

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°140

OCTOBRE 2018

AUDIT DE CONFORMITÉ ET DE GESTION

**SECTEUR JURIDIQUE DU SERVICE DE POLICE DU COMMERCE ET
DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR (PCTN)**

ÉTAT DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

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

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

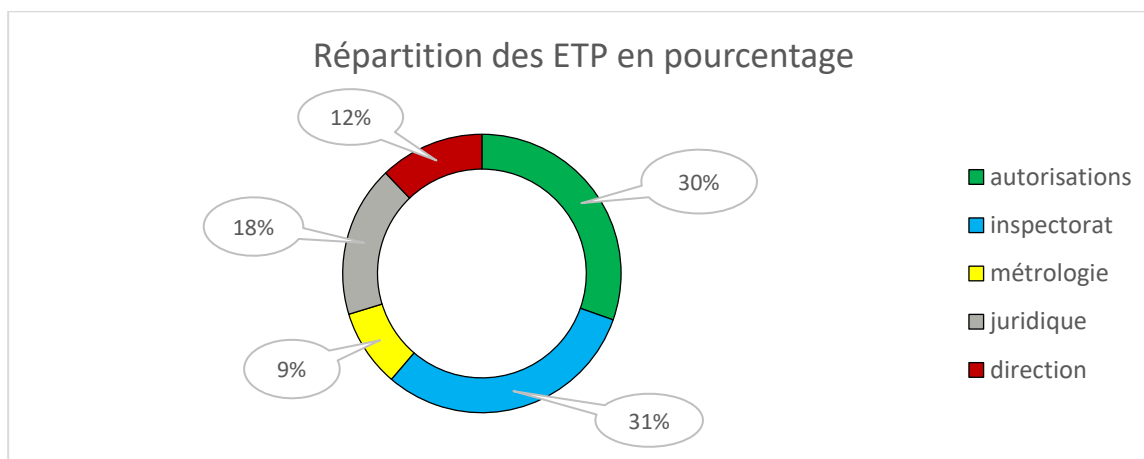
SYNTHÈSE

La police du commerce et de la lutte contre le travail au noir (PCTN)

La police du commerce et de la lutte contre le travail au noir (ci-après la PCTN), rattachée à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), supervise les activités du commerce du canton de Genève. Elle octroie des autorisations d'exercer, notamment dans le domaine de la restauration, de l'hôtellerie et du transport, effectue des contrôles des activités et, le cas échéant, prononce des sanctions.

Elle est dotée de 44.4 équivalents temps plein (ETP) au 1^{er} décembre 2017 qui travaillent pour quatre grands secteurs, chapeautés par une direction :

- les autorisations ;
- l'inspectorat ;
- la métrologie ;
- le juridique.



Un audit centré sur le secteur juridique de la PCTN

Le **secteur juridique** de la PCTN a pour tâche principale de prononcer des sanctions en cas d'infractions dûment constatées, telles que par exemple un défaut d'autorisation d'exploiter un restaurant. Compte tenu du volume et de l'importance des contrôles devant être effectués ainsi que du nécessaire respect du principe d'égalité de traitement se trouvant au cœur du processus de gestion des sanctions, cette activité présente de nombreux risques. La Cour avait déjà audité le secteur juridique dans son rapport sur le SCOM (devenu la PCTN)¹ de 2010 et, à l'issue de son dernier suivi de 2013, elle faisait état d'une situation toujours préoccupante en matière de suivi et de délai de traitement des dossiers d'infractions. La Cour a donc choisi d'ouvrir une mission d'audit axée sur la légalité et l'efficacité des prestations fournies par le secteur juridique de la PCTN.

Les activités du secteur juridique de la PCTN se concentrent principalement sur le respect des lois suivantes :

- loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) ;
- loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC) ;
- loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (LVEBA).

¹ <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2010-N-25-a-36.html>

Ses ressources ont fortement varié depuis le précédent audit effectué par la Cour en 2010, puisque le secteur juridique comptait à l'époque 2.6 ETP. Depuis cette période, les effectifs ont régulièrement progressé, avec néanmoins des périodes durant lesquelles le secteur a dû fonctionner avec des effectifs fortement réduits en raison de plusieurs congés maternité (1.6 ETP présents au printemps 2017). Au 1^{er} décembre 2017, le secteur juridique était doté de 7.8 équivalents temps plein (ETP) pour une masse salariale d'environ 1.1 million F.

De nombreuses lacunes organisationnelles

Huit ans après l'audit précédent de la Cour, force est de constater que le secteur juridique de la PCTN ne fonctionne toujours pas de manière satisfaisante. Les faiblesses identifiées par la Cour portent non seulement sur l'organisation du secteur lui-même, mais également sur la stratégie générale de la PCTN. En substance, la Cour relève les points suivants :

- Une **réflexion stratégique** quant à l'utilité même de certaines activités et tâches de la PCTN **n'a pas été menée de manière appropriée**, et ce malgré le fait que son secteur juridique accuse, depuis de nombreuses années, un retard très important dans le traitement des rapports d'infraction (893 dossiers non traités à fin 2017). Un système d'information obsolète et des échanges d'informations insatisfaisants, tant à l'interne qu'avec les partenaires externes, viennent compléter ce tableau d'une organisation décalée par rapport aux besoins en matière de prestations publiques et de risques pour la population.
- Le **traitement des infractions n'est pas efficient** (vérifications à double, absence de gestion électronique des données), est source d'erreurs multiples et ne permet pas d'assurer une égalité de traitement entre les administrés.
- Le secteur juridique de la PCTN souffre **d'une absence de pilotage**, aucun système adapté de mesure de sa performance n'ayant été mis en place, ce qui ne permet pas d'identifier les retards dans le traitement des dossiers, ni tout autre problème de gestion nécessitant la prise de mesures adéquates.
- La documentation minimale permettant de cadrer les activités ou processus (matrice des risques et des contrôles, par exemple) est insuffisante. En outre, **les faiblesses constatées en matière de contrôle** ne permettent pas d'identifier et de corriger les erreurs commises par le secteur juridique dans le traitement de certains dossiers.

Nécessité de mener des réformes stratégiques du secteur juridique et de la PCTN

Vu les constats de la Cour, cette dernière considère que des réformes stratégiques du secteur juridique et de la PCTN dans son ensemble doivent être entreprises en lieu et place de chercher simplement à en modifier les procédures, ajouter des contrôles ou encore engager des collaborateurs supplémentaires.

La Cour propose au département de l'emploi et de la santé (DES) de mettre en place un plan d'action en plusieurs phases. Dans un premier temps, il s'agira de prendre immédiatement, et à effectif constant, des mesures visant à résorber les retards dans le traitement des dossiers du secteur juridique et à améliorer la qualité des prestations fournies (réduction de la probabilité de commettre des erreurs et garantie d'égalité de traitement entre administrés). À moyen et long termes, il s'agira de mener une réflexion approfondie sur la mission même de la PCTN, ses objectifs et leurs conséquences en termes d'organisation de service. Les pistes de réflexion suivantes sont proposées au DES :

- simplification des processus internes actuels, à savoir :
 - mise en place de contrôles ciblés pour les inspecteurs se fondant sur une analyse des risques ;

- simplification de la procédure pour gérer les sanctions, notamment par la mise en place d'ordonnances pénales en lieu et place de la procédure actuelle ;
- révision des modalités d'analyse du préavis d'honorabilité ;
- modification des bases légales afin de mieux tenir compte des enjeux réels pour la population. Par exemple, la simplification des conditions nécessaires à l'octroi d'une autorisation, comme les exigences de formation pour gérer un restaurant ou la façon de se prononcer sur la garantie d'honorabilité ;
- optimisation de la coordination entre les différents acteurs cantonaux et communaux intervenant dans les établissements publics. Dans ce cadre, il s'agira d'examiner l'opportunité de fusionner la PCTN avec le service des affaires vétérinaires (SCAV).

Selon les axes de simplification et les priorités retenus par le DES, la mise en œuvre des recommandations précitées permettrait de diminuer, voire de supprimer certaines prestations de la PCTN et de réallouer les collaborateurs concernés à d'autres tâches. Les gains potentiels, tant financiers que qualitatifs par rapport aux prestations rendues aux citoyens, sont substantiels. À titre d'illustration, la réorganisation du service du commerce menée par le canton de Neuchâtel a abouti à une réduction des charges de personnel de 38%. Appliquée à la PCTN, une telle réduction de la masse salariale représenterait une économie annuelle de plus de 2 millions.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département de l'emploi et de la santé à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation. Les recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES.....	7
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT.....	8
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	10
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	12
3.1. Présentation, missions et prestations de la PCTN.....	12
3.2. Ressources humaines.....	13
3.3. Chiffres clés et données financières.....	14
3.4. Dispositions légales fédérales et cantonales.....	14
3.5. La loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD)....	16
3.6. La loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC).....	17
4. ANALYSE.....	19
4.1. Organisation du secteur juridique.....	19
4.1.1. Contexte.....	19
4.1.2. Constats.....	21
4.1.3. Risques découlant des constats.....	22
4.2. Gestion des infractions.....	23
4.2.1. Contexte.....	23
4.2.2. Constats.....	23
4.2.3. Risques découlant des constats.....	25
4.3. Mesures de la performance et reporting.....	26
4.3.1. Contexte.....	26
4.3.2. Constats.....	26
4.3.3. Risques découlant des constats.....	27
4.4. Système de contrôle interne (SCI).....	28
4.4.1. Contexte.....	28
4.4.2. Constats.....	28
4.4.3. Risques découlant des constats.....	29
5. Recommandations conclusives.....	30
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	35
7. DIVERS.....	37
7.1. Glossaire des risques.....	37
7.2. Remerciements.....	39

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

EGE	État de Genève
ETP	Équivalent temps plein
DDE	Droit d'être entendu
DES	Département de l'emploi et de la santé
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'État (D 1 05)
LRDBHD	Loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (I 2 22)
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État (D 1 09)
LTVTC	Loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (H 1 31)
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
PCTN	Police du commerce et de la lutte contre le travail au noir
SCAV	Service de la consommation et des affaires vétérinaires
SCI	Système de contrôle interne
SCOM	Service du commerce
SI	Système d'information

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Rattaché à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) le 1^{er} janvier 2015, le service de police du commerce et de la lutte contre le travail au noir (ci-après la PCTN) a pour mission générale de superviser l'ensemble des activités du commerce du canton de Genève. Il délivre ainsi des autorisations, mène des contrôles et prononce des sanctions. Il a été créé en janvier 2017 et est né de la fusion entre l'ex-service du commerce (SCOM) et celui de la lutte contre le travail au noir. Faisant initialement partie du département de la sécurité et de l'économie (DSE), la PCTN a été transférée au département de l'emploi et de la santé (DES) le 1^{er} juin 2018.

La PCTN comprend plusieurs secteurs, dont un secteur juridique chargé de surveiller l'application des dispositions légales fédérales et cantonales, en matière de commerce et de transport professionnel de personnes notamment. Une des tâches principales de ce secteur consiste à prononcer des sanctions en cas d'infractions dûment constatées, telles que par exemple un défaut d'autorisation d'exploiter un restaurant. Le secteur juridique de la PCTN émet également des préavis, notamment en matière d'honorabilité.

La Cour des comptes a choisi d'ouvrir une mission d'audit axée sur le secteur juridique de la PCTN en raison des risques identifiés dans son analyse de risques, tant au regard du volume et de l'importance des contrôles devant être effectués que du nécessaire respect du principe d'égalité de traitement se trouvant au cœur du processus de gestion des sanctions. Il convient de préciser que la Cour avait déjà audité l'activité du secteur juridique du SCOM (devenu PCTN) dans son rapport sur le SCOM publié le 30 septembre 2010². Or, à l'issue du dernier suivi effectué à fin juin 2013, il était apparu que la gestion des infractions était toujours problématique, la Cour faisant état d'une situation préoccupante en matière de suivi et de délai de traitement des dossiers d'infractions. Au vu de ces différents éléments, la Cour a donc estimé justifié d'effectuer une nouvelle mission de contrôle.

Cette dernière s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 40 al.1 LSurv). Quant au champ d'application des contrôles et des évaluations effectués par la Cour, il porte notamment sur l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services, ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance (art. 35 let.a LSurv).

Par lettre du 21 février 2017 adressée à M. Pierre Maudet, conseiller d'État en charge de l'ancien département de la sécurité et de l'économie (DSE), la Cour a ainsi communiqué sa décision d'entreprendre un audit de légalité et de gestion portant sur le secteur juridique de la PCTN. Faisant suite à une demande écrite du conseiller d'État et afin de tenir compte du manque de ressources découlant des congés « prématurité » et maternité de plusieurs personnes actives au sein du secteur juridique, la Cour a décidé d'attendre le début de l'année 2018 pour commencer ses travaux d'audit.

À la suite de l'ouverture de la mission, la Cour a reçu de nombreuses alertes concernant la PCTN en général, et son secteur juridique en particulier. Elle a tenu compte de ces dernières dès lors qu'elles rentraient dans le champ de la présente mission.

L'objet principal de l'audit est de s'assurer que les prestations rendues par le secteur juridique de la PCTN sont conformes à la réglementation, sous l'angle de la légalité, et réalisées de manière efficiente. Pour ce faire, la Cour a examiné en particulier l'organisation du secteur juridique et sa procédure de gestion des infractions.

² <http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/5896.pdf/Rapportsaudit/2010/20100930rapportno33.pdf?download=1>

La Cour a tenu compte des relations entre le secteur juridique de la PCTN et ses partenaires tant internes (secteur inspectat, secteur autorisations en particulier) qu'externes (police cantonale, polices municipales). Elle n'a en revanche pas inclus dans son analyse les éléments suivants :

- l'audit des autres secteurs et activités de la PCTN ;
- l'audit financier de la PCTN ;
- l'audit des applications informatiques de la PCTN.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a identifié un rapport d'audit de projet réalisé en juin 2016 par le service d'audit interne de l'État (SAI) concernant les systèmes d'information du service du commerce. Elle en a pris connaissance et tenu compte dans son analyse.

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

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés avec :

- le directeur de la PCTN ;
- le chef du secteur juridique de la PCTN ;
- plusieurs juristes du secteur juridique de la PCTN ;
- la secrétaire du secteur juridique de la PCTN ;
- la cheffe du secteur autorisations de la PCTN ;
- le chef du secteur inspectorat de la PCTN.

La Cour s'est également entretenue avec des représentants des entités suivantes :

- service de la police du commerce du canton de Fribourg ;
- service de la police du commerce du canton de Vaud ;
- service de la consommation et des affaires vétérinaires du canton de Neuchâtel.

En outre, elle a procédé par échantillonnage à des tests de détail et de contrôle concernant des sanctions prononcées en 2018 par le secteur juridique de la PCTN.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à **la recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi qu'elle a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de la proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

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

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de **la typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.1.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel les entités auditées indiquent le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Présentation, missions et prestations de la PCTN³

La police du commerce et de lutte contre le travail au noir (PCTN) a pour missions principales de **délivrer des autorisations, de contrôler et de faire appliquer les dispositions légales fédérales et cantonales** dans de nombreux secteurs d'activités, tels que le commerce de détail, l'hôtellerie, la restauration, la vente d'alcool, l'organisation d'évènements d'importance cantonale, le commerce itinérant, les ventes aux enchères, l'octroi de crédit à la consommation, le transport professionnel de personnes (voir le chapitre 3.3 pour le détail des bases légales). Il convient de préciser que les lois et règlements relatifs aux denrées alimentaires ne sont pas du ressort de la PCTN. Ces dernières sont en effet sous la responsabilité du service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) qui a pour mission de contrôler notamment des commerces et établissements publics sur d'autres points que la PCTN, tels que l'innocuité des denrées alimentaires et des objets usuels.

La PCTN organise également les examens nécessaires à l'obtention du diplôme attestant de l'aptitude à exploiter et gérer une entreprise soumise à la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) ainsi que ceux servant à certifier qu'un chauffeur de taxi ou de voiture de transport possède les connaissances et l'expérience nécessaires à l'exercice de la profession (LTVTC).

La PCTN est organisée en quatre grands secteurs : **les autorisations, l'inspection, la métrologie et le juridique.**

Le **secteur autorisations** délivre les autorisations nécessaires à l'exercice de nombreuses activités de commerce réglementées (voir chapitre 3.3). Il a également les tâches suivantes :

- garantir une égalité de traitement, une concurrence loyale et saine tout en protégeant les intérêts des consommateurs ;
- assurer une coordination avec les services de l'État ainsi que les partenaires publics ou privés impliqués dans les activités commerciales ;
- informer et orienter les usagers du commerce, mais aussi les professionnels concernés.

Le **secteur inspection** vérifie, sur l'ensemble du canton, le respect des législations cantonales et fédérales dont la PCTN a la charge. Les **inspecteurs du commerce** contrôlent régulièrement les établissements publics et les commerces dans des secteurs géographiques déterminés. À l'occasion de ces contrôles, ils vérifient la bonne application des lois, identifient les éventuelles infractions et en dressent un constat. Des mises en conformité peuvent être demandées ou des sanctions proposées selon la gravité de l'infraction constatée. Sur demande ou en collaboration avec d'autres services, le secteur inspection peut aussi mener des opérations de contrôles spécifiques, par exemple en lien avec une législation donnée, ou encore mener l'inspection d'une manifestation d'envergure. Les **inspecteurs du travail au noir** s'assurent quant à eux du respect de la législation fédérale en matière de lutte contre le travail au noir.

Le **secteur métrologie** contrôle et vérifie la conformité des instruments de mesure réglementés installés dans le canton. Il s'agit en particulier des balances de toutes sortes utilisées dans l'industrie ou la distribution pour la préparation de produits préemballés par exemple, ou dans le commerce de détail, lorsque le produit est vendu au poids. Le contrôle des compteurs et autres appareils de mesure comme les pompes à essence relève aussi des missions de surveillance du secteur.

Le **secteur juridique** surveille l'application des dispositions légales fédérales et cantonales en matière de commerce et de transport professionnel de personnes. Il assure l'encadrement juridique de toutes les

³ Site internet de l'État de Genève

activités du service et s'occupe de la gestion du contentieux. Il intervient à ce titre dans tous les aspects juridiques des dossiers relatifs aux activités réglementées. Il prononce des sanctions en cas d'infractions dûment constatées et représente le service devant les instances judiciaires.

Selon le budget 2018, les activités de la PCTN s'inscrivent dans le champ de la prestation L03.01 « Régulation du commerce » de la politique publique L « Economie⁴ ». Les indicateurs rattachés à cette prestation et concernant la PCTN sont les suivants :

- pourcentage des demandes relatives à la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) traités par la PCTN dans les 30 jours : objectif >= 40 % ;
- nombre annuel d'entreprises contrôlées dans le cadre de la loi sur le travail au noir : objectif de 450.

3.2. Ressources humaines

Afin de réaliser ses missions, la PCTN occupe 44 équivalents temps plein⁵ (ETP), dont quatre auxiliaires. La répartition de ces ETP au sein des différents secteurs est la suivante :

Secteur	Fonctions au sein du secteur	Nombre d'ETP (y compris auxiliaires)
Direction	- Directeur - Assistant de direction - Adjoint administratif - Gestionnaire RH - Comptable - Secrétaire	5.4
Autorisations	- Chef de secteur - Gestionnaire - Commis administratif - Assistant administratif	13.5
Inspectorat	- Chef de secteur - Inspecteur (commerce et travail au noir) - Secrétaire - Assistant administratif	13.7
Métrologie	- Chef de secteur - Vérificateur expert	4
Juridique	- Chef de secteur - Juriste - Secrétaire	7.8

44.4

⁴ Selon la nouvelle arborescence des politiques publiques et des programmes adoptée par le Conseil d'Etat le 20 juin 2018, les activités de la PCTN ont été rattachées au programme L02 « Surveillance du marché du travail et régulation du commerce ».

⁵ État au 1^{er} décembre 2017.

3.3. Chiffres clés et données financières

La Cour présente ci-après quelques chiffres clés relatifs à l'activité de la PCTN pour l'année 2017⁶ :

- nombre de commerces soumis à des contrôles : 10'000 ;
- nombre d'établissements publics soumis à autorisation LRDBHD : 2'600 ;
- nombre de taxis ou de voiture de transport avec chauffeur (VTC) soumis à autorisation : 2'400 ;
- nombre de manifestations soumises à autorisation : 2'400 ;
- nombre de rapports traités provenant de la police, des agents de polices municipales ou des inspecteurs du secteur inspectorat : 1'100 ;
- nombre de rapports rédigés par le secteur inspectorat : 250 ;
- montant des amendes facturées : 85'150 F.

D'un point de vue financier, pour l'année 2017, les charges de la PCTN se sont élevées à 7.9 millions et ses revenus à 16.4 millions. Le tableau ci-après détaille ces chiffres par nature de dépenses :

Nature	Montant en francs
30. Charges de personnel	5 504 590
31. Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	2 322 645
33. Amortissement du patrimoine administratif	25 981
36. Charges de transfert	9 971
39. Facturations internes	40 797
3. Total des charges	7 903 984
40. Revenus fiscaux*	10 354 139
42. Taxes et redevances	4 921 757
43. Revenus divers	738 313
46. Revenus de transferts	404 617
49. Facturations internes	1 487
4. Total des revenus	16 420 313
Résultat (+)	8 516 329

* Impôts sur les maisons de jeu et machines à sous, conformément à la loi d'application de la loi fédérale sur les jeux et hasard et les maisons de jeux (LaLJH). En retirant ces revenus fiscaux, la perte de la PCTN serait de 1.8 million F.

3.4. Dispositions légales fédérales et cantonales

Les dispositions légales s'appliquant aux activités de la PCTN sont très nombreuses. Elles peuvent être regroupées dans les grandes catégories suivantes :

- circulation ;
- commerce, industrie ;
- professions et métiers divers ;
- spectacles, divertissements, jeux et loterie ;
- relations du travail ;
- assistance ;
- police sanitaire, lutte contre les maladies.

⁶ Sources : présentation aux députés de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil (11 décembre 2017) et statistiques internes de la PCTN

Circulation

- loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC, H 1 31) ;
- règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (RTVTC, H 1 31.01).

Commerce, industrie

- loi fédérale sur le marché intérieur (LMI, 943.2) ;
- loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC, 946.51) ;
- loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD, 241) ;
- loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr, 942.20) ;
- règlement d'application des dispositions fédérales sur l'indication des prix (RaPrix, I 1 10.03) ;
- loi fédérale sur la métrologie (LMétr, 941.20) ;
- règlement d'application de la loi fédérale sur la métrologie (RaLMétr, I 1 15.04) ;
- loi fédérale sur le commerce itinérant (943.1) ;
- règlement d'application de la loi fédérale sur le commerce itinérant (RaLFCI, I 1 35.02) ;
- loi sur les heures d'ouverture des magasins (LHOM, I 1 05) ;
- règlement d'exécution de la loi sur les heures d'ouverture des magasins (RHOM, I 1 05.01) ;
- loi sur la concurrence déloyale, l'indication et la surveillance des prix et sur les jeux-concours publicitaires (LCDIPJ, I 1 10).

Professions et métiers divers

- loi fédérale portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications (LPPS, 935.01) ;
- loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC, 221.214.1) ;
- loi fédérale sur l'alcool (LAlc, 680) ;
- loi sur l'exercice des professions ou industries permanentes, ambulantes et temporaires (LEP, I 2 03) ;
- règlement concernant l'installation, l'exploitation et le contrôle des appareils automatiques (RIECA, I 2 03.04) ;
- loi sur le commerce d'objets usagés ou de seconde main (LCOU, I 2 09) ;
- règlement d'exécution de la loi sur le commerce d'objets usagés ou de seconde main (RCOU, I 2 09.01) ;
- loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD, I 2 22) ;
- règlement d'exécution de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (RRDBHD, I 2 22.01) ;
- loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (LVEBA, I 2 24) ;
- règlement d'exécution de la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (RVEAB, I 2 24.01) ;
- loi sur les ventes volontaires aux enchères publiques (LVVE, I 2 30) ;
- règlement d'exécution de la loi sur les ventes volontaires aux enchères publiques (RVVE, I 2 30.01) ;
- loi sur les prêteurs professionnels, les prêts d'argent et l'octroi de crédits (LPrêt, I 2 43) ;
- règlement d'exécution de la loi sur les prêteurs professionnels, les prêts d'argent et l'octroi de crédits (RPrêt, I 2 43.01).

Spectacles, divertissements, jeux et loterie

- loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ, 935.52) ;
- loi d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LaLJH, I 3 12) ;
- loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (LLP, 935.51) ;
- loi d'application de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (LaLLP, I 3 15.0) ;
- règlement d'exécution de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, ainsi que sur la perception du droit des pauvres (RaLLP, I 3 15.03).

Relations du travail

- loi sur l'inspection et les relations du travail (LIRT, J 1 05) ;
- règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail (RIRT, J 1 05.01).

Assistance

- règlement sur les collectes (RCollectes, J 4 10.01).

Protection contre le tabagisme passif et respect de l'interdiction de fumer

- loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif (818.31) ;
- loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (LIF, K 1 18) ;
- règlement d'application relatif à la loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (RIF, K 1 18.01).

Dans les faits, par rapport à l'ensemble de ces lois, les activités des secteurs inspectorat et juridique de la PCTN se concentrent sur le respect de trois lois principales, à savoir :

- loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) ;
- loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC) ;
- loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (LVEBA).

Ces trois lois ont en effet représenté près des trois quarts des rapports d'infraction établis par le secteur inspectorat de la PCTN en 2017⁷. La LRDBHD et la LTVTC ont été récemment revues et sont détaillées dans les chapitres ci-après.

3.5. La loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD)

La LRDBHD a été adoptée par le Grand Conseil en mars 2015 et son règlement d'exécution par le Conseil d'État en octobre 2015. La loi et son règlement sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2016 (prévoyant une période transitoire d'un an pour la mise en conformité des établissements).

La LRDBHD regroupe deux précédentes législations complexes, à savoir l'ancienne loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement du 17 décembre 1987 (I 2 21, LRDBH) et celle relative aux spectacles et divertissements du 4 décembre 1992 (I 3 05, LSD). Ces deux lois dataient de plus de 20 ans et n'étaient pas adaptées aux réalités du terrain. Selon le projet de loi 11282, les objectifs de la LRDBHD sont les suivants :

- « permettre à chacun de se restaurer et de se divertir dans des endroits adaptés à ces fins, sans déranger le voisinage immédiat ;
- rendre plus efficaces les mesures et sanctions à l'égard des contrevenants, notamment s'agissant des conditions d'exploitation commerciales des établissements et des droits des employés ;

⁷ Hors prise en compte des rapports d'infractions concernant la loi fédérale portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications (LPPS).

- offrir des conditions d'exploitation commerciale des établissements plus égalitaires et concurrentielles ».

Selon son article 1, la LRDBHD a ainsi pour but de « **régler les conditions d'exploitation des entreprises vouées à la restauration et/ou au débit de boissons à consommer sur place, à l'hébergement, ou encore au divertissement public. Elle vise à assurer la cohabitation de ces activités avec les riverains, notamment par leur intégration harmonieuse dans le tissu urbain, et à développer la vie sociale et culturelle et sa diversité, dans le respect de l'ordre public, en particulier la tranquillité, la santé, la sécurité et la moralité publiques. Elle a également pour but d'offrir aux propriétaires et exploitants d'établissements des conditions commerciales loyales, une sensibilisation aux produits du terroir genevois et à leurs modes d'approvisionnement et d'assurer une protection optimale des consommateurs et des travailleurs, notamment par la formation des exploitants** ».

Dans ce cadre, selon les principes mentionnés à son article 8, l'exploitation de toute entreprise vouée à la restauration, au débit de boissons et à l'hébergement est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation d'exploiter délivrée par la PCTN. Cette autorisation est soumise à conditions telles que (art. 9, 10 et 11 LRDBHD) :

- être titulaire du diplôme attestant de son aptitude à exploiter et gérer une entreprise soumise à la LRDBHD (condition relative à l'exploitant);
- démontrer au moyen d'une attestation officielle ne pas avoir de retard dans le paiement des cotisations sociales (condition relative au propriétaire) ;
- conformité des locaux à la vocation de la catégorie à laquelle l'entreprise appartient (condition relative à l'entreprise).

De manière générale, la LRDBHD demeure une loi contraignante par rapport aux évolutions législatives réalisées dans certains autres cantons.

La loi mentionne également les droits et obligations relatifs à l'exploitation des entreprises (art. 22 à 35). Par exemple, il est attendu qu'il y ait une exploitation « *personnelle et effective* » (art. 22), ce qui signifie que l'exploitation ne peut être assurée que par la personne qui est au bénéfice de l'autorisation et que l'exploitant doit veiller au maintien de l'ordre dans son établissement (art. 24).

Des mesures et sanctions administratives sont prévues en cas d'infractions à la loi et à son règlement d'exécution (art. 60 à 65) (voir le chapitre 4.2 pour plus de détails).

D'un point de vue financier, la PCTN perçoit des émoluments pour le traitement des demandes prévues par la loi et son règlement ainsi que des taxes annuelles fixées en fonction de la surface utile des établissements (art. 57 LRDBHD). À titre d'exemple, les émoluments perçus par la PCTN pour l'examen d'une requête en autorisation d'exploiter une entreprise sont fixés à 400 F pour une création, et les taxes annuelles perçues pour un café-restaurant d'une surface utile de plus de 200 m² s'élèvent à 2'700 F.

3.6. La loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC)

La LTVTC a été adoptée par le Grand Conseil en octobre 2016 et son règlement d'exécution par le Conseil d'État en juin 2017. La loi et son règlement sont entrés en vigueur au 1^{er} juillet 2017. La période transitoire prévue pour la mise en conformité des chauffeurs de taxi et de chauffeur de voiture de transport avec transport était de six mois.

La LTVTC remplace la loi sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes (LTSP) votée en 2014 qui était devenue obsolète avant même son entrée en vigueur (le projet de loi y relatif avait été déposé en 2010). En effet, le marché des transports professionnels avait évolué et comprenait de nouvelles formes de mobilité de la population faisant désormais appel à des acteurs diffusant des courses par de nouveaux canaux et mettant en relation les usagers avec les offreurs de

services de transports professionnels (par exemple la société Uber). Le Conseil d'État souhaitait ainsi favoriser une approche plus moderne en orientant le projet de loi sur une simplification de la réglementation et sur la prise en compte de nouvelles façons d'exercer la profession de chauffeur professionnel⁸.

Selon son article 1, la LTVTC a ainsi pour « *objet de réglementer les professions de chauffeur de taxi et de chauffeur de voiture de transport avec chauffeur, en tant que services complémentaires à ceux offerts par les transports publics. Elle a pour but de promouvoir un service public efficace et de qualité capable de répondre à la demande tous les jours de l'année, à toute heure et en tout lieu du territoire genevois. Elle a également pour but de garantir que l'activité des transporteurs est conforme aux exigences de la sécurité publique, de l'ordre public, du respect de l'environnement, de la loyauté dans les transactions commerciales et de la transparence des prix, ainsi qu'aux règles relatives à l'utilisation du domaine public, tout en préservant la liberté économique* ».

Selon le principe mentionné à son article 5, un chauffeur doit disposer d'une carte professionnelle délivrée par la PCTN afin d'exercer sa profession. Cette autorisation est soumise à la réalisation de certaines conditions telles que par exemple réussir les examens servant à certifier que le chauffeur possède les connaissances et l'expérience nécessaires à l'exercice de la profession et être titulaire du permis de conduire depuis au moins trois ans.

La loi mentionne également les droits et obligations des chauffeurs, des exploitants d'entreprises et des diffuseurs de courses (art. 15 à 30). Par exemple, il est attendu des chauffeurs un devoir général de courtoisie ou encore que les courses soient effectuées en suivant l'itinéraire le plus avantageux, sauf demande expresse du client.

Des mesures et sanctions administratives sont prévues en cas d'infractions à la loi et à son règlement d'exécution (art. 33 à 38) (voir le chapitre 4.2 pour plus de détails).

D'un point de vue financier, la PCTN perçoit différents émoluments pour le traitement des demandes prévues par la loi et son règlement (par exemple la délivrance d'une carte professionnelle). Par ailleurs, en contrepartie du droit d'usage accru du domaine public, chaque détenteur d'une ou plusieurs autorisations paie une taxe annuelle d'un montant de 1'400 F.

⁸ Source : PL 11709

4. ANALYSE

L'analyse de la Cour est structurée de la façon suivante :

- l'organisation du secteur juridique (chapitre 4.1) ;
- le processus de gestion des infractions (chapitre 4.2) ;
- les mesures de la performance et le reporting (chapitre 4.3) ;
- le système de contrôle interne (SCI) (chapitre 4.4).

Au vu des constats mis en évidence et de la nécessité de revoir de manière globale l'organisation du secteur juridique de la PCTN, la Cour a choisi de regrouper au chapitre 5 l'ensemble des recommandations, sous la forme de recommandations conclusives.

4.1. Organisation du secteur juridique

4.1.1. Contexte

Activités du secteur juridique

Il ressort des principes mentionnés au chapitre 3.1 que le secteur juridique de la PCTN assure l'exécution de tâches juridiques dans toutes les activités dont la PCTN a la charge. Dans les faits, cela se traduit par les activités principales suivantes :

- instruire les rapports d'infractions transmis par la police, les agents de police municipaux ou le secteur inspectat ;
- instruire des dossiers et rédiger des décisions ou projets de décisions, notamment les retraits, rejets, décisions d'autorisation conditionnelle ou provisoire et les mesures et/ou sanctions administratives et pécuniaires ;
- examiner les recours et/ou oppositions et rédiger des mémoires ;
- formuler des avis de droit et/ou conseils juridiques ;
- effectuer des recherches juridiques fondées sur la législation, la jurisprudence et la doctrine ;
- délivrer les préavis juridiques nécessaires au secteur autorisations ;
- donner des informations juridiques aux tiers (administrés) ainsi qu'aux autres collaborateurs du service ou de l'office ;
- suivre les évolutions jurisprudentielles.

De manière spécifique, les collaborateurs du secteur juridique représentent également la PCTN auprès d'instances judiciaires ou administratives et/ou accompagnent des collaborateurs convoqués en justice et collaborent à la rédaction des dispositions réglementaires d'application des lois. Cela a notamment été le cas pour la nouvelle LRDBHD et la nouvelle LTVTC.

Dans les faits, les activités les plus consommatrices en temps pour le secteur juridique sont les suivantes :

- gestion des rapports d'infraction relatifs à la LRDBHD et la LTVTC/LTaxis (voir chapitre 4.2) ;
- délivrance de préavis d'honorabilité visant notamment à s'assurer que les exploitants soumis à la LRDBHD offrent par leurs antécédents et leur comportement une garantie que l'entreprise soit exploitée conformément à la loi.

Le secteur juridique reçoit l'ensemble des rapports d'infraction relatifs aux lois pour lesquelles la PCTN est compétente, même si le secteur juridique n'est lui-même pas forcément compétent pour prononcer

les sanctions pénales⁹. La charge de travail du secteur juridique est donc essentiellement dépendante des contrôles menés par la police cantonale, les polices municipales et le secteur inspectorat, le nombre de ces contrôles dépendant lui-même de la stratégie de ces entités et de leurs objectifs politiques. Cette charge de travail a un impact direct sur les délais de traitement des rapports d'infraction qui sont problématiques depuis de nombreuses années, le secteur juridique accumulant dans certains cas un retard très important.

Ressources à disposition

Comme mentionné précédemment, les activités du secteur juridique sont mises en œuvre par 7.8¹⁰ équivalents temps plein (ETP) et une masse salariale d'environ 1.1 million :

- un chef de secteur : 1 ETP ;
- une assistante administrative : 1 ETP ;
- huit juristes (dont deux auxiliaires) : 5.8 ETP. De manière positive, la Cour a pu relever que ces derniers disposent d'une formation et d'une expérience adéquates pour réaliser les différentes tâches incombant au secteur. Tous les juristes sont notamment au bénéfice d'une formation juridique suisse et disposent d'une expérience professionnelle de plusieurs années dans le domaine juridique.

Le chef de secteur dirige les activités métier, encadre les collaborateurs et en anticipe les besoins en ressources humaines ou matérielles.

Les ressources du secteur juridique ont fortement varié depuis le précédent audit effectué par la Cour en 2010, puisque le secteur juridique comptait à l'époque 2.6 ETP. Depuis cette période, les effectifs ont régulièrement progressé avec néanmoins des périodes durant lesquelles le secteur a dû fonctionner avec des effectifs fortement réduits en raison de plusieurs congés maternité, alors même que la charge de travail était importante (1.6 ETP présents au printemps 2017).

Projet SIC

Un projet de loi portant sur un crédit de 2'658'200 F (loi 10484) a été adopté le 18 septembre 2009 afin de réaliser un nouveau système d'information (projet SIC) pour le SCOM, devenu PCTN le 1er janvier 2017. Le système d'information actuel est en effet obsolète avec notamment des applications de gestion distinctes ne pouvant être fusionnées aisément, des fichiers Excel et des feuilles volantes pour pallier le manque de couverture fonctionnelle des applications, et des statistiques de gestion ou de pilotage difficilement disponibles. Un des objectifs du nouveau SI était *"d'améliorer l'efficacité métier par la fiabilisation des informations saisies, la réduction du délai de traitement des dossiers et de délivrance des autorisations en facilitant les échanges de données entre les différents intervenants des dossiers au sein du SCOM ou avec d'autres services de l'État"*.

Compte tenu notamment de nombreux problèmes rencontrés avec les fournisseurs mandatés par l'État pour réaliser le projet, de modifications législatives relatives à la LRDBHD et à la LTVTC, ainsi que de la prise en considération d'autres projets informatiques réalisés en parallèle au sein de l'État, le projet SIC a pris beaucoup de retard. Le comité de pilotage du projet s'est réuni durant le mois d'août 2018 et a décidé de redémarrer le projet dans le contexte du changement de département de la PCTN.

À la fin de l'année 2017, 1.4 million avait été dépensé sur le crédit du projet.

⁹ C'est le cas notamment pour les dispositions pénales de la LTVTC qui sont de la compétence du service des contraventions de la police cantonale depuis le 1^{er} juillet 2017.

¹⁰ État au 1^{er} décembre 2017.

4.1.2. Constats

Appréciation générale

Le travail de la PCTN s'inscrit dans un cadre légal contraignant qu'il conviendrait de faire évoluer. Des améliorations importantes peuvent et doivent néanmoins déjà être apportées à l'organisation actuelle du travail.

C'est dans ce contexte que la Cour observe qu'une réflexion stratégique quant à l'utilité même de certaines activités et tâches de la PCTN n'a pas été menée de manière appropriée, et ce malgré le fait que son secteur juridique accuse un retard très important dans le traitement des rapports d'infraction.

Un système d'information obsolète et des échanges d'informations insatisfaisants viennent compléter ce tableau d'une organisation décalée par rapport aux besoins en matière de prestations publiques et de risques pour la population.

Constat 1 : Une réflexion stratégique organisationnelle déficiente

La direction de la PCTN et son département de tutelle n'ont pas mené de réflexion stratégique suffisante quant à l'organisation de la PCTN en termes d'efficacité ni quant à la recherche de solutions pour résoudre les difficultés récurrentes auxquelles elle est confrontée, en particulier les importants retards accumulés depuis plusieurs années en matière de traitement des rapports d'infraction. Ainsi, la PCTN a pour l'instant ajusté les effectifs du secteur juridique à l'évolution de son activité sans analyser de manière approfondie la pertinence et l'efficacité de certaines prestations en matière de services rendus à la population et au regard de l'importance des risques couverts par les inspections (voir également le constat 4). Par exemple, les contrôles effectués en application de la LRDBHD portant sur l'obligation d'affichage ne répondent pas à un risque majeur, ce qui devrait être pris en considération dans l'analyse associée à la procédure de contrôle. Quant aux préavis d'honorabilité, ils sont certes exigés par le législateur, mais la façon dont le secteur juridique les traite actuellement n'est ni efficace ni efficiente.

Cette réflexion stratégique serait d'autant plus fondamentale à mener que les récentes modifications de la LTVTC ont certes réduit le champ de compétences de la PCTN (les amendes pénales sont désormais du ressort du service des contraventions de la police cantonale), mais que cette dernière doit gérer le travail au noir depuis le 1er janvier 2017. La Cour souligne que ce type de réflexion stratégique et organisationnelle a été menée par les cantons de Vaud et Neuchâtel et a permis dans certains cas des gains financiers et une amélioration des prestations rendues aux citoyens. La police du commerce de Neuchâtel a ainsi revu entièrement son organisation, il y a quelques années de cela, en prenant entre autres les mesures suivantes:

- fusion avec le service des affaires vétérinaires (SCAV) ;
- suppression de la nécessité de disposer d'une formation obligatoire pour gérer un restaurant ;
- mise en place de contrôles ciblés se fondant sur une analyse des risques ;
- traitement des infractions via les ordonnances pénales¹¹.

¹¹ L'ordonnance pénale est une condamnation rendue conformément aux articles 352 et suivants du code de procédure pénale.

Constat 2 : Des échanges d'informations insatisfaisants

Les échanges d'informations entre les différents secteurs de la PCTN, et également entre la PCTN et ses partenaires externes, ne sont pas satisfaisants. En effet, la Cour observe notamment qu'en raison de l'absence d'une vision globale fiable de l'état d'un dossier, des décisions peuvent être rendues par les différents secteurs de la PCTN sans disposer de toutes les informations nécessaires. Par exemple, dans le cadre d'un recours à la Chambre administrative, le secteur juridique n'était pas informé qu'un établissement bénéficiait d'une autorisation de la PCTN. L'absence de système d'informations approprié est une des causes de cet état de fait (voir constat 3).

Constat 3 : Un système d'information obsolète

Compte tenu du retard pris dans le projet SIC et de l'absence de réflexion stratégique, la PCTN travaille toujours avec un système d'information inadapté à ses besoins. Ceci engendre notamment :

- des difficultés d'accès aux informations ;
- une absence de vision claire et aisée de l'état d'avancement du traitement d'un dossier ;
- une utilisation chronophage de fichiers Excel pour pallier les lacunes actuelles du système d'information ;
- des difficultés à obtenir des statistiques de gestion ou de pilotage.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et de contrôle** tiennent notamment à l'obsolescence du système d'information ainsi qu'aux faiblesses constatées au niveau des échanges d'informations.

Les **risques financiers et opérationnels** sont avérés. En l'absence de réflexion stratégique adaptée sur son organisation, la PCTN consacre des ressources à des éléments peu pertinents, ce qui n'est pas efficient et ne permet pas de résorber les retards récurrents constatés dans le secteur juridique par le maintien d'un stock trop important de dossiers.

4.2. Gestion des infractions

4.2.1. Contexte

Le processus relatif à la gestion des infractions comprend l'ensemble des étapes permettant in fine au secteur juridique de se prononcer sur la suite à donner à une infraction constatée par la police cantonale, les agents de police municipaux (APM), les inspecteurs du secteur inspectorat de la PTCN ou encore un citoyen (via une plainte écrite adressée à la PCTN). Ces différentes étapes peuvent être résumées ainsi¹² :

- Réception des rapports d'infraction et des plaintes par l'assistante administrative et transmission aux juristes ;
- Analyse des rapports par les juristes : il s'agit notamment de prendre connaissance des faits relevés dans le rapport et de s'assurer de leur correspondance avec les infractions constatées. À ce stade, il peut ainsi arriver que les faits reportés ne constituent pas une infraction à une loi ou qu'ils ne soient pas suffisamment établis. Lorsque cela arrive, le dossier est classé « sans suite » ;
- Sollicitation par écrit d'éventuelles observations auprès de l'administré avant de prononcer une éventuelle sanction et/ou mesure administrative : il s'agit de l'exercice du droit d'être entendu (DDE). Lors de cette étape, une copie du rapport d'infraction et un formulaire sur la situation personnelle et économique de l'administré sont annexés à la demande d'observation. Ce formulaire est utilisé pour la détermination du montant de l'amende (voir ci-après) ;
- Analyse des éventuelles observations reçues dans le cadre du DDE et détermination des éventuelles sanctions (amendes) et/ou mesures administratives (fermeture de l'établissement, retrait d'une autorisation, etc.) à prendre. Pour ce faire, le secteur se base sur des tables de sanctions ainsi que sur un fichier Excel (« calculette »). Ce dernier prend notamment en considération le nombre d'infractions différentes, les montants plancher et plafond de l'amende pour les différentes infractions, le nombre d'occurrences de violations de loi pour la même infraction, le nombre de sanctions dans les trois ans pour une infraction identique ainsi que la situation personnelle et financière de l'administré ;
- Traitement des éventuels recours : réception des recours, prise de connaissance par les juristes, réponses aux arguments par les juristes, décision de la Chambre administrative.

Pour le suivi de ces différentes étapes, le secteur juridique utilise des fichiers Excel ainsi qu'une application dédiée (application OSIS).

4.2.2. Constats

Appréciation générale

Le traitement des infractions n'est pas efficient, est source d'erreurs multiples et ne permet pas d'assurer une égalité de traitement entre les administrés.

Constat 4 : Un processus de gestion des infractions inefficent

La Cour observe que le processus de gestion des infractions mis en œuvre par le secteur juridique n'est pas efficient. À titre d'exemple :

- Lors de la réception des rapports, les noms et adresses des administrés sont vérifiés à double sans que les collaborateurs du secteur juridique n'en soient conscients ;
- L'absence de gestion électronique des données (GED) et d'une vision globale fiable de l'état d'avancement d'un dossier implique de nombreuses recherches dans les différentes applications

¹² À noter que ces étapes « standards » peuvent varier en fonction des lois concernées.

informatiques et les dossiers physiques, ainsi que des prises de contact très régulières avec les autres secteurs ;

- La « calculette » Excel utilisée par le secteur juridique pour déterminer le montant des sanctions nécessite de multiples saisies inutiles (notamment le report manuel des fourchettes de sanctions en fonction de l'article de loi concerné), ce qui n'est pas efficient. Ces saisies sont également source d'importantes erreurs (voir le constat 5) ;
- La double saisie des rapports d'infractions dans Excel et OSIS est chronophage et inutile, car les fonctionnalités d'OSIS en matière de suivi des dossiers ne sont dans les faits pas utilisées par le secteur juridique. En effet, ce dernier a indiqué à la Cour qu'il utilisait OSIS uniquement à des fins de transfert des données dans le futur SI de la PCTN. Cette saisie est dès lors inutile puisque les données présentes dans OSIS ne pourront pas être réutilisées en l'état. Par ailleurs, la saisie même dans Excel des rapports d'infraction du secteur inspectorat pourrait être remplacée par un transfert automatique d'informations depuis l'application utilisée par le secteur inspectorat pour gérer ses rapports (CALC) ;
- Pour les infractions antérieures à 2018, les fichiers Excel n'ont pas été conçus pour effectuer aisément des suivis globaux (nombre de rapports reçus, traités, en cours). Il en résulte une perte de temps très importante pour avoir une vision globale de l'état d'avancement des dossiers traités par le secteur juridique.

Constat 5 : Des défaillances dans les mesures et sanctions prononcées

Le processus actuel de gestion des infractions ne permet pas de garantir une égalité de traitement entre les administrés et favorise les erreurs. Les contrôles de la Cour ont notamment mis en évidence les points problématiques suivants :

- Dans plusieurs cas, le calcul du montant des amendes n'est pas correct. Les erreurs vont de quelques francs à plusieurs milliers. Dans un cas notamment, le montant de la sanction infligée a été deux fois plus élevé qu'il n'aurait dû l'être. Ces erreurs sont notamment expliquées par la mauvaise utilisation de la « calculette » Excel qui sert à calculer le montant des infractions (voir le constat 4) ;
- Le défaut « d'autorisation d'exploiter » peut donner lieu à des mesures et sanctions différentes en fonction de l'établissement concerné, sans que celles-ci ne soient précisément justifiées et documentées. Ainsi, pour des situations similaires, la Cour constate, par exemple, que certains établissements se sont vu infliger une amende de 3'000 F alors que d'autres aucune. Dans un cas, la Cour a constaté qu'un dossier d'infraction concernant un établissement ouvert sans autorisation depuis septembre 2016 avait été classé sans suite en 2018 par le secteur juridique, alors que d'autres établissements dans la même situation ont été sanctionnés et/ou fermés ;
- Selon les informations communiquées par la PCTN, environ 200 établissements du canton n'auraient pas d'autorisation d'exploiter puisqu'ils ne se seraient pas mis en règle à la suite de l'entrée en vigueur de la LRDBHD. Le 20 août 2018, une décision a été prise par le département pour traiter les cas non-conformes ;
- La prise en compte de la situation financière de l'administré lors du calcul du montant de l'amende peut conduire dans certains cas à sanctionner plus sévèrement l'administré qui collabore avec le secteur juridique. En effet, lorsque l'administré ne répond pas aux demandes du secteur juridique concernant sa situation financière, ce dernier retient un « revenu moyen ». À l'inverse, lorsque l'administré répond, son revenu et sa fortune sont pris en compte. Selon la situation financière, cela peut fortement péjorer l'administré ayant répondu à la demande d'informations de la PCTN.

Constat 6 : Un suivi inadapté du traitement des dossiers

En l'absence d'outil informatique adéquat pour effectuer le suivi des infractions, le secteur juridique suit ses dossiers sur des fichiers Excel. La Cour relève que ces fichiers (en particulier ceux utilisés pour suivre les infractions antérieures à l'année 2018) présentent des manquements au niveau de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la traçabilité des informations. À titre d'illustration, les points suivants sont relevés :

- à la suite d'une réconciliation effectuée par la Cour entre les rapports envoyés par la police cantonale et la police municipale de la Ville de Genève et les fichiers du secteur juridique, il est apparu que plusieurs rapports d'infraction concernant l'année 2017 ne figuraient pas dans les fichiers de suivi du secteur juridique, notamment en raison d'oublis. Ces rapports n'ont donc pas été traités ;
- d'une manière générale, la Cour a constaté que les rapports d'infractions relatifs à la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (LVEBA) antérieurs à l'année 2018 n'étaient pas suivis par le secteur juridique. Ces rapports, initialement gérés par le secteur inspecteurat de la PCTN, ont pourtant été attribués au secteur juridique en octobre 2017. Or, aucune mesure particulière n'avait été mise en œuvre pour les traiter, que ce soit au niveau du secteur juridique ou de la PCTN dans son ensemble.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque de fraude** ne peut être exclu compte tenu des lacunes constatées dans le présent chapitre.

Le risque **financier** est avéré et tient aux inefficiences constatées (double saisie, etc.).

Les risques **de contrôle, de conformité et d'image** sont avérés. Ils découlent des défaillances relevées au niveau des mesures et sanctions ainsi que du suivi inadapté des dossiers.

4.3. Mesures de la performance et reporting

4.3.1. Contexte

La performance exprime le niveau d'accomplissement des objectifs de l'organisation. Une organisation est performante lorsqu'elle est à la fois efficace (capacité d'atteindre un objectif) et efficiente (utilisation optimale des ressources pour un objectif donné). La mesure de la performance permet aux instances dirigeantes de l'organisation de se déterminer sur le degré d'atteinte des objectifs ainsi que d'apprécier la pertinence de l'utilisation de ses ressources et, le cas échéant, de mettre en place des mesures correctrices.

Afin de pouvoir mesurer sa performance, une organisation doit définir des indicateurs et valeurs cibles en lien avec la stratégie et les objectifs définis. Ces indicateurs doivent ensuite être élaborés, suivis de manière régulière et communiqués aux différents niveaux de l'organisation. À cette fin, une organisation doit se doter d'un système de communication des informations (reporting) utiles au pilotage et à la surveillance à destination des différents acteurs (secteur juridique, direction de la PCTN, direction générale de l'OCIRT).

La mise en place d'une mesure de la performance est d'autant plus nécessaire pour la PCTN, dès lors qu'elle accuse depuis de nombreuses années un retard important au niveau du traitement de ses dossiers. Cette situation a en effet des incidences directes tant sur la motivation des collaborateurs que sur le bien-fondé des sanctions prononcées, ces dernières devenant difficilement défendables, en cas de recours auprès de la chambre administrative, lorsqu'elles interviennent de nombreux mois après la constatation de l'infraction. Selon les chiffres de la PCTN, le taux de recours contre les décisions du secteur juridique s'est élevé à environ 10% en 2017. En moyenne, 50% des recours ont été admis ou partiellement admis par la Chambre administrative en 2017.

4.3.2. Constats

Appréciation générale

Le secteur juridique de la PCTN souffre d'une absence de pilotage, ce qui augmente la difficulté d'identifier non seulement les retards dans le traitement des dossiers, mais également tout autre problème de gestion puis de prendre les mesures qui s'imposent.

Constat 7 : Une mesure de la performance lacunaire

Le secteur juridique n'a pas mis en place un système adapté de mesure de sa performance. En effet, la Cour observe, entre autres, que :

- le secteur juridique n'a pas défini ses propres objectifs généraux. Il n'est dès lors pas possible de savoir dans quelle mesure le secteur contribue à l'atteinte des objectifs globaux de la PCTN ;
- aucune analyse n'est réalisée par le secteur juridique visant à mettre en évidence le nombre de dossiers traités par équivalent temps plein ainsi que son évolution sur plusieurs années ;
- malgré l'importance du taux de recours admis par la Chambre administrative, le secteur juridique n'a pas mis en place d'analyse formelle visant à en expliquer les raisons afin d'améliorer ses pratiques ;
- des objectifs en termes de délai ont été définis fin 2017 pour les rapports reçus dès le 1^{er} janvier 2018 (10 jours entre la réception du rapport par le secteur juridique et l'envoi du droit d'être entendu (DDE), et 20 jours pour prononcer la sanction une fois le DDE effectué). Dans les faits, la Cour observe néanmoins que ces délais ne sont pas suivis de manière systématique dans un tableau de bord ;

- bien que le secteur juridique ait instauré, depuis février 2018, un fichier de suivi des activités des collaborateurs, ces fichiers n'ont dans la pratique pas encore été analysés par le responsable du secteur juridique. En outre, leur conception rend ardues toutes éventuelles analyses pertinentes du traitement des dossiers ;
- pour les rapports reçus avant le 1er janvier 2018, la Cour relève que la PCTN n'a pas établi de plan d'action approprié tenant compte non seulement des délais de prescription, mais également d'autres éléments pertinents, tels que l'importance du risque lié à l'infraction ;
- le secteur juridique n'est pas en mesure d'identifier, à une date donnée et pour chaque loi, le nombre de rapports reçus, traités, prescrits et restant à traiter.

Constat 8 : Un reporting d'informations insuffisant

Le secteur juridique ne communique pas de manière régulière auprès de sa direction sur son activité, en particulier quant à l'évolution du nombre de dossiers devant encore être traités (gestion du stock de dossiers en retard). Cette absence de transmission régulière d'informations, par exemple sous la forme d'un tableau de bord synthétique, ne permet pas à la direction de la PCTN de prendre, le cas échéant, des mesures appropriées telles qu'une réallocation des ressources ou la révision des objectifs. Cette situation est d'autant plus problématique que le traitement des rapports d'infractions par le secteur juridique accuse un retard important depuis de très nombreuses années.

4.3.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle et d'image** découlent de l'absence d'objectifs pour le secteur juridique, d'un reporting et des outils de pilotage lacunaires.

Le **risque financier** tient à l'absence de pilotage approprié du secteur juridique, ce qui augmente la difficulté d'identifier des inefficiences dans le fonctionnement et d'y remédier.

Le **risque de conformité** découle du nombre de recours admis ou partiellement admis par la Chambre administrative.

4.4. Système de contrôle interne (SCI)

4.4.1. Contexte

Le système de contrôle interne (SCI) est un « système de gestion » qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une organisation. Selon l'article 50 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF, D 1 05), il vise à :

- a) « assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur ;
- b) assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations ;
- c) gérer les risques découlant de l'activité de l'entité ».

En vertu de l'article 51 de cette même loi, le secteur juridique de la PCTN (tout comme l'ensemble des entités assujetties à la LGAF) est tenu d'instaurer un SCI adapté à sa mission et à sa structure.

Le modèle COSO¹³ retient les éléments suivants comme composantes principales du système de contrôle interne :

- **l'environnement de contrôle** : il est constitué du cadre fonctionnel (qui se compose des outils et documents tels que directives, procédures ou cahiers des charges), des principes et des valeurs éthiques et d'intégrité qui influencent voire orientent l'organisation et son fonctionnement ;
- **l'évaluation des risques** : les risques pouvant nuire à la réalisation des objectifs liés aux activités de l'organisation doivent faire l'objet d'une identification et évaluation régulière ;
- **les activités de contrôle** : il s'agit de l'ensemble des mesures, procédures et opérations mises en place pour limiter les risques et favoriser l'atteinte des objectifs définis par l'organisation ;
- **l'information et la communication** : le système d'information et de communication doit garantir le bon fonctionnement du système de contrôle interne. Pour cela, il doit permettre de s'assurer que la qualité de l'information ainsi que son canal de diffusion sont fiables. Aussi, l'information doit être diffusée à un moment opportun et à l'ensemble des collaborateurs concernés ;
- **la surveillance** : la hiérarchie doit s'assurer, par le biais de tests d'échantillonnage ou d'observations, de la réalisation des contrôles prévus par les quatre étapes ci-dessus. Les activités de suivi et les résultats y afférents, les mesures correctives y relatives et leur suivi doivent être documentés.

4.4.2. Constats

Appréciation générale

La documentation minimale permettant de faciliter la bonne marche du service est insuffisante. En outre, les faiblesses constatées en matière de contrôle augmentent la probabilité que le secteur juridique commette des erreurs dans le traitement des dossiers.

Constat 9 : Un SCI lacunaire

La Cour constate que le SCI mis en place au sein du secteur juridique est largement insuffisant, notamment du point de vue de l'environnement de contrôle, de l'identification des risques, des contrôles en place et de la surveillance. Cette situation n'a notamment pas permis d'assurer une gestion adéquate

¹³ Le modèle COSO est le cadre intégré de contrôle interne publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux États-Unis. Il est l'un des modèles de référence tant du secteur privé que public et définit globalement le contrôle interne comme "un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes : efficacité et efficience des opérations ; fiabilité des rapports financiers ; respect des législations et réglementations en vigueur".

et est à la source des inefficiences constatées aux chapitres précédents. Les points qui suivent illustrent cette problématique générale :

- des documents clés devant cadrer les activités ou processus du secteur juridique sont manquants ou non à jour (matrice des risques et des contrôles, entre autres). Il en découle notamment des incompréhensions et méconnaissances quant aux tâches, rôles et responsabilités attribués aux collaborateurs du secteur juridique ou encore quant aux règles de collaboration entre les différents secteurs de la PCTN ;
- certains documents nécessaires pour justifier les décisions rendues sont manquants dans les dossiers (par exemple la justification du montant de l'infraction ou le classement de certains rapports) ;
- le secteur juridique n'effectue pas de contrôle a posteriori visant à s'assurer que l'intégralité des rapports d'infraction qui lui sont communiqués est traitée de manière appropriée. Il en ressort notamment les manquements suivants :
 - certains rapports d'infraction ne sont pas suivis par le secteur juridique (voir le constat 6) ;
 - dans un cas, par erreur, une décision de fermeture d'établissement n'a pas été signée par le directeur de la PCTN, contrairement aux procédures internes en vigueur ;
 - le montant de certaines sanctions n'a pas été calculé de manière adéquate (voir le constat 5).

4.4.3. Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** est avéré au vu de l'absence de fiabilité suffisante des contrôles en place.

Le **risque de fraude** ne peut être exclu dans le cadre de certains constats du présent chapitre.

Le **risque d'image** tient à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique au sein de l'administration cantonale ainsi que du public par les manquements constatés et les retards accumulés dans le traitement des dossiers d'infraction.

5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

Le secteur juridique de la PCTN a pour mission générale de surveiller l'application de très nombreuses dispositions légales fédérales et cantonales. Cette mission s'inscrit dans un cadre légal contraignant générant une charge de travail très importante pour la PCTN (c'est le cas notamment de la LRDBHD). C'est dans ce contexte difficile que les juristes de la PCTN essaient de répondre du mieux qu'ils peuvent à leurs tâches.

À l'issue de son audit, nonobstant les efforts déployés après la publication de son premier rapport de 2010¹⁴, la Cour relève que la mission générale de la PCTN n'est pas remplie puisque le secteur juridique ne fonctionne toujours pas de manière satisfaisante.

La Cour considère dès lors que des réformes stratégiques du secteur juridique et de la PCTN dans son ensemble doivent être entreprises en lieu et place de chercher simplement à en modifier les procédures, ajouter des contrôles ou encore engager des collaborateurs supplémentaires. C'est pourquoi la Cour formule ci-après des recommandations adressées au conseiller d'État en charge du département de l'emploi et de la santé sous la forme d'une feuille de route plutôt qu'en fonction de chaque constat. Cette démarche intervient en temps opportun, puisqu'elle coïncide avec le changement de rattachement départemental de la PCTN (transfert du département de la sécurité et de l'économie au département de l'emploi et de la santé).

Les principaux axes d'efficience à envisager par le département doivent être mis en œuvre rapidement et ne nécessitent pas forcément de modifications légales. C'est dans un deuxième temps que la Cour suggère au département de s'atteler à une réflexion plus en profondeur, en particulier sur la LRDBHD elle-même et sur ses conséquences en termes d'organisation de service. La surcharge et les dysfonctionnements constatés au sein du service juridique étant principalement dus à la mise en œuvre de cette loi, les pistes suivantes devraient être explorées :

- simplification des processus internes actuels, à savoir :
 - mise en place de contrôles ciblés se fondant sur une analyse des risques ;
 - simplification de la procédure pour gérer les sanctions, notamment par la mise en place d'ordonnances pénales en lieu et place de la procédure actuelle ;
 - révision des modalités d'analyse du préavis d'honorabilité ;
- modification des bases légales afin de mieux tenir compte des enjeux réels pour la population. Par exemple, la simplification des conditions nécessaires pour l'octroi d'une autorisation, entre autres en matière de formation pour gérer un restaurant ou d'honorabilité ;
- optimisation de la coordination entre les différents acteurs cantonaux et communaux intervenant dans les établissements publics. Dans ce cadre, il s'agira d'examiner l'opportunité de fusionner la PCTN avec le service des affaires vétérinaires (SCAV).

Suivant les axes de simplification et les priorités retenus par le département, il serait ainsi possible de diminuer, voire de supprimer certaines prestations de la PCTN et de réallouer les collaborateurs concernés à d'autres tâches. Ceci devrait générer des gains financiers substantiels et améliorer sensiblement la qualité des prestations rendues aux citoyens. À titre d'exemple, la réorganisation menée par le canton de Neuchâtel a abouti à une réduction des charges de personnel de 38%. Appliquée à la PCTN, une telle réduction de la masse salariale représenterait une économie annuelle de plus de 2 millions.

¹⁴ <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2010-N-25-a-36.html>

Pratiquement, la Cour propose ainsi un ensemble de recommandations à mettre en place en plusieurs phases (mesures immédiates, puis à moyen et long termes).

A. Mettre en place des mesures immédiates (à effectif constant)

La Cour recommande de mettre immédiatement en place les mesures suivantes :

Recommandation n° 1 : plan d'action pour les rapports d'infractions reçus avant 2018

Concernant les rapports d'infractions reçus avant 2018, la Cour recommande de mettre en œuvre un plan d'action approprié pour identifier les dossiers restant à traiter (toutes lois confondues). Il s'agira ensuite de déterminer la manière dont ces derniers doivent l'être compte tenu des ressources actuellement à disposition, des infractions constatées par rapport aux risques sous-jacents et de la date de prescription des dossiers. Ce plan d'action devra être validé par le DES. Il devra clairement définir les responsabilités de chaque acteur (secteur juridique, direction, département, etc.) en matière notamment de décision de classement ou « d'amnistie » potentielle. Il conviendra également d'intégrer dans ce plan d'action les établissements publics qui n'ont pas d'autorisation d'exploiter à la suite de l'entrée en vigueur de la LRDBHD.

Livrable :

- plan d'action validé par le DES pour les infractions antérieures à 2018.

Position du DES :

Recommandation 1 : acceptée refusée

En préambule, le DES prend acte des différents constats et recommandations du rapport de la Cour établis sur la base d'observations inhérentes à la législature précédente durant laquelle les priorités consistaient à refondre les dispositifs légaux concernant le secteur de l'hôtellerie-restauration et le secteur des taxis et à mettre en œuvre la LRDBHD et la LTVTC.

Pour mémoire, les deux projets de loi susmentionnés ont été préparés sur la base d'un processus de consultation préalable et les exposés des motifs respectifs des PL mettaient en lumière un argumentaire détaillé, qui a ensuite fait l'objet de débats parlementaires.

Les ressources du service juridique de la PCTN, par ailleurs fortement diminuées en 2017 en raison de congés maternité et maladie, ont été mobilisées quasi exclusivement pour la mise en œuvre des priorités susmentionnées.

En ce qui concerne spécifiquement cette première recommandation, l'identification des dossiers restant à traiter est déjà effectuée. Des critères de traitement seront définis, tenant compte des éléments mentionnés par la Cour.

Recommandation n° 2 : revoir la caleulette des sanctions et les fichiers de suivi des dossiers

La Cour recommande de revoir rapidement le fichier de calcul des sanctions ainsi que les vérifications effectuées sur les dossiers afin notamment de réduire la probabilité de commettre des erreurs et d'assurer une égalité de traitement entre administrés.

Pistes et modalités de mise en œuvre

- la calculette des sanctions doit se focaliser sur les éléments indispensables à la détermination de la sanction et automatiser au maximum les traitements. Toute saisie à double devra être supprimée ;
- instaurer par sondage des contrôles clés sur les dossiers (exhaustivité et exactitude).

Livrable :

- calculette des sanctions simplifiée et fiable ;
- contrôles clés sur les dossiers.

Position du DES :

Recommandation 2 : acceptée refusée

La modification de l'outil de calcul des montants des sanctions sera effectuée conformément à la recommandation de la Cour.

B. Mesures à mettre en œuvre à moyen et long termes

Recommandation n° 3 : réflexion stratégique à moyen terme

Dans une optique de gain d'efficacité, la Cour recommande de mener une réflexion stratégique portant sur les objectifs de la PCTN dans son ensemble (LRDBHD, LTVTC, etc.) et de mettre en œuvre toutes les mesures organisationnelles adéquates, notamment de définir une stratégie de contrôle. Une fois la nouvelle organisation définie, il s'agira d'établir les documents clés permettant de gérer la PCTN de manière adaptée (processus, etc.). En outre, il s'agira d'améliorer les flux d'informations entre la PCTN et ses partenaires (AFC, DGV, etc.).

Pistes et modalités de mise en œuvre

- diminuer le nombre de dossiers transmis au secteur juridique en revoyant la pertinence des contrôles réalisés sous l'angle des risques pour la population (en coordination avec la police cantonale et les polices municipales). Des contrôles plus ciblés et pertinents permettraient de réduire le nombre de rapports d'infractions portant sur des points mineurs et donc la charge de travail du secteur juridique. Il est en effet peu pertinent de chercher à instaurer des contrôles ou d'attribuer des moyens complémentaires pour traiter des dossiers qui ne présentent en réalité pas de risques notables pour la population ;
- concernant le cas particulier de la procédure administrative de traitement des dossiers (voir le chapitre 4.2), les deux options suivantes devraient être envisagées :
 - maintenir le système actuel, mais en améliorer l'efficacité. Par exemple, le procès-verbal d'infraction de la police pourrait valoir exercice du droit d'être entendu, ce qui permettrait à la PCTN de prononcer directement une sanction et ainsi gagner du temps dans le traitement des dossiers ;
 - mettre en œuvre le principe des ordonnances pénales en lieu et place du système actuel. La procédure actuelle prévoit en effet le respect du droit d'être entendu par l'expédition d'un projet de décision sur lequel l'intéressé peut formuler des observations. Il en résulte une importante charge administrative et des procédures qui peuvent parfois être très longues. Le principe des ordonnances pénales est quant à lui beaucoup moins chronophage puisqu'une décision est notifiée à l'intéressé, qui dispose d'un délai pour la contester de manière formelle auprès de l'autorité qui l'a rendue. Par ailleurs, le montant des amendes est basé sur un tarif discuté régulièrement avec le ministère public, ce qui réduit toute interprétation par le service qui la délivre.

La seconde option permettrait les gains d'efficacité les plus importants pour la PCTN. Elle nécessiterait toutefois une modification de plusieurs bases légales, dont la loi d'application du Code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (LaCP, E 4 10) selon les choix législatifs qui seraient opérés.

Livrable :

- analyse globale démontrant les gains d'efficacité du nouveau fonctionnement ;
- processus, procédures et contrôles clés formalisés.

Position du DES :

Recommandation 3 : acceptée refusée

La recommandation sera mise en œuvre et dans le cadre des dispositions légales en vigueur récemment votées par le parlement. Le DES examinera l'opportunité de déposer le cas échéant et le moment opportun une modification de ladite loi, notamment sur la base de la recommandation de la Cour.

Sur la base de cette analyse stratégique (voir recommandation 3 ci-dessus), il s'agira de mettre en œuvre les recommandations 4 et 5 :

Recommandation n° 4 : Établir des objectifs, indicateurs et valeurs cibles clairs

La Cour recommande d'établir des objectifs, indicateurs et valeurs cibles clairs pour la PCTN, notamment pour son secteur juridique. Les objectifs devront également être déclinés au niveau des objectifs individuels des collaborateurs. En outre, les objectifs, indicateurs et valeurs cibles devront être régulièrement suivis et communiqués de manière appropriée à la direction.

Livrable :

- objectifs du service avec indicateurs et valeurs cibles y relatifs formalisés.

Position du DES :

Recommandation 4 : acceptée refusée

La recommandation sera mise en œuvre.

Recommandation n° 5 : Revoir le projet informatique SIC

La Cour recommande d'intégrer dans le projet informatique SIC l'analyse critique de l'organisation de la PCTN sous l'angle de l'efficacité (voir recommandation 3). Cette revue est un facteur clé du succès du projet SIC.

Livrable :

- cahier des charges de la future application en ligne avec les nouvelles orientations stratégiques.

Position du DES :

Recommandation 5 : acceptée refusée

L'obsolescence et le cloisonnement des systèmes d'information constituent indéniablement un frein à la performance et à la fluidité des processus de la PCTN depuis de nombreuses années. Pour cette raison, un PL visant à une refonte des SI a déjà été proposé en 2009 au parlement. La refonte des SI constituera un axe fondamental pour fiabiliser la gestion de la PCTN et répondre ainsi aux recommandations de la Cour.

Recommandation n° 6 : réflexion globale approfondie

Dans un deuxième temps, il conviendra pour le département d'effectuer une réflexion plus globale visant à revoir en profondeur la gouvernance de la PCTN en tenant compte de l'ensemble des parties prenantes (SCAV, polices, etc.), des risques et de la plus-value apportée aux citoyens. Il conviendra de s'inspirer des expériences réalisées dans d'autres cantons.

Pistes et modalités de mise en œuvre

- simplifier les conditions nécessaires pour l'octroi d'une autorisation, par exemple en matière d'honorabilité ou de formation pour gérer un restaurant ;
- supprimer certaines exigences prévues dans les bases légales (en particulier la LRDBHD) ;
- envisager des mesures organisationnelles (fusion, rattachement) avec d'autres services de l'administration cantonale (par exemple le SCAV) qui ont également une activité de contrôle des établissements publics. Il serait par exemple envisageable de réallouer une partie des inspecteurs et des juristes à d'autres domaines, tels que la lutte contre le travail au noir.

Livrable :

- analyse stratégique proposant, entre autres, des réallocations de ressources et des modifications légales, en particulier de la LRDBHD.

Position du DES :

Recommandation 6 : acceptée refusée

Lors des débats parlementaires qui ont eu lieu pour traiter le PL de la nouvelle LRDBHD, il est apparu de manière évidente qu'il n'y avait pas de volonté de dérégulation, mais au contraire une volonté de réglementer au-delà de ce que le département de tutelle d'alors proposait. Ainsi, le DES doit relever que les suggestions de la Cour des comptes d'aller dans une voie proche de celle qui a été adoptée notamment à Neuchâtel (notamment suppression du diplôme cafetier-restaurateur et limitation drastique des conditions d'honorabilité) semble aller dans le sens contraire de ce qu'a souhaité le législateur genevois.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No 140 Secteur juridique de la PCTN	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁵	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 1 : plan d'action pour les rapports d'infractions reçus avant 2018</p> <p>Concernant les rapports d'infractions reçus avant 2018, la Cour recommande de mettre en œuvre un plan d'action approprié pour identifier les dossiers restants à traiter (toutes lois confondues). Il s'agira ensuite de déterminer la manière dont ces derniers doivent l'être compte tenu des ressources actuellement à disposition, des infractions constatées par rapport aux risques sous-jacents et de la date de prescription des dossiers. Ce plan d'action devra être validé par le DES. Il devra clairement définir les responsabilités de chaque acteur (secteur juridique, direction, département, etc.) en matière notamment de décision de classement ou « d'amnistie » potentielle. Il conviendra également de prendre position dans les meilleurs délais concernant les établissements publics qui n'ont pas d'autorisation d'exploiter à la suite de l'entrée en vigueur de la LRDBHD.</p>	2	PCTN	31.01.2019	
<p>Recommandation n° 2 : revoir la calculatrice des sanctions et les fichiers de suivi des dossiers</p> <p>La Cour recommande de revoir rapidement le fichier de calcul des sanctions ainsi que les vérifications effectuées sur les dossiers afin notamment de réduire la probabilité de commettre des erreurs et d'assurer une égalité de traitement entre administrés.</p>	2	PCTN + SOSI	31.12.2018	
<p>Recommandation n° 3 : réflexion stratégique à moyen terme</p> <p>Dans une optique de gain d'efficacité, la Cour recommande de mener une réflexion stratégique portant sur les objectifs de la PCTN dans son ensemble (LRDBHD, LTVTC, etc.) et de mettre en œuvre toutes les mesures organisationnelles adéquates, notamment de définir une stratégie de contrôle. Une fois la nouvelle organisation définie, il s'agira d'établir les documents clés permettant de gérer la PCTN de manière adaptée (processus, etc.). En outre, il s'agira d'améliorer les flux d'informations entre la PCTN et ses partenaires (AFC, DGV, etc.).</p>	3	DG OCIRT	30.09.2019	

¹⁵ 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No 140 Secteur juridique de la PCTN	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁵	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 4 : Établir des objectifs, indicateurs et valeurs cibles clairs</p> <p>La Cour recommande d'établir des objectifs, indicateurs et valeurs cibles clairs pour la PCTN, notamment pour son secteur juridique. Les objectifs devront également être déclinés au niveau des objectifs individuels des collaborateurs. En outre, les objectifs, indicateurs et valeurs cibles devront être régulièrement suivis et communiqués de manière appropriée à la direction.</p>	2	PCTN	31.03.2019	
<p>Recommandation n° 5 : Revoir le projet informatique SIC</p> <p>La Cour recommande d'intégrer dans le projet informatique SIC l'analyse critique de l'organisation de la PCTN sous l'angle de l'efficacité (voir recommandation 3). Cette revue est un facteur clé du succès du projet SIC.</p>	2	COPIL projet SIC	30.09.2019	
<p>Recommandation n° 6 : réflexion globale approfondie</p> <p>Dans un deuxième temps, il conviendra pour le département d'effectuer une réflexion plus globale visant à revoir en profondeur la gouvernance de la PCTN en tenant compte de l'ensemble des parties prenantes (SCAV, polices, etc.), des risques et de la plus-value apportée aux citoyens. Il conviendra de s'inspirer des expériences réalisées dans d'autres cantons.</p>	2	SG DES	31.03.2020	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'État.

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

7.2. Remerciements

La Cour remercie les collaborateurs du département qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en septembre 2018. Le rapport complet a été transmis au DES le 20 septembre 2018 pour observations. Les observations ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 16 octobre 2018

Stanislas ZUIN
Président

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

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

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

La Cour des comptes garantit la confidentialité aux personnes qui lui transmettent des informations.

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

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
www.cdc-ge.ch
info@cdc-ge.ch

