Outre des risques importants liés aux caractéristiques du système informatique employé, l'Inspection cantonale des finances informe le magistrat de problèmes posés par les principes et procédures comptables de ces services.

L'analyse est effectuée sous l'angle des lois fédérales et cantonales et des règlements auxquels les offices sont soumis.

Au nombre des violations de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat figure une « compensation des charges directes avec les émoluments » pour environ 3 millions par an.

Ces charges ne figurent pas au budget des services. A ce stade, l'affectation des charges n'est pas précisée.

Les préposés s'opposent à l'ICF; ils estiment que leur activité n'était pas soumise aux exigences de la loi sur la gestion administrative de l'Etat, mais relève du droit privé. L'ICF maintient sa position.

Le DJPT est prié de faire savoir pour fin novembre quelles suites il a données au rapport.

1997 : Sixième réduction linéaire du personnel de l'administration cantonale (- 2 %)

Vote par le Grand Conseil de la loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics, ci-après AIMP.

L'OPF Rhône-Arve participe à l'expérience NPM lancée à l'Etat de Genève. L'Autorité de surveillance écrit son regret de n'avoir pas été associée à cette

décision en dépit de la mission de contrôle dévolue par le droit fédéral à la juridiction.

Comptabilisation par les OPF de deux factures payées au consultant ATAG, ERNST & YOUNG relatives à la certification informatique OP 97 sur un compte de réserve dont l'ICF avait préconisé la dissolution, à terme, dans un rapport de 1990. Ce compte concernait des montants que l'OPF ne parvenait plus à ventiler dans les poursuites et faillites pour lesquels ils avaient été versés. (Créanciers-différence). La certification OP 97 est signée par M. Guy Barboni, ancien collaborateur des OPF, et un second certificateur.

1998 : Rapport de l'ICF sur le compte d'Etat au 31.12.1997 rappelant que comptabiliser des factures sans les porter au compte de charges contrevient à la loi sur la gestion administrative de l'Etat.

Août : Nouvelle comptabilisation d'une facture payée au consultant ATAG, ERNST & YOUNG pour l'accompagnement de l'OPF Rhône-Arve dans l'expérience NPM sur le compte à dissoudre « Créanciers-différence ». (*L'accord de prestations de 1997 prévoit la contribution d'une fiduciaire indépendante.*)

Interpellation urgente 477 relative à une offre d'emploi émanant des OPF.

Une annonce est parue au nom de l'OPF Rive Droite pour une place de notificateur.

Cette place demanderait une disponibilité de 7 heures à 20 heures, rémunération 4 F par notification réussie, 1,50 par passage infructueux. Salaire mensuel potentiel : entre 3 et 4000 F. Un candidat a été engagé grâce à l'aide de l'agence temporaire Interpel. Questions de M^{me} la députée Blanc-Kuhn :

- Combien de personnes sont actuellement occupées à l'OPF sous contrat de travail conclu avec une agence de placement temporaire ?
- Combien de personnes sous contrat de travail conclu avec Interpel ?
- A combien s'élève la facture adressée à l'Etat par cette agence pour chaque personne placée ?

Réponse de M. Gérard Ramseyer, président du Conseil d'Etat :

Plus de 80 000 actes de poursuite sont notifiés par les OPF. Pour ce faire, ils disposent des employés permanents, donc des fonctionnaires, des agents municipaux dans certaines communes, des gendarmes et des auxiliaires.

S'agissant de cette dernière catégorie, après l'échec d'un projet, critiqué par l'Office du personnel de l'Etat, visant à utiliser des tâcherons payés à la notification – il y avait défaut de couverture sociale – les OPF, en accord avec cet office, ont recouru à quelques notificateurs auxiliaires recrutés par eux et engagés par l'intermédiaire de l'agence Interpel.

Au jour de l'interpellation, les services s'assurent la collaboration de 4 notificateurs externes dont le salaire va de 2347 à 5521 F par mois.

1999 : Dans son rapport 99-9 sur le compte d'Etat au 31.12.98, l'ICF réitère le commentaire de son précédent rapport quant à l'imputation de factures sur la réserve « Créanciers-différence ».

Février : Interpellation urgente IU 610 afférente à l'Office des poursuites Arve-Lac (contrat de travail temporaire).

Cet office emploie depuis un certain nombre d'années quelque 15 personnes sous contrat de travail temporaire au sens de la loi sur les services (intérimaires). Gain moyen 24,50 F de l'heure. Toutes proviennent de la même société : Interpel. Les dispositions du CO ne sont même pas respectées quand on se prive de leurs services.

Questions :

- Combien de contrats existe-t-il ?
- Cela concerne-t-il d'autres OPF ?
- Lorsqu'un salarié touche 24,50 F, combien l'Etat paie-t-il pour la maison de travail temporaire ?
- Pourquoi avoir recours à une maison de services, ce qui implique sa rétribution ?
- Pourquoi la maison Interpel a-t-elle été choisie ?
- Quels sont les critères pour désigner une maison de travail temporaire, sachant qu'interpel vit en grande partie des contrats qui la lient à l'Etat ?
- Quelles mesures seront prises pour rétablir un minimum d'ordre par rapport à cette question de contrats de travail ?

Réponse de M. Gérard Ramseyer, conseiller d'Etat :

Les OPF bénéficient effectivement depuis de nombreuses années de l'appui de personnel temporaire qui leur permet de s'adapter à la conjoncture économique.

12 personnes au total sont placées dans les OPF par une agence de travail temporaire, choisie à l'issue d'un appel d'offres effectué en 1995. Elle est apparue comme la plus concurrentielle en matière de coût.

Ces personnes sont affectées à la notification des commandements de payer et à la liquidation des faillites. Elles répondent à des attentes limitées des OPF, mais ne sont pas aussi qualifiées que la moyenne des collaborateurs.

Les intérimaires ne coûtent rien à l'Etat car leurs salaires sont couverts par les émoluments de notification et les masses en faillites.

L'engagement de ce personnel directement par les OPF est impossible car, n'ayant pas la personnalité juridique, les OPF ne pourraient offrir la protection sociale exigible. Les OPF ont fait appel à un prestataire de services, ce qui a amélioré la situation du personnel engagé. Le CO est applicable.

Dans son rapport 99-9 sur le compte d'Etat au 31.12.98, l'ICF réitère le commentaire de son précédent rapport quant à l'irrégularité de l'imputation de factures sur la réserve « Créanciers-différence » au lieu du compte de charges.

Juin : Décision du Conseil d'Etat de couvrir le coût du mandat d'ATAG, ERNST & YOUNG sur l'élaboration du concept « OPF 41 » par dissolution de la réserve « Créanciers-différence », dissolution préconisée par l'ICF en 1990.

Délégués de la fiduciaire au comité de pilotage du projet OPF 41 : MM. Dominique Grosbéty et Guy Barboni (chef de projet). Aux comités de projet : M Guy Barboni et un autre consultant à désigner. Aux groupes transversaux : 2 à 3 consultants qui devaient encore être désignés. (pièce n° 3).

Août : Imputation partielle de la facture à la réserve susmentionnée, sans dissolution du solde du compte.

(Nouvelle réitération de son observation par l'ICF dans son rapport sur le compte d'Etat 199.)

Adoption du règlement d'application de l'AIMP.

Septembre : Inscription au registre du commerce de M. Dominique Grosbéty parmi les personnes autorisées à engager ATAG, ERNST & YOUNG.

3. Travaux de la commission

3.1 Auditions

Audition de MM. Genoud, Notzli et Roulin, préposés des OPF, en présence de M. Cordt-Møller, directeur général des finances de l'Etat.

20 septembre 1999

Les préposés présentent le découpage des trois offices.

Parmi les auxiliaires, il convient de distinguer deux catégories : ceux qui fonctionnent dans le cadre de la liquidation des faillites et ceux qui, en appui des notificateurs fonctionnaires (2 à Rive-Droite + 1 à Arve-Lac + 1 à Rhône-Arve), procèdent aux notifications de poursuites qui n'ont pu être assumées avec succès par la poste ou les agents municipaux.

Les préposés soulignent l'importance du volume de travail des OPF :

La moitié des 140-150 000 notifications annuelles à effectuer est à charge des Offices.

Les OPF ont obtenu quelques temps auparavant l'autorisation du DJPT d'engager des notificateurs externes à l'administration. Au début des années 90, l'OPF estimait que ces agents devaient avoir un statut d'indépendants et être payés à la tâche, sur la base des émoluments perçus.

C'est à fin 1994 que l'AVS avait balayé cette conception des relations unissant ces travailleurs aux OPF : il devait y avoir un lien d'affiliation direct pour ces personnes.

Toutefois, l'Office du personnel n'avait pas autorisé leur engagement au service de l'Etat de Genève. Sur proposition des OPF, avec l'agrément du DJPT, la décision a alors été prise de passer par des agences de travail temporaire.

M. Genoud expose qu'un appel d'offres a été lancé, qui précisait que les OPF voulaient maintenir le système de rétribution à la tâche. La proposition la moins chère a été retenue. Comme les notificateurs des masses en faillites ont estimé qu'ils avaient également droit à une couverture sociale pleine et entière, il en a été de même avec eux. Cette question de couverture sociale faisait partie de l'appel d'offres.

Quelle est la situation au niveau de l'imputation au budget et aux comptes ?

M. Notzli explique que les temporaires affectés aux masses en faillite n'émargent pas au budget de l'Etat. Les autres sont payés sur les émoluments, conformément au principe de la couverture des charges.

M. Roulin indique que ce personnel ne fait pas l'objet d'une ligne budgétaire.

Au dépôt de la motion, Rhône-Arve disposait de trois notificateurs, Arve-Lac deux et Rive-Droite deux plus un mi-temps.

M. Genoud affirme que les personnes concernées ont un salaire-horaire équivalent à celui d'un fonctionnaire, que les OPF fournissent ainsi du travail aux entreprises temporaires, dont les personnes engagées sont les employés. 11,5 personnes au total sont occupées à ces conditions par les trois offices.

A l'observation que certains travailleurs semblent engagés pour la faillite, d'autres en matière de poursuite, M. Genoud tempère la distinction en précisant que des coups de main sont parfois donnés en matière de poursuite par des auxiliaires délégués des faillites, quoiqu'ils demeurent officiellement au service des masses en faillite. L'intervenant ne peut pas chiffrer l'importance de ces mandats, mais il demeure attentif à pouvoir couvrir les charges. Une diminution des faillites engendre une diminution du chiffre et il doit alors se montrer prudent avec le nombre d'auxiliaires.

M. Notzli précise qu'il ne connaît pas cette pratique.

Il passe à l'importance des renseignements pour le public. Les OPF ont procédé avec la même logique, toujours avec l'accord du département, et engagé le personnel nécessaire. Le renseignement est facturé 17 F et revient, selon le calcul du NPM, à 3,51 F.

La présidente constate que les OPF ont agi avec l'accord du DJPT et demande la date et les conditions de cet accord.

M. Roulin mentionne la participation de l'Office du personnel du DJPT, du Secrétaire général chargé des OPF, du service financier et du Chef du département.

Au niveau de la technique comptable à observer, ce sont eux qui ont choisi la formule mise en place, sur proposition du directeur financier.

M. Notzli situe la discussion à fin 1994.

Un commissaire souligne la différence de pratique apparente des trois offices dans le recours aux maisons de travail temporaire et souhaite connaître l'ensemble des pratiques.

M. Genoud indique que la procédure a débuté par l'appel d'offres, s'est poursuivie par la fixation des salaires d'entente entre les trois OPF, puis de l'adaptation de chaque office en fonction de ses exigences.

Avec quel interlocuteur les OPF ont-ils traité la question des salaires ?

Les OPF connaissent les auxiliaires pour les avoir formés en occupation temporaire. Ils les proposent à la maison d'emploi temporaire en articulant une proposition salariale, explique M. Genoud. L'entreprise temporaire ne propose aucun collaborateur aux OPF.

La présidente souhaite en savoir un peu plus sur l'appel d'offres, s'enquiert de la durée de la relation Etat-maison de placement et s'il y a eu d'autres soumissionnaires.

M. Genoud dit que des circonstances ont récemment amené les OPF à agir dans l'urgence. Aucune soumission n'a été faite. Chaque OPF a pris contact avec des maisons de la place.

M. Roulin explique que les OPF ont appris que la maison retenue connaissait des problèmes de couverture des charges sociales. Les OPF ont contacté cette maison et cherché une solution à ce problème. Rhône-Arve et Arve-Lac ont encouragé les collaborateurs sous leurs ordres à démissionner et s'inscrire dans une autre entreprise. M. Bourquin, directeur de la société défaillante, a été encouragé à se réaffilier à l'USSE et à solder ses poursuites dans les plus brefs délais.

Les OPF ont tiré un listing desdites poursuites à connaissance de ces difficultés, mais ceci n'a pas lieu d'office lorsque les OPF décernent un mandat. Au délai à elle imparti par les OPF pour se mettre à jour, la société en cause avait acquitté la moitié de ses dettes. Elle ne doit plus que 400 000 F mais les OPF estiment nécessaire d'assurer le suivi social des employés.

MM. Notzli et Roulin indiquent que lorsqu'ils ont vu que l'adjudicataire ne tenait pas ses engagements, ils ont pris la décision en juin 1999 qu'aucun auxiliaire ne passerait plus par Interpel.

Il est observé que les OPF n'avaient pas demandé d'attestation de non-poursuites lors de l'adjudication.

Rien à l'époque n'indiquait qu'Interpel se trouvait dans une situation obérée, est-il répondu. (*Les OPF disent avoir vérifié pour les nouveaux adjudicataires.*)

Ces difficultés, au vu des montants indiqués, sont-elles vraiment récentes ?

M. Genoud répond que les premières poursuites remontent à 1997. Sans doute les retards de paiement sont-ils antérieurs mais il n'y avait pas de poursuite.

En ce qui le concerne, les négociations se poursuivent avec Interpel. Ses auxiliaires ont un délai de carence à respecter sur la base d'une clause de non-concurrence. Ils ne pourraient s'affilier immédiatement à une autre maison. Un coulisement est néanmoins envisagé vers Addeco.

Il souligne la spécificité de la formation nécessaire aux OPF, qui a pour conséquence que les agences de la place ne sont pas à même de leur proposer spontanément le personnel adéquat.

A la demande d'un député, il est précisé qu'une marge de 11 % est perçue par l'agence par laquelle transitent les auxiliaires.

M. Roulin confirme que les OPF auraient recours à une autre solution, si elle existait, susceptible de couvrir socialement les auxiliaires. S'il n'était plus possible de faire appel à des maisons de placement, il faudrait engager des auxiliaires.

M. Genoud observe qu'alors la marge de l'agence serait supprimée.

Un commissaire demande si les OPF ne pensent pas qu'ils sont soumis aux ATMP pour leurs prestataires de service.

M. Roulin l'imagine, une fois l'urgence passée. Les OPF n'ont pas été informés des nouvelles procédures relatives aux marchés publics.

(Suit un débat sur les améliorations envisageables pour les notifications avant que ne soient précisées les procédures comptables pour les auxiliaires faillite.)

M. Notzli explique que les factures sont portées aux comptes des masses en faillite au même titre que les serruriers auxquels les OPF font par exemple appel. Chaque masse dispose de sa propre comptabilité.

Les notificateurs sont payés à la tâche. Il n'a pas connaissance d'une tarification à la tâche pour des fonctionnaires.

Avec les remerciements de la commission, les préposés prennent congé.

Audition de M. Gérard Ramseyer, conseiller d'Etat chargé du DJPT, et de M^{me} Micheline Calmy-Rey, conseillère d'Etat chargée des finances, accompagnés respectivement de MM. Dupont et Roulin, d'une part, Cordt-Møller, Pettmann et Clavel d'autre part.

11 octobre 1999

M. Ramseyer indique d'entrée de cause qu'il entend démontrer à la commission ce qu'il en est réellement au sujet de la motion 1300.

L'utilisation de tiers par les OPF constitue une pratique fort ancienne, expressément prévue par la LP. Ainsi en est-il dans le cadre de la liquidation d'une faillite où l'OPF, au nom et pour le compte de la masse, entité dotée d'une personnalité juridique distincte de l'Etat, fait appel aux services de tiers (avocats, comptables, déménageurs, etc.).

Le coût est directement prélevé sur les sommes dont dispose la faillite, à titre de débours, et ne vient jamais en diminution des émoluments perçus par l'Etat en rémunération de son activité.

En 1990, le relèvement du nombre des procédures a conduit les OPF à rechercher des solutions leur permettant de faire appel à du personnel auxiliaire, non seulement dans le cadre des faillites, mais pour les poursuites, la dactylographie, la comptabilité. Une demande en ce sens a été adressée à l'Office du personnel de l'Etat.

En 1992, deux auxiliaires au statut d'indépendant et payés à la tâche ont contribué à épouger les notifications arriérées.

En 1994, se fondant sur le fort lien d'assujettissement unissant ce personnel aux OPF, l'AVS a exigé que ce personnel soit déclaré comme salarié.

C'est le chef du personnel du DJPT et le service du personnel de l'Etat qui ont décidé de recourir à des agences temporaires.

Ce personnel ne pouvait ni être engagé par l'Etat de Genève en raison des diminutions d'effectifs imposées, ni par les OPF, dépourvus de personnalité juridique.

Le volume des émoluments a augmenté au point de générer un bénéfice d'exploitation. L'engagement d'auxiliaires a occupé une place significative dans ce résultat. La fourniture de renseignements est exemplaire de ce mécanisme et améliore l'image des OPF.

Si l'ICF s'est interrogée en 1996 sur le procédé comptable compensant les frais des intérimaires sur les émoluments ou mettant ces frais directement au débit des masses en faillite, une note des préposés, du 20 mars 1997, a estimé que la budgétisation de telles charges n'était pas envisageable et que ces débours étaient sans lien avec les comptes de l'Etat.

Le magistrat, en ce qui concerne la démarche suivie pour le choix du prestataire de service, ses difficultés, son éviction et la reprise subséquente

des contrats, fournit des explications générales conformes à celles entendues des préposés.

M. Ramseyer conclut qu'il n'y a jamais eu malhonnêteté, ni problème de transparence et que tout ce qui a été entrepris l'a été au bénéfice de l'Etat.

M^{me} Calmy-Rey aborde la question sous l'angle du Département des finances.

Par le biais du règlement sur la passation des marchés publics adopté au mois d'août, le manque de transparence dénoncé par la motion en matière d'entreprises de travail temporaire trouve une réponse.

En ce qui concerne les directives de l'Office du personnel de l'Etat en matière d'engagement d'intérimaires et leur respect, il apparaît en l'occurrence qu'elles n'ont pas été suivies.

Elles supposent des démarches préalables à l'Office du personnel de l'Etat et une durée d'engagement limitée à trois mois.

Le règlement des factures n'a pas non plus été imputé sur le compte d'Etat.

Elle précise que l'Office du personnel de l'Etat ne disposait pas du rapport de l'ICF de 1996 jusqu'en 1998.

La loi sur la gestion administrative de l'Etat a aussi été violée sur le principe du produit brut mais... la direction générale des finances n'a pas pu le constater, puisque la comptabilité du DJPT arrive en bloc sans les pièces jointes.

Le contrôle du respect des règles de gestion et des règles de l'Office du personnel de l'Etat par les OPF devra être clarifié et les choses remises en l'état.

La magistrate souligne que le problème du respect de ces règles, en général, et du pouvoir de contrôle de la direction générale des finances, en l'état, va demeurer.

Les directives d'application du règlement AIMP promulgué en août doivent encore être élaborées.

A l'évocation du principe de couverture des charges invoqué par les OPF en lien avec les intérimaires, M. Ramseyer fait observer que le même problème se pose avec les contractuels.

Avec M. Roulin, le conseiller d'Etat explique qu'il y a eu soumission, mais pas au sens strict, que plusieurs maisons ont été interpellées, que de nombreux coups de téléphones ont été passés.

Quelqu'un demande si ces règlements s'appliquent aux masses en faillite.

M. Cordt-Møller explique les deux écoles qui s'affrontent à ce sujet. L'une considère la masse comme une entité indépendante de l'Etat de Genève, qui engage le personnel qu'elle souhaite et tient sa comptabilité de façon indépendante. Les poursuites participent en revanche de la mission publique. L'autre doctrine prétend que l'ensemble doit être assujéti à l'identique.

Un député soulève la question de la poursuite des contrats avec Interpel. A la lecture des contrats remis à la commission, il ne trouve pas la clause de non-concurrence dont il avait été tiré prétexte par un office pour justifier la poursuite de collaboration.

M. Ramseyer dit qu'à sa connaissance, les OPF ne travaillent plus avec Interpel.

M. Roulin confirme la cessation des contrats par le troisième Office et l'absence de la clause évoquée.

Face aux doutes de la commission sur le caractère plus avantageux de l'offre d'Interpel, le préposé explique que la procédure d'appel a été menée par l'un d'entre eux, et le choix sur la base des documents reçus en retour.

Un député demande si une enquête préalable a eu lieu avant le lancement de l'appel d'offre.

M^{me} Calmy-Rey rappelle que les procédures, en ce cas précis, n'ont pas été respectées.

Selon M. Pettmann, le recours à des agences temporaires est extrêmement rare.

700 000 F au budget 1999 de l'Etat. Les fonctionnaires se suppléent. Le règlement est respecté dans les départements.

M. Roulin dit que les OPF ont des contacts avec le Registre Foncier mais souligne que le travail des OPF est tellement spécifique qu'il est difficile pour les OPF de trouver du personnel équivalent dans les autres services. En engageant d'anciens chômeurs qu'ils ont occupés, les OPF font du social et trouvent un personnel compétent pour faire le travail.

M. Ramseyer reconnaît que les OPF effectuent un travail dont l'aspect juridique s'avère difficile à maîtriser. Lors d'un appel au personnel susceptible, dans le département, d'envisager une mutation de service, une trentaine seulement de collaborateurs s'est annoncée, ce qui laisse mal augurer des échanges interdépartementaux.

Il fait part de la quatrième réforme des OPF qui est en cours, leur autonomisation.

Pour M^{me} Calmy-Rey la discussion relative à l'autonomisation entretient des liens avec l'objet traité. Les OPF fournissent des prestations d'autorité, ce qui implique certaines choses. Il y a un problème dans la transparence des effectifs. Il faut aussi se demander à quel endroit s'effectuent les arbitrages politiques.

Ni M. Ramseyer ni M. Roulin ne sont en mesure d'indiquer à la commission la situation des dettes de charges sociales d'Interpel. Il est expliqué que l'entreprise était saine à l'origine. Les OPF examinent la solvabilité de toutes les entreprises auxquelles ils font appel.

Une députée demande, au sujet de l'autonomisation des OPF, s'ils ont été audités.

M. Roulin indique qu'il n'y a eu que ça !

Le premier audit en 1987, le 2^e en 1995, par la Commission de contrôle de gestion de l'époque, le 3^e en 1996, par l'ICF, puis Arthur Andersen aboutissant à celui du rapport 41.

M. Ramseyer, qui relève que selon Arthur Andersen les choses fonctionnaient aux OPF, considère que l'on aura ainsi pris soin de la clientèle des OPF, ce qui est important vis-à-vis de l'économie privée.

Comment traduire comptablement l'imputation du personnel intérimaire des OPF ?

M. Cordt-Møller considère que les masses en faillite disposent de leurs comptabilités. Pour le reste, les règles comptables de l'Etat avec natures et sous-natures sont applicables. Le paiement d'Interpel devait apparaître dans la rubrique 308, les émoluments, en plein, dans les revenus. Or, le DJPT n'a annoncé que les montants nets.

M. Ramseyer s'est-il assuré que les OPF n'ont pas pris d'autres libertés, demande un député, notamment au niveau de la liquidation des faillites ?

M. Ramseyer estime qu'il répond pour le mandant, qui sont les OPF. Si la commission imagine qu'il se pose d'autres problèmes avec Interpel, c'est à elle qu'elle doit s'adresser. A son avis, si la commission se réunit chaque fois qu'un choix fait n'est pas le bon, elle risque d'être rapidement submergée. Il n'y a pas eu d'enquête pour savoir s'il y a quelque chose d'indélicat dans la gestion des faillites. Cela peut se faire, mais si indélicatesses il y a eu, elles n'ont pu bénéficier qu'à l'Etat.

M. Roulin rappelle l'existence de l'Autorité de surveillance. Le failli, les tiers, les créanciers peuvent contester, se plaindre, ou engager la responsabilité de l'Etat. Le décompte de chaque faillite peut être consulté.

Sur quoi, les auditionnés se retirent.

Audition de M. Philippe Bourquin, répondant de la société de travail temporaire Interpel

1^{er} novembre 1999

M. Philippe Bourquin remercie la commission de lui avoir donné l'occasion de s'exprimer. Il s'est dit beaucoup de choses peu sympathiques à son endroit, qu'il pourra préciser.

Il indique en préambule qu'après avoir été une société à responsabilité limitée, Interpel est une entreprise en raison individuelle depuis le 1^{er} août 1999.

Il a reçu M. Patrice Genoud en 1993, comme candidat à placer, à une époque où il était associé dans la maison de placement Cepel. Il n'a pas placé l'intéressé, mais a appris qu'il avait trouvé un travail par ses propres moyens.

En 1994, M. Genoud a cherché à le recontacter, étant apparemment satisfait de ses services. Interpel venait d'être lancée par ses soins. Il a demandé à M. Bourquin s'il faisait l'emploi temporaire et l'a prié de lui faire une offre pour trois, quatre personnes. Pour décrocher ce marché, il ne s'était pas montré gourmand.

Les deux autres offices l'ont contacté par la suite : Rive-Droite le 1^{er} juin 1995 et Rhône-Arve le 1^{er} octobre. Les relations se sont poursuivies avec eux jusqu'au dépôt de la motion 1300, qu'il lie à un conflit intervenu avec deux intérimaires qu'il a dû licencier.

En réponse à la demande de la commission, M. Bourquin mentionne la date du 16 septembre 1994 comme début de ses relations avec l'Office dirigé par M. Genoud, Arve-Lac.

Il a fourni en cinq ans 38 intérimaires à Arve-Lac, 18 à Rhône-Arve, 18 à Rive-Droite.

Aux tarifs acceptés par les trois préposés ou leurs substituts, sa marge de bénéfice oscillait entre 10 et 15 % et non 30 % comme avancé dans la motion. Plus tard, alors qu'il aurait souhaité relever sa marge sur le vu de l'augmentation des charges sociales, ceci lui avait été refusé par les OPF.

Evoquant ses difficultés financières, l'auditionné considère qu'il a été victime de son succès.

L'augmentation du nombre d'intérimaires l'a exposé à sortir beaucoup d'argent pour les payer.

Malgré un chiffre d'affaires considérable, un crédit commercial lui a été refusé par les banques.

Toutefois, M. Bourquin dit n'avoir jamais eu 600 000 F de poursuites.

Les OPF ont été pour lui des payeurs extraordinaires. Il était réglé dans les 10 jours suivant l'envoi des factures.

Ensuite, M. Bourquin évoque pour la commission les mécanismes de calcul de sa marge. Les agences de placement facturent généralement 22 % de marge, voir 30 % aux banques. La base repose sur le salaire des personnes et les charges sociales à assumer.

Dans son cas, la contrepartie qu'il offrait au paiement de cette marge résidait en la charge administrative des contrats, qui ne contenaient pas de clause de délai ou de non-concurrence, et le paiement des salaires (outsourcing). Il est arrivé dans une minorité de cas qu'il recrute et propose des candidats aux OPF, mais cela était rare. L'activité des OPF représentait selon lui 15-20 % de son activité. En 1997, année extraordinaire, 22 %. M. Bourquin a d'autres clients que les OPF, mais ce ne sont pas des services de l'Etat de Genève.

La première offre à lui demandée par M. Genoud à l'automne est intervenue à l'occasion d'un téléphone. Il y a eu plus tard un échange de courrier où il a en quelque sorte confirmé ces conditions. Il considère avoir été partie à un appel d'offre puisqu'on lui avait dit que compétaient également deux autres agences.

M. Bourquin a demandé son admission à l'USSE en janvier 1999 mais estime qu'il présentait les garanties de ses treize ans dans le métier. Ancien d'Addia, il avait ensuite été actionnaire minoritaire de Cepel avant de créer Interpel.

La commission se demande si M. Bourquin a dû produire une attestation de paiement de ses charges sociales à l'adjudication pour les OPF.

Il se souvient qu'on lui a demandé un extrait du Registre du commerce, des exemplaires de ses contrats et son autorisation de pratique, impliquant un dépôt de 100 000 F à l'Office cantonal de l'emploi. Il ne se souvient plus si les OPF lui ont demandé quelque chose concernant l'acquit des charges sociales,

mais il n'avait pas d'impayés en la matière en 1995. M. Bourquin a une assurance responsabilité civile qui le couvre, lui et son personnel, mais pas les intérimaires.

C'est en 1997-98 qu'il a commencé à rencontrer des difficultés à se faire payer par ses autres clients. Il a eu de la peine à payer la globalité de ce qu'il devait à la caisse de compensation, la FACO et la CNA. La LPP et la perte de gain étaient en revanche à jour. Il est parvenu à couvrir certaines dettes fin 98 et dispose ainsi d'une attestation de non-poursuite de cette époque. 1999 aura été pour lui la pire année, avec des découverts considérables à la caisse de compensation, la CNA et la TVA.

Que faisait M. Bourquin avec l'argent versé par les OPF ?

Il payait les salaires des intérimaires en premier, puis acquittait les charges sociales, ce qui explique les difficultés évoquées.

Sur les montants des dettes pour charges sociales qu'il énonce, il est demandé à M. Bourquin s'il est formel à ce sujet.

Il l'est. Il convient pourtant avoir eu un moment une dette correspondant à celle figurant dans la motion et explique que cela provient de ce que la caisse de compensation ne retire ses poursuites qu'après acquit intégral de la dette et qu'il peut donc y avoir un décalage entre le volume des poursuites et l'état réel des dettes.

Dans la publicité faite à ses difficultés, M. Bourquin estime qu'il a subi un important préjudice moral. Il a été accusé de ne pas payer ses charges sociales alors que lui-même considère qu'il les paie, mais en retard. Le préjudice réside aussi dans la perte de clientèle des OPF.

La commission tente de cerner les liens avec M. Genoud, qui n'a, des explications de l'auditionné, jamais travaillé par M. Bourquin.

Ce dernier confirme. M. Genoud s'était présenté en 1993, il avait un bon dossier d'avocat. Chez Cepel, lui-même s'occupait de la sélection des cadres. M. Bourquin lui avait fait plusieurs offres chiffrées. M. Genoud a cependant trouvé quelque chose ailleurs, sans lui préciser que c'était aux OPF.

La commission observe que selon l'extrait du Registre du commerce, de 1992 à fin 1994, Interpel est inscrite comme société de conseil en marketing.

M. Bourquin explique que néanmoins, il pratiquait déjà le placement temporaire dans l'intervalle et que la mention indiquée fin 1994 n'était qu'une mise en ordre formelle de ses activités.

Est abordée la question des notificateurs.

D'entrée de cause, M. Bourquin confirme les tarifs de la lettre de février 1995, qui sont à la limite de la rentabilité. Toutefois, il n'a pas placé de notificateurs avant le 2 août 1995, près d'un an après le contact urgent de M. Genoud.

A Arve-Lac, son contact exclusif était M. Genoud. Il ne connaissait pas le préposé de Rive-Droite, mais son substitut, M. Saugy. Pour Rhône-Arve il parlait avec M^{me} Schweizer, substitute, une fois avec M. Notzli, préposé. Ces personnes indiquaient les coordonnées des collaborateurs dont elles souhaitaient garder les services. C'était M. Bourquin qui avait demandé à M. Genoud de le recommander à ses deux autres collègues, mais cela ne s'était pas passé facilement et les affaires n'ont jamais aussi bien marché qu'avec Arve-Lac.

Rhône-Arve et Rive-Droite l'ont d'ailleurs convoqué au mois d'août 1999 pour attirer son attention sur sa situation financière et lui signifier que dans ces conditions, il serait difficile de travailler avec lui. M. Bourquin a dit qu'il payerait ses factures le plus vite possible.

La présidente demande s'il n'a pas reçu un tel avertissement en 1997-98.

M. Bourquin répond par la négative. Les OPF n'avaient sans doute pas pris conscience de sa situation.

S'agissant du préjudice occasionné aux intérimaires, l'auditionné assure la commission qu'il a toujours payé les salaires et que la part pénale des charges sociales en souffrance (*charges sociales déduites à l'employé*) l'est aussi. C'est la part employeur qui est en souffrance.

Faisant le point de sa situation, M. Bourquin énonce l'importance des sommes que lui doivent ses clients, précisant ne pas les poursuivre lorsqu'il y a des retards de paiement. Il assume seul la gestion d'Interpel. Il cherche à obtenir un nouveau marché selon la même méthode que les OPF, une marge très basse et négociée selon le personnel placé.

La commission remercie M. Bourquin de sa franchise et la qualité de ses réponses.

Audition de M. Pierre-C. Weber, président, M^{me} A Stalder, présidente de la Cour de justice et Jean-Pierre Pagan, juge à la Cour, siégeant en qualité d'Autorité de surveillance des Offices de poursuite et faillite.

L'Autorité de surveillance cantonale, outre son pouvoir juridictionnel limité au contentieux de l'exécution forcée, dispose d'un pouvoir disciplinaire,

d'inspection et de contrôle, de même que d'un pouvoir réglementaire sur les OPF à elle conférés par la LP.

La commission a tenté d'obtenir son audition, même limitée à ses pouvoirs administratifs, par différents canaux. Le président de la commission, le conseiller d'Etat et le Secrétariat général du DJPT ont été mis à contribution. En vain.

Alors même que l'Autorité de surveillance consent à son audition par les mandataires du Conseil d'Etat (Commission de contrôle de gestion, Arthur Andersen, ATAG), elle oppose au Grand Conseil le principe de la séparation des pouvoirs.

La Commission de contrôle de gestion rend compte avec regrets de cette défection et ne rapporte donc au sujet de cette Autorité que sur la base des documents et témoignages dont elle dispose.

Par courrier du 19 novembre, M. Gérard Ramseyer, conseiller d'Etat, informe la commission de ce que M. Patrice Genoud, préposé à l'Office Arve-Lac, a présenté sa démission. Cette décision résulte d'une divergence de vue sur la réforme OP 41 et n'a pas de lien avec la motion 1300.

Seconde audition de M. Gérard Ramseyer, conseiller d'Etat chargé du DJPT, accompagné de MM. Bernard Duport, secrétaire adjoint, et Dominique Grosbéty, consultant ATAG.

10 janvier 2000

Le président ouvre la séance en expliquant que l'Autorité de surveillance a une nouvelle fois décliné son audition, en estimant que la commission n'était pas compétente pour l'entendre.

A sa demande, M. Duport a accepté de préparer des tableaux résumant les plaintes adressées à la Cour depuis 1995 (pièces 4, 5, 6 et 7).

Par ailleurs, M. Grosbéty – qui a été mandaté par le département – fera le point de la réforme OPF 2004.

M. Ramseyer commence par distinguer les plaintes improprement baptisées ainsi, qui sont des lettres ou des appels de doléances qui lui sont adressés, des plaintes véritables, qui sont adressées à l'Autorité de surveillance.

Le nombre des premières, depuis deux ans, est en chute libre. En particulier, le chef du DJPT n'enregistre plus de réclamation du cercle des banques.

M. Duport explique que c'est la LP qui institue une Autorité de surveillance. A Genève, c'est une section composée de 3 juges de la Cour de justice qui exerce cette attribution.

Il faut distinguer les plaintes pour déni de justice et les plaintes sur le fond. Les premières sont un indicateur du fonctionnement des Offices. On peut partir du principe qu'à Genève, elles sont fondées.

En revanche, seule une plainte de fond sur cinq est accueillie.

M. Duport conclut à l'évolution favorable des Offices, en particulier Arve-Lac où l'amélioration est spectaculaire.

Un député s'enquiert du pourcentage de plaintes qui ne sont pas traitées par la Cour et la part de celles qui sont classées par l'Autorité de surveillance.

M. Duport répond qu'il n'y a pas de données distinguant les plaintes qui ont fait l'objet d'un examen par la Cour des autres. Pour ce qui est des classements, le taux est de 80 %. Certaines plaintes sont jugées infondées ou sans objet, d'autres sont retirées avant examen ou décision.

M. Ramseyer intervient pour expliquer que les lettres de doléance qu'il reçoit résultent essentiellement des plaintes non-admises par la Cour. Il ajoute que l'Office Arve-Lac est deux fois moins performant que les autres, même s'il est sur la bonne voie.

Un commissaire observe que ce service semble néanmoins avoir reçu une large part des plus mauvais dossiers de poursuites et demande si cela est la résultante d'une volonté politique.

M. Ramseyer répond par la négative. Cela résulte du découpage géographique décidé lors de la partition des OPF.

Une députée se tourne vers M. Grosbéty et lui demande si l'apport de personnel intérimaire a infléchi la situation.

L'auditionné dit qu'à son arrivée en qualité de préposé en 1987, la tâche de l'Office était inférieure de 60 % au volume de travail actuel. A l'époque, l'Autorité de surveillance s'était plainte au Tribunal fédéral : elle recevait trop de plaintes, le Grand Conseil ne lui avait pas accordé l'engagement de plus d'une dizaine de postes.

Il avait alors essayé de résoudre le problème du personnel en contact avec d'autres services pour des transferts provisoires de personnel.

L'engagement massif de personnel fixe aurait posé, en cas de retour en basse conjoncture, le problème de l'occupation et du coût du personnel devenu surnuméraire.

D'entente avec M. Bernard Ziegler et l'Autorité de surveillance, des auxiliaires délégués aux affaires immobilières avaient été engagés et les salaires couverts par relèvement des émoluments spécifiques de cette activité. En matière de notifications, pour pallier au concours défaillant des communes, il recourait aux chômeurs placés par l'Office cantonal de l'emploi. Cette solution était judicieuse tant pour l'OPF et l'Etat que pour les chômeurs.

Il situe ces solutions aux années 1991 à 1993.

M. Grosbéty signale encore que 45 % des poursuites sont générées par l'Etat (administration fiscale cantonale).

Interrogé sur l'informatique des OPF, M. Grosbéty confirme que le canton de Genève s'est jusqu'ici singularisé par son système informatique, alors que certains cantons se sont dotés d'un logiciel commun. Toutefois, les systèmes commercialisés n'offriraient pas les procédures complètes. Les échanges avec le canton de Vaud n'ont pas abouti pour des raisons de volume de travail et d'organisation. Leur logiciel n'est pas utilisable par les OPF genevois.

A la question du manque de sûreté du système genevois, où des corrections comptables peuvent être effectuées avant de valider des opérations, M. Grosbéty confirme tout en précisant que de nombreux programmes comptables offrent cette possibilité.

L'auditionné évoque ensuite la fonction d'huissier. Pour M. Grosbéty, la moitié des aptitudes est dans la manière d'être de la personne, l'autre dans sa formation. Il n'y a en effet aucune formation pour les collaborateurs des Offices, si ce n'est, via le canton de Vaud, des cours pour préposés. La formation est donc interne. De fait, l'expérience préalablement acquise détermine donc la distinction entre huissier et assistants. L'estimation d'objets courants est de leur ressort, les objets plus particuliers étaient, à l'époque de ses fonctions, évalués par experts. Ces experts étaient financés par les masses en faillite. C'est aussi l'huissier qui recherche les acheteurs pour les ventes de gré à gré, mais cela ne représente que 2 à 3 % des ventes et cette activité est partagée avec le gestionnaire des cellules.

Au-dessus, la responsabilité appartient au substitut, respectivement au préposé.

Le président de la commission interroge ensuite l'ancien préposé sur le contrôle de la gestion des masses en faillite.

Ce sont les créanciers, les débiteurs et les administrateurs qui l'effectuent. Parfois trois ou quatre créanciers épluchent les comptes. Pendant son activité de préposé, M. Grosbéty constatait que l'ICF vérifiait parfois les opérations dans un certain nombre de dossiers. Bien sûr, ces contrôles n'excluent pas toutes les possibilités de « magouille ». Il n'a pas eu connaissance de cas où un intéressé n'aurait pas eu accès aux documents comptables d'une masse en faillite. Il existe toutefois des cas où la communication d'accords de la masse à des créanciers pourrait compromettre la procédure. En ce cas, l'avocat des créanciers, s'il veut insister, peut s'adresser à l'Autorité de surveillance pour se plaindre. M. Grosbéty a vu confirmer deux ou trois refus de communication qu'il avait pris pendant la durée de sa charge.

En ce qui concerne les liquidateurs désignés, lorsque ce n'est pas l'OPF qui gère la faillite, l'auditionné précise que c'est l'Autorité de surveillance qui fixe les tarifs de la rémunération selon les qualités de la personne, entre 200 et 400 F/h selon l'importance des affaires.

M. Ramseyer en vient à la réforme. Les préposés sont réunis environ huit fois par an avec lui-même et M. Duport afin qu'il y ait une unité de doctrine. Les patrons des OPF se sont pour l'instant plutôt bien entendus, sauf sur les réformes. Le préposé Genoud a manifesté une certaine réticence à ce sujet; en sa qualité de chef du département, M. Ramseyer lui a demandé d'y adhérer; M. Genoud a refusé, raison pour laquelle il a quitté son poste de son plein gré. Un chef de département doit pouvoir mettre en réalité ce qu'il entend entreprendre et il était inconcevable de travailler avec trois préposés travaillant chacun dans sa direction. M. Genoud a donné son congé. Il a quitté l'Etat et son départ a été négocié comme d'habitude avec l'Office du personnel de l'Etat, avec une indemnité d'un certain nombre de mois.

Un député intervient et s'étonne. De tels « accompagnements » financiers n'ont-ils pas cours en cas de licenciement ? M. Ramseyer trouve que le député finasse. Ne se peut-il admettre que le préposé ait donné son congé avant qu'on le lui signifie ? M. Ramseyer ne souhaitait pas que M. Genoud reste en place encore quatre ou six mois. Au sujet de la durée de l'indemnisation, question posée par le commissaire, M. Ramseyer transmettra à l'Office du personnel de l'Etat.

Après quoi, M. Grosbéty brosse l'historique des premières étapes de la réforme des OPF. La phase prévue d'autonomisation ira de pair avec un certain contrôle, tout le concept ayant donné lieu à une importante préparation avec le personnel. Des indicateurs sont prévus, notamment de délai. Le projet est en parallèle avec SP 2005, projet du Département des finances découpant les

services de l'Etat en fonction de la prestation, avec des objectifs de transparence.

Les possibilités d'autonomie des OPF et les aménagements pratiques seront proposés au DJPT au plus tard en avril 2000, un rapport préliminaire sera ensuite adressé au Département des finances et au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat, dit M. Ramseyer, a déjà validé la volonté de réforme et l'itinéraire envisagé. Une réappréciation devra avoir lieu.

Des commissaires demandent le projet OP 41, le document distribué en séance étant une information rédigée spécifiquement pour la commission et non l'original.

M. Ramseyer est d'accord et demande à être informé si la commission entend suivre ces réformes.

Troisième audition de M. Gérard Ramseyer, conseiller d'Etat chargé du DJPT, accompagné de M. Bernard Dupont, secrétaire adjoint.

26 juin 2000

M. Gérard Ramseyer est réentendu sur la mise en œuvre d'OPF 41.

Pour le chef du département, le but de l'autonomisation des OPF est de les distancer de leur autorité de tutelle, avec un certain cadre légal à respecter.

M. Ramseyer indique que le rapport intermédiaire a été achevé en avril et souligne la légitimité du Département des finances à prendre le temps de l'examiner, ce département étant le plus gros pourvoyeur de travail des OPF.

Les OPF vont bien, les plaintes stagnent malgré la surcharge des Offices, le problème informatique est maîtrisé, la question du personnel temporaire réglée. Le chef du département est satisfait.

M. Dupont ajoute que les collaborateurs ont été interrogés par le mandataire sur la façon dont ils appréhendaient leur travail et leurs besoins. Le rapport allait incessamment partir au Conseil d'Etat.

Le chef du département indique que les conclusions seront transmises à la commission, le but étant d'impulser la transparence sur les OPF. Figurera notamment l'indication de ce que dépensent les OPF, de ce qu'ils reçoivent et comment ils gèrent ces flux.

Une députée intervient sur l'audition des collaborateurs par ATAG.

La sous-commission a également effectué de telles auditions et a eu de la peine à vérifier la fiabilité des témoignages. Comment s'assurer de la fiabilité des témoignages recueillis par ATAG ?

M. Ramseyer dit que les OPF n'ont pas de problèmes d'organisation du travail ou de méthode. Ils ont des problèmes informatiques et d'applications. Quant à la fiabilité mise en cause, il rappelle que le représentant d'ATAG travaille tout de même avec les préposés des trois Offices et M. Duport !

M. Duport souligne que les personnes en charge de ce dossier sont loin d'être des béotiens : M. Grosbéty est l'ancien préposé de l'OPF.

Un autre commissaire s'interroge sur le caractère impérieux de cette réforme.

M. Ramseyer réitère que cela n'est que de la volonté d'améliorer le fonctionnement des OPF.

Un autre député explique que la question de sous-traitance de personnel, soulevée dans la motion 1300, a laissé apparaître des dysfonctionnements liés à des modes de fonctionnement. Des décisions sont prises en dehors de toutes les règles applicables. Par ailleurs, Genève, à bien des égards, se distingue du fonctionnement des autres cantons qui appliquent la LP, par exemple dans l'organisation et l'informatique. Vu le rôle fondamental des OPF dans le fonctionnement de la machine économique, la commission s'interroge et nourrit des craintes légitimes. Les choses semblent aller dans un sens diamétralement opposé à celui de l'instauration d'un contrôle.

M. Ramseyer dit qu'il n'a pas de problème à ce que la commission fasse le travail à la place du chef du département. Il considère, cela dit, qu'il n'y a pas de problèmes graves aux OPF. Cas échéant, la loi prévoit un organe de surveillance.

Il ne cache pas que ses collaborateurs ont été irrités d'être considérés d'une façon peu amène. De nombreuses informations leur ont été demandées.

Une réforme doit être conduite par les spécialistes. Si la commission souhaite se prononcer sur le sens de la réforme engagée, c'est son affaire. Mais il ne faudrait pas que les choses se bloquent, que les plaintes relatives aux OPF augmentent à nouveau et qu'on patauge dans les problèmes informatiques.

Quand il aura transmis le rapport, si le Grand Conseil estime que cette réforme doit être arrêtée, elle le sera. Il rappelle sa bonne foi dans le cadre de la motion 1300, puisqu'il a été mis fin à la pratique contestée.

Le président rappelle le devoir de surveillance de la commission par rapport à la gestion du Conseil d'Etat. Des commissaires se sont demandés si le processus d'autonomisation visait à empêcher le Parlement de souligner les dysfonctionnements.

M. Ramseyer dit que l'Autorité de surveillance des OPF est la Cour, non la Commission de contrôle de gestion. Cela étant, il n'a jamais été question de soustraire le contrôle de la commission, elle contrôle toujours les comptes.

M. Duport confirme que pour les intérimaires, le département a désormais suivi la procédure mise en place par l'Etat, qui passe par l'Office du personnel de l'Etat.

Un député relève donc que l'intervention de la commission a été utile dans ce volet des dysfonctionnements des OPF. Pour le reste, il lui semble que les choses vont dans un sens très différent des autres cantons. Or, le crédit d'une expertise réside dans l'indépendance de ceux qui évaluent par rapport à ceux qui travaillent dans le service audité. Il s'inquiète des garanties du processus en cours.

M. Ramseyer dit qu'ATAG présente deux avantages, M. Grosbéty connaît très bien la problématique, d'autre part, la société avait déjà été sollicitée dans le passé pour se pencher sur les OPF.

Le chef du département constate que certains sont dubitatifs sur le travail d'ATAG. Il rappelle ce phénomène dans le contexte BCG également.

M. Ramseyer aimerait que les choses à ce sujet soient clairement formulées.

Pour le reste, il n'est pas convaincu que Genève diffère des autres cantons. Le système informatique lui est certes propre mais il est compatible à Vaud, Berne et Soleure.

Un député rebondit sur l'assertion du député préopinant. Il ne voit pas l'opportunité de recourir à d'anciens collaborateurs des OPF pour effectuer des travaux d'audit. Quant à la méfiance ressentie par M. Ramseyer, c'est plutôt une forte volonté de transparence de la commission.

Il souhaite savoir si Arthur Andersen avait consulté les clients des OPF dans le cadre de son mandat.

M. Ramseyer répond que le mandat était un audit général de l'Etat. OPF 41 est la solution qui était préconisée, elle est accompagnée par ATAG. La commission recevra le rapport intermédiaire, elle pourra prendre position par rapport à cette réforme et entendre ATAG ou une autre fiduciaire si elle veut.

M. Duport dit que l'Autorité de surveillance est associée à la démarche.

L'un des commissaires de la sous-commission dit qu'ils ont constaté de graves dysfonctionnements au sein des OPF, que par ailleurs, il n'est pas possible que tous les collaborateurs auditionnés par eux aient menti. L'un des préposés a été engagé alors que le candidat qui avait les plus grandes connaissances a été évincé. Il y a des rotations de personnel suspectes, des problèmes d'organisation et de compétence. Des notificateurs sont conservés qui effectuent quatre, parfois cinq passages pour une notification alors que d'autres, dans la même fonction, n'ont besoin que d'un ou deux passages pour réussir. Des cas de mobbing criants ont été signalés, des pièces demandées sont toujours manquantes, comme le courrier de démission ou de licenciement de M. Genoud. Les deux députés ont vu des décisions de l'Autorité de surveillance sans retrouver dans les OPF les mesures pour qu'elles soient suivies d'effets. Tout ne ressort pas du chef du département.

M. Ramseyer dit que l'avocat cité dans le propos du commissaire engage de nombreuses procédures pour lesquelles il est à chaque fois débouté.

Le membre de la sous-commission signale qu'avec sa collègue ils ont eu accès aux dossiers et que l'avocat n'est pas débouté comme le dit le chef du département.

M. Duport intervient pour rappeler que les OPF sont sous-dotés en personnel.

M. Ramseyer dit qu'il lui faudra des cas concrets pour pouvoir changer des choses qui devraient l'être. S'agissant de la nomination des préposés, le département reçoit des dizaines de candidatures et à partir de là, le chef du département effectue son choix.

Quant au mobbing, il trouve qu'il est traité de façon scandaleuse à l'Etat de Genève.

Le président expose que le refus du juge Weber d'être auditionné n'a pas rassuré la commission sur ces questions. Il revient sur la question des indemnités de départ versées à M. Genoud et passe la parole au membre de la sous-commission:

Ce dernier rappelle que M. Ramseyer avait expliqué à la commission quelques mois auparavant que tout s'était fait dans les règles avec l'Office du personnel de l'Etat. Quant à M. Pettmann, à l'Office du personnel de l'Etat, il avait indiqué aux deux commissaires que l'affaire s'était réglée au sein du département, les chefs de département ayant les prérogatives nécessaires pour régler ce genre de cas.

M. Ramseyer répète que le motif du congé est la réforme des OPF et que les conditions sont celles de l'Office du personnel de l'Etat. Ce n'est pas lui qui a réglé cette affaire.

Avant le départ du chef du département, des députés formulent encore diverses observations. Des doutes sont à nouveau émis sur le crédit à accorder aux conclusions d'ATAG, des réflexions sont émises sur les conclusions que la commission devra tirer du refus d'audition de l'Autorité de surveillance.

M. Ramseyer dit qu'il n'entend pas faire un forçage sur OPF 41 et promet de communiquer le rapport intermédiaire.

Le président confirme que la commission ne prendra pas de décision définitive sur la réforme OPF 41 avant l'automne et laisse à M. Duport le soin de tenter un dernier contact avec l'Autorité de surveillance.

3.2 Mesures d'instruction

Audition de M. Dominik Gasser, avocat, adjoint scientifique près l'Office fédéral de la justice, co-auteur, avec M. Kurt Ammon, de l'ouvrage « Grundriss des Schuldbetriebs- und Konkursrecht » (commentaire de la LP, dont la 6^e édition a paru à l'occasion de la modification entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997).

29 novembre 1999

Préalablement, la Commission de contrôle de gestion a fait part de ce qu'elle désirait notamment entendre M^e Dominik Gasser sur la responsabilité du canton pour la responsabilité des actes illicites du personnel des Offices (art. 5 LP), la tenue du registre des opérations (art. 8 LP), le principe d'unicité du lieu de consignation (art. 9 LP), les actes interdits (art. 11 LP), l'Autorité de surveillance (art. 13 et 14 LP), les émoluments (art. 16 LP), la caisse de dépôt (art. 24 LP), l'administration des poursuites par voie de saisie (art. 89 et ss LP), l'administration des faillites (art. 221 et ss LP).

Ces questions sont en partie dictées par d'autres phénomènes que ceux qui font l'objet de la motion 1300, mais que la commission a traités par ailleurs.

Le président accueille M^e Gasser, qui s'exprime sur ce qui lui a été demandé.

Art 5 LP Responsabilité pour les actes des OPF

Ce dernier débute son exposé en indiquant que l'Etat est responsable pour les intérimaires qu'il emploie, sans égard au statut interne de l'agent. Il répond aussi pour les auxiliaires, les tiers, avocat par exemple, qui exercent des attributions pour les OPF, et ce tant sur le plan civil que pénal. L'Etat répond causalement pour le bon fonctionnement de l'exécution des attributions des OPF.

Art 8 LP Tenue des registres

Lorsque l'enregistrement des opérations des OPF est incomplet ou inexact et que les OPF n'y portent pas remède, la correction des opérations, selon la LP, peut être ordonnée par l'instance hiérarchique supérieure, lors d'une inspection de routine ou d'une inspection exceptionnelle, de même que par l'Autorité de surveillance, sur plainte.

Art 9 LP Unicité du lieu de consignation

Les auteurs sont partagés sur le point de savoir si la consignation exclusive à la Caisse cantonale des avoirs perçus par les OPF est une norme de droit impératif ou non.

Avec certains auteurs de Suisse alémanique, il penchait plutôt pour la prescription d'ordre.

M. Gilliéron estime que la disposition est impérative.

Aujourd'hui en revanche, il estime que la position de ce dernier auteur est plus prudente et que la commission devrait à son avis partir du principe que la consignation à la caisse cantonale est impérative. On n'est pas en droit privé et le Tribunal fédéral, en matière de LP, penche généralement pour le caractère impératif des dispositions applicables.

Si un OPF passe outre, l'instance hiérarchique supérieure peut donner l'ordre aux OPF d'effectuer le dépôt à la caisse cantonale de consignation.

Si le dépôt disparaît ou se déprécie, l'Etat devra endosser la responsabilité.

Si le dépositaire est une banque, généralement solvable, il peut y avoir une possibilité de recours contre elle à certaines conditions.

Les fruits des dépôts, les intérêts, appartiennent aux ayants droit du dépôt, le créancier. Les soldes de créances, au débiteur.

L'Etat et les OPF ont uniquement droit aux émoluments et uniquement aux émoluments. L'ordonnance qui s'y rapporte mentionne en plusieurs endroits, notamment l'article 26, que les OPF n'ont pas droit au fruit des émoluments.

Art 11 LP Actes interdits

Il est interdit aux collaborateurs des OPF de passer des actes pour leur propre compte ou celui de leurs proches. Les fonctionnaires traitant des opérations d'exécution forcée ne peuvent pas faire n'importe quoi.

S'ils ont un comportement inapproprié dans ce domaine, ils commettent une faute disciplinaire. C'est le droit cantonal qui dit qui est compétent pour prononcer des sanctions.

Et de donner l'exemple d'un préposé achetant un vélo pour son fils avec l'argent d'une exécution forcée. Ce peut être excusable mais pas admis, sinon certains fonctionnaires pourraient mener leur vie uniquement sur le dos des masses en faillite ou de la masse des débiteurs. Leurs actes seraient nuls.

L'instance hiérarchiquement supérieure devrait interdire de tels comportements, le cas échéant donner un avertissement ou suspendre le collaborateur incriminé.

Arts 13 et 14 LP Autorité de surveillance

L'inspection annuelle mentionnée dans la loi est en fait un devoir d'inspection, sauf dans les administrations spéciales où c'est un droit.

L'Autorité de surveillance peut contrôler le papier utilisé comme la dotation en personnel et le matériel à disposition des collaborateurs. Elle contrôle également le respect des délais d'ordre.

Le Tribunal fédéral estime, cela dit, que c'est à l'Etat de répondre en cas d'insuffisance de personnel car la question est du ressort politique.

L'article 14 prévoit un certain nombre de sanctions qui correspondent à des infractions disciplinaires. Mais ces dernières ne sont pas cataloguées comme en droit pénal.

Le fonctionnaire doit pouvoir être entendu et les sanctions être proportionnelles et prévues par la loi.

Art 16 LP Emoluments

L'ordonnance sur les émoluments dresse un catalogue des actes tarifés.

Un commissaire demande s'il y a une disposition relative aux déductions comptables sur les émoluments.

Il existe un catalogue des débours à l'article 13 de l'ordonnance précitée (entre autres frais d'intervention de la police, frais administratifs, taxes téléphoniques, frais bancaires).

Ne donnent cependant pas lieu à remboursement certains frais comme les frais de matériel et de multiplication des pièces soumises à émolument.

Art. 89 et ss / 221 et ss Administration des poursuites et des faillites

En matière de poursuite, la délégation de tâches à des tiers est en principe exclue : la loi parle toujours de l'Office.

On peut cependant envisager des exceptions pour déterminer un état de collocation ou procéder à la réalisation.

En matière de faillite, il existe une plus grande liberté. Cette part de délégation est une nécessité pour les cantons surchargés. Si les créanciers désirent une administration spéciale, l'OPF est totalement déchargé.

Si cette voie n'est pas suivie, une délégation à des tiers ne demeure possible que pour des estimations, la détermination de l'état de collocation et la réalisation.

La délégation d'autres tâches est douteuse.

Bien sûr, l'administration à laquelle il appartient donne des avis, mais ne se prononce pas sur la conformité d'autres interprétations.

Questions diverses

L'encaissement du prix au comptant applicable en matière de ventes aux enchères s'applique-t-il aussi en matière de ventes de gré à gré ?

Oui, mais M^e Gasser se demande si en ce domaine les OPF n'auraient pas besoin de plus de flexibilité.

La signature individuelle pour un substitut, voire un simple gestionnaire, constitue-t-elle une pratique uniquement cantonale ?

M^e Gasser entend demeurer prudent. La LP part du principe que le préposé signe tous les actes d'exécution. En pratique... il s'agit d'une question d'organisation interne dont le public n'a pas connaissance.

Que représentent les sanctions infligées en moyenne chaque année ?

M^e Gasser n'a pas de statistiques, mais ce sont les avertissements qui sont le plus fréquemment prononcés.

En matière de transparence des ventes, aux enchères ou de gré à gré, ne doit-il pas régner une certaine transparence ?

La question est en effet importante. En matière de faillite, ce sont les créanciers qui décident d'une vente de gré à gré. Pour un immeuble, il faut recourir à un appel d'offres.

Avec les remerciements de la commission, M^e Gasser prend congé.

Audition de M. Jean Ladame, chef du service des assurances de l'Etat.

6 décembre 1999

Le président accueille M. Ladame et lui indique que la commission désirerait savoir si les temporaires travaillant aux OPF sont couverts par la RC de l'Etat et quelle est l'étendue des sinistres couverts.

M. Ladame indique que les intérimaires jouissent de la même garantie RC que les autres catégories de collaborateurs. La garantie est de 5 Mio. Toutefois, si des auxiliaires sont considérés employés directement par les masses en faillite, ils ne bénéficieraient pas de cette assurance.

Cinq ou six cas de sinistres concernent les OPF, certains réglés, d'autres en suspens, mais il n'a pas les chiffres avec lui.

Il adresse régulièrement des rapports à la présidente de son département de tutelle, de même qu'en cas de problèmes.

Les surprises proviennent surtout du DJPT et des OPF. Il semble que ces derniers ont de la peine à assumer leur volume de travail.

Il assure toutefois qu'il ne connaît pas de cas où c'est un intérimaire qui aurait été mis en cause.

M. Ladame précise que si l'Etat se défend des prétentions injustifiées, les cas manifestes sont transigés directement, selon le principe qu'une bonne transaction vaut mieux qu'un mauvais procès.

M. Ladame essaiera de fournir à la commission les récapitulatifs qu'elle demande, mais avant 1995, l'Etat n'était assuré que de façon ponctuelle.

Un député demande ce qu'il en est quand des services proposent eux-mêmes des arrangements amiables à des tiers. Dans la foulée, un autre demande si M. Ladame a eu connaissance de la convention d'indemnisation signée par un préposé en faveur de locataires délogés à tort par l'Office ? (cf. P 1176)

M. Ladame rappelle qu'il n'a enregistré en l'état qu'une déclaration de sinistre dans cette affaire.

Certains dommages peuvent sans doute être indemnisés sans que M. Ladame le sache. Il espère qu'ils ne sont pas trop nombreux. Il existe à l'Etat comme ailleurs des cas où chacun est conscient de l'existence d'un préjudice à des tiers. Son service attend les annonces de sinistre en conséquence.

En cas de sinistre, la franchise est portée aux charges du département. Les primes sont bien sûr adaptées aux risques. C'est le DJPT qui a entraîné, ces cinq dernières années, le plus grand nombre de sinistres d'importance.

Audition de M^e Olivier Wasmer, avocat.

6 décembre 1999

La commission entend M^e Wasmer en qualité de mandataire d'usagers des OPF mettant en cause par son entremise les dysfonctionnements des OPF et la responsabilité de l'Etat de Genève.

M^e Wasmer travaille beaucoup dans le domaine du contentieux, au service d'une clientèle diversifiée et précise avoir été délié du secret professionnel par ces principaux clients. Il cite deux grandes assurances, des régies de la place, deux compagnies aériennes et un garage.

Ces clients sont mécontents en raison du fait que les dysfonctionnements qui agitent les trois offices leur font perdre passablement d'argent. Il a déposé pratiquement 500 plaintes à l'Autorité de surveillance depuis 1982.

Lorsque M. Berdoz était encore en fonction au DJPT, il préférait éviter un jugement et une condamnation de l'Etat et indemnisait ses clients avant procédure.

Il dépeint un mécanisme actuel :

- Les OPF ne respectent pas les délais impératifs prévus par la LP pour procéder. Dans 80 % des cas, il doit leur envoyer une mise en demeure.
- Les OPF ne réagissent pas et le créancier doit se plaindre à l'Autorité de surveillance.
- L'Autorité de surveillance met 8 mois à réagir.
- Dans le délai à lui accordé pour s'exprimer, l'OPF effectue l'opération qui devait être exécutée neuf mois plus tôt et s'en prévaut.
- L'Autorité de surveillance constate que la plainte est devenue sans objet.

Dans l'affaire Aeroleasing, où l'Etat de Genève, dans une action en responsabilité, a été condamné à 100 000 F de dommages-intérêts, après qu'un OPF se soit abstenu d'exécuter l'ordre de la Cour de procéder, celui qui alors était substitué a nié – contre toute évidence – cette inaction et s'est vu rappeler par le président du Tribunal les conséquences pénales du faux témoignage. Il n'en demeure pas moins que la cliente de M^e Wasmer a dû déboursier quelque 35 000 F pour conduire cette procédure. Pour les seuls

dommages-intérêts, l'action a duré quatre ans. Ce sont des conditions qui ne sont pas à la portée de chacun. C'est finalement l'assurance de l'Etat qui a réglé.

Un député demande si les saisies couvrent les créances.

M^e Wasmer dit que c'est une bonne question. Initialement, il arrive que le créancier et le débiteur le pensent, mais c'est rarement le cas.

Il cite l'exemple d'un tableau estimé 40 000 Frchez le débiteur et 20 000 par l'OPF. S'il y a intervention d'expert pour trancher, c'est à la charge de celui qui la demande.

Ou les saisies de salaire dans le recouvrement de pensions alimentaires. Il faut parfois une année et demie pour que la saisie ait lieu. Le débiteur a tout loisir de modifier sa situation, ce qui modifie la portée de la saisie.

Les choses marchent si mal à Genève par rapport à Vaud, Valais, Zürich ou Berne, où il pratique également.

En matière de faillites, il connaît des cas non liquidés trois, quatre ans après.

C'est essentiellement au sein de l'OPF Arve-Lac que les choses ne fonctionnent pas.

Dans un cas de cet OPF, où le gestionnaire avait sans doute des connaissances pour reprendre le restaurant en faillite, il a fait traîner la procédure trois ans pour épuiser les créanciers; et il en connaît d'autres.

S'agissant des faillites, M^e Wasmer dit encore qu'il est très difficile de saisir la situation. Il y a un manque de transparence, en particulier au niveau des factures adressées par les OPF aux masses en faillite.

En théorie, il est toujours possible de consulter les dossiers, le problème concerne plutôt la pratique. Des frais sont souvent facturés, dont il est difficile d'obtenir la justification. C'est vrai notamment au niveau de déménagements, étant précisé que les masses en faillite se voient imposer un déménageur privé. Les factures arrivent, mais il n'y a pas vraiment de moyen d'attaquer, sauf à saisir à chaque mouvement l'Autorité de surveillance.

Cette juridiction est déjà submergée par les plaintes. Composée de trois juges, elle n'a pas le temps de donner suite à ces plaintes. Or, certaines impliquent une grande rapidité de réaction.

Il arrive que la Cour rende sa décision trois, quatre jours après qu'il soit déjà trop tard.

M^e Wasmer note encore que voir reconnaître le bien-fondé d'une plainte peut être sans effet lorsque de grosses sommes d'argent sont en jeu si l'OPF met six mois à donner suite. Bien des cas justifieraient des actions subséquentes en dommages-intérêts, mais souvent les créanciers sont à ce stade refroidis par l'accumulation de frais, de procédures et renoncent.

Dans le cadre des sous-estimations ou des surestimations par les OPF, M^e Wasmer s'est déjà posé souvent la question de leur logique. Quant à savoir s'il s'agit d'actes délibérés ou d'un manque de connaissances, il pencherait pour cette dernière hypothèse. Certains n'ont tout simplement aucune idée de leur travail, ils fonctionnent en amateurs, ce qui n'est intéressant ni pour le créancier, ni pour le débiteur.

Il illustre son propos par une cause où un véhicule a été saisi et surestimé par l'Office. Une proposition de vente de gré à gré a été faite à l'OPF Rhône-Arve au nom du débiteur. Refus.

Quatre ans plus tard, le véhicule estimé 15 000 F a été vendu pour une bouchée de pain, 5000 ou 7000 F. Le débiteur et le créancier s'en sont trouvés lésés.

Un commissaire constate que certaines faillites sont liquidées par les OPF, d'autres par des administrations spéciales. Il pose la question d'un tel choix, de la rémunération des liquidateurs, de la signature.

M^e Wasmer, dans ce domaine, évoque une politique de copinage. Il n'a rien contre, si les gens sont compétents mais se pose parfois des questions.

Ainsi, d'un café estimé deux millions par l'OPF et vendu 400 000 F ou le silence de l'Office lorsqu'il trouve des acquéreurs pour des commerces en faillite à la valeur estimée. Les OPF bien souvent ne répondent pas au sujet de ces offres.

M^e Wasmer signale encore une curiosité. A Genève, il n'y a qu'un Tribunal et trois offices.

En cas de séquestre, le créancier est pratiquement condamné à effectuer les avances de frais dans les trois OPF sans savoir si et où cela va porter, puis, consécutivement, à déposer trois actions identiques en validation de séquestre devant le Tribunal, exposant à nouveau trois fois les émoluments.

C'est lourd pour le créancier, s'il ne dispose pas d'une protection juridique.

Il situe les dysfonctionnements à tous les niveaux et cite encore le cas d'une faillite de 7 millions clôturée dans laquelle l'OPF a prolongé le délai de

cession de la masse, dans le mépris total du délai unique et simultané en la matière.

Le président remercie l'auditionné de sa franchise et indique que la commission reprendra contact avec M^e Wasmer.

Audition de Messieurs Pichelin (SIT) et Piguët (VPOD).

13 décembre 1999

M. Pichelin constate que la motion 1300 vise le cas d'un OPF, Arve-Lac, qui est tout à fait exemplaire.

Ses collègues et lui n'ont jamais rencontré une violation des règles légales, notamment en matière d'attribution des marchés, à si grande échelle.

S'agissant du personnel intérimaire, il y a des règles extrêmement précises sur la durée maximum d'engagement, le contrôle qualitatif de l'agence.

Arve-Lac les a toutes violées.

Les OPF bénéficient de fait d'une plus grande autonomie qu'il n'y paraît : si le département de tutelle ne fait pas de contrôle, l'office fait ce qu'il veut. Tel est le cas en matière de gestion du personnel et de fonctionnement. Les manquements relevés dans le premier domaine cité sont révélateurs.

Il n'y a que deux caissiers. Si l'un part en vacances, celui qui est présent ne parvient pas à répondre aux demandes du public et il n'y a, de plus, quasiment pas de contrôle de caisse.

Il y a aussi des manquements graves aux normes applicables aux OPF, mais sans preuves.

M. Piguët explique que son syndicat a eu à défendre depuis quelques années des situations individuelles dans lesquelles les mêmes problèmes reviennent toujours. Il fait référence à ceux qui ont été relevés par un journal gratuit de la place.

Le même phénomène se retrouve dans les salles de vente des OPF. Là, les problèmes seraient plutôt dans la liquidation de biens à des valeurs inférieures aux valeurs réelles. Quelque chose de proche des délits d'initiés.

M. Pichelin explique que dans leur syndicat, c'est une plainte pour la disparition de biens placés sous la garde de l'OPF qui a été évoquée.

En matière de gestion de personnel, il fait référence à des pratiques qui portent les substituts à des valeurs d'heures supplémentaires proches des deux cent heures ou une secrétaire confondue avec un comptable.

Parmi les auxiliaires, ceux qui assistent les huissiers pour des travaux d'inventaire n'ont pas de problèmes : ils sont engagés à l'appel au tarif de 23 F de l'heure et les salaires sont financés par les masses en faillite.

Les intérimaires, en revanche, dont certains sont là depuis cinq ans, sont facturés 38 F de l'heure aux OPF.

Pour M. Piguet, il ne pense pas que le seul départ de M. Genoud soit susceptible de régler la situation. Il est peu confiant dans l'avenir des OPF.

M. Pichelin s'étonne de l'inertie du département de tutelle et des services de contrôle financier.

M. Piguet se demande si l'on n'est pas en présence d'une application anticipée du projet d'autonomisation des offices OPF 2004.

Au niveau des comparaisons avec la fonction publique, les 23 F de l'heure évoqués tout à l'heure pour une auxiliaire correspondent à une classe 7. Une secrétaire sans responsabilités est engagée en classe 9.

M. Pichelin dit aussi qu'une opacité totale règne sur les occupations temporaires de l'Office cantonal de l'emploi dans les OPF.

M. Piguet dit qu'il n'y a pas de possibilité de recourir à un médecin en cas de mobbing, pas forcément sexuel, et à une aide. M. Pichelin a un cas en cours.

Parmi les collaborateurs des OPF, l'ambiance est extrêmement mauvaise et le personnel surchargé de travail. La caractéristique de toutes les informations, c'est qu'elle vise l'absence de tout contrôle.

Par ailleurs, il y a une espèce de loi du silence qui va, dans le meilleur des cas, de la loyauté au supérieur, et au pire, à l'exclusion du service de l'employé qui ne respecte pas cette loi. Il y a de la peur.

M. Pichelin a l'impression que la commission devrait se pencher sur le service des ventes ; et M. Piguet sur les masses en faillite et sur les liens des OPF avec ATAG. Les grosses affaires semblent sortir des Offices pour être traitées dans cette fiduciaire.

A la demande du président, M. Pichelin détaille le cas de mobbing dont il s'occupe.

La hiérarchie, alertée, a réagi de façon tout à fait molle. Il y a huit mois que la victime a demandé le transfert du mobbeur et c'est elle qui risque d'être mutée. Personne n'est intervenu, il y a eu déliquescence complète des responsables de l'Office concerné, attitude que l'on a déjà observée ailleurs.

Le personnel en occupation temporaire des caisses n'a pas de hiérarchie et dépend directement du préposé.

Un député demande si les intervenants ont vu l'Autorité de surveillance faire quelque chose au niveau des OPF.

M. Piguet demande de quelle Autorité de surveillance il est question.

Le président intervient et leur demande s'ils ont entendu parler de cas traités par la Cour de justice.

M. Pichelin dit non.

M. Piguet, oui. Il a appris beaucoup de chose sur l'absence de contrôle, mais M. Genoud aurait certainement beaucoup plus à en apprendre à la commission à ce sujet.

Avec les remerciements du président, les auditionnés prennent congé de la commission.

3.3 Contributions de l'inspection cantonale des finances (pour la commission et la sous-commission)

Dans le contexte de la motion 1300, la Commission de contrôle de gestion a fait appel au concours de l'Inspection cantonale des finances.

Par courrier du 5 octobre 1999, elle a posé une première série de questions à investiguer :

- **Les dispositions légales et directives de l'Etat en matière de personnel ont-elles été respectées par les OPF ?**
- **La procédure suivie pour recourir à du personnel intérimaire est-elle conforme aux dispositions de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) ?**
- **Quel est le volume des coûts relatifs au personnel intérimaire et en rétribution des agences de placement en regard de la masse salariale ?**
- **Quelle est la cause des problèmes soulevés par la commission?**
- **Le traitement comptable et budgétaire des charges générées par les activités des OPF est-il conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat ?**

L'ICF a remis un prérapport du 22 octobre 1999 à la sous-commission, qui a rencontré les réviseurs le 25 octobre.

Cette dernière a posé à cette occasion les questions additionnelles suivantes, liées aux assertions des préposés et à un rapport de la Commission d'évaluation des politiques publiques, ci-après CEPP (*voir ci-après sous point III.D. Contribution de la CEPP*) :

- **Des intérimaires affectés aux renseignements sont-ils rémunérés par les masses en faillite ?**
- **L'emploi de personnel intérimaire nécessite-t-il la facturation d'émoluments supplémentaires pour couvrir ces frais ?**
- **Existe-t-il des réserves constituées au cas où les émoluments ne parviendraient pas à couvrir les rétributions des intérimaires ?**

Le rapport 99-49 du 12 novembre 1999 a été présenté à l'ensemble des commissaires le 15 novembre 1999. Il comporte la position des préposés sur chaque réponse de l'ICF.

Sur le vu de sa teneur, la commission a prié l'ICF d'analyser l'utilisation du compte de réserve par elle relevé dans la comptabilité des OPF.

La détermination de l'ICF sur ce dernier point, objet d'un complément du rapport 99-49 daté du 11 février 2000, sera retracée sous rubrique V du présent rapport, en harmonie avec l'appréciation de l'ICF selon laquelle les mouvements enregistrés n'ont pas de rapport avec les emplois temporaires dans les OPF. Ils concernent pour l'essentiel la rémunération des mandats confiés à la société ATAG .

Mais ce complément résume également des observations antérieures. La commission a aussi disposé en la matière des rapports d'observations 96-38, 97-19 (extrait sur les OPF), 98-26 (idem), 99-9 (idem).

Résumé du rapport 99-49

Question 1 Respect des dispositions légales en matière de personnel

Les modalités de recours par les OPF à du personnel intérimaire est contraire à des règles posées par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et aux directives de l'Office du personnel de l'Etat afférentes à l'engagement de personnel intérimaire.

Les OPF occupent du personnel temporaire pour des missions de longue durée, parfois des années, alors que par intérimaire on entend un contrat de trois mois au plus, éventuellement renouvelable.

Ils ont agi sans passer par l'Office du personnel de l'Etat, contrairement à la procédure prévue.

Dans le cadre du statut du personnel et des directives, les OPF pouvaient recourir à la catégorie du personnel auxiliaire pour répondre à leurs besoins liés à la conjoncture.

Depuis 1998 toutefois, l'engagement d'un collaborateur sous statut d'auxiliaire ne peut excéder 3 ans.

A cet égard, les préposés avaient fait remarquer qu'ils avaient soumis la proposition d'engager des intérimaires aux instances supérieures du DJPT, qui avaient décidé d'autoriser les OPF à recourir à une agence spécialisée. Ils s'étaient donc montrés transparents vis-à-vis de leur hiérarchie et avaient agi conformément à ses instructions.

Question 2 Règles AIMP

La passation du marché avec Interpel est intervenue avant que Genève n'adhère à l'AIMP du 25 novembre 1994. La loi d'adhésion est datée du 9 août 1997.

Les préposés estiment que l'appel d'offre et l'adjudication du marché à Interpel était conforme au droit en vigueur concernant les marchés publics.

Question 3 Données chiffrées relatives aux catégories de personnel travaillant pour les OPF

L'ICF a tout d'abord présenté à la commission un récapitulatif des effectifs permanents et non-permanents de personnel des OPF, avec distinction de chaque catégorie, de 1995 à 1998, avec indication des coûts. (pièces n^{os} 8, 9 et 10).

Les données relatives au nombre de postes effectivement occupés par les auxiliaires et les chômeurs ne sont pas disponibles comme telles et résultent donc d'une estimation. Les chiffres afférents aux intérimaires ont été fournis par les OPF.

Les OPF ont ainsi fonctionné pendant cette période avec les postes non-permanents (totaux) et permanents suivants :

	Arve-Lac	Rive-Droite	Rhône-Arve
1995			
Non-permanents	35,5	23,1	11,4
Permanents	53	58,5	46,5
1996			

Non-permanents	35,85	33,7	9,25
Permanents	53	58,5	46,5
1997			
Non-permanents	34,95	26	9,55
Permanents	53	58,5	46,5
1998			
Non-permanents	43,35	20,75	12,7
Permanents	51,94	57,33	45,57

Au total, les salaires versés à Interpel pendant cette période se sont élevés à un peu plus de 3,3 Mio avec une marge nette – après déduction des charges sociales et de la TVA – de 8 % environ pour l'agence, sur la base de l'offre de tarif horaire d'Interpel, du 6 février 1995.

Les frais de passage par Interpel, pendant ces quatre années, ascendent pour l'Etat de Genève à 482 365 F. S'il avait été recouru par les OPF à du personnel permanent ou auxiliaire plutôt qu'à des intérimaires, estime l'ICF, des différences auraient été induites en termes de productivité, absentéisme, niveau de salaire, de sorte que l'on n'est pas forcément en présence d'un surcoût.

Question 4 Siège des dysfonctionnements soulevés

Pendant les années 90, la charge de travail des OPF a fortement augmenté en raison de la crise économique. Le nombre de postes alloués n'était pas suffisant pour faire face.

Ce problème figurait déjà dans le rapport de la Commission de contrôle de gestion au Conseil d'Etat, de mars 1995, consacré aux OPF.

Après que l'AVS ait dénié le statut d'indépendant d'auxiliaires des Offices, les OPF et le DJPT ont décidé de passer par une agence temporaire, qui réglerait les cotisations sociales de ce personnel.

Les dysfonctionnements résident en ce que les OPF auraient dû obtenir des postes d'employés ou d'auxiliaires pour pallier au manque de ressources humaines.

Le département a fait le choix des intérimaires et autorisé leur financement par le truchement des recettes générées par les activités des OPF.

Les préposés ont complété ce volet de l'analyse en indiquant qu'Arthur Andersen également avait relevé cette sous-dotation des effectifs, qu'ils

avaient fait une demande de personnel pour 1999 pour faire notamment face à l'accroissement du travail occasionné par le contentieux de l'administration fiscale cantonale, mais sans suite au budget.

Question 5 Conformité du traitement comptable des charges des intérimaires avec la loi sur la gestion administrative de l'Etat.

Les frais des intérimaires affectés aux faillites sont principalement portés aux comptes des faillites en cours et ceux affectés aux poursuites ou à d'autres tâches générales en diminution des émoluments bruts.

Ce faisant, les OPF n'appliquent pas le principe comptable de non-compensation entre charges et produits d'une part, ni l'obligation de budgétisation d'autre part.

Ces procédés avaient donné lieu à l'une des observations contenues dans le rapport 96-38, à laquelle les préposés s'étaient opposés, tant auprès de l'ICF que de leur chef de département, ne s'estimant pas liés par ces règles.

Ils avaient une activité de médiation relevant du droit privé et ne pouvaient budgéter des charges variables en fonction de l'activité des Offices

L'ICF considérait qu'ils étaient liés en premier lieu par une loi fédérale de droit public, la LP, et en second lieu par les règles d'organisation cantonale, notamment la loi sur la gestion administrative de l'Etat, étant des services de l'administration. D'autres services étaient tributaires de la conjoncture, qui présentaient une demande de crédit supplémentaire si besoin.

Question 6 Paiement sur des masses en faillite d'intérimaires affectés aux renseignements

Non. Les renseignements génèrent leurs recettes. Il n'existe pas de raisons objectives pour que ces frais soient imputés sur les masses.

Question 7 L'emploi de personnels intérimaires nécessite-t-il la facturation d'émoluments supplémentaires pour couvrir ces frais ?

Non. Les frais sont financés par des émoluments fixés par la LP et ses ordonnances. Les OPF appliquent les dispositions légales régissant chaque étape de la procédure et n'ont pas latitude de percevoir des émoluments non autorisés.

Question 8 Existence de réserves en cas d'insuffisance des émoluments pour couvrir les rétributions d'intérimaires

Non, au vu des mécanismes appliqués pour financer les intérimaires, il n'existe pas de raisons objectives pour que les OPF aient constitué des réserves dédiées à la rémunération du personnel intérimaire étant donné que ces frais peuvent toujours être couverts par les produits.

Rencontre du 15 novembre 1999 avec MM. Giorgio Bordogna, directeur de l'ICF, Pascal Aeby et Olivier Fiumelli, réviseurs

La commission, ayant pris connaissance du rapport 99-49, a remercié l'ICF de son travail.

Elle s'est toutefois étonnée de la méthode de travail et de ce que l'ICF n'ait pas fondé ses dernières réponses sur pièces.

M. Bordogna a expliqué que l'examen par pièces s'avère utile et nécessaire après avoir examiné l'ensemble d'une problématique. En l'occurrence, son service n'avait pas de raisons de procéder autrement qu'il ne l'a fait. Les préposés ont, dans ce cadre, validé ses constats. L'ICF vérifiera tout cela sur pièces lors de son prochain contrôle des OPF.

En ce qui concerne la question relative à l'existence de réserves, le compte préexistant à la division des trois offices n'a, à sa connaissance, pas été affecté de mouvements ayant pu servir à rétribuer du personnel.

Sur diverses questions de commissaires, le chef de l'ICF indique qu'il fera parvenir un rapport de détail à ce sujet.

Revenant au reste du rapport, les réviseurs le commentent.

Les auxiliaires des cellules immobilières sont financés par la rubrique du personnel permanent et retribués par le biais de l'Office du personnel de l'Etat.

Chaque renseignement coûte 17 F et couvre ainsi le salaire des intérimaires affectés à cette tâche.

M. Aeby dit qu'il n'a pas constaté d'émolument supplémentaire. M. Bordogna estime que cette désignation peut viser l'augmentation des émoluments entraînée par l'augmentation des dossiers traités.

Un député en vient aux intérimaires affectés aux faillites. Il doit y avoir des écritures dans leurs comptes. La commission attendait de l'ICF qu'elle les retrouve. Les pièces comptables paraissent dans ce contexte essentielles. Il imagine que les chiffres souhaités se trouvent dans un sous-compte « frais ».

Tous les types de frais sont imputés sur les différentes faillites, comme les serruriers ou les experts par exemple, explique M. Aeby.

Existe-t-il un sous-compte « frais d'intérimaires » pour chaque masse en faillite ? interroge le député.

Ce sont les charges relatives au compte en question qui apparaissent. C'est en tout cas comme ça que cela devrait marcher, précise M. Bordogna.

Ce commissaire demande s'il apparaît noir sur blanc que telle ou telle somme a servi à payer Interpel ?

M. Fiumelli répond par la négative. Dans la comptabilité de la faillite apparaît uniquement l'émolument facturé par l'OPF à la masse. A la caisse de l'Etat, qui reçoit les émoluments, ces derniers sont diminués de la rétribution du personnel d'Interpel.

Le libellé sur le compte de la masse est donc « émolument » ? poursuit le député.

M. Fiumelli répond par l'affirmative.

M. Bordogna rappelle que le non-respect du principe de produit brut a déjà figuré au nombre des observations du rapport de l'ICF de 1996. Ce point fera à nouveau partie du contrôle des comptes 2000, mais son service pourrait faire un sondage plus rapide si la commission le désire.

Un commissaire rappelle qu'un préposé a affirmé que du personnel des faillites était affecté aux poursuites. La commission a donc de quoi nourrir des doutes à ce propos.

M. Aeby précise que tout est transparent au niveau du personnel de l'Etat.

M. Bordogna constate que la non-transparence, dans ce dossier, agit comme élément perturbateur.

Complément au rapport 99-49, du 11 février 2000

Ne contient pas d'élément nouveau sur la problématique du personnel intérimaire ou son imputation.

A l'heure du dépôt du présent rapport, l'ICF a débuté les vérifications des OPF portées à sa planification.

3.4 Contribution de la Commission d'évaluation des politiques publiques

Le 14 octobre 1999, ayant appris que le Grand Conseil avait demandé à la Commission de contrôle de gestion de rendre un rapport sur les pratiques de recours aux agences temporaires dans les services de l'Etat, singulièrement à l'OPF Arve-Lac, la CEPP lui communiquait l'un de ses rapports.

Cette analyse interne, rendue le 31 mai 1999, portait sur les modalités d'adaptation des effectifs de l'administration cantonale à l'évolution des tâches.

La CEPP indiquait qu'elle avait rencontré des difficultés dans cette évaluation, qui l'avaient empêchée de présenter des conclusions générales et des recommandations.

Elle s'était de ce fait bornée à transmettre ses principales observations aux instances directement intéressées et à l'ICF.

Au chapitre trois, consacré à l'évolution des effectifs, sous paragraphe 3.1 intitulé «une comptabilisation des postes qui ne reflète pas la réalité», la CEPP énumère différentes catégories de personnel qui échappent au recensement des postes de travail dans l'administration.

Après avoir évoqué les non-permanents, les occupations temporaires de chômeurs, les RMCAS, les réaffectés et les traitements remboursés, il est question des « hors-circuit officiel » :

« Les « hors-circuit officiel » : il s'agit de collaborateurs non-permanents engagés sur la base d'un contrat de droit privé au moyen de recettes spécifiques de certains services. L'Office du personnel de l'Etat n'a aucune prise sur ce type de collaborateurs qui émargent au budget personnel (?) et parfois au budget de l'Etat. Leur nombre n'est pas connu. »

En bas de page, une note relative à cette catégorie de personnel indiquait :

« C'est le cas par exemple de l'OPF Rhône-Arve qui occupe près de vingt collaborateurs de ce type. Leur coût est couvert en prélevant un émolument supplémentaire sur certaines prestations de l'Office. Des réserves sont prévues pour une année au cas où le produit des émoluments ne parviendrait pas à couvrir les salaires. Cette pratique qui émarge du budget de l'Etat, diminue le produit des ventes récupérées par le créancier. »

Au tableau n° 5 portant la légende « modes d'adaptation des effectifs des services entre 1990 et 1997 », les OPF figurent au nombre des services ayant connu une stabilité du nombre de postes et une augmentation cumulée des emplois non-permanents et des emplois temporaires.

A la surprise de la commission, avant la réunion agendée avec la CEPP, le préposé de l'OPF Rhône-Arve, M. Notzli, le 10 novembre 1999, réagissait par écrit à ce rapport, pour contester formellement une partie de son contenu.

Il venait incidemment d'avoir connaissance dudit rapport et comme ce document aurait pu, au demeurant, être transmis à la commission, il était indispensable qu'un rectificatif immédiat lui soit remis, en considération de ce que la CEPP avait refusé de corriger son texte à la demande du préposé.

Après avoir relaté les circonstances de son contact avec le représentant de la CEPP, en janvier 1998, M. Notzli précise que n'avait alors pas été abordée la façon dont certains collaborateurs sont engagés par les services « hors circuit officiel » selon les termes du rapport. Ce problème occupait toutefois la Commission de contrôle de gestion.

Il se déclarait particulièrement choqué d'avoir lu que son Office n'employait pas moins de 20 temporaires affectés notamment au service des ventes et aux cellules immobilières, financés par des moyens peu conventionnels, voire illégaux, s'il se référait à son récent téléphone avec la CEPP. Ceci frisait la diffamation.

Rappelant que le chiffre de 20 personnes résultait d'une extrapolation de la CEPP, le préposé mis en cause pria la commission de prendre acte des précisions suivantes :

- les documents communiqués par les OPF et l'audition de M. Notzli par la commission démontraient à satisfaction que son Office avait employé au maximum 4 personnes employées par une agence temporaire depuis 1995. La façon dont ces postes étaient financés était connue de la commission.
- Le personnel auxiliaire des ventes n'excédait pas 3 personnes et était rémunéré par prélèvement sur le produit de la vente, procédure en vigueur depuis au moins trente ans, connue de tous les Offices de Suisse, et dont l'Office du personnel de l'Etat était notoirement conscient.
- Rhône-Arve disposait d'une seule cellule immobilière de trois personnes sous statut d'auxiliaires, dont la constitution et le financement avaient été réglés par le Conseil d'Etat et l'Autorité de surveillance. Ce personnel allait être coulé dans un statut de fonctionnaire au budget 2000.

On ne savait donc présenter quelque chose de plus transparent, de plus officiel, loin des insinuations douteuses du rapport de la CEPP.

Lors de la rencontre avec MM. Jean-Daniel Delley, président de la CEPP, et Emmanuel Sangra, secrétaire permanent, la commission a appris que le

rapport communiqué n'était pas un rapport officiel de la CEPP puisqu'il se terminait sur un constat d'échec :

- Il n'y avait pas de politique explicite en matière de mobilité du personnel de l'Etat de Genève.
- Ce n'était pas le rôle de la CEPP d'élaborer une politique en la matière.
- La CEPP ne pouvait pas évaluer et formuler des recommandations au sujet d'une politique qui n'existait pas.

La CEPP avait néanmoins informé le Conseil d'Etat de la publication de son rapport. Certains conseillers d'Etat en ont demandé copie, d'autres pas.

Initialement, la CEPP s'était interrogée sur la politique du personnel dans l'administration et aurait voulu observer deux ou trois services-pilotes. Cela n'avait pas été sans mal.

L'interrogation de la CEPP avait été mal reçue, en particulier par l'Office du personnel de l'Etat et des services pressentis, parmi lesquels les OPF. Aucune unité n'a souhaité voir la CEPP venir regarder sous les tapis pour déterminer comment sont contournées les décisions prises par le Parlement en la matière.

Il n'était pas question pour la CEPP d'imposer sa présence dans les services, aussi des contacts préalables avaient eu lieu pour tester l'aptitude de collaboration des services envisagés.

Dans ce cadre, lors d'un entretien avec M. Notzli, il s'était avéré que les OPF ne désiraient pas faire l'objet de nouvelles investigations après les nombreux audits des années écoulées. C'est lors de cette étape, ou la suivante, que la CEPP a appris l'existence d'emplois temporaires dans cette administration.

Après l'examen de trois services, la CEPP est arrivée à la conclusion qu'elle ne pourrait trouver de réponses valables à ses interrogations initiales :

Si on ne vit pas dans un service, on ne peut pas cerner sa tâche.

Le service peut vendre n'importe quoi à l'auditeur externe qui l'examine. Il est matériellement impossible de vérifier quoi que ce soit.

Sur la note qui a suscité l'ire du préposé de Rhône-Arve, la commission a demandé des explications.

Le 21 janvier 1998, le secrétaire de la CEPP avait eu un premier contact avec M. Notzli, alors qu'il cherchait à établir quels services pouvaient entrer en ligne de compte pour l'enquête.

A cette occasion, le préposé n'a pas spécifié le nombre de collaborateurs potentiellement concernés par le sujet de l'évaluation. Il a fait part d'un certain ras-le-bol de ses collaborateurs après les études des dernières années, a stipulé que son service n'était pas représentatif.

Le 12 mars 1998, M. Sangra avait rappelé M. Notzli pour lui demander combien de collaborateurs de l'Office étaient non-permanents. M. Notzli avait évoqué 5 cellules immobilières de trois personnes et trois tâcherons travaillant dans son service, c'est l'origine de la note du rapport.

Comme M. Sangra avait demandé ce qui se passerait si les émoluments diminuaient, le préposé lui avait indiqué que les OPF disposaient d'une réserve qui leur permettait de payer les collaborateurs intérimaires.

Il avait aussi eu un contact avec le chef du personnel du DJPT de l'époque, qui occupe depuis lors d'autres fonctions à la tête de l'Etat de Genève. Il se souvient que son interlocuteur lui avait déconseillé, pour les mêmes raisons que M. Notzli, de prendre en considération les OPF comme base d'enquête.

Le reste de ses souvenirs était plus flou. C'était par déduction que la CEPP avait évoqué des émoluments supplémentaires et observé que les prélèvements, pour le service des ventes, se faisaient au détriment des créanciers.

La Commission de contrôle de gestion n'a pu que constater que les propos des deux représentants de la CEPP étaient notablement adoucis en regard des constats contenus dans le rapport et a décidé de s'intéresser au projet de réforme des OPF à la lumière de la pré-enquête de la CEPP.

3.5 Documentation de la commission

La Commission de contrôle de gestion a demandé, s'est vu proposer ou confier une importante documentation dans le contexte de la motion 1300.

Elle a également dû composer avec le fait que d'autres pièces demandées ou promises n'existaient pas ou n'étaient pas reçues par elle.

Est dès lors évoquée ci-après une sélection de celles qui ont été les plus utiles à la commission pour saisir la problématique des OPF.

1) *Procès-verbaux des réunions avec M. le chef du Département de justice et police relatives aux procédures d'engagement du personnel intérimaire et à la présentation des comptes.*

(Extraits de procès-verbaux de la direction du DJPT, comportant généralement le président, le secrétaire général, le secrétaire adjoint, le chef du personnel, le directeur financier et celui du service d'organisation et information, communiqués par les OPF selon demande de la commission.)

12 juillet 1994

L'extrait évoque les retards des OPF. Les trois OPF font tout le nécessaire pour le résorber.

M. Genoud demande une statistique journalière à son service et fait état de problèmes avec certains collaborateurs, suivis par le chef du personnel du DJPT.

Il évoque les notificateurs indépendants. Rémunérés à la tâche et n'émergeant pas au budget de l'Etat, ils n'ont pas de couverture sociale et il est bien stipulé qu'ils doivent s'assurer contre les accidents.

Le chef du personnel de DJPT contactera l'Office du personnel de l'Etat quant au contenu des contrats. Ils ne peuvent pas être engagés, car il n'y a pas de poste et le coût de la notification ne peut être augmenté.

L'objectif de M. Ramseyer est de ne plus donner d'actes à notifier à la police municipale.

6 septembre 1994

Le chef du personnel du DJPT n'a pas reçu de réponse au sujet des contrats.

Rive-Droite va engager des notificateurs auxiliaires indépendants et étudie une solution avec les huissiers.

24 novembre 1994

Le préposé d'Arve-Lac, M. Genoud, fait état de ce que le solde journalier des réquisitions de poursuite non-saisi par le service de dactylographie est traité par les personnes placées en occupation temporaire par l'OCE.

Pour délivrer les renseignements sollicités, il demande à M. Ramseyer s'il lui est possible d'engager un temporaire par l'intermédiaire d'une maison de

placement. **Cette personne serait rémunérée par les émoluments générés par la délivrance de l'acte, dont le coût varie entre 13 et 17 F.**

Le chef du personnel de DJPT n'a aucun problème au niveau du personnel et le directeur du service financier ne formule aucune objection du point de vue comptable.

Le président donne son accord à l'engagement d'un auxiliaire par l'intermédiaire d'une maison de placement et souhaite revoir ce point en janvier 1995.

26 janvier 1995

Au sujet de la notification des actes de poursuite, M. Ramseyer rappelle sa volonté de décharger la police.

M. Genoud évoque la situation des notificateurs engagés comme auxiliaires indépendants. **L'Office du personnel de l'Etat a fait savoir que ces contrats étaient illicites.**

Après avoir étudié la situation avec le chef du personnel du DJPT, les préposés proposent à M. Ramseyer d'engager des personnes par l'intermédiaire d'une maison de placement de personnel qui couvrira les différentes assurances sociales.

Les factures seront payées par les émoluments générés par les notificateurs.

Le président donne son accord pour cette solution.

28 février 1995 (?)

Evocation du projet d'une séance de formation avec les PTT pour améliorer les notifications et diminuer les retours.

Concernant l'engagement de notificateurs externes (auxiliaires indépendants), le président décide d'aller de l'avant et d'autoriser l'engagement de ces aides par le biais d'une maison de placement de personnel. M. Genoud estime la perte annuelle par OPF à 140 000 F.

Aucune remarque supplémentaire n'est formulée.

4 octobre 1995

Relativement à divers problèmes rencontrés par Arve-Lac, M. Ramseyer demande à M. Genoud de trouver des solutions soit internes, soit externes par l'engagement d'auxiliaires ou par le placement de chômeurs.

2) *Offres d'agences de travail temporaire*

(Correspondances communiquées par les OPF à la demande de la commission relativement à la soumission évoquée par les préposés. Les lettres concernent exclusivement l'engagement de notificateurs.)

Agence	INTERPEL	A	B	C	D	E
Date offre	6.2.95	5.4.95	7.4.95	10.4.95	10.4.95	1995
Appel d'offre	6.2.95	30.3.95	31.3.95	5.4.95	30.3.95	n.m
Forme	tel	lettre	n.m	tel	lettre + tels	n.m
Vacances comprises	n.m	oui	oui	oui	oui	oui
Tarif notification	5,80 Frs			5,60 F	6,05 Frs	5,28 Frs
Infructueuse	2,20 Frs			2,10 F	2,25 Frs	1,98 Frs
A l'heure		38,80 Frs	39,00 Frs		34,55 Frs	(employé: 26,17 F brut)

Appels de M. Genoud, préposé Arve-Lac.

L'offre A comporte la mention d'une marge de 10 %

L'offre de contrat E mentionne comme prestation de l'agence la mise à disposition de ses structures afin de gérer les notificateurs, actuellement sous contrat auprès de l'OPF de Genève (env. 6 personnes), sur la base du contrat de travail annexé. Les prestations s'étendent à la gestion administrative complète de ces contrats.

Réponse-circulaire de M. Genoud aux agences A à E : il a choisi une autre collaboration, mais transmet leurs offres aux deux autres OPF.

3.6 *Correspondance de l'Autorité de surveillance*

(Fournie par le secrétariat général du DJPT à la commission, qui demandait les rapports, instructions et communications relatifs aux OPF, plus un courrier.)

Prise de position du 6 novembre 1996 relative à l'audit, cahier 41 relatif aux OPF.

Audit assez superficiel, manquant d'exemples concrets et contenant des erreurs.

Le montant des émoluments ne rend pas compte de l'activité des OPF. Est souvent fixé en fonction de la valeur de la créance alors que l'activité à effectuer est la même dans tous les cas. Le nombre d'actes soumis à émoluments serait un indicateur plus adéquat.

a) Carences des OPF familières de longue date à l'Autorité de surveillance:

- lacunes informatiques
- manque de formation des employés
- regret que jusqu'à 30 % des effectifs soient des temporaires; l'Autorité de surveillance appelle à investir dans la formation et estime que les nombreux avatars de la notification des actes sont essentiellement dus au manque de formation des agents et au respect du tarif
- divergences et malentendus entre les trois OPF.

b) Remarques nouvelles:

- Graves problèmes en matière de séquestre, consécutifs à la division.
(Les trois OPF peuvent travailler sur un même dossier; une seule créance peut amener à bloquer trois fois sa valeur, donner lieu à trois p.v de saisie et à trois procédures à délais différents.)
Proposition que Genève ne forme qu'un arrondissement de poursuite pour les séquestres.
(proposition retirée ultérieurement par la Cour)
- Les mandats privés des préposés et substituts dans l'administration spéciale des grandes faillites sont un problème.
(Souvent les faits démentent que cette activité ait lieu hors du temps de travail administratif; risque de conflits d'intérêts.)

Parmi les propositions de l'audit, la centralisation des cellules immobilières séduit et le regroupement des ventes avec celles d'autres services de l'Etat aussi. Une plus grande autonomie des Offices n'entraîne pas d'objection de l'Autorité de surveillance. La délégation de la vente à des tiers pour les objets intéressants est difficilement réalisable, vu la faiblesse des émoluments autorisés pour couvrir cette activité et la nécessité de ne pas reléguer les agents des OPF aux ventes les moins estimables.

Lettre de l'Autorité de surveillance aux préposés, du 23 juin 1999

(Arrêt du Tribunal fédéral prononçant que toutes les ventes d'appartements sont soumises à la LDTR. Article 39 LDTR : autorisation préalable à la vente. Pratique de vente des OPF sans autorisation préalable. Intervention du DAEL et demande d'instructions des OPF à l'Autorité de surveillance.)

La juridiction est amenée à statuer sur les recours contre des décisions des Offices; elle n'est donc pas habilitée à donner aux OPF des instructions telles que demandées.

Lettre de l'Autorité de surveillance à M. M. Ochsner, substitut, du 5 janvier 2000.

(Problème des notificateurs ; relèvement du tarif des émoluments entre 20 et 40 F ; refus d'une augmentation des postes par le DJPT; engagement d'auxiliaires envisagé par les OPF.)

L'Autorité de surveillance salue les efforts des OPF pour résoudre le problème et estime à première vue équitable le relèvement de tarif proposé.

Dans l'hypothèse où aucun accord global ne pouvait être trouvé, l'Autorité de surveillance ne manquerait pas de rappeler au Conseil d'Etat son devoir de trouver les solutions pratiques propres à éviter la mise en œuvre de la responsabilité civile du canton en cas de retard injustifié dans l'exécution d'une tâche fédérale imposée par la LP (ATF 119 III 3). Elle en informerait aussi la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal fédéral en sa qualité d'autorité suprême de surveillance des OPF cantonaux (art. 15 LP).

3.7 Correspondance de M. Philippe Bourquin avec les OPF

Lettre du 13 septembre 1994 à M. Genoud, préposé Arve-Lac

M. Bourquin communique le contrat d'une intérimaire qui va commencer sa mission par le biais d'Interpel le 19 septembre et joint des fiches d'inscription pour deux intérimaires afin de connaître leurs caractéristiques pour la gestion administrative.

Lettre du 21 septembre 1994 à M. Genoud, préposé Arve-Lac

Le responsable d'Interpel communique les relevés d'heures des deux intérimaires placées à l'Office et de fiches hebdomadaires qui facilitent la gestion de ses « ambassadeurs ».

Lettre du 11 mai 1995 à M. Roulin, préposé Rive-Droite

M. Bourquin fait état d'un téléphone du même jour de M. Genoud et envoie un contrat de location de services pour une employée, lequel prend effet au 1^{er} juin.

Espère susciter l'intérêt de M. Roulin.

Lettre de M. Chevalley, substitut Rhône-Arve, à M. Bourquin, du 1^{er} avril 1998

Annonce l'engagement d'une intérimaire par l'OPF.

Le substitut remercie de l'efficace collaboration, qui démontre le sérieux d'Interpel.

4. Travaux de la sous-commission

(Résumé des principales activités liées à la motion 1300)

4.1 Analyse de la situation débitrice d'Interpel

M. Philippe Bourquin figure en qualité de directeur de l'agence de placement Cepel du 13 janvier 1993 au 27 juin 1994.

En ce qui concerne Interpel, société pour laquelle M. Bourquin figure depuis 1992, la sous-commission a constaté qu'en juin 1999, le montant inscrit

des poursuites de M. Philippe Bourquin liées à des exigences de couverture sociale dépassait très faiblement le chiffre contenu dans la motion 1300.

Les plus anciennes portent une référence de 1998.

En terme de répartition, c'est très clairement la SUVA (*assurance-accidents obligatoire*) et l'administration fédérale des contributions, puis l'AVS, qui sont les plus importantes créancières.

Six mois plus tard, la société était à jour pour l'assurance perte de gain et ne devait plus, pour la LPP, que l'acompte provisionnel courant.

A fin novembre 1999, M. Philippe Bourquin avait indiqué à la sous-commission qu'il pensait être à jour en février 2000. Recontacté en mars 2000, le patron d'Interpel n'avait pas atteint cet objectif. Par la suite, la sous-commission n'a pas disposé d'éléments qui lui permettent d'affirmer que cette question était réglée.

4.2 Examen des pièces comptables confiées par M. Philippe Bourquin

Chronologiquement, la première facture remonte au 29 septembre 1994 et concerne Arve-Lac pour 3 employées «sédentaires». Il ne s'agit pas de notificatrices. Facture payée sur le compte de l'OPF Arve-Lac, pas sur le compte du secteur faillites.

Plusieurs factures de novembre 1994 font état d'avances de salaire payées directement par Arve-Lac.

Les factures des cinq années mettent en lumière l'adoption de quatre tarifs de facturation pour le personnel administratif. Au départ : 20,50 F, 37,50 F, 42,00 F et 45,00 F de l'heure.

A noter que les noms de 5 collaboratrices figurent tant dans les factures initiales que sur la liste du personnel à transférer à l'automne 1999.

Les factures relatives à l'emploi de notificateurs intérimaires apparaissent en juillet et août 1995.

La sous-commission a voulu apprécier ce que représentaient les notificateurs et les collaborateurs payés par les secteurs « faillite » des OPF par rapport à l'ensemble des factures expédiées sur une année.

Sur un échantillon de 204 factures au total, les deux députés ont relevé que 78 concernent les notificateurs et que 17 sont nommément acquittées par les comptes des secteurs faillite. Aucune n'est payée par d'autres comptes que des comptes libellés au nom des OPF.

Une très grande différence apparaît entre les notificateurs appelés par Arve-Lac et ceux des deux autres Offices. Si ces derniers sont facturés mensuellement pour un montant mensuel de 3000 – 4000 F, avec des rapports d'une notification pour deux passages infructueux au plus, les notificateurs intérimaires «titulaires» d'Arve-Lac (les deux députés en ont relevé trois) donnent lieu à une facturation située dans une fourchette bien différente.

Les factures des notificateurs de M. Genoud pouvaient mensuellement atteindre quelques 8000-8600 F en moyenne, avec des rapports d'une notification pour trois et demi à quatre passages infructueux, tandis que les occasionnels, engagés pour l'été ou quelques semaines, se situaient plutôt dans les résultats des notificateurs auxiliaires des autres OPF.

(voir par exemple pièces 11 et 12).

Sur ce vu, la sous-commission a invité M. Bourquin à lui expliquer ce fossé.

Cet interlocuteur a expliqué qu'il n'était pas en mesure de le faire. Il avait lui-même fait cette observation et s'en était ouvert à M. Genoud. Ce dernier lui avait répliqué que ce n'était pas le problème d'Interpel.

M. Bourquin, de ses quelques contacts avec les intérimaires, pouvait comprendre que les relevés d'heures pour le personnel de bureau étaient remplis par les OPF sur la base des enregistrements de l'horodatrice. Apparemment, les notificateurs établissaient eux-mêmes leur décompte et le remettaient au préposé. Il ne savait pas comment s'effectuait le contrôle, ni s'il y en avait un.

Les députés ont demandé à M. Bourquin de leur indiquer la formation ou l'activité précédente des trois notificateurs stables d'Arve-Lac.

M. Bourquin a signalé que l'un était garçon de café, le second technicien-dentiste et le troisième licencié en droit.

Le patron d'Interpel a encore relevé qu'à une autre occasion encore, il s'était fait rembarrer par M. Genoud. A un moment qu'il situe fin 98 ou début 99, M. Bourquin avait fait remarquer que certains membres du personnel en place depuis bientôt cinq ans n'avaient pas vu leur salaire augmenté tandis que les notificateurs oui. (*La sous-commission a vu que d'autres avaient été faiblement adaptés.*)

Là aussi, M. Genoud avait assez brutalement renvoyé M. Bourquin à ses affaires et n'était pas entré en matière sur une réadaptation.

4.3 Contributions de collaborateurs et anciens collaborateurs des OPF Arve-Lac et Rhône-Arve

Malgré la lettre des préposés aux collaborateurs leur interdisant tout contact avec la commission, cette dernière a enregistré l'audition ou le dossier de 8 collaborateurs des OPF Arve-Lac et Rhône-Arve.

Les auditions ont été déléguées à la sous-commission, qui les a effectuées avec les garanties de protection demandées par les interlocuteurs.

Relations entre les trois offices

Il n'y avait pas de réelle collaboration entre les trois offices, ni d'échanges sur le travail ou les recettes, sauf en cas de communication de ou à l'Autorité de surveillance.

Un mécanisme de concurrence amenait les préposés à chercher à obtenir chacun la meilleure écoute du chef de département.

Il n'y avait ni échange d'information ni échange de personnel, alors qu'une certaine flexibilité de la part de secteurs moins chargés aurait permis de mieux faire face au volume de travail. L'interlocuteur des préposés au DJPT ne s'impliquait pas lors de divergences entre les chefs des Offices.

Deux d'entre eux, prompts à affirmer leur suprématie, étaient entourés de substituts de plus en plus amorphes et démotivés.

Au plan de la réforme informatique, les programmes utilisés dans un tel domaine au plan suisse étaient connus des préposés. Ces derniers savaient aussi que des adaptations leurs étaient offertes.

Ils n'envisageaient cependant pas d'examiner la palette des possibilités et avaient arrêté sans appel qu'ils attribueraient ce marché à Texas. Les comités d'utilisateurs, qui devaient être associés à cette réforme, étaient ignorés. De nouvelles applications étaient greffées sur les anciens programmes « maison », de sorte que le travail de collaborateurs était bloqué par les défaillances et les incompatibilités.

Situation à Arve-Lac

Le préposé avait de bonnes connaissances juridiques, mais se désintéressait en général de la gestion de l'Office.

De caractère lunatique, il pouvait tout aussi bien avoir des vellétés de soutenir le personnel surchargé et l'instant suivant, ordonner aux

collaborateurs, sous menace de sanctions, de se débrouiller pour qu'il n'ait plus de plaintes à l'Autorité de surveillance.

Par ailleurs, les instructions étaient de ne pas répondre aux doléances des usagers, sauf en cas de plainte et après avoir reçu l'aval du préposé.

L'Office compte maints collaborateurs permanents de caractères difficiles, paresseux ou de fonctionnement incontrôlable.

Le préposé n'apportait aucun soutien aux cadres qui auraient souhaité que leurs subalternes travaillent normalement ou alors, s'il donnait des instructions ou les confirmait, se désintéressait ensuite de l'application de ces ordres.

Dans le marasme qui régnait par suite du volume des poursuites à traiter, M. Genoud s'attaquait arbitrairement et plus volontiers au personnel féminin de l'Office.

Ainsi, en 1995, sur rapport de l'intéressé, une procédure disciplinaire avait-elle été ouverte par l'Autorité de surveillance à l'encontre d'une huissière responsable d'une cellule, motif pris de la violation excessive des délais imposés par la LP.

L'année précédente, alors qu'il savait qu'une collaboratrice de cette unité allait être absente pour maternité, le préposé n'avait pas pris de mesure pour son remplacement, de sorte que les retards s'étaient accrus, ouvrant la voie à la procédure disciplinaire.

Après le début de l'instruction, M. Genoud s'était départi de la seule attitude de réprimande permanente sur l'huissière pour exercer sur elle des pressions qualifiées en vue de sa démission : Il prédisait sa suspension ou sa destitution par la Cour pour l'amener à démissionner, que c'était l'attitude que l'Autorité de surveillance attendait d'elle (pièce n° 13).

Quoiqu'il soit impossible de connaître la teneur réelle des échanges entre le préposé et l'Autorité de surveillance, la mesure prononcée par la Cour le 8 mai 1995 a été la réprimande de l'huissière.

La juridiction a retenu à la décharge de la collaboratrice que « la Direction de l'OPF Arve-Lac semble ne pas avoir voulu (ou pu) prendre à temps les mesures de réorganisation, de surveillance, d'encadrement et d'appui qui eussent permis de mettre fin plus tôt au mauvais fonctionnement de la cellule », mais la sous-commission constate l'absence de toute injonction de la Cour au préposé pour qu'il prenne les mesures citées en vue du respect des délais LP (pièce n° 14).

Huit mois après cette première décision, alors qu'une seconde procédure disciplinaire avait été réactivée contre elle, les 29 janvier et 2 février 1996, l'huissière a été informée par le préposé qu'une enquête administrative allait suivre, que cette mesure faisait partie d'un plan de « nettoyage » des cellules huissiers voulu par le chef du département.

Ayant déjà fait l'objet d'une décision de l'Autorité de surveillance, elle avait été classée dans les éléments dont on pouvait se débarrasser. Elle était « cuite » et sa grosseur n'y changeait rien. Si elle donnait spontanément son congé, M. Genoud était autorisé à lui proposer une indemnité supplémentaire de 4 mois et à passer sur ses manquements pour lui remettre un certificat de travail neutre. Le département ne voulant plus de femmes dans ce service, cela lui permettrait en définitive d'engager immédiatement quelqu'un d'autre.

Si l'huissière n'acceptait pas, la décision sur enquête administrative tomberait en même temps que celle de l'Autorité de surveillance. De toute façon, il attribuerait sa fonction.

La seconde procédure disciplinaire n'a pas conduit la Cour à rendre une autre décision que celle qui résulte d'un « copier-coller » de celle de l'année précédente, sans injonction de remède au responsable de l'OPF (pièce n° 15).

N'ayant pas obtenu, la collaboratrice, à son retour de maternité, a été effectivement déplacée.

Au printemps 1996 toujours, une autre employée a fait l'objet de pressions qualifiées afin qu'elle démissionne.

Cette collaboratrice, en 1995, après cinq ans de services et sa nomination, n'était toujours pas parvenue à obtenir du préposé la classe de traitement correspondant à la fonction exercée et avait fini par la réclamer en procédure écrite, avec suite d'effets au Conseil d'Etat en novembre 1995, neuf mois plus tard.

En janvier 1996, le chef de cette dame lui signifie que la cellule a trop de travail et de retard pour qu'elle continue à travailler de manière rigoureuse et consciencieuse. Elle doit prendre ses dispositions pour travailler jusqu'à 7 heures du soir et se concentrer sur le volume à abattre, sinon c'est lui qui doit effectuer des heures supplémentaires, ce qui lui vaut des ennuis avec sa femme. Il commencera à mettre en cause chaque jour manqué pour maladie, jusqu'en avril, où l'intéressé croit devoir rendre une visite-surprise au médecin de la collaboratrice pour lui tirer les vers du nez sur son état de santé. Le praticien est absent. Mis aux courant du procédé, le préposé et le substitut

réagiront différemment. Le substitut passera un savon au dit chef, tandis que le préposé feindra d'ignorer la situation.

A partir de là, le chef de l'employée ne cessera de la harceler et de la soumettre à des exigences de rendement sans mesure avec les possibilités de travail d'un seul employé. La collaboratrice se rebiffe et envoie copie de sa lettre au préposé et au substitut.

Dans un entretien du 6 mai 1996 avec le chef incriminé et le préposé, M. Genoud dit qu'elle a de la chance d'avoir un bon chef. Sa lettre pourrait lui valoir une sanction. Son supérieur, lui, a bien compris que l'Office n'a pas besoin de gens compétents, qu'il faut travailler vite et faux pour absorber le retard. Le préposé se réserve de prendre des mesures si M^{me} X continue à travailler juste plutôt que vite.

Il se demande si elle n'est pas trop fragile physiquement et psychologiquement, s'il ne devrait pas demander une expertise au médecin-conseil de l'Etat ? A moins que M^{me} X ne pense donner son congé si elle convient de sa fragilité ?

Ne devrait-elle pas chercher une autre place qui lui laisserait le temps de se vernir les ongles et de se maquiller tranquillement ?

Il convient ne pas pouvoir contraindre la collaboratrice à faire plus d'heures supplémentaires que son chef, mais autant. Si elle ne le fait pas, il la liquidera.

Formellement, M. Genoud n'a pas d'éléments pour la licencier, mais il s'arrangera. Le département est d'accord, uniquement dans les OPF, de licencier les gens souvent absents pour maladie ou qui n'effectuent que les heures de travail statutaires.

Sur quoi, le préposé a jeté la lettre à la poubelle en rappelant à la collaboratrice qu'elle n'est qu'une petite employée et qu'elle n'a que le droit d'obéir, non de relever les erreurs de son chef ou de l'entretenir des conséquences. Cela lui appartient à lui exclusivement. Il ajoute qu'elle devrait se chercher une place ailleurs, que personne ne veut d'elle à l'Office.

Sur l'intervention du syndicat de la travailleuse, le préposé contestera avoir entretenu la collaboratrice de son « avenir professionnel » pour considérer l'avoir uniquement « rappelée à ses devoirs ». Il confirme qu'elle est libre de changer de poste et confirme les méthodes du supérieur.

Après avoir encore tenté de « coincer » la collaboratrice en exigeant des statistiques journalières de travail partiales, le préposé et le chef en cause diluent la pression. Des fiches de travail alternatives rédigées par le syndicat bloquent l'appréciation défavorable qui aurait pu être bâtie contre l'employée.

Une troisième femme enfin, cadre, a été accablée de marques de dénigrement de la part de M. Genoud dès évidence de sa grossesse (« C'est vos hormones qui vous montent à la tête ? », « Alors, c'est le stress puerpéral qui vous bloque ? », « C'est pas une maternité ici ») et fait l'objet d'ordres et de contre-ordres de travail arbitraires qui n'avaient d'autre but que de la faire « craquer », le préposé étant allergique à la perspective d'avoir dans son entourage une femme risquant d'accoucher d'une minute à l'autre.

Situation à Rhône-Arve

Les auditions ont donné l'occasion à des collaborateurs d'évoquer un régime de terreur, installé parmi le personnel d'exécution, qui tranche avec la liberté et le bien-être affirmé par les cadres supérieurs. Si un collaborateur posait des questions sur un dossier qu'il traitait et qui était parti chez son supérieur ou s'il cherchait à quitter son service, il pouvait, selon son statut, être relégué à des tâches de rebut, déplacé ou licencié. Parfois, les collaborateurs pouvaient se rendre compte qu'une procédure était en fait partie chez ATAG, les honoraires étaient énoncés par téléphone et sans facture écrite.

Parfois le travail sortait parce qu'un collaborateur était incapable d'effectuer les tâches faisant partie de ses attributions théoriques.

D'autres fois, des cadres confiaient à la fiduciaire des tâches qu'ils auraient été intellectuellement qualifiés de remplir, mais qui leur cassaient les pieds.

Un auditionné a remis à la sous-commission les éléments de preuve d'une collaboratrice qui, vu ses qualités, allait être « épaulée » au long cours par un « ancien » de l'OPF engagé par la fiduciaire, M. Guy Barboni.

La sous-commission s'est encore vue présenter un listing des heures supplémentaires du personnel d'Arve-Lac. Les cadres supérieurs atteignaient pratiquement le maximum d'heures supplémentaires sujettes à indemnisation. Mais en même temps, tout en indiquant qu'ils partaient faire du bateau, ces cadres précisaient à leurs subalternes qu'ils étaient donc en mission à l'extérieur.

L'organisation du travail ou les interventions des cadres faisait qu'un collaborateur n'arrivait jamais à avoir une vue d'ensemble sur le traitement d'un dossier. A deux endroits particuliers, les ventes et la caisse, il n'y avait que du personnel non-permanent en rotation. Aux ventes, les tâcherons n'étaient pas issus du circuit passant par une agence temporaire. Leurs mécanismes salariaux n'étaient pas non plus de la même veine. Ce service a des liens directs avec le préposé.

4.4 Consultation de dossiers à l'Office du personnel de l'Etat (février et octobre 2000)

La sous-commission a été reçue par M. Patrick Pettmann.

Elle a consulté deux dossiers :

- Le dossier afférent à la désignation des trois préposés à la partition des Offices (première consultation).
- Le dossier afférent à la fin des rapports de service de M. Patrice Genoud (première et deuxième consultation).

Dossier afférent à la désignation des trois préposés à la partition des Offices

L'Office du personnel de l'Etat a fait venir ce dossier du DJPT. Certaines candidatures étaient complètes, d'autres ne comportaient que les feuilles d'évaluation finale.

A la suite de l'appel d'offre paru pour la désignation de trois préposés et six substituts, 69 personnes ont répondu, à la fin de l'année 1992.

Pour ces postes, les candidats devaient justifier de l'obtention du brevet d'avocat, d'une licence ou d'une expérience jugée équivalente.

Trois personnes ont noté les postulants en deux sélections. Le préposé en fonction, le chef du personnel du DJPT et le secrétaire général de ce même département.

A l'issue de ces notations, un candidat extérieur remplissant toutes les conditions de l'annonce avait obtenu le plus de points. Il était suivi de deux candidats de l'intérieur, qui allaient effectivement devenir préposés.

La suite des documents montre que dans le cadre de la décision d'engagement, prise par la direction du DJPT et le chef du département, ce candidat extérieur a été évincé. Ceci a permis l'accession du troisième préposé, initialement pressenti comme substitut, venant de l'intérieur. L'un des substituts désigné dans la foulée a fait valoir ses droits à la retraite six mois plus tard.

La sous-commission n'a pas consulté la procédure qui a abouti au remplacement de ce substitut, ni celle qui a conduit le substitut de M. Patrice Genoud à lui succéder, suivi du directeur financier du DJPT comme substitut.

Dossier afférent à la fin des rapports de service de M. Patrice Genoud

Le dossier comporte une note manuscrite verte de septembre 1999 entre les conseillers d'Etat du DJPT et des Finances, évoquant l'ouverture d'une

enquête administrative à l'encontre de M. Patrice Genoud pour harcèlement. Ce motif n'est pas explicité en cette note, demeurée sans suite.

Au stade de cette première consultation, en février 2000, cette fourre comportait en outre une lettre d'offre de démission, sous condition d'indemnité, formulée par M. Patrice Genoud et une réaction de refus de ce procédé à la signature de M. Ramseyer.

M. Pettmann a expliqué aux deux députés qu'il existait effectivement une pratique immémoriale d'indemnisation pour les cadres de l'administration démissionnaires dans des circonstances d'ouverture d'enquête administrative.

Au lieu d'exposer le salaire de la personne concernée sans pouvoir la remplacer pendant toute l'enquête administrative, on lui versait en cas de démission une indemnité appliquant par analogie les principes de la suppression de poste. Il y a au moins un cas par an.

En l'occurrence, M. Pettmann avait confirmé au chef du DJPT l'existence de l'usage d'indemnisation susrelaté et contenu dans l'offre de M. Patrice Genoud de démissionner pour le 29 février 2000. M. Ramseyer s'était incliné.

Il n'y avait pas d'autre échange épistolaire à ce sujet.

A la deuxième consultation, le 23 octobre 2000, les deux commissaires ont pris connaissance d'un solde de documents. Outre des documents postérieurs à la visite de la sous-commission au mois de février, il y avait des pièces importantes datées de novembre et décembre 1999, dont M. Pettmann pense qu'elles se trouvaient chez la juriste à la première consultation.

Ainsi figure une lettre d'acceptation de démission de M. Ramseyer, datée de décembre 1999 et estampillée «codifiée avril 2000», un arrêté du Conseil d'Etat acceptant la démission du 22 décembre 1999 et deux certificats de travail. Le premier de ces certificats concerne la période de 1990 à 1994 où M. Patrice Genoud a travaillé au Département des finances, le second, celle de 1994 à 1999 pour ses fonctions de préposé.

Lesdits certificats font état de ses compétences professionnelles et de ses qualités au niveau des relations professionnelles.

Finalement, M. Genoud a été considéré démissionnaire de son poste au 29 avril 2000 et a perçu l'indemnité négociée susmentionnée d'une année de traitement.

4.5 Consultation de dossiers en l'Etude de M^e Olivier Wasmer, avocat

M^e Olivier Wasmer reçoit la sous-commission et commente tout d'abord pour les députés quelques dossiers où, nonobstant des recharges et des décisions de l'Autorité de surveillance, les choses n'ont pas suivi un cours conforme à celui prévu dans la LP:

Ainsi quelques premiers cas immobiliers traités (non-traités ?) à Arve-Lac :

Le premier dossier comporte une astreinte à fixer la date d'une vente immobilière qui est datée de... 1991.

Le deuxième cas est, lors de la consultation, chez un juriste du même Office qui n'a toujours pas appointé une vente immobilière attendue depuis 1993. Dans cette affaire, M^e Wasmer a le sentiment que le collaborateur ne sait pas ce qu'il a à faire dans ce dossier, qu'il ne maîtrise pas les procédures. Il évoque par comparaison ses contacts avec l'OPF en Valais, où dans les 48 heures de la réquisition de vente, cette dernière est fixée et l'annonce correspondante publiée dans la même semaine, en application de la même loi fédérale.

Dans le troisième cas, après une faillite prononcée par le Tribunal en 1998, le restaurateur failli continue à exploiter son commerce pour avoir été laissé sur place par l'OPF, alors même qu'il ne paie pas le loyer théoriquement fixé par l'Office pour l'occupation « provisoire » des lieux.

Dans la quatrième situation commentée, les commissaires prennent connaissance d'une décision de 1992 convertissant un séquestre en saisie définitive. Huit ans plus tard, l'attribution des biens (bijoux et actions) et leur vente n'a toujours pas eu lieu. M^e Wasmer devra mettre en œuvre la garantie de l'Etat pour la disparition des biens que l'OPF aura laissé échapper à sa garde légale.

Dans le cinquième cas commenté, ressortant également d'Arve-Lac, M^e Wasmer montre une plainte qu'il a dû formuler pour que l'instruction d'une procédure soit tout de même close avant atteinte du délai de prescription.

Dans les dossiers consultés par les commissaires, il est constaté que sauf dans de rares exceptions, les OPF ne répondent pas aux sommations ou doléances de l'avocat. Dans deux cas, après plainte à l'Autorité de surveillance, l'envoi d'un formulaire semble indiquer un mouvement de l'OPF dans le traitement de ces dossiers. Dans les autres, même après décision de l'Autorité de surveillance et recharges de M^e Wasmer, il n'est pas procédé.

5. Appréciations de la Commission de contrôle de gestion

M 1300

Avec l'adjudication du marché des intérimaires des OPF à Interpel dès 1994, la Commission de contrôle de gestion considère qu'elle est confrontée à un cas de trafic d'influence, c'est-à-dire l'abus d'une position, ou de l'influence sur une décision, générateur d'un avantage indu. (« copinage », « patronage », « parrainage »...). Le choix effectué par les OPF résulte en effet du lien personnel préexistant entre le préposé Genoud et le patron d'Interpel et non du caractère avantageux de l'offre de M. Bourquin ou d'autres propriétés particulières de l'agence.

La favoritisation injustifiée d'Interpel est intervenue au préjudice de l'Etat et des travailleurs. Les conditions étaient plus onéreuses pour les deniers publics et la part employeur (au moins) de la sécurité sociale des intérimaires est en souffrance.

Ce constat émis en préalable sur la personne de l'un des trois préposés et de son co-contractant ne signifie pas que la commission tiendrait MM. Genoud et Bourquin comme seuls responsables du marché. Ce dysfonctionnement, pris isolément ou avec d'autres, résulte d'un ensemble de phénomènes dans lesquels les responsabilités sont multiples et partagées :

En ce qui concerne M. Philippe Bourquin, la commission retient n'avoir rien à lui reprocher dans le contexte de la conclusion de sa collaboration avec les OPF. Une partie des commissaires, par contre, relève à l'encontre de ce dernier qu'il n'a pas géré à satisfaction les intérêts des intérimaires des OPF. En n'acquittant pas son dû d'employeur juridique des travailleurs des OPF, alors qu'il percevait, payés rubis sur l'ongle, les salaires majorés des charges sociales et d'une commission, M. Philippe Bourquin s'est exposé à cette critique; sous cet angle, le marché paraît effectivement avoir été plus intéressant pour lui que pour ses salariés.

Sur le versant étatique, en revanche, l'objet de la motion 1300 révèle plus que le trafic d'influence. La commission dénonce la palette fournie des pratiques totalement illégales des OPF, de l'engagement des intérimaires à l'artifice comptable masquant le paiement des salaires :

En ce qui concerne le rôle de M. Patrice Genoud, préposé, la commission constate qu'il est à l'origine de la situation critiquée en la motion 1300, mais non du déficit de personnel qui l'a motivée. Les députés le voient aujourd'hui visé par le département comme un « fusible ».

Il est vrai que c'est de la seule initiative du patron d'Arve-Lac, installé depuis à peine trois mois en ses fonctions, qu'est née la pratique de « l'employeur de paille » dans les OPF.

Elle fait échapper totalement un volant important de personnel à la visibilité du Grand Conseil, de la Direction des finances et de l'Office du personnel de l'Etat. (Par comparaison, les pratiques d'occupation temporaire et de recensement des postes d'auxiliaires paraissent lumineuses dans leur manque de clarté !)

Etoffant en volume de personnel tous les secteurs des OPF, la pratique n'a qu'un lointain rapport avec le recours classique des masses en faillite aux mandataires qui évoluent hors des OPF pour des services ponctuels (experts, serruriers, déménageurs...), ou avec celle de l'engagement de notificateurs.

Il est également clair que le collaborateur dont il s'agit a recouru à cette formule six mois avant d'évoquer son idée en conseil de direction du DJPT et de monter un simulacre d'appel d'offres dont l'issue était d'ores et déjà acquise. Il ne paraît pas, à ce stade, avoir disposé de l'aval de qui que ce soit.

Pour le surplus, les témoignages et dossiers de collaborateurs d'Arve-Lac sont suffisamment éloquents pour que la commission considère que ce cadre n'a pas côtoyé, instruit, épaulé et dirigé son personnel comme il l'aurait dû.

Dans le domaine plus large de la gestion de l'Office, la commission n'a pas été nantie d'éléments selon lesquels M. Patrice Genoud, ou un autre préposé, aurait, dès sa nomination, élaboré un plan de redressement de son service ou engagé quelque démarche décisive pour dépasser le refus de dotation du département.

Il semble s'être limité à s'affranchir des contraintes de la loi sur la gestion administrative de l'Etat, à participer à des consultations sur une nouvelle informatique « maison » et à surveiller les statistiques de façon à moins indisposer l'Autorité de surveillance.

Compte tenu du but à atteindre – le fonctionnement des OPF conformément à la LP – les améliorations qualitatives de cinq ans de présence pourraient paraître insuffisantes.

Les deux autres préposés, selon procès-verbal de la séance de direction du 26 janvier 1995, ont proposé avec leur collègue et le chef du personnel du DJPT le système d'embauche et d'imputation comptable des collaborateurs précédemment occupés par les OPF.

Pour avoir reçu, selon courrier-type de M. Patrice Genoud, copie des offres d'agences autres que celle d'Interpel, les deux préposés étaient en mesure de

constater que l'offre de M. Bourquin n'était pas celle du meilleur rapport qualité-prix pour le service d'outsourcing envisagé.

Ils n'en sont pas moins entrés dans le mécanisme de « renvoi d'ascenseur » de M. Patrice Genoud en faveur du patron d'Interpel.

Comme les poursuites contre M. Bourquin étaient traitées à l'Office Arve-Lac, on ne peut pas penser que la qualité de communication entre préposés ait permis à MM. Roulin et Notzli de s'intéresser aux ennuis de leur fournisseur de services avant le dépôt de la motion 1300.

Le chef du personnel du DJPT et le directeur financier en poste en 1994 – 1995 partagent également avec les préposés la responsabilité des procédés illégaux objet de la motion 1300.

Appelés une première fois le 24 novembre 1994 à donner leur avis sur « l'idée » de M. Patrice Genoud à un conseiller d'Etat fraîchement émoulu, venant du secteur privé, ces deux serviteurs de l'Etat ont été frappés d'amnésie – la commission ne pouvant envisager qu'il s'agisse d'incurie – en affirmant l'un et l'autre que le procédé ne posait pas de problème.

Le premier cité, fonctionnaire chevronné, n'a pas actualisé la teneur des directives de l'Office du personnel de l'Etat sur les conditions de recours à des intérimaires, ni eu présentes à l'esprit les catégories statutaires du personnel de l'Etat ou les procédures d'engagement d'auxiliaires.

Le second n'a pas fait le lien entre la déduction du salaire de l'intérimaire « renseignements » sur les émoluments et les incombances résultant de la loi sur la gestion administrative de l'Etat.

Ces hauts fonctionnaires ne se sont pas exprimés différemment lors de la décision de janvier 1995, qui a érigé de tels procédés en système.

Tous deux ont depuis lors accédé à d'autres et plus enviables positions que celles des intérimaires, toujours au sein de l'Etat de Genève.

Quant aux autres piliers de la direction du département présents aux séances indiquées, il n'y a pas de trace qu'ils se soient manifestés du tout. Ces mêmes personnes avaient pourtant suivi l'année précédente, avec le précédent chef de département, l'engagement régulier et rendu visible au Grand Conseil d'auxiliaires des OPF pour les cellules immobilières.

La commission doit enfin évoquer le rôle des autorités supérieures des OPF :

Dans cette affaire, M. Gérard Ramseyer manifeste s'être désintéressé des besoins réels qualitatifs et quantitatifs de personnel des OPF pour privilégier l'approche cosmétique.

Les préposés pouvaient bien faire comme ils voulaient avec une main-d'œuvre précaire, pour autant qu'il ne doive pas, lui, relayer publiquement une augmentation d'effectifs ou un dépassement dans les rubriques des ressources humaines. Il faisait partie d'un gouvernement qui défendait haut et fort la baisse linéaire des effectifs de la fonction publique. Ce qui n'était pas visible n'existait pas.

Le chef du DJPT entendait également que le travail des OPF puisse être présenté sous une apparence qui lui permette de tempérer les critiques des milieux dont il était prêt à faire cas : les banques, l'Autorité de surveillance et les polices, qui l'intéressaient bien plus que les OPF.

Le volume des émoluments – qui sont pour partie fonction de la valeur litigieuse, pour partie fonction des tarifs et du nombre de cas taxés – a occupé le devant de la scène avec les indicateurs des retards, indicateurs qui ne rendent que faiblement compte du nombre de cas traités et aucun compte de ceux traités correctement.

Il n'en va pas autrement aujourd'hui, où le chef du département pense avoir liquidé avec une bénignité de façade le problème OPF et sollicite l'onction pour avoir démissionné la tête qui dépassait et inscrit aux comptes de l'Etat les traitements des intérimaires.

Mais le chef du DJPT, outre qu'il est le responsable politique des OPF, est aussi, à Genève, selon la jurisprudence (SJ 1985, page 96) l'autorité supérieure et disciplinaire de ces hauts fonctionnaires, pour le contenu de leur activité qui n'est pas un cas d'application directe de la LP.

C'est par exemple à ce titre que M. Gérard Ramseyer aurait pu intervenir dans la situation décrite par la motion 1300 (s'il n'avait ratifié les procédés illégaux qui sont révélés aujourd'hui), qu'il aurait pu ordonner de redresser les multiples irrégularités soulignées par l'ICF dès les comptes 1995, enjoindre au préposé Genoud de prendre les mesures « de réorganisation, de surveillance, d'encadrement et d'appui » de son personnel dont l'Autorité de surveillance lui communiquait le défaut ou réprimer les procédés de mobbing portés à sa connaissance.

En ne sollicitant pas, auprès du Conseil d'Etat et du Parlement, le transfert ou l'engagement des forces permanentes et non-permanentes nécessaires aux OPF pour accomplir les tâches à eux imposées par la LP, le chef du DJPT a

ainsi une seconde fois engagé sa responsabilité légale aux côtés de sa responsabilité politique.

Le Conseil d'Etat, dans ses compositions précédentes et actuelles, participe également à la responsabilité collective des autorités supérieures des OPF dans la situation décrite par la motion.

Ne s'est-il pas doté de moyens tout à fait insuffisants pour faire appliquer l'ambitieuse D 1 05 ? Le Département des finances n'a-t-il pas eu, mieux que la commission, l'occasion de se poser cette question ?

Depuis bientôt dix ans, l'observation de la loi sur la gestion administrative de l'Etat est à la discrétion de l'Exécutif. Aucun dispositif n'en assure le respect.

L'Inspection cantonale des finances n'y peut mais, toute indépendante qu'elle se dise; elle doit obtenir la collaboration des conseillers d'Etat s'il lui importe d'être suivie.

Il n'en a pas été autrement jusqu'à présent de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion.

Certes, l'administration n'est plus tout à fait ce sanctuaire inviolable où le parlementaire n'avait aucune entrée, mais les mécanismes d'opacité et d'immobilisme fonctionnent toujours, avec à un mélange de réticence et de zèle lent des serviteurs de l'Etat appelés à s'expliquer, sans doute confortés par l'hypocrisie latente du comportement des membres de l'Exécutif.

En l'occurrence, le premier rapport de 1996 de l'ICF, sur le mode particulier de déduction des salaires d'intérimaires des OPF et un nombre important d'autres procédés illégaux, n'a pas plus bouleversé le conseiller d'Etat chargé des finances que celui en charge du DJPT.

L'Office du personnel de l'Etat, selon M^{me} Calmy-Rey, a quant à lui reçu le rapport en 1998; il n'a pas pour cela été prétendu que le ou la conseiller(e) d'Etat de tutelle de cet Office serait intervenu(e) à un moment ou un autre auprès de son homologue du DJPT pour qu'il redresse la situation.

La commission ne peut dès lors que regretter que le Département des finances – qui répond pour le gouvernement du budget comme des comptes – n'ait pas pu ou voulu exercer l'action transversale de surveillance que l'on était en droit d'attendre de lui pour l'application des normes concernant le personnel intérimaire ou celles applicables à la gestion des services.

Quant à la décision du Conseil d'Etat de juin 1999, qui autorise le paiement d'honoraires par le DJPT sur une réserve « injustifiée » des OPF, plutôt que

par le compte régulier de charges... ce n'est pas une faille, mais un gouffre exemplaire du Conseil d'Etat à l'application de la D 1 05.

En ce qui concerne l'aspect « personnel » mis en lumière par la motion 1300, le gouvernement, dans ses arbitrages de variation des effectifs, avant comme après le dépôt de la motion 1300, ne considère pas les besoins des OPF.

Après le milieu des années nonante, ces services n'ont connu qu'une réduction du personnel fixe à eux alloué, tandis que leur activité explosait.

Depuis l'instruction de la présente affaire, l'exécutif s'accommode avec la même constance de la situation ces trois services au DJPT, qui continuent de fonctionner avec quasiment 30 % de non-permanents, dont certains travaillent en ces lieux depuis cinq ans.

Aucune mesure de fond, à connaissance de la commission, n'est à l'examen du Conseil d'Etat sous l'angle de la dotation en personnel des OPF.

C'est la raison pour laquelle, aux yeux de la commission, le Conseil d'Etat a concouru et concourt à entretenir la situation inadmissible dans laquelle se meuvent les Offices.

L'Autorité de surveillance, pour les reflets d'existence que la commission en a eu, n'exerce pas dans toute leur étendue les facultés qu'elle sait être les siennes et partage ainsi avec l'Exécutif la responsabilité qui concerne la sous-dotation en personnel des OPF.

Après un signalement du nombre élevé des plaintes à l'Autorité fédérale de surveillance en 1991 – évocation de mémoire de l'ancien préposé – il n'y a pas trace d'une quelconque intervention de la Cour pour que les OPF obtiennent les moyens dont ils ont besoin pour appliquer la LP.

A peine, dans sa correspondance du 5 janvier 2000 à un substitut d'Arve-Lac, le magistrat signataire se souvient-il qu'il peut rappeler à l'ordre le Conseil d'Etat sur ses responsabilités et évoque une éventuelle communication au Tribunal fédéral si les OPF n'obtiennent pas de personnel.

On est loin de la mise en œuvre des pouvoirs étendus évoqués par M^e Dominik Gasser pour illustrer le contenu de la notion fédérale de cette fonction !

Cette section de la Cour est aujourd'hui une Autorité de surveillance des OPF qui réduit volontairement ses attributions à celles d'une autorité de recours et dont le taux de rejet des plaintes (80 %) interpelle la commission.

Ce phénomène est d'autant plus regrettable que la juridiction, en 1996 déjà, tenait un large pan de l'analyse des problèmes des OPF que la Commission de contrôle de gestion a dans sa mire aujourd'hui. Récipiendaire de pouvoirs d'autorité, la Cour était bien armée pour ordonner des mesures et initier des procédures de remède au désintérêt du Conseil d'Etat.

Elle paraît avoir privilégié la mollesse qui lui permettait de garder empreintes de courtoisie les inéluctables relations à entretenir avec les préposés et la direction du département.

Pour le surplus, la commission n'a pas de signes que l'Autorité de surveillance ait eu connaissance des accommodements comptables liés à la présence des intérimaires. Bien au contraire.

Les députés sont convaincus que la distance cultivée entre la Cour et les OPF (ces derniers n'ont même pas consulté l'Autorité de surveillance pour la partition des Offices, le projet informatique et l'expérience NPM) a peut-être épargné à la juridiction d'être mêlée à cette manœuvre.

OPF 41

Sans consacrer à OPF 41 de longs développements supplémentaires, la Commission de contrôle de gestion ne se déclare pas favorable, en l'état, à l'autonomisation des Offices.

A l'heure du dépôt du présent rapport, malgré les lénifiants propos du conseiller d'Etat Ramseyer, la commission ne dispose que du cahier « Information à la Commission de contrôle de gestion » de janvier 2000, à l'exclusion du projet et du rapport intermédiaire original promis par ce magistrat.

Elle constate néanmoins, sur la base de déterminations antérieures des préposés, que la volonté d'autonomisation des Offices, après l'audit, était une volonté de s'affranchir des règles de l'Etat en matière de statut du personnel et de gestion des ressources financières, plutôt qu'une revendication de plus de liberté d'action.

Les faits objets de la motion 1300 parlent de telles libertés, que ces services se sont décernées de façon anticipée, de libertés dont les OPF ne disposaient pas, mais qu'ils ont prises.

Ils évoquent l'absence de tout scrupule des préposés et de la tête du DJPT à courber la fluette transparence instituée par la D 1 05 pour que les « affaires » se fassent sans regard parlementaire.

Ils parlent de procédés de favoritisme induit qui, pour n'être pas (encore) pénaux en terre d'Helvétie, sont aussi dans le collimateur des luttes anti-corruption, au plan international comme au plan suisse.

Les préposés, pourtant, avaient le choix de se battre pour leurs services en faisant appel au Conseil d'Etat s'ils n'étaient écoutés en leur département, d'en appeler à l'intervention de l'Autorité de surveillance, cantonale et fédérale. Ils avaient le choix, si néanmoins ils n'avaient obtenu que ces faux intérimaires, de les confier à une agence présentant de meilleures garanties et de meilleurs tarifs qu'Interpel.

Compte tenu, par ailleurs, d'autres « libertés » examinées par la commission, ces mésusages répétés de l'autonomie ne permettent pas de conclure que les OPF peuvent être émancipés davantage sans risque de nouveaux dérapages, dans la situation de marasme qui est la leur à bien des égards.

Critique de la politique d'attribution de mandats d'audit et de conseil à ATAG

M. Gérard Ramseyer a appelé la Commission de contrôle de gestion à formaliser l'expression de ses doutes, si elle en avait, sur le travail relatif aux OPF qui avait été effectué par ATAG.

A titre préliminaire, il sera indiqué que la question est ainsi mal posée. Les députés n'ont pas inspecté les OPF. Ils n'ont pas forcément des qualifications professionnelles correspondant à celles des auditeurs d'ATAG, ERNST et YOUNG, ni reçu l'ensemble des documents qui rendraient compte des mandats successifs dont il est question. Ils estiment donc ne pas être en mesure de se prononcer de façon fondée sur ce travail.

Par ailleurs, la commission n'entend pas revenir ici une nouvelle fois sur l'affaire de la liste des casseroles de la BCG, qui ne lui appartient pas.

En revanche, elle dira sur quelles bases elle estime la politique du département inopportune à poursuivre.

a) Inopportunité en regard du principe éthique IFAC de l'indépendance

Selon le code IFAC (International federation of accountants), qui s'adresse aux réviseurs statutaires de comptes, afin de prévenir tout conflit d'intérêt qui pourrait mettre en péril la haute qualité que le public peut exiger d'un auditeur, celui-ci doit notamment être libre de tout conflit d'intérêt. Il doit, outre son

objectivité, garantir son indépendance (point 3.1332 du manuel suisse de l'auditeur).

Cette dernière est assurée en évitant notamment :

- des activités par ailleurs incompatibles avec le mandat (par exemple prestations de travail pouvant revêtir le caractère de gestion) ;
- des liens familiaux ou personnels entre auditeur et audité ;
- de gros risques d'intérêts par accumulation d'honoraires ou d'intéressement aux honoraires ;
- des rapports de longue durée de collaborateurs de la société d'audit avec le client (dans la même fonction), si ce fait risque de nuire à l'intégrité et à l'objectivité des auditeurs.

Les mandats OP 97, NPM et OP 41 ne sont pas formellement des mandats d'audit, mais de conseil.

Néanmoins, la commission considère que ce type de mandat devrait également satisfaire aux règles de rigueur susmentionnées et constate qu'en l'occurrence le recours à ATAG s'est fait dans des conditions qui ne garantissaient pas l'indépendance de ses conseils :

1) Par voie de presse, M. Guy Barboni, ancien collaborateur des OPF et chargé de responsabilités dans différents mandats, a convenu effectuer des travaux courants de l'OPF de Carouge. Son propos rejoint des témoignages de collaborateurs à la sous-commission, qui évoquaient la confection en nombre, et contre honoraires, d'états de collocation ou d'inventaires par l'employé d'ATAG.

Cette activité était à tout le moins propre à mettre en péril l'appréciation d'auditeur ou de conseiller de cet « ancien » des OPF, en particulier dans des contextes tels ceux de l'expérience NPM de Rhône-Arve.

2) Il n'y a pas de doute que M. Dominique Grosbéty, au moins, entretient des liens personnels avec les deux préposés qui demeurent parmi ceux qu'il avait contribué à désigner en 1993 et qui avaient été choisis à l'interne. Il connaît également nombre d'autres collaborateurs du terrain, pour avoir également été leur préposé pendant six ans.

S'agissant des premiers cités, la commission rappelle que les préposés actuels doivent d'autant plus leur désignation qu'elle a eu lieu par éviction du meilleur concurrent, issu de l'extérieur.

Elle considère que ces relations personnelles, issues d'une fréquentation professionnelle antérieure d'une certaine durée des audités, peut

potentiellement déterminer tant les dires et les comportements des employés actuels des OPF, qu'influencer la détermination de mandataire de M. Dominique Grosbéty.

3) Compte tenu des données chiffrées dont elle a disposées, la commission constate le cumul permanent et exclusif de paiements d'honoraires significatifs à ATAG par les OPF, à raison des mandats successifs à remplir par MM. Grosbéty et Barboni et, ce sans compter les « petits travaux » au long cours pour l'OPF de Carouge.

La ventilation de ces honoraires, à l'interne d'ATAG, n'intéresse pas la commission ; cette dernière craint toutefois un possible danger d'intérêt à ces mandats.

4) En ce qui concerne la longue durée des mandats, elle a commencé, pour la personne d'auditeur de M. Grosbéty, dans les années 80, pour n'être suspendue que les six ans de ses fonctions de préposé. Il s'agirait donc plus d'une permanence de mandat. Les pointages de comptabilité effectués par l'ICF ne font pas état d'autres mandataires, hormis pour l'audit sur décision du Conseil d'Etat.

Là aussi, et sans que cela n'entache en rien les qualités professionnelles de l'ancien préposé des OPF – qualités que la commission a eu l'occasion d'apprécier – les députés considèrent la durée de mandat excessive.

En conclusion, la commission considère la poursuite d'attribution de mandats à ATAG inopportune.

b) Inopportunité en regard des procédures GATT / OMC

C'est à la même séance du Conseil d'Etat que le gouvernement a tout à la fois décidé du mandat OPF 41 (devisé à 520 000.– F) à ATAG et adopté le règlement d'application des accords GATT/OMC/AIMP.

Les mandats attribués de gré à gré ne doivent pas dépasser 100 000 F.

Or, l'annexe 4 déposée par la Suisse comporte, parmi les marchés soumis, aussi bien les services comptables, d'audit et d'informatique que les activités de conseil en gestion et services connexes (pièce n° 16).

La commission ne peut donc que regretter les circonstances dans lesquelles la fiduciaire susmentionnée a été commise encore une fois à l'accompagnement des OPF.

Elle entend que le DJPT et les autres départements appliquent à l'avenir sans réticence les règles de transparence des marchés, autant que les valeurs-seuils, dans les mandats de ce genre, qui ne posent guère de problèmes.

On ne voit pas comment cette itération pourrait favoriser à priori la compétence d'expérience d'un ancien préposé ou d'un ancien collaborateur, en regard d'autres formes de savoir.

Ainsi, la commission espère voir la question posée par M. le conseiller d'Etat Ramseyer devenir naturellement sans objet.

Dans un souci de transparence comptable, elle recommande encore que les réserves résiduelles, dont celles remontant à l'ère de l'ancien préposé, soient dissoutes par les OPF et que ces rubriques ne puissent plus servir à payer en douce, hors le compte de charges du département, les honoraires d'ATAG ou de tout autre et futur mandataire régulièrement désigné au chevet des OPF.

6. Suite des travaux de la commission

En deuxième étape de la motion 1300, la Commission de contrôle de gestion proposera au Grand Conseil des mesures susceptibles de redresser les errements relevés dans ce rapport intermédiaire.

D'entrée de cause, des députés ont relevé l'impossibilité pour la Commission de contrôle de gestion de se substituer au Conseil d'Etat dans ses prérogatives d'employeur, ce dont on ne peut que convenir. La commission compte d'ailleurs bien que le Conseil d'Etat ne reste pas une nouvelle fois les bras ballants devant la situation décrite.

En revanche, la commission ne pourra faire l'économie de réviser l'organisation qui chapeaute aujourd'hui les OPF et qui est totalement insatisfaisante. Elle proposera également des modifications du contrôle financier transversal et de la définition des tâches de l'ICF, ainsi que des mesures permettant aux OPF de se réapproprier du personnel, dont ils ont tant besoin.

Sur d'autres aspects de réforme, la commission attend encore le résultat de compléments à ses investigations et l'approbation du rapport afférent à la pétition 1176.

7. Conclusions

La Commission de contrôle de gestion vous recommande à l'unanimité moins une abstention (R), Mesdames et Messieurs les députés, de prendre

acte du présent rapport intermédiaire et de l'adresser au Conseil d'Etat pour prise de mesures.

