

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°57

JUIN 2012

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION

ÉTAT DE GENEVE

**GESTION DES HEURES « RESIDUELLES » DES
GARDES CANTONNAUX DE L'ENVIRONNEMENT**

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.

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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3

tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

<http://www.ge.ch/cdc>

SYNTHESE

Les gardes de l'environnement, au nombre de 13 personnes et rattachés à la direction générale de la nature et du paysage (DGNP), ont pour mission d'effectuer des tâches de police et techniques assurant la gestion durable du patrimoine naturel et de la biodiversité, et d'assurer l'information auprès du public afin de le sensibiliser au respect du patrimoine naturel et aux législations y relatives.

A la suite d'une demande du secrétaire général du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM) dans un contexte de revendication syndicale, la Cour a analysé, sous l'angle de la légalité et de la gestion :

- le cadre légal et réglementaire régissant l'organisation du temps de travail des gardes de l'environnement pour la période 2002 à 2012 ;
- les outils utilisés afin de planifier et suivre l'activité des gardes pour la période 2002 à 2012 ;
- les contrôles effectués par la hiérarchie relativement au temps de travail des gardes pour la période 2002 à 2012.

Les analyses de la Cour visent notamment à fournir au DIM les éléments pertinents lui permettant de juger de l'opportunité d'entrer en matière (pour tout ou partie) sur une revendication de certains gardes de l'environnement quant à la prise en compte d'environ 4'900 heures de travail potentiellement effectuées entre 2002 et 2008 (ci-après « heures résiduelles »). Il convient de souligner que la Cour ne s'est pas formellement prononcée sur le volume d'heures qui pourrait être revendiqué, des décisions judiciaires pouvant encore trancher les questions en matière de prescription.

S'agissant du **cadre légal et réglementaire**, la Cour relève que ce n'est qu'à partir de fin 2010, date de la prise de fonction d'un nouveau chef de secteur et d'une réorganisation du service, que plusieurs documents ont été formalisés visant à donner un cadre à l'organisation du temps de travail des gardes. Avant cette date, il n'existait en effet aucune règle ou document écrit précisant les principes applicables aux heures résiduelles et notamment s'il était possible ou non de reporter ces heures d'une année sur l'autre. Par ailleurs, la Cour relève que la décision prise de manière informelle par l'ancien chef du corps des gardes de « convertir » a posteriori les heures résiduelles effectuées par les gardes en 2009 et 2010 constitue une irrégularité par rapport au règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC). Cette décision aurait en effet dû être prise par le conseiller d'Etat en charge du DIM ou son secrétaire général et non par le chef du corps des gardes. Enfin, la Cour a constaté un manque de formalisation dans l'introduction du système d'annualisation du temps de travail pour les gardes de l'environnement.

Pour ce qui a trait aux **outils utilisés afin de planifier et suivre l'activité**, il est notamment relevé que le fait de contrôler les jours de repos des gardes mais pas leurs heures résiduelles n'était pas adéquat. En effet, les heures résiduelles et les jours de repos ne pouvaient être considérés de manière indépendante puisque, lors de la saisie de leur activité dans les rapports hebdomadaires, les gardes pouvaient faire valoir leurs éventuelles heures résiduelles par le biais d'une compensation avec l'imputation de jours de repos. Relativement à l'information et à la communication des heures résiduelles, la Cour a également constaté que les rapports hebdomadaires de chaque garde étaient (et sont toujours) à disposition en permanence de l'ensemble du corps des gardes et au besoin de la DGNP. Ces rapports pouvaient ainsi faire l'objet en tout temps d'un suivi et d'un contrôle de la part de la hiérarchie. Enfin, les heures résiduelles étaient (et sont toujours) indirectement validées par la hiérarchie par le biais de la validation des indemnités pour inconvénients de service. Ces indemnités sont en effet calculées sur la base de la totalité des heures effectuées (y compris heures résiduelles).

Concernant les **contrôles effectués par la hiérarchie**, la Cour a relevé qu'aucun contrôle n'était effectué avant fin 2010 sur les heures résiduelles. Les contrôles portaient sur d'autres aspects (prise des jours de repos, répartition des heures entre les différentes activités, etc.) dont la mise en œuvre s'est d'ailleurs révélée défectueuse pour certains cas analysés par la Cour : garde n'ayant pas effectué suffisamment d'heures pendant deux années, erreurs de saisie dans les rapports hebdomadaires engendrant des anomalies « grossières » au niveau des heures résiduelles, etc. A partir de début 2011, des contrôles relatifs au temps de travail de manière générale et aux heures résiduelles en particulier ont été décrits mais sont encore insuffisamment documentés. La Cour a néanmoins constaté que les contrôles relatifs aux heures résiduelles ont porté leurs fruits puisque ces heures sont désormais quasi nulles (contre une moyenne d'environ 430 heures pour les années 2009 et 2010). Enfin, la Cour a relevé deux cas de paiement d'heures supplémentaires à des gardes de l'environnement entre 2008 et 2010. Sans égard au bien-fondé de ces heures et de leur validation, ces deux paiements constituent un précédent en termes de reconnaissance d'heures effectuées.

Au titre de **recommandations conclusives**, la Cour invite notamment le DIM à formaliser le choix du type d'horaire applicable aux gardes de l'environnement et à compléter les contrôles effectués sur les rapports hebdomadaires : rapprochement par sondage concernant les prises et fins de service effectués par les gardes, etc.

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 effets.

A cette fin, elle a invité le DIM 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 3 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un remplissage adéquat du tableau, indiquant une adhésion complète aux recommandations de la Cour.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	9
3. CONTEXTE GENERAL	11
3.1. Gardes cantonaux de l'environnement.....	11
3.2. Cadre légal et réglementaire	13
3.3. Rapports hebdomadaires d'activité	14
3.4. Chiffres clés relatifs aux heures résiduelles.....	17
4. ANALYSE – HEURES RESIDUELLES DES GARDES DE L'ENVIRONNEMENT	19
4.1. Cadre légal et réglementaire régissant l'organisation du temps de travail	19
4.1.1. Contexte	19
4.1.2. Constats.....	23
4.1.3. <i>Observations du DIM</i>	24
4.2. Outils utilisés pour la planification et le suivi de l'activité	25
4.2.1. Contexte	25
4.2.2. Constats.....	28
4.2.3. <i>Observations du DIM</i>	29
4.3. Contrôles effectués par la hiérarchie.....	30
4.3.1. Contexte	30
4.3.2. Constats.....	30
4.3.3. <i>Observations du DIM</i>	32
5. CONCLUSION	33
<i>Observations du DIM</i>	34
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	35
7. REMERCIEMENTS	36

Liste des principales abréviations utilisées

DGNP	Direction générale de la nature et du paysage
DIM	Département de l'intérieur et de la mobilité
DOP	Directives et ordres permanents
LODNP	Loi sur l'organisation de la direction générale de la nature et du paysage (M 5 35)
LPAC	Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (B 5 05)
MIOPE	Mémento des instructions de l'office du personnel de l'Etat de Genève
OPE	Office du personnel de l'Etat
RODNP	Règlement d'application de la loi sur l'organisation de la direction générale de la nature et du paysage (M 5 35.01)
RPAC	Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (B 5 05.01)
RStFM	Règlement fixant le statut des membres du personnel exerçant des fonctions manuelles aux départements des constructions et des technologies de l'information et du territoire (B5 05.18)
SIT	Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le 25 novembre 2011, la Cour des comptes a reçu une communication du secrétaire général (SG) du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM) relative aux gardes de l'environnement. Le secrétaire général souhaitait que la Cour lui « *apporte son concours* » dans le cadre de l'analyse « *d'une contestation de certains gardes de l'environnement quant à la prise en compte d'heures de travail potentiellement effectuées entre 2002 et 2008* » (ci-après pour la suite du rapport « heures résiduelles »). Cette communication faisait suite à une revendication de la part de certains gardes de l'environnement par l'intermédiaire du syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT).

Les gardes de l'environnement, rattachés à la direction générale de la nature et du paysage (DGNP), ont pour mission d'effectuer des tâches de police et techniques assurant la gestion durable du patrimoine naturel et de la biodiversité, et d'assurer l'information auprès du public afin de le sensibiliser au respect du patrimoine naturel et aux législations y relatives.

Dès lors que l'article 174a al. 1 de la Constitution genevoise (Cst-GE, A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (article 8 al. 1 LICC, D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (article 1 al. 2 LICC).

Par lettre du 19 décembre 2011 adressée à Madame Michèle Künzler, conseillère d'Etat en charge du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM), la Cour a accepté d'entrer en matière et l'a informée de sa décision de procéder à un audit de légalité et de gestion portant sur la gestion des heures résiduelles des gardes de l'environnement.

Cet audit a pour objectif principal de contrôler, sous l'angle de la légalité et de la gestion :

- le cadre légal et réglementaire régissant l'organisation du temps de travail des gardes de l'environnement pour la période 2002 à 2012 (chapitre 4.1) ;
- les outils utilisés afin de planifier et suivre l'activité des gardes pour la période 2002 à 2012 (chapitre 4.2) ;
- les contrôles effectués par la hiérarchie relativement au temps de travail des gardes pour la période 2002 à 2012 (chapitre 4.3).

Le contrôle de la Cour vise en outre à fournir au DIM les éléments pertinents lui permettant de juger de l'opportunité d'entrer en matière (pour tout ou partie) sur la revendication des gardes quant aux heures résiduelles potentiellement effectuées entre 2002 et 2008 (4'892 heures à la connaissance du SIT).

La Cour a notamment exclu du champ du présent audit :

- le contrôle exhaustif de l'exactitude des informations mentionnées dans les rapports hebdomadaires d'activité des gardes : heures réalisées, décompte des vacances et jours de repos, etc. ;
- le processus relatif à la détermination annuelle des besoins en effectifs au niveau de la DGNP. La Cour a néanmoins procédé à l'analyse de la planification opérationnelle du service des gardes de l'environnement ;

- le contrôle des indemnités versées aux gardes de l'environnement et en particulier celles découlant de leur horaire de travail (indemnités pour inconvénients de service). La Cour a néanmoins procédé à l'analyse des paramètres conduisant au calcul des indemnités pour inconvénients de service, ceux-ci étant implémentés dans l'outil utilisé pour la saisie du temps de travail (voir le chapitre 4.2).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers (rapports de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF)), de même que les **plans de mesures P1/P2/P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En particulier, l'ICF a rendu les conclusions de son audit de gestion relatif à la direction de la nature et du paysage en date du 8 août 2011. Celui-ci avait notamment pour objectif « *d'examiner l'organisation de la gestion du travail des gardes-ports et des gardes de l'environnement* ». Cet objectif de contrôle n'a fait l'objet d'aucun constat et d'aucune recommandation.

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'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification des contrôles de l'ICF et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT 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 notamment avec :

- le secrétaire général du DIM ;
- le directeur général de la direction générale de la nature et du paysage (DGNP) ;
- l'assistante administrative du directeur général de la DGNP ;
- le directeur administratif du service des ressources humaines et gestion du DIM ;
- le directeur « administration et finances » de l'office du personnel de l'Etat (OPE) ;
- l'actuel chef de secteur des gardes de l'environnement ;
- l'ancien chef du corps des gardes de l'environnement ;
- l'ancien chef des gardes de l'environnement ;
- plusieurs chefs de poste (anciens et actuels) ;
- plusieurs gardes de l'environnement.

La réunion d'ouverture avec le secrétaire général du DIM a eu lieu le 14 février 2012 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois d'avril 2012.

Pour effectuer son travail, la Cour a obtenu sous format électronique l'ensemble des rapports hebdomadaires d'activité des gardes pour la période 2002 à février 2012. Elle a par ailleurs consulté les dossiers du personnel des gardes (lettres d'engagement, entretiens d'évaluation, etc.).

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

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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.

2e 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^e 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 (chapitre 4) et de recommandations (chapitre 5) soumis aux observations de l'audité.

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 l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

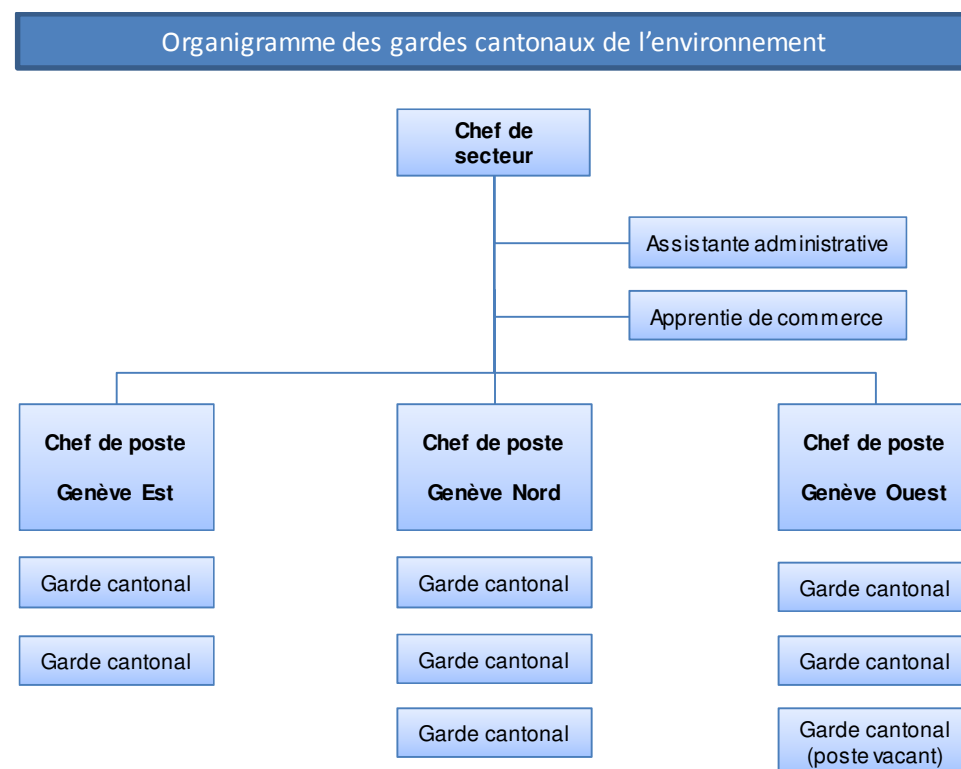
3. CONTEXTE GENERAL

3.1. Gardes cantonaux de l'environnement

Organisation

Jusqu'à l'été 2010, les gardes cantonaux de l'environnement faisaient partie du service des gardes de l'environnement et de la capitainerie (SGEC) de la direction de la nature et du paysage (DNP), rattachée au DIM. Ce service regroupait la capitainerie ainsi que les gardes de l'environnement. La capitainerie était notamment chargée de la gestion des places d'amarrage et de tâches d'information et d'accueil pour les navigateurs ainsi que de contrôle et de police portuaire par l'intermédiaire de trois gardes-ports.

A partir de l'été 2010, le SGEC a été scindé en deux secteurs. D'une part, la capitainerie est rattachée à la direction des espaces naturels de la DGNP¹ et d'autre part, les gardes cantonaux de l'environnement sont directement rattachés au directeur général de la DGNP. Au 1^{er} février 2012, les gardes cantonaux de l'environnement représentaient 13 équivalents temps plein (dont un poste vacant) selon l'organigramme suivant :



Le chef de secteur a pour prérogative de commander les gardes de l'environnement. Quant aux chefs de poste, ils dirigent l'engagement des gardes rattachés à un poste régional (Est, Nord, Ouest).

¹ La DGNP comprend les trois directions suivantes : direction des espaces naturels, direction de la biodiversité et direction du paysage.

Missions, activités et compétences

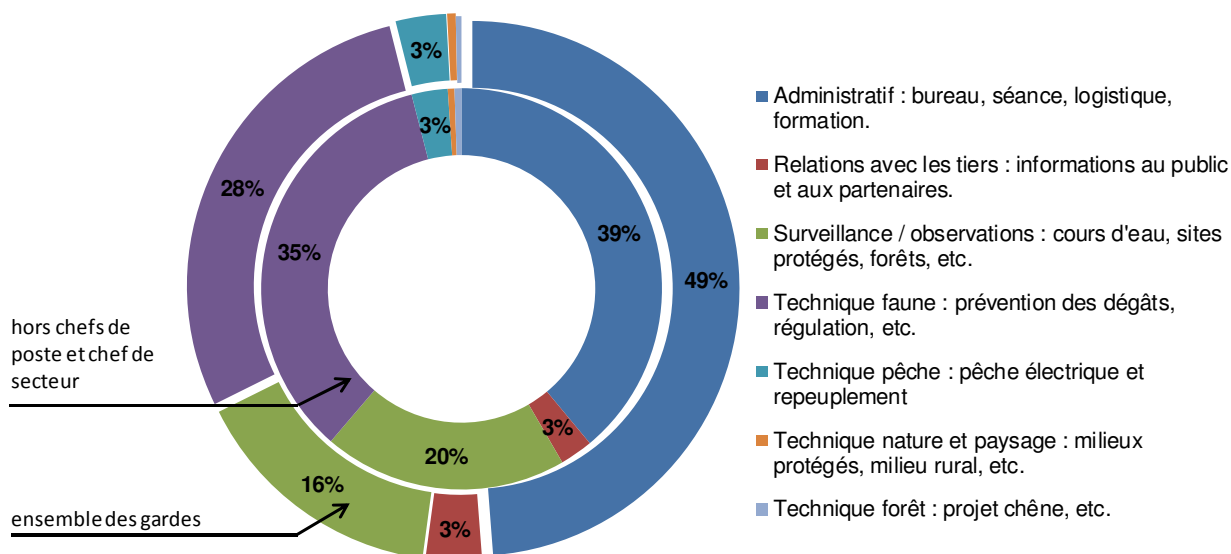
Comme indiqué au chapitre 1, les gardes de l'environnement ont pour mission générale d'effectuer des tâches de police et techniques assurant la gestion durable du patrimoine naturel et de la biodiversité, et d'assurer l'information auprès du public afin de le sensibiliser au respect du patrimoine naturel et aux législations y relatives. Ils sont actifs de jour comme de nuit, 365 jours par an, avec un service de piquet (astreinte).

Selon leur cahier des charges, les principales activités des gardes sont les suivantes :

- observer et surveiller l'environnement naturel genevois, afin de prévenir les atteintes à la biodiversité, en application des législations cantonales, intercantionales et internationales ainsi qu'enquêter, auditionner et dénoncer en cas d'infractions aux législations susvisées ;
- prendre les mesures (d'urgence ou nécessaire) pour conserver durablement les écosystèmes et la biodiversité ainsi que pour régler les conflits entre la population et la faune sauvage (ex. dégâts, dérangements, maladies, etc.) ;
- participer à l'élaboration et mettre en œuvre des plans d'action pour les espèces et plans de gestion pour les milieux dans le domaine de la faune, de la pêche et de la nature ;
- assurer l'interface avec les acteurs liés à la gestion de la faune, de la pêche et milieux naturels – naturalistes, pêcheurs, agriculteurs, scientifiques, entreprises, autorités (fédérales, cantonales, municipales, judiciaires), sur le terrain ;
- garantir la veille sanitaire de la faune, de la flore, de leurs milieux (zoonose, épizootie, etc.) et mise en œuvre de mesures de lutte en collaboration avec les services fédéraux et cantonaux compétents ;
- se coordonner avec les autres gestionnaires, dans le cadre de la coopération transfrontalière, dans les domaines de la surveillance, de la réglementation et de la formation ;
- établir des documents (statistiques, rapports, formulaires, cartes, plans, graphiques, photos) à l'attention des membres de la direction de la DGNP, ou d'autorités politiques ou judiciaires, notamment dans un objectif d'aide à la décision.

Les gardes cantonaux de l'environnement sont assermentés et habilités à dresser des procès-verbaux de contraventions ; il leur est conféré la qualité de fonctionnaires de la police judiciaire, au sens de l'article 26 de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, du 20 juin 1986. Leur compétence d'intervention s'étend sur tout le territoire genevois. Ils disposent également d'un droit de suite qui leur permet de poursuivre un suspect ou un délinquant sur le territoire d'un autre canton et d'y procéder à toutes les mesures prévues par la législation, particulièrement en matière de pêche. Dans le cadre de la réglementation en vigueur, ils sont habilités à rechercher, constater et réprimer les infractions dans tous les domaines liés à la protection de l'environnement naturel.

Selon les informations ressortant des rapports hebdomadaires d'activité, l'activité des gardes se répartissait ainsi pour l'année 2011 (le cercle extérieur schématise l'activité de l'ensemble des gardes tandis que le cercle intérieur schématise l'activité des gardes hors chef de secteur et chefs de poste) :



3.2. Cadre légal et réglementaire

Les rapports de service entre l'Etat et les gardes de l'environnement sont définis dans la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05) ainsi que dans son règlement d'application (RPAC, B 5 05.01). La référence à ces bases légales est notamment rappelée dans les lettres d'engagement adressées à chaque garde. Le RPAC précise entre autres :

- les conditions générales de travail du personnel : organisation du travail, durée du travail et horaire réglementaire, heures supplémentaires, etc. ;
- les devoirs du personnel : respect de l'intérêt de l'Etat, exécution du travail, absences, etc. ;
- les droits du personnel : vacances et congés ;
- les dispositions générales : traitements, entretien de service – résiliation, etc.

Comme indiqué précédemment, les gardes de l'environnement font partie de la direction générale de la nature et du paysage (DGNP). Les particularités applicables à cette direction sont décrites dans la loi sur l'organisation de la direction générale de la nature et du paysage (LODNP, M 5 35) ainsi que dans son règlement d'application (RODNP, M 5 35.01). L'article 13 du règlement précise notamment que « *des ordres de service fixent la répartition des tâches et la marche de la direction générale, en particulier en ce qui concerne l'usage des armes, les véhicules, les transmissions, la tenue et le service de piquet. L'engagement opérationnel régulier du personnel de la direction générale en faveur d'autres services est réglé dans des directives* ».

Au début des années 2000, la DGNP a ainsi élaboré un dossier intitulé « directives et ordres permanents (DOP) » qui consiste à « réunir toutes les directives et les ordres permanents permettant d'avoir une unité d'intervention et de fonctionnement ». « Il doit permettre à chacun de s'y référer en cas de doute sur les procédures à suivre ainsi que de « check-list » en cas d'évènements particuliers » [...] « Les documents qu'il contient ont un caractère obligatoire pour les collaborateurs » (partie 1 des DOP). Ce dossier a été remis à l'ensemble des gardes de l'environnement. Il contient notamment les directives et/ou ordres de service suivants :

- ordre de service pour la tenue des gardes ;
- ordre de service sur les armes ;
- ordre de service concernant les jours de repos des gardes (voir le chapitre 4.1 pour plus de détails) ;
- ordre de service concernant le service de permanence dans le corps des gardes.

3.3. Rapports hebdomadaires d'activité

La saisie des heures de travail des gardes cantonaux de l'environnement est effectuée depuis 2002 à l'aide d'un outil développé par un garde sous l'application « Excel » et appelé « rapport hebdomadaire ». Cet outil permet, depuis lors, à chaque garde de saisir :

- les heures journalières au travers des heures de début et de fin de service, qui doivent être réparties parmi les différentes activités du service : organisation / coordination, faune, technique pêche, etc. ;
- les semaines de permanence ;
- les piquets effectués lors des semaines de permanence ;
- les jours de repos ;
- les absences, à savoir les jours de vacances, maladie, accident, congés spéciaux et service militaire ;
- les paniers, dans le cadre de service de nuit et de week-end.

Le tableau ci-après constitue un exemple de rapport hebdomadaire d'activité :

RAPPORT HEBDOMADAIRE DE TRAVAIL du **06.02** au **12.02 2012** **Garde X**

	Horaire	Debut	Fin	Heure	repas / paniers	op code	Activité	Organisation - coordination				relations avec tiers					Surveillance / observation							Faune							technique pêche		technique nature paysage				technique forêt (projet chêne, etc.)
								administratif	séance	logist	formation reçue	info au public	infos aux partenaires	Cours d'eau	lac	sites protégés	forêt	zone rurale	braconne	prév. dégâts	taxation dégâts	régulation Versoix	régulation Mand	régulation Champ	régulation Jussey	monitoring	intervention faune divers	pêche électrique	repeupl	flore (menacée - néophyte)	milieux protégés (gestion travaux)	milieu rural (SCE RAE)	arbres				
Lu	0000-0600			-	1																																
	6	0600-1200	8.0	12.0	4.0		bureau	3.0	1.0																												
		1200-1900	13.0	18.0	5.0	Pan	rapport gardes Colovrex	1.0	3.0	1.0																											
		1900-2400			-																																
Absences:								Rep		Vac	Mi	C.Sp	Mal	Acc	Piq																						
Ma	0000-0600			-	1																																
	7	0600-1200	8.0	12.0	4.0		bureau / séance	2.0	2.0																												
		1200-1900	14.0	17.0	3.0	Pan	Bureau / surveillance Mandement	1.0																													
		1900-2400	17.0	19.5	2.5		séance sous com pêche Battoirs		2.5																												
Absences:								Rep		Vac	Mi	C.Sp	Mal	Acc	Piq																						
Me	0000-0600			-	1																																
	8	0600-1200			-																																
		1200-1900			-	Pan																															
		1900-2400	19.0	24.0	5.0	1	régulation Mandement																														
Absences:								Rep		Vac	Mi	C.Sp	Mal	Acc	Piq																						
Je	0000-0600	0.0	1.5	1.5	1		régulation Mandement																														
	9	0600-1200	9.0	12.5	3.5		surveillance Versoix RDV Meyrin ASM					1.5	2.0																								
		1200-1900	14.0	17.0	3.0	Pan	formation / bureau		1.0	2.0																											
		1900-2400			-																																
Absences:								Rep		Vac	Mi	C.Sp	Mal	Acc	Piq																						
Ve	0000-0600			-	1																																
	10	0600-1200	7.5	12.0	4.5		séance (révision règlement)		4.5																												
		1200-1900	13.0	18.0	5.0	Pan	bureau	4.0				1.0																									
		1900-2400			-																																
Absences:								Rep		Vac	Mi	C.Sp	Mal	Acc	Piq																						
Sa	0000-0600			-	1																																
	11	0600-1200			-		repos																														
		1200-1900			-	Pan																															
		1900-2400			-																																
Absences:								Rep	1.0	Vac	Mi	C.Sp	Mal	Acc	Piq																						
Di	0000-0600			-	1																																
	12	0600-1200			-		repos																														
		1200-1900			-	Pan																															
		1900-2400			-																																
Absences:								Rep	1.0	Vac	Mi	C.Sp	Mal	Acc	Piq																						
Tot	J.travail	5.0	Vent.heb.				41.0	11.0	13.0	2.0	2.0	0.0	2.5	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
Heures faites		41.0	Semaine de permanence					Heures à faire:	40.0	Heures de nuit:	9.0	Heures S+D+F:	-	H.comp:	10	Congé spéc:				-																	
Paniers		1	Piquets pris:		-	Repos:	2.0	Vacances :		-	Maladie:		-	Accident:		-	Militaire:		-																		
Récap. Heures semaine		-1.0		Attention heures à reprendre																																	

La saisie des éléments horaires permet d'obtenir :

- des ratios et des graphiques sur la répartition des charges horaires en fonction des différentes activités du service ;
- le nombre d'unités relatif à l'indemnité pour inconvénients de service (voir le chapitre 4.2) ;
- le solde des jours de repos et des jours de vacances à chaque fin d'année.

Dans la pratique, les heures résiduelles sont calculées de manière automatique, après saisie des heures journalières, heures de piquet et jours d'absence dans les rapports hebdomadaires. Pour illustrer la méthode suivie, 4 exemples simplifiés et théoriques sont successivement présentés :

	Cas n° 1 : garde travaillant 5 jours par semaine à hauteur de 40 heures (2 jours de repos le samedi et le dimanche)	Cas n°2 : garde travaillant 5 jours par semaine à hauteur de 41 heures (2 jours de repos le samedi et le dimanche)	Cas n°3 : garde travaillant 6 jours par semaine à hauteur de 42 heures (1 jour de repos le dimanche)	Cas n°4 : garde travaillant 1.5 jour par semaine à hauteur 10 heures (deux jours et demi de repos et 3 jours de maladie)
A Heures mensuelles réalisées (saisies dans les rapports hebdomadaires)	160 (40*4)	164 (41*4)	168 (42*4)	40 (10*4)
B Total des heures réalisées (A)	160	164	168	40
C Heures théoriques à réaliser (hors repos) soit 8 heures * 7 jours * 4 semaines	224 (56*4)	224 (56*4)	224 (56*4)	224 (56*4)
D Heures de repos prises	64 (8*2*4)	64 (8*2*4)	32 (8*1*4)	80 (8*2.5*4)
E Heures liées aux autres absences prises (1)	0	0	0	96 (8*3*4)
F Heures à réaliser après absences et repos (C-D-E)	160	160	192	48
G Heures résiduelles (B-F)	0	4	-24	-8

(1) Vacances, congés spéciaux, accidents, maladie et militaire.

Dans le cas n°1, aucune heure résiduelle n'est décomptée, le garde ayant travaillé 40 heures par semaine pendant 4 semaines et pris deux jours de repos (ceci correspond aux horaires « normaux » de « bureau »).

Dans le cas n°2, 4 heures résiduelles sont décomptées correspondant à 1 heure résiduelle pendant 4 semaines.

Dans le cas n°3, le garde aurait dû réaliser 192 heures mensuelles, compte tenu d'un seul jour de repos pris par semaine (8 heures * 6 jours * 4 semaines). Dans la mesure où il a effectivement réalisé 168 heures, son compteur d'heures résiduelles est négatif de 24 heures.

Enfin, dans le cas n°4, les 40 heures réalisées par rapport à un « théorique » à réaliser de 48 heures (compte tenu des jours de repos et de maladie) engendrent un solde négatif de 8 heures.

3.4. Chiffres clés relatifs aux heures résiduelles

Selon les informations à la connaissance du syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), le volume d'heures résiduelles concerné par la revendication de certains gardes de l'environnement s'élèverait à 4'892, réparti entre 12 gardes selon le détail suivant :

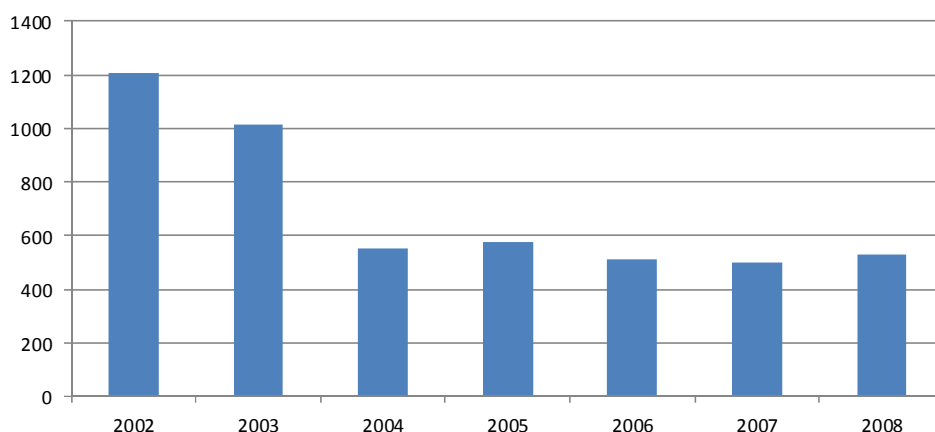
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total Heures	Total Jours
Garde 1	14.5	39	69.5	74	96	72	58	423.0	52.9
Garde 2		8	54.5	20	21	-1.5	0.5	102.5	12.8
Garde 3	24.5	20.5	25.5	34.5	27.5	-21	2.5	114.0	14.3
Garde 4	14.5	58	24	15	15.5	13.5	3.5	144.0	18.0
Garde 5	73.5	65	40.5	72.5	54	28.5	30.5	364.5	45.6
Garde 6	251.5	183	103	103.5	47	120	89.5	897.5	112.2
Garde 7	55	139.5	43	39	5	37.5	47	366.0	45.8
Garde 8				24.5	1	2.5	0	28.0	3.5
Garde 9	201.5	73.5	-18	57.5	8	7	79.5	409.0	51.1
Garde 10	99	5	37.5	47.5	64.5	41.5	36.5	331.5	41.4
Garde 11	227.5	255.5	63.5	32.5	70.5	84	60.5	794.0	99.3
Garde 12	245	166.5	106.5	57.5	102.5	118	122	918.0	114.8
Total Heures	1'206.5	1'013.5	549.5	578.0	512.5	502.0	530.0	4'892.0	611.5
Total Jours	150.8	126.7	68.7	72.3	64.1	62.8	66.3	611.5	

Source : annexe au courrier du SIT du 4 novembre 2011 à la conseillère d'Etat en charge du DIM.

Ces heures ont été calculées de manière automatique via les rapports hebdomadaires d'activité, conformément aux principes décrits au chapitre 3.3. La revendication de certains gardes commence à partir de l'année 2002 car selon les informations communiquées à la Cour, les rapports hebdomadaires des années antérieures auraient été perdus lors d'un déménagement. Avant 2002, les rapports hebdomadaires étaient gérés sous format « papier ».

Il convient de noter que trois gardes (gardes n°6, 11 et 12) représentent plus de 50 % du total des heures mentionnées par le SIT.

L'évolution de ces heures entre 2002 et 2008 est représentée graphiquement ci-dessous :



Afin d'avoir une vue exhaustive des heures résiduelles et de corroborer les chiffres à la connaissance du SIT, la Cour a demandé à la DGNP de lui communiquer les rapports hebdomadaires de 2002 à fin février 2012 pour l'ensemble des gardes de l'environnement (y compris ceux qui ont démissionné ou qui sont partis en retraite au cours de la période 2002-2008). Le tableau ci-après synthétise les informations relatives aux heures résiduelles :

Total des heures résiduelles d'après les rapports d'activité des gardes (2002 à février 2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Sous total 2002 à 2008	2009	2010	2011	2012	Sous total 2009 à 2012	Total Heures	Total Jours
Garde 1	14.5	39.0	69.5	74.0	96.0	72.0	58.0	423.0	45.5	19.0	2.5	1.0	68.0	491.0	61.4
Garde 2		8.0	54.5	20.0	21.0	-1.5	0.5	102.5	15.0	0.5	0.5	-2.5	13.5	116.0	14.5
Garde 3	24.5	20.5	25.5	34.5	27.5	-62.0	2.5	73.0	6.0	5.0	-2.0	1.0	10.0	83.0	10.4
Garde 4	14.5	58.0	24.0	15.0	15.5	13.5	3.5	144.0	1.0	13.5	7.0		21.5	165.5	20.7
Garde 5	73.5	65.0	40.5	72.5	54.0	28.5	30.5	364.5	45.5	18.0	0.5		64.0	428.5	53.6
Garde 6	251.5	183.0	103.0	103.5	47.0	120.0	89.5	897.5	47.0	38.0	2.0	3.5	90.5	988.0	123.5
Garde 7	55.0	139.5	43.0	39.0	5.0	37.5	47.0	366.0	50.5	39.0	1.5	-2.0	89.0	455.0	56.9
Garde 8				24.5	1.0	2.5	0.0	28.0	0.0	-2.0	0.0		-2.0	26.0	3.3
Garde 9	201.5	73.5	-18.0	57.5	8.0	7.0	79.5	409.0	58.5	38.0	0.5	2.0	99.0	508.0	63.5
Garde 10	99.0	5.0	37.5	47.5	64.5	41.5	36.5	331.5	56.5	20.5	1.5	-2.0	76.5	408.0	51.0
Garde 11	227.5	255.5	63.5	32.5	70.5	84.0	60.5	794.0	81.0	36.5	-2.0	0.5	116.0	910.0	113.8
Garde 12	245.0	166.5	106.5	57.5	102.5	118.0	122.0	918.0	98.0	6.0	0.0	4.0	108.0	1'026.0	128.3
	Heures relatives aux gardes dont le SIT a connaissance							4'851*					754.0	5'605.0	700.6
Garde 13	167.0	45.5	30.0					242.5					0.0	242.5	30.3
Garde 14	27.0	100.0	-11.5	-148.0	19.5	-105.5	-8.0	-126.5					0.0	-126.5	-15.8
Garde 15	18.0	0.0						18.0					0.0	18.0	2.3
Garde 16	265.0	155.5	129.0	76.0	100.5	115.5	52.0	893.5					0.0	893.5	111.7
Garde 17	121.5	21.5						143.0					0.0	143.0	17.9
	Gardes ayant démissionné ou étant partis à la retraite entre 2002 et 2008							1'170.5					0.0	1'170.5	146.3
Garde 18								0.0	2.0	162.5			164.5	164.5	20.6
Garde 19								0.0		0.0	1.5	1.5	3.0	3.0	0.4
Garde 20	45.0	10.0	11.0	14.0	0.5	11.5	0.0	92.0	3.0	-39.0	0.5	0.5	-35.0	57.0	7.1
	"Autres gardes"							92.0					132.5	224.5	28.1
Total Heures	1'850.0	1'346.0	708.0	520.0	633.0	482.5	574.0	6'113.5	509.5	355.5	14.0	7.5	886.5	7'000.0	875.0
Total Jours	231.3	168.3	88.5	65.0	79.1	60.3	71.8	764.2	63.7	44.4	1.8	0.9	110.8	875.0	

* La différence de 41 heures par rapport aux informations dont le SIT avait connaissance (4'892) correspond à un écart de - 41 heures sur un garde (année 2007).

Au total, entre 2002 et fin février 2012, selon les rapports hebdomadaires d'activité, 7'000 heures résiduelles (soit environ 875 jours) ont été décomptées par 20 gardes de l'environnement. Sur ces 7'000 heures :

- 6'113 heures concernent la période 2002-2008 :
 - o dont 1'170 heures sont relatives à des gardes ayant démissionné ou étant partis à la retraite entre 2002 et 2008. A ce titre, la DGNP et le DIM ont indiqué à la Cour que ces gardes n'ont pas revendiqué leurs heures résiduelles avant de quitter leur fonction ;
 - o dont 92 heures relatives à un garde qui n'est pas mentionné dans l'annexe au courrier du SIT (voir ci-dessus).
- 887 heures concernent la période 2009-2012. Il convient de préciser que les heures résiduelles des années 2009 et 2010 (soit 864) ont été « converties » après coup en jours de repos par le chef du corps des gardes en poste à l'époque. Les heures résiduelles relatives aux années 2011 et 2012 sont quant à elles gérées selon les nouveaux ordres de service mis en place récemment (voir le chapitre 4.1 pour plus de détails).

4. ANALYSE – HEURES RESIDUELLES DES GARDES DE L'ENVIRONNEMENT

Le périmètre de l'audit comprend les points suivants pour les années 2002 à 2012 :

- analyse du cadre légal et réglementaire régissant l'organisation du temps de travail (chapitre 4.1) ;
- analyse des outils utilisés afin de planifier et suivre l'activité (chapitre 4.2) ;
- analyse des contrôles effectués par la hiérarchie relativement au temps de travail (chapitre 4.3).

Dans la mesure où la grande majorité des constats relevés concerne des faits passés pour lesquels certaines mesures ont déjà été prises par le DIM, la Cour a choisi de n'émettre des recommandations que sur le fonctionnement actuel des gardes de l'environnement. Ces recommandations seront intégralement présentées au chapitre 5 « conclusion ».

4.1. Cadre légal et réglementaire régissant l'organisation du temps de travail

4.1.1. Contexte

LPAC / RPAC

Comme indiqué au chapitre 3.2, la LPAC ainsi que son règlement d'application (RPAC) sont applicables aux gardes de l'environnement. Les articles 7 et 8 du RPAC sont notamment consacrés à la durée du travail et aux heures supplémentaires (à noter que ceux-ci n'ont pas fait l'objet de modifications au cours de la période 2002-2012) :

« Art. 7 Durée du travail et horaire réglementaire

¹ La durée normale du travail est, en moyenne, de 40 heures par semaine, soit au total 520 heures par trimestre.

² En principe, la durée du travail hebdomadaire est répartie sur 5 jours.

³ L'horaire du personnel occupé à temps partiel ne peut dépasser 8 heures par jour.

⁴ Lorsque les prestations à fournir au public ou des raisons techniques l'exigent impérativement, un service de l'administration peut rester en activité le samedi, le dimanche, les jours fériés ou la nuit, c'est-à-dire entre 19 h et 6 h.

⁵ L'horaire de travail fixé dans le cahier des charges est réputé horaire réglementaire ».

« Art. 8 Heures supplémentaires

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

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

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

⁴ *Les heures supplémentaires sont rétribuées :*

- a) en priorité par compensation avec un congé d'une durée équivalente, majorée de 25% au minimum et de 100% au maximum;*
- b) à titre exceptionnel, sur décision du chef du département intéressé, en espèces, avec une majoration du salaire brut de 25% au minimum et de 100% au maximum.*

⁵ *Le taux de majoration est fixé par l'office du personnel.*

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

En rapport avec l'alinéa 5 de l'article 7 du RPAC, la Cour précise que les cahiers des charges des gardes de l'environnement ont été complétés en décembre 2011 avec la mention suivante sous rubrique « taux d'activité et horaire de travail » : « *peut être engagé 24h/24, 365 jours par an, avec un service de piquet (astreinte), conformément à l'ordre de service n°2 du secteur des gardes* » (voir ci-après). Avant cette modification, il était uniquement indiqué sous la même rubrique : « *100 %, 40 heures par semaine* ». Les descriptions de poste élaborées en 2000 indiquaient quant à elles « *effectue des horaires irréguliers, y compris le samedi et le dimanche* ». Enfin, il était indiqué dans les lettres d'engagement des gardes « *taux d'activité de 100 %, soit 40 heures par semaine* ».

Directives et ordres permanents (DOP)

Le 1^{er} janvier 2003 est entré en vigueur « *l'ordre de service concernant les jours de repos des gardes* » (DOP n°42). Celui-ci précisait que « *les jours de repos non repris en cours d'année ne doivent pas dépasser le nombre de 20 jours au 31 décembre de l'année courante. Les dispositions doivent être prises pour diminuer le capital de jours de repos en retard. Dès le premier janvier de l'année suivante, si le nombre de jours de repos non repris dépasse 20 jours, ils seront automatiquement débités* ». Cet ordre de service est devenu caduc suite à l'entrée en vigueur de l'ordre de service n° 2 de juillet 2011 concernant les « *présences, absences et formation* » (voir ci-dessous).

Un ordre de service concernant « *le service permanence dans le corps des gardes* » avait également été élaboré le 1^{er} juin 2001 (DOP n°82). Il y était notamment précisé que « *chaque semaine de permanence donne droit à deux jours de repos, en compensation du piquet et des engagements, à cumuler au total des repos annuels. Dans la mesure du possible, le garde peut disposer de deux jours de piquet lors de la semaine de permanence. Dans la mesure où la bonne marche du service n'est pas perturbée, les compensations en repos seront prises la semaine suivant ce service particulier* ».

« Conversion » des heures résiduelles 2009 et 2010 en jours de repos

Début 2010, notamment suite à un mail d'un garde adressé au chef du corps des gardes² en poste à l'époque, ce dernier a pris la décision de permettre aux gardes de « convertir » les heures résiduelles décomptées en 2009 et en 2010 en jours de repos. A noter que ce mail constitue la première demande écrite de la part des gardes de l'environnement quant à la position de la hiérarchie sur les heures résiduelles.

En revanche, il était précisé que cette « conversion » n'était pas applicable aux heures décomptées avant 2009. Les heures résiduelles des années 2009 et 2010 « converties » ont ainsi représenté 865 heures, soit environ 108 jours (voir le tableau du chapitre 3.4). Cette décision et cette information ont été communiquées oralement aux gardes (aucune information écrite).

Ordre de service n°2 « règles générales – présences, absences et formation »

A partir du 11 juillet 2011, un document intitulé « ordre de service n° 2 règles générales – présences, absences et formation » a été établi par l'actuel chef du secteur des gardes. Ce document pose notamment les principes suivants :

- les gardes sont employables 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, durant toute l'année ;
- les gardes sont soumis à la LPAC et au RPAC ;
- en dehors des urgences et des opérations planifiées, les horaires des gardes et des chefs de poste sont fixés en fonction des travaux à effectuer, au plus tard chaque lundi, pour la semaine en cours ;
- les agents du corps des gardes remplissent un rapport hebdomadaire d'activité ;
- sauf nécessités demandées ou confirmées par la hiérarchie du secteur des gardes, les agents doivent tenir leur activité dans un total ne dépassant pas 40 heures par semaine ;
- en fonction du caractère particulier de la fonction, il peut néanmoins arriver que plus de 40 heures soient effectuées en une semaine. Si tel est le cas, l'agent concerné récupérera ses heures durant les semaines qui suivent (exception faite des semaines de permanence). **Si les demandes et le dépassement deviennent chroniques (> 3 semaines d'affilée), l'agent est tenu de faire confirmer son engagement auprès de la hiérarchie ;**
- les rapports hebdomadaires et mensuels³ sont signés par l'agent, une fois par mois, après validation par le chef de poste ;
- en fin d'année, le cumul de jours de congés non pris n'excédera pas un nombre de 10. Les agents qui comptabilisent plus de 10 jours de congés à la date d'entrée de l'ordre de service collaboreront à l'élaboration de plan de reprise, d'entente avec le chef de poste ;
- le garde de permanence effectue son travail habituel (minimum 40 heures) et, en plus, est disponible pour répondre aux demandes 24 heures sur 24 ;
- chaque semaine de permanence donne droit à deux jours de repos complémentaires, en compensation du piquet et des engagements ;
- si exceptionnellement plus de 56 heures sont effectuées durant la semaine, elles seront récupérées durant les semaines suivantes ;

² Le garde en question s'interrogeait notamment sur l'absence de reports, d'année en année, des heures résiduelles. Il souhaitait ainsi connaître le règlement qui justifiait la perte de ces heures (non-report).

³ Les rapports mensuels recensent les jours de repos et de vacances.

- le garde est notamment responsable de l'exactitude des données inscrites dans ses rapports hebdomadaires et mensuels et de planifier ses heures de travail et de collaborer avec son chef de poste pour la fixation de ses jours de congés ;

Cet ordre de service mentionnait en annexe deux documents :

- une directive de la DGNP concernant la notation des prises et fins de service du 1^{er} juillet 2011 ;
- une note datée du 1^{er} décembre 2010 de l'actuel chef du secteur des gardes à l'attention de ceux-ci concernant la rédaction des rapports hebdomadaires. Cette note précise notamment qu'il appartient au garde de gérer son temps de manière à parvenir à un total final de 0, car les éventuelles heures effectuées figurant sur la ligne d'heures résiduelles du rapport hebdomadaire « *ne seront pas comptabilisées* ».

Types d'horaires applicables aux collaborateurs de l'Etat

Selon l'alinéa 5 de l'article 8 du RPAC, le taux de majoration relatif aux heures supplémentaires est fixé par l'office du personnel. Les instructions n° 03.01.03 « heures supplémentaires » (créée en février 2000) et n° 03.01.08 « annualisation du temps de travail » (créée en octobre 2010) du mémento des instructions de l'office du personnel de l'Etat (MIOPE) mentionnent à ce titre trois grands types d'horaires applicables aux collaborateurs de l'Etat :

- l'horaire fixe : celui-ci prévoit notamment un système de compensation des heures effectuées avec majoration. Il est précisé que les heures supplémentaires découlant de cet horaire « *ne peuvent être décidées spontanément par les membres du personnel eux-mêmes* » ;
- l'horaire variable avec contrôle électronique des temps de travail ;
- l'horaire modulé sur l'année ou « annualisation du temps de travail » qui consiste en une répartition des heures de travail sur l'année civile (MIOPE n° 03.01.08). L'instruction n° 03.01.08 précise que « *la modulation des horaires de travail, par l'annualisation, a pour objectif de mieux concilier les besoins privés et professionnels du/de la collaborateur-trice et de tenir compte des variations saisonnières de l'activité, de la fluctuation de la charge de travail ou de fonctions et métiers spécifiques* ». « *Ce régime garantit que le/la collaborateur-trice ne travaille ni plus, ni moins dans l'année civile qu'avec les réglementations en vigueur* ».

L'instruction mentionne également que « *l'introduction de l'annualisation du temps de travail au sein d'une unité organisationnelle nécessite l'aval du/de la Chef-fe du département concerné ou du/de la Chancelier-ère* ». Par ailleurs, le principe de l'annualisation du temps de travail doit être formalisé par une charte signée par le/la collaborateur-trice, la hiérarchie de l'unité organisationnelle et le/la responsable des ressources humaines du département ou de la Chancellerie. Une copie doit être adressée à l'Office du personnel de l'Etat. Enfin, l'introduction de ce modèle doit respecter un certain nombre de principes (23 principes annexés à l'instruction n° 03.01.08).

4.1.2. Constats

- 1 Avant le 1^{er} décembre 2010, date de l'entrée en vigueur de la note relative à la rédaction des rapports hebdomadaires, il n'existait aucune règle ou document écrit précisant les principes applicables aux heures résiduelles décomptées par les gardes de l'environnement (notamment s'il était possible ou non de reporter ces heures d'une année sur l'autre). En particulier, le dossier « directives et ordres permanents » (DOP) contenait une seule directive relative au temps de travail au sens large. Cette directive (DOP n°42) traitait uniquement des jours de repos.

Le chef du corps des gardes en poste à l'époque a indiqué à la Cour que chaque garde était au courant que les heures résiduelles ne pouvaient être reportées d'une année sur l'autre et que le compteur d'heures résiduelles géré informatiquement devait uniquement être considéré comme un outil personnel afin que les gardes puissent organiser leur travail de manière autonome. Le chef du corps des gardes avait personnellement répété plusieurs fois à tous les cadres et gardes ces principes. Il ne souhaitait ainsi pas entrer en matière sur des heures qui auraient été « mal gérées » par certains gardes.

La Cour relève toutefois qu'il n'a pu lui être remis aucun document écrit (notamment des procès-verbaux de séance) corroborant ces affirmations. Par ailleurs, les entretiens périodiques des gardes analysés par la Cour ne mentionnent aucune information quant au non-report des heures d'une année sur l'autre, au caractère « non officiel » du compteur d'heures résiduelles ou encore à la nécessité de limiter au maximum ces heures.

- 2 La décision prise début 2010 par l'ancien chef du corps des gardes de « convertir » a posteriori les heures résiduelles effectuées par les gardes en 2009 et 2010 constitue une irrégularité par rapport à l'article 8 du RPAC. En effet, ces heures étant récurrentes et touchant l'ensemble des gardes, la décision concernant ces dernières aurait dû être prise par le conseiller d'Etat en charge du DIM ou son secrétaire général et non par le chef du corps des gardes. La Cour rappelle par ailleurs que le principe de cette « conversion » d'heures résiduelles n'a pas été formalisé (information donnée oralement aux gardes).
- 3 A partir de décembre 2010, plusieurs documents ont été formalisés visant à donner un cadre à l'organisation du temps de travail des gardes et notamment à préciser les principes applicables aux heures résiduelles. En particulier, la note datée du 1^{er} décembre 2010 relative à la rédaction des rapports hebdomadaires indique que les éventuelles heures effectuées figurant sur la ligne d'heures résiduelles du rapport hebdomadaire « *ne seront pas comptabilisées* » (reportées d'une année sur l'autre). Par ailleurs, une activité de contrôle/validation a été mise en place s'agissant des dépassements d'heures chroniques (> 3 semaines d'affilée) (voir l'ordre de service n°2). Cette activité de contrôle/validation a porté ses fruits puisque les heures résiduelles ressortant des rapports hebdomadaires de l'année 2011 sont désormais quasi nulles pour l'ensemble des gardes (14 heures résiduelles au total réalisées par 12 gardes (y compris chefs de poste et chef de secteur)). Enfin, quant aux soldes de jours de repos en fin d'année, le chef de secteur des gardes a indiqué à la Cour que des plans de reprises informels ont été établis afin de diminuer progressivement ces soldes. Un contrôle de cohérence réalisé par la Cour a confirmé la diminution de ces soldes entre fin 2010 et fin 2011.

- 4 Par rapport aux trois grands types d'horaires en vigueur au sein de l'Etat et en l'absence de directive ou ordre de service spécifique sur le sujet, la Cour relève que le principe de l'annualisation du temps de travail est de fait le seul système applicable aux gardes de l'environnement. En effet, l'horaire fixe de personnes travaillant dans des bureaux n'est dans les faits pas applicable aux gardes, compte tenu des missions qui leur sont imparties et qui engendrent un temps de présence réparti sur toute l'année, 365 jours/365 avec un service de piquet. Par ailleurs, les gardes ne bénéficient pas d'un contrôle électronique du temps de travail (absence de système de « pointage »). La Cour relève néanmoins que l'introduction du système d'annualisation n'a pas été formellement validée par le conseiller d'Etat en charge du DIM. Par ailleurs, aucune charte n'a été signée par les gardes, la hiérarchie des gardes et le responsable des ressources humaines du DIM, contrevenant ainsi à l'instruction MIOPE n° 03.01.08.

4.1.3. Observations du DIM

Le DIM tient tout d'abord à remercier la Cour des comptes du rapport fouillé élaboré à la demande expresse de la direction du département.

Ces constats, comme ceux qui suivent, confirment l'opportunité de la décision prise par la Conseillère d'Etat en charge du DIM en automne 2010 de décharger l'ancien chef du corps des gardes de cette fonction, pour qu'il se consacre pleinement à son autre tâche de chef de la Capitainerie cantonale, tâche assumée jusqu'au moment de son départ, à fin janvier 2012.

En effet, c'est avec la prise de fonction du nouveau chef de secteur au 1er décembre 2010, sur la base d'une organisation resserrée, puisque dorénavant directement rattachée au directeur général, que les mesures correctives ont été initiées et les procédures de gestion enfin formalisées. Les constats opérés par la Cour le démontrent clairement même si des améliorations sont encore possibles et sont en passe d'être introduites.

Le DIM a par ailleurs donné instruction à sa direction des ressources humaines et gestion de formaliser dans les meilleurs délais avec le directeur général DGNP l'introduction d'un système d'annualisation du temps de travail pour les gardes, tout comme la signature d'une charte par chaque collaborateur concerné, ce conformément à la directive MIOPE No 03.01.08.

4.2. Outils utilisés pour la planification et le suivi de l'activité

4.2.1. Contexte

Planification de l'activité

La planification de l'activité des gardes cantonaux de l'environnement était réalisée selon deux niveaux :

- planification annuelle : une analyse des besoins était réalisée en concertation avec le chef du corps des gardes, le chef des gardes et les autres directions de la DGNP lors d'une réunion annuelle. Cette analyse des besoins permettait d'établir une planification, détaillant l'ensemble des activités en jour/homme et s'effectuait par service demandeur, par domaine (faune, pêche, etc.) et par catégorie recensant l'ensemble des heures globales planifiées sur l'année. Il y existe trois grands types de catégories :
 - plan de surveillance (cours d'eau, forêt, etc.) ;
 - technique (pêche électrique, régulation, repeuplement, etc.) ;
 - administration / relations avec des tiers (administratif, formation reçue, etc.).

Les activités de terrain (plan de surveillance et technique) trouvent leur fondement dans des bases légales spécifiques (loi sur la faune, loi sur les forêts, etc.).

- planification hebdomadaire : chaque début de semaine, des séances avaient lieu entre :
 - le chef du corps des gardes et le chef des gardes afin notamment de prendre en compte les besoins des autres services de la DGNP pour la semaine à venir, ainsi que les besoins de missions coordonnées avec plusieurs gardes ;
 - le chef des gardes et les chefs de poste afin de transmettre les besoins en planification pour la semaine et coordonner le déploiement de certaines missions ;
 - les chefs de poste et les gardes cantonaux de l'environnement afin de transmettre l'ensemble des informations recueillies auprès de la hiérarchie, de planifier les activités de façon détaillée et de programmer les périodes de repos hebdomadaires.

Actuellement, la planification comporte également une étape mensuelle au travers d'un tableau de pilotage permettant de mettre en évidence les écarts par rapport à la planification globale et d'effectuer une projection pour la fin de l'année. Suite à des modifications apportées dès 2009 dans l'organisation (voir le chapitre 4.3), les séances hebdomadaires ont désormais lieu entre :

- le chef de secteur et les chefs de poste ;
- le chef de secteur, les chefs de poste et l'ensemble des gardes ;
- les chefs de poste et les gardes.

Bien que beaucoup d'activités puissent être planifiées de manière fiable (notamment les tâches techniques), les gardes cantonaux de l'environnement doivent également réagir à certains événements, par définition difficilement planifiables. Cela concerne des mandats attribués par d'autres services de la DGNP, ainsi que les sollicitations des citoyens par l'intermédiaire de la centrale d'engagement et des transmissions (CET).

Modalité de saisie des heures dans le rapport hebdomadaire

Comme indiqué au chapitre 3.3, la saisie des heures de travail des gardes cantonaux de l'environnement est effectuée depuis 2002 à l'aide d'un outil développé par un garde sous l'application « Excel » et appelé « rapport hebdomadaire ».

Chaque garde cantonal de l'environnement est responsable de la saisie de ses heures dans ce rapport hebdomadaire pour lequel un fichier individuel et annuel est à disposition de chacun d'eux.

En début d'année, chaque garde reçoit un nombre de jours de repos équivalent à 2 jours hebdomadaires * 52 semaines + jours fériés + pont de fin d'année. Ces jours de repos sont à imputer au cours des semaines de travail en tenant compte des missions à accomplir, au cours de l'année.

A partir du 1^{er} décembre 2010, une directive écrite mentionne clairement la méthode de « rédaction des rapports hebdomadaires » et donc de comptabilisation des heures résiduelles. Cette dernière précise les modalités suivantes :

les « repos » ou « demi-repos » seront inscrits en fonction des heures effectives effectuées.

1. Par exemple, si 40 heures sont effectuées en 5 jours, les 2 jours restants seront marqués « repos » ;
2. Si 44 heures sont effectuées en 5 jours, il sera marqué « reprise heures » sur l'un des deux jours restants avec un demi-jour de repos et l'autre jour restant sera marqué « repos ».
3. Si 42 heures sont effectuées en 5 jours, il faudra noter « repos » pour les deux jours restants. Dans ce cas, 2 heures seront automatiquement indiquées comme heures complémentaires (résiduelles) et devront être compensées par le garde la semaine suivante.

En résumé, les heures résiduelles effectuées doivent être compensées par une demi-journée de repos pour autant qu'elles représentent au moins 4 heures.

Indemnité pour inconvénients de service

Dans le cadre de l'article 20 du règlement d'application de la loi sur l'organisation de la direction générale de la nature et du paysage (RODNP, M 5 35.01), « *les agents du corps des gardes, les équipes forestières et d'entretien, et, le cas échéant, les agents techniques bénéficient d'une indemnité forfaitaire pour inconvénients de service calculée selon le système prévu par le règlement fixant le statut des membres du personnel exerçant des fonctions manuelles aux départements des constructions et des technologies de l'information et du territoire, du 21 juin 1976* ».

Les modalités de majoration de ces heures réalisées dans le cadre de l'horaire irrégulier des gardes cantonaux de l'environnement sont décrites à l'article 4 du règlement fixant les statuts des membres du personnel exerçant des fonctions manuelles aux départements des constructions et des technologies de l'information et du territoire (RStFM, B 5 05.18) :

Désignation Service de :	Jour ouvrable ou chômé	Samedi	Dimanche	Vigile	Férié
1° 06 h 00 à 19 h 00*	-	-	8	-	12
2° 12 h 00 à 19 h 00*	-	4	-	-	-
3° 19 h 00 à 06 h 00*	4	8	8	12	12
4° 19 h 00 à 21 h 00	1	2	2	3	3
et ainsi de suite par tranche de 2 h au maximum					
5° 04 h 00 à 6 h 00	1	1	-	-	

* Service correspondant à une journée normale de travail. ☒

Cet article mentionne également que « les unités pour les piquets avec intervention sont calculées en fonction du barème ci-dessous : »

Le piquet	
du lundi au vendredi	= 3 unités par tranche de 12 h;
samedi, dimanches et jours fériés	= 4 unités par tranche de 12 h.
Le panier (nuit et week-end)	
	= 2,4 unités.

Le rapport hebdomadaire permet également d'effectuer automatiquement le calcul du nombre d'unités pour cette indemnité en fonction des horaires hebdomadaires saisis par les gardes.

4.2.2. Constats

- 1 La Cour relève que les heures résiduelles et les jours de repos sont étroitement liés et ne peuvent être donc traités de manière indépendante. En effet, les modalités de saisies de ces deux éléments dans les rapports hebdomadaires permettaient soit de constituer des heures résiduelles, soit de ne pas faire diminuer le compteur de jours de repos⁴. Pour illustrer la méthode suivie, un exemple simplifié et théorique est présenté ci-après :

	Garde travaillant 5 jours par semaine à hauteur de 44 heures (2 jours de repos le samedi et le dimanche) - <u>constitution d'heures résiduelles</u>	Garde travaillant 5 jours par semaine à hauteur de 44 heures (2 jours de repos le samedi et le dimanche) - <u>non diminution des jours de repos</u>
Heures réalisées	176 (44*4)	176 (44*4)
Heures à réaliser	224 (56*4)	224 (56*4)
Heures de repos prises (1)	64 (8*2*4)	48 (8*1.5*4)
Heures résiduelles (+)	16	0

(1) y compris vacances, congés spéciaux, accidents, maladie et militaire

Ainsi, pour un même volume mensuel travaillé (176 heures), il était possible :

- soit de constituer 16 heures résiduelles (en prenant 2 jours de repos par semaine soit 64 heures de repos au total) ;
- soit de constituer 0 heure résiduelle (en prenant 1.5 jour de repos par semaine soit 48 heures de repos au total). Cette solution consiste indirectement en une « conversion » des heures résiduelles en jours de repos puisque le compteur de jours de repos diminue de 1.5 jour par semaine et non de 2).

Dans l'hypothèse d'un solde initial (en début de mois) de 80 heures de repos (soit 10 jours) et de 0 heure résiduelle, le collaborateur se retrouverait en fin de mois avec :

- dans le premier cas : 16 heures résiduelles et 2 jours de repos (soit 16 heures = 80 – 64) => crédit total de 4 jours
- dans le deuxième cas : 0 heure résiduelle et 4 jours de repos (soit 32 heures = 80 – 48) => crédit total de 4 jours (identique au cas n°1)

- 2 Les rapports hebdomadaires de chaque garde, ainsi que l'ensemble des informations qu'ils contenaient (heures réalisées, jours de repos pris, heures résiduelles, etc.) étaient (et sont toujours) à disposition en permanence de l'ensemble du corps des gardes (gardes, chefs de poste, chef des gardes, chef du corps des gardes) et au besoin de la direction de la DGNP pour suivi et contrôle. D'autre part, ces heures résiduelles étaient (et sont toujours) indirectement validées par la hiérarchie par le biais du calcul des indemnités pour inconvénients de service et de leur validation par la hiérarchie.

⁴ A noter que la directive écrite entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2010 et relative à la rédaction des rapports hebdomadaires a précisé les modalités de saisie. En résumé, depuis lors, les heures résiduelles effectuées doivent être compensées par une demi-journée de repos pour autant qu'elles représentent au moins 4 heures (voir le chapitre 4.2.1.).



- 3 Dans le cadre de l'analyse des paramètres conduisant au calcul des indemnités pour inconvénients de service, la Cour a relevé que le taux d'unité calculé pour l'ensemble des heures réalisées le samedi entre 12h00 et 19h00 ne correspond pas à celui de l'article 4 du RStFM. En effet, selon ce règlement, les heures de travail réalisées durant cette période donnent droit à un nombre d'unités égal à 50% alors que le taux implémenté dans les rapports hebdomadaires s'élève à 57.5%. Bien que l'impact financier lié à cet écart de taux soit non significatif, cette situation illustre un défaut de contrôle dans l'implémentation des paramètres conduisant au calcul des indemnités pour inconvénients de service.

4.2.3. Observations du DIM

Le DIM a rappelé au directeur général DGNP la responsabilité qui est celle de sa direction générale en matière de contrôle régulier du calcul des indemnités dues pour inconvénients de service, au moment de leur validation formelle, en particulier par la vérification de l'usage des bons taux d'unités calculées à l'appui de l'implantation des bons paramètres, conformément à l'article 4 du RStFM.

4.3. Contrôles effectués par la hiérarchie

4.3.1. Contexte

Avant 2009⁵, le chef du corps des gardes avait comme responsabilité de diriger le corps des gardes, ce qui impliquait notamment le contrôle et l'évaluation de la mission ainsi que le contrôle du suivi administratif du corps.

Le chef des gardes avait quant à lui pour tâche d'organiser et de diriger les activités des gardes, leur fournir assistance et conseil dans l'exercice de leur fonction. Cela incluait notamment la vérification des activités des gardes (instructions hebdomadaires et vérification des résultats, vérification de la conformité des rapports officiels élaborés par les gardes) et le contrôle du respect des ordres de service.

Enfin, les chefs de poste avaient notamment comme responsabilité de diriger l'engagement des gardes rattachés au poste (zone géographique) et de coordonner les actions de terrain avec le chef des gardes. Cela incluait l'organisation du travail et de l'horaire.

Suite à des modifications apportées dès 2009 dans l'organisation, les gardes de l'environnement sont actuellement sous la supervision d'un chef de secteur et de trois chefs de poste (voir l'organigramme au chapitre 3.1). Le chef de secteur a dès lors pour but d'assurer la conduite des gardes de l'environnement (management et gestion) ce qui implique notamment l'établissement d'ordres et notes de service utiles à la bonne marche du secteur. Quant aux chefs de poste, ils dirigent l'engagement des gardes rattachés à un poste régional.

Selon « *l'ordre de service n° 2 règles générales – présences, absences et formation* » établi en juillet 2011, le chef de secteur est responsable de contrôler (et faire corriger le cas échéant) les rapports hebdomadaires des chefs de poste. Les chefs de poste ont la même responsabilité, pour les gardes qui dépendent de leur poste.

4.3.2. Constats

- 1 Lors des entretiens que la Cour a effectués avec la hiérarchie des gardes de l'environnement, il lui a été indiqué qu'un certain nombre de contrôles non formalisés étaient réalisés relativement aux rapports hebdomadaires. Ces contrôles auraient essentiellement porté sur :
 - la prise des jours de repos, afin notamment de s'assurer du respect de la DOP n°42 qui précisait que « *les jours de repos non repris en cours d'année ne doivent pas dépasser le nombre de 20 jours au 31 décembre de l'année courante* » (voir le chapitre 4.1 pour plus de détails) ;
 - la répartition des heures entre les différentes activités : organisation/coordination, faune, technique pêche, etc. ;
 - la réconciliation entre les heures saisies par les gardes et certains éléments probants y relatifs⁶ (contrôles par sondage pour ce dernier point).

⁵ Avant 2009, il existait les fonctions de chef du corps des gardes et de chef des gardes qui ont été remplacées en 2010 par une fonction unique de chef de secteur.

⁶ Rapport de surveillance, « fiche » pour chaque bête tuée, etc.



Selon les informations obtenues, avant 2011 et l'arrivée du chef de secteur actuel (voir le constat 3 ci-après), aucun contrôle n'était ainsi effectué par le chef du corps des gardes, le chef des gardes et les chefs de poste sur les heures résiduelles.

- 2 Suite à une revue par sondage de certains rapports hebdomadaires, la Cour a relevé que les contrôles mentionnés ci-dessus n'étaient pas systématiquement réalisés et/ou étaient défectueux avant 2011. A titre d'exemples:
 - dans les faits, la règle des 20 jours maximum de repos en fin d'année n'a jamais été respectée, en contradiction avec la DOP n°42. Certains gardes cumulaient ainsi jusqu'à plus d'une centaine de jours de repos en fin d'année (années 2003 à 2005). Par ailleurs, en 2008, seuls trois gardes sur quatorze disposaient d'un solde inférieur ou égal à 20 jours ;
 - dans certains rapports hebdomadaires, les heures de début et de fin de travail sont saisies de manière adéquate mais ne sont pas réparties par activité (oubli du garde). Ceci a pour conséquence de ne pas décompter d'heures de travail et de conduire à des heures résiduelles négatives en fin de mois (jusqu'à - 51 heures pour un cas relevé par la Cour). Selon les informations communiquées à la Cour, ces erreurs de saisie engendrant des anomalies « grossières » au niveau des heures résiduelles n'ont pas été relevées par la hiérarchie. Dès lors, l'exactitude de certaines données issues des rapports hebdomadaires (et par conséquent du volume d'heures actuellement revendiqué par certains gardes, voir le tableau du chapitre 3.4) n'est pas garantie.

Les insuffisances relevées ci-dessus illustrent le manque de contrôle exercé par le chef du corps des gardes, le chef des gardes et les chefs de poste sur le temps de travail des gardes de manière générale. Des contrôles relatifs au temps de travail étaient en effet prévus dans les cahiers des charges de ces fonctions. A titre d'illustration complémentaire, la Cour a d'ailleurs relevé que le compteur d'heures d'un garde de l'environnement était négatif de plus d'une centaine d'heures en fin d'année 2005 et 2007 (cela signifie qu'il n'aurait pas effectué suffisamment d'heures au cours de ces deux années).

- 3 Suite à l'entrée en vigueur de la note de service n°2 « règles générales – présences, absences et formation », les contrôles effectués par les chefs de poste et le chef de secteur sont désormais décrits. Ceux-ci portent sur les points suivants :
 - la conformité du volume d'heures de travail et de jours de repos saisis hebdomadairement avec la note de service mentionnée ci-dessus ;
 - la ventilation adéquate des heures de travail au sein des différentes activités du service ;
 - lorsque deux ou plusieurs gardes réalisent des missions coordonnées, un rapprochement par sondage est effectué afin de s'assurer que les gardes ont saisi le même nombre d'heures.

Dans la mesure où les contrôles effectués ne sont pas documentés, la Cour n'a pu s'assurer de leur réalisation.



- 4 Lors de la revue des dossiers du personnel relatifs aux gardes, la Cour a relevé que le directeur de la DGNP ainsi qu'un responsable ressources humaines au sein du secrétariat général du DIM ont autorisé, en octobre 2008, qu'un garde soit remboursé pour des « heures supplémentaires » (selon la formulation employée dans le formulaire de demande). Le montant concerné s'élevait à 3'056 F (80 heures à 38.20 francs l'heure). Par ailleurs, le secrétaire général du DIM a approuvé, en date du 11 octobre 2010, la prise en charge par le DIM du paiement d'heures supplémentaires et de jours de repos à hauteur d'environ 234 heures pour un garde de l'environnement ayant travaillé au sein des gardes entre novembre 2009 jusqu'à fin août 2010 (il s'agissait d'un transfert du département des institutions, actuellement département de la sécurité, de la police et de l'environnement). Sans égard au bien-fondé de ces heures et de leur validation, ces deux paiements constituent un précédent en termes de reconnaissance d'heures effectuées.

4.3.3. Observations du DIM

Le DIM déplore le fait qu'avant 2011 avec l'arrivée du nouveau chef de secteur au 1er décembre 2010, aucun contrôle n'était effectué tant par le chef du corps des gardes que son subordonné direct et les chefs de postes. La direction générale est depuis en mesure de garantir le respect des règles qui régissent l'activité des gardes, et par-là d'assurer que les erreurs de saisie sont systématiquement détectées.

De la même façon, il est demandé au chef de secteur de veiller rigoureusement à documenter ses contrôles en vue de pouvoir assurer de leur réalisation, en particulier en ce qui concerne la mise en application de la nouvelle note de service No2 "règles générales - présences, absences et formation".

Le fait d'avoir procédé dans deux cas au paiement d'heures supplémentaires entre 2008 et 2010, en totale méconnaissance de la demande de certains gardes, puisque portée à la connaissance de la direction du département depuis, et notamment pour un collaborateur ayant accumulé 234 heures entre 2009 et 2010 sur dix mois avant de retourner au DSPE, illustre d'une part la volonté de ne pas faire supporter par cet autre département la résultante d'une gestion que le DIM déplore et qu'il se devait d'assumer, et d'autre part à partir de laquelle il a décidé dans le prolongement immédiat de confier les gardes de l'environnement à un nouveau chef de secteur.

5. CONCLUSION

Au terme de son analyse, la Cour récapitule les principaux faits suivants qui devraient permettre au DIM de juger de l'opportunité d'entrer en matière (pour tout ou partie) sur la revendication de certains gardes quant aux heures résiduelles :

- avant le 1^{er} décembre 2010, date de l'entrée en vigueur de la note relative à la rédaction des rapports hebdomadaires, il n'existait aucune règle ou document écrit précisant les principes applicables aux heures résiduelles (notamment s'il était possible ou non de reporter ces heures d'une année sur l'autre) ;
- l'ancien chef du corps des gardes a décidé au début de l'année 2010 de « convertir » a posteriori en jours de repos les heures résiduelles décomptées en 2009 et 2010 ;
- lors de la saisie de leurs heures dans les rapports hebdomadaires, les gardes pouvaient faire valoir leurs éventuelles heures résiduelles par le biais d'une compensation avec l'imputation de jours de repos. Ceci démontre que les heures résiduelles et les jours de repos ne peuvent être traités de manière indépendante ;
- les rapports hebdomadaires de chaque garde, ainsi que l'ensemble des informations qu'ils contenaient étaient (et sont toujours) à disposition en permanence de l'ensemble du corps de gardes et au besoin de la DGNP pour suivi et contrôle ;
- les heures résiduelles étaient (et sont toujours) indirectement « validées » par le biais du calcul des indemnités pour inconvénient de service et de leur validation par la hiérarchie ;
- sans égard au bien-fondé de ces heures et de leur validation, le paiement d'heures résiduelles à deux gardes de l'environnement en 2008 et 2010 constitue un précédent en termes de reconnaissance d'heures effectuées ;
- compte tenu du manque de contrôle exercé par le chef du corps des gardes, le chef des gardes et les chefs de poste sur le temps de travail des gardes de manière générale, l'exactitude de certaines données issues des rapports hebdomadaires (et par conséquent du volume d'heures actuellement revendiqué par certains gardes) n'est pas garantie.

En matière de prescription, par analogie⁷, la Cour relève qu'une durée de cinq ans pourrait être retenue dans le cadre de la revendication de certains gardes pour les heures résiduelles effectuées. S'agissant du début de prescription⁸, la Cour relève que la première communication écrite en matière de « revendication » de ces heures résiduelles est datée du mois de février 2010 (mail d'un garde au chef du corps des gardes). Une marge d'interprétation existe néanmoins concernant ces deux points (début et durée de la prescription).

⁷ L'arrêt du tribunal administratif du 18 décembre 2007 (ATA/655/2007) indique que « sous réserve de la prescription ou de la péremption du droit invoqué, l'action n'est subordonnée à aucun délai. Par analogie avec l'article 128 chiffre 3 CO, elle se prescrit par cinq ans (ATA/180/2003 du 1^{er} avril 2003) ».

⁸ L'arrêt du tribunal administratif du 18 décembre 2007 (ATA/655/2007) indique que « la prescription court dès que la créance est devenue exigible (art. 130 al. 1 CO). Selon la doctrine, l'administré interrompt la prescription par toute intervention auprès de l'autorité compétente tendant à faire reconnaître ses droits. Il s'agit de tout acte propre à faire admettre la prétention à question, visant à l'avancement de la procédure et accompli dans une forme adéquate (ATF 124 II 543 ; ATA/745/1997 du 2 décembre 1997 ; P.MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. II, Berne 2002, p. 86) ».

Il ne revient pas à la Cour de se prononcer formellement sur ces deux points, des décisions judiciaires pouvant encore trancher ces questions.

Depuis 2011, suite à la formalisation de directives et notes de service ainsi que la mise en place de contrôles ad hoc, la Cour note que les heures résiduelles décomptées par les gardes sont désormais quasiment nulles (voir le tableau au chapitre 3.4). Cependant, sans être exhaustives, certaines faiblesses identifiées au cours du présent rapport amènent les recommandations suivantes :

- formaliser le choix du type d'horaire applicable aux gardes de l'environnement. Le choix de l'annualisation du temps de travail nécessite l'aval du chef de département et doit s'effectuer au travers d'une charte signée par chaque collaborateur et le responsable des ressources humaines du département (voir la fiche MIOPE 03.01.08) ;
- formaliser et compléter les contrôles effectués par le chef de secteur et les chefs de poste sur les rapports hebdomadaires. En particulier, des rapprochements par sondages pourraient être réalisés concernant les prises et fins de service effectuées par les gardes auprès de la centrale d'engagement et des transmissions (CET) ;
- mettre en conformité avec le RStFM le modèle implémenté dans les rapports hebdomadaires et utilisé pour le calcul des inconvénients de service (différence sur le calcul du nombre d'unités pour le temps de travail effectué le samedi entre 12h00 et 19h00).

5.1. Observations du DIM

Le DIM a pris connaissance avec intérêt des constats émis par la Cour sur la base du présent audit qu'il avait lui-même sollicité et pour lequel il la remercie vivement. Il prend acte des recommandations émises, tout en se félicitant que les décisions de nature organisationnelle introduites à la fin de l'année 2010 avec une nouvelle organisation resserrée et directement subordonnée au directeur général DGNP, à la demande de la Conseillère d'Etat en charge du DIM, démontrent leur opportunité, puisque depuis lors, les mesures adéquates ont été prises par la direction générale en matière de formalisation de procédures et de contrôle.

Le DIM a bien pris note que la première trace des revendications écrites de certains gardes date de février 2010, date à partir de laquelle le début de la prescription, usuellement de cinq ans, peut dès lors être établie sans difficulté. Il note au surplus que depuis que les mesures utiles ont été prises début 2011, le nombre des heures résiduelles décomptées par les gardes sont désormais quasi nulles.

Enfin, les recommandations de la Cour concernant le choix du type d'horaire applicable, la formalisation des contrôles opérés par le chef de secteur et ses subordonnés et la mise en conformité du RStFM sont d'ores et déjà engagées sous la responsabilité du directeur général DGNP.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.	Formaliser le choix du type d'horaire applicable aux gardes de l'environnement. Le choix de l'annualisation du temps de travail nécessite l'aval du chef de département et doit s'effectuer au travers d'une charte signée par chaque collaborateur et le responsable des ressources humaines du département (voir la fiche MIOPE 03.01.08).	1	Directeur général DGNP, avec l'appui de RHG	30 septembre 2012	
5.	Formaliser et compléter les contrôles effectués par le chef de secteur et les chefs de poste sur les rapports hebdomadaires. En particulier, des rapprochements par sondages pourraient être réalisés concernant les prises et fins de service effectuées par les gardes auprès de la centrale d'engagement et des transmissions (CET).	2	Directeur général DGNP et chef de secteur	31 juillet 2012	
5.	Mettre en conformité avec le RStFM le modèle implémenté dans les rapports hebdomadaires et utilisé pour le calcul des inconvénients de service (différence sur le calcul du nombre d'unités pour le temps de travail effectué le samedi entre 12h00 et 19h00).	1	Directeur général DGNP, avec l'appui de RHG	30 septembre 2012	

7. REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 10 mai 2012. Le rapport complet a été transmis au DIM le 31 mai 2012 dont les observations remises le 15 juin 2012 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 29 juin 2012

Stanislas Zuin
Président

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Daniel Devaud
Magistrat titulaire



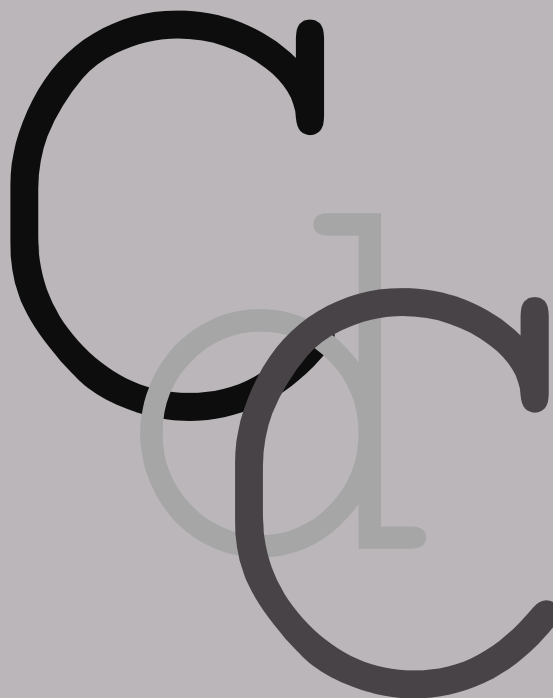
Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.ge.ch/cdc>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.ge.ch/cdc>