

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3226/2017-FPUBL

ATA/1047/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 octobre 2018

dans la cause

Monsieur A_____

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ

EN FAIT

- 1) Par contrat du 23 mars 2009, Monsieur A_____ a été engagé à compter du 1^{er} avril 2009 en qualité de directeur adjoint du B_____ (ci-après : B_____), fonction située en classe 20.
- 2) M. A_____ était soumis à l'horaire variable avec enregistrement mécanique du temps de travail.
- 3) M. A_____ a été nommé fonctionnaire à compter du 1^{er} avril 2011.
- 4) Le 1^{er} juin 2014, il a été transféré, sans promotion, du B_____ à C_____ (ci-après : C_____), en qualité de « directeur adjoint-responsable de l'exécution des mesures », toujours en classe 20, et à un taux d'activité de 100 %.
- 5) Son supérieur hiérarchique direct était le directeur de l'établissement.
- 6) a. À la suite du changement de directeur au mois d'octobre 2014, Monsieur D_____, nouveau directeur, a demandé qu'un décompte des heures de travail soit effectué et remis mensuellement par les employés de C_____.
b. Dès le mois d'octobre 2014, M. A_____ a ainsi transmis ses décomptes d'heures mensuels à M. D_____.
- 7) Par courriel du 8 janvier 2016, M. D_____ a adressé aux ressources humaines (ci-après : RH) de l'office cantonal de la détention (ci-après : OCD) un tableau récapitulatif des heures supplémentaires effectuées par les collaborateurs de C_____ au 31 décembre 2015.

Il a annoncé deux cent quatre-vingt-huit heures et quarante-cinq minutes (288h 45mn) supplémentaires pour M. A_____ au 31 décembre 2015.
- 8) Par courriel du 20 janvier 2016, faisant suite à une demande des RH de l'OCD, M. A_____ leur a transmis le détail des heures effectuées depuis le mois d'octobre 2014.

Il n'avait pas tenu de décompte avant cette date pour C_____. Il fallait ajouter à ce décompte son solde d'heures supplémentaires à son départ du B_____, soit entre dix et vingt heures. Les heures supplémentaires réellement effectuées lorsqu'il était au B_____ avaient été annulées par écrêtage mensuel (soit la suppression de ce qui dépasse le solde maximum de 40 heures supplémentaires à la fin de chaque mois).
- 9) Au mois de mars 2016, Madame E_____, directrice des RH du département de la sécurité et de l'économie, devenu depuis le département de la

sécurité (ci-après : DS ou le département), a effectué une visite de C_____. À cette occasion, la problématique des heures supplémentaires effectuées par les membres de la direction de l'établissement a, entre autres, été abordée.

- 10) Par courriel du 6 avril 2016 adressé à M. D_____, M. A_____ s'est dit inquiet de la discussion qu'il avait eue avec Mme E_____, celle-ci lui ayant indiqué que sa classe de fonction actuelle ne devrait pas permettre de faire autant d'heures supplémentaires. Son discours pouvait être compris comme remettant en cause la pertinence d'avoir à effectuer ces heures de travail.

Il ne souhaitait personnellement pas augmenter ses heures supplémentaires pour que celles-ci soient au final, ni reprises, ni payées, voire contestées par les responsables RH. Il souhaitait donc que la situation soit rapidement clarifiée avec la directrice générale. La création d'un poste supplémentaire de « sous-chef PEM » serait une aide précieuse, mais elle permettrait au mieux de rattraper le retard existant. L'augmentation de travail qu'entraînerait l'augmentation en cours de trente détenus en unité d'exécution de mesure ne pouvait à l'évidence pas être absorbée par un seul poste supplémentaire de sous-chef.

- 11) À compter du 1^{er} janvier 2017, le système dit des « carnets du lait » a été remplacé par l'enregistrement manuel des heures par le biais d'un système de pointage « GTA ».

- 12) Par courriel du 1^{er} décembre 2016, Monsieur F_____, de l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE), a invité les responsables RH des départements à lui communiquer l'ensemble des heures effectives, soit « supplémentaires et/ou complémentaires et/ou piquets » au 31 décembre 2016.

Il précisait que, dans le cadre de la clôture annuelle 2016, l'OPE valoriserait les soldes des heures et des vacances des collaborateurs pour établir l'impact sur les charges à payer.

- 13) Le même jour, Monsieur G_____, chef de service des RH de l'OCD, a informé les directeurs d'établissements du nouveau système GTA mis en place à compter du 1^{er} janvier 2017.

L'OPE allait intégrer en début d'année dans le système GTA les soldes éventuels au 31 décembre 2016. Ils recevraient ainsi, courant janvier 2017, une demande afin de communiquer aux services RH de l'OCD le relevé d'heures acquis et validé par la hiérarchie.

- 14) Le 5 janvier 2017, faisant suite à la demande des RH de l'OCD, M. D_____ a transmis à M. G_____ le solde d'heures supplémentaires de tous les collaborateurs de C_____.

Il a annoncé sept cent trois heures et cinquante et une minutes (703h 51mn) supplémentaires pour M. A_____ au 31 décembre 2016.

- 15) Par courriel du 2 février 2017, M. A_____ a indiqué au service des RH de l'office cantonal de la détention (ci-après : OCD) avoir récemment pris connaissance du fait que les heures supplémentaires devaient être majorées d'au minimum 25 %. N'ayant jamais procédé à la majoration de 25 % lorsqu'il remettait ses décomptes d'heures supplémentaires mensuels, il a demandé comment procéder pour saisir ces majorations – et à quel taux – dans le système d'information des RH (ci-après : SIRH).
- 16) Par courriels du 8 mars 2017, le service des ressources humaines de l'OCD a indiqué à M. A_____ que les heures supplémentaires demandées par sa hiérarchie devaient faire l'objet d'un décompte spécifique et être saisies dans son espace personnel RH avec la majoration prévue à l'art. 8 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01). La reprise de ces heures devait être décidée en accord avec sa hiérarchie pour respecter les besoins de l'établissement. Seules les heures supplémentaires de 2017 pourraient être majorées, celles des années antérieures ne pouvaient pas techniquement être majorées dans l'espace personnel RH. À cette fin, il fallait faire une demande dûment argumentée et validée par sa hiérarchie et la direction générale de l'OCD.
- 17) Par courriel du 15 mars 2017, M. A_____ a transmis à la direction des ressources humaines de l'OCD l'original de ses décomptes d'heures du 1^{er} octobre 2014 au 28 février 2017, signés par M. D_____, avec la majoration de 25 %, afin que ceux-ci soient « intégrés dans SIRH ». Les décomptes et le calcul de la majoration des heures étaient validés par le directeur de l'établissement.
- Il a annoncé neuf cent septante-sept heures et soixante-cinq minutes (977h 65mn) au 28 février 2017, majoration comprise.
- 18) Le 7 avril 2017, M. A_____ a été reçu au sujet de sa demande de majoration d'heures supplémentaires dans les locaux de la direction générale de l'OCD par M. G_____, Madame H_____, responsable de secteur RH au département, Monsieur I_____, contrôleur de gestion RH à l'OCD, en présence également de M. D_____.
- 19) Par courrier du 27 juin 2017, remis en mains propres le lendemain, la direction des RH du département a reconnu à M. A_____ un solde de quatre cent quatre-vingt-sept heures et quinze minutes (487h 15mn), sans majoration.

Il existait deux catégories d'horaires à l'État de Genève, à savoir l'horaire fixe et l'horaire variable. Le suivi de l'horaire variable pouvait s'effectuer soit à la confiance (par objectifs), soit par pointage mécanique GTA (annualisé ou non annualisé), soit par pointage manuel GTA (tel un « carnet du lait »).

L'activité et l'horaire de M. A_____ correspondaient à un horaire variable avec pointage manuel GTA. Par conséquent, sa demande de majoration des heures effectuées hors des périodes dites « régulières », soit de 7 heures à 19 heures en semaine, ne pouvait en aucun cas être prise en considération. Ces heures devaient en effet être dictées par une obligation de service / de présence sur demande formelle de sa hiérarchie et non décidées spontanément par le collaborateur. Les heures de travail effectuées librement ne donnaient droit à aucune majoration, mais constituaient simplement un solde d'heures pouvant varier en positif ou négatif de mois en mois.

- 20) Par courrier du même jour adressé à Mme E_____, M. A_____ a contesté la position du département, persisté dans sa demande de majoration de ses heures supplémentaires selon le décompte qu'il avait présenté, et demandé qu'une décision formelle soit rendue à ce sujet.

Lors de son recrutement à son poste actuel, il avait été instruit par M. G_____ qu'il ne « faudrait pas compter ses heures » lors de la phase d'ouverture de C_____. Mme E_____ avait d'ailleurs été interpellée par lui-même et ses collègues lors de sa venue en mars 2016. L'obligation de faire des heures supplémentaires pour la phase d'ouverture avait toujours été connue de sa hiérarchie, qui ne lui avait jamais formellement demandé de diminuer son temps de travail. Il ne lui avait de même jamais été formellement signifié qu'il exécutait ces heures de son propre chef et qu'elles ne seraient dès lors pas reconnues dans leur totalité. Ainsi, l'inaction de sa hiérarchie pour obtenir l'accord conforme du secrétaire général ou du chef du département ne pouvait lui être reproché.

- 21) Par décision du 24 juillet 2017, le département a refusé d'accéder à la demande de majoration d'heures supplémentaires de M. A_____. À la suite des explications détaillées communiquées à la responsable de secteur RH sur la situation de C_____ et les paramètres l'ayant conduit à effectuer ces heures supplémentaires, le solde de l'intéressé au 31 décembre 2016 s'élevait à sept cent trois heures et cinquante et une minutes (703h 51mn). La décision était exécutoire nonobstant recours.

- 22) Par acte du 31 juillet 2017 adressé à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), M. A_____ a formé recours à l'encontre de la décision précitée, concluant, sous suite de frais, à ce qu'il soit reconnu que les heures supplémentaires effectuées du 1^{er} octobre 2014 au 28 février 2017 découlaient des besoins du service, et qu'elles devaient en conséquence faire l'objet d'une valorisation d'au minimum 25 %. Ces heures

avaient effectivement été demandées par le directeur des RH lors de son recrutement. Subsidiairement, son rapport mensuel des heures supplémentaires aurait dû entraîner une action de la direction des RH de l'OCD dont elle s'était abstenue, et sa hiérarchie aurait dû requérir les autorisations nécessaires selon l'art. 8 RPAC au plus tard après la réunion du mois de mars 2016. Enfin, son décompte ayant été effectué selon les règles, le département devait octroyer la majoration et la période de janvier et février 2017. Ainsi, le total de neuf cent septante-sept heures et soixante-cinq minutes (977h 65mn) au 28 février 2017 devait être reconnu.

Il avait été instruit lors de son recrutement qu'il devrait faire des heures supplémentaires. La mise en exploitation d'une institution comme C_____ requérait un engagement important des cadres durant une période relativement longue. Les conditions d'ouverture de C_____ (changement de directeur après quelques mois, licenciement du premier administrateur, etc.) avaient également contribué à la nécessité de faire des heures supplémentaires. La hiérarchie du recourant – au niveau de la direction générale de l'OCD et du secrétariat du département – avait été impliquée dans ces développements et était donc au fait de la charge de travail et de la nécessité de faire des heures supplémentaires. À tout le moins dès le mois de mars 2016, la directrice des RH du département avait été informée de la situation lors d'une réunion sur le site et n'avait entrepris aucune action après cette réunion, que ce soit pour obtenir l'accord formel du chef de département ou pour lui rappeler que ses heures supplémentaires pouvaient ne pas être reconnues par l'OPE. Les rapports mensuels faits au directeur de C_____ permettaient de constater que les heures supplémentaires effectuées se situaient au-delà des heures supplémentaires librement consenties dans le cadre de l'horaire variable.

Le mémento des instructions de l'OPE (ci-après : MIOPE) était muet sur une procédure spécifique de validation des heures supplémentaires nécessaires aux besoins du service, tout comme sur la démarche permettant d'autoriser le supérieur hiérarchique d'un collaborateur à décider en lieu et place du chef de département ou de son secrétaire général (fiche MIOPE 3.01.03 point 2).

Dans son cas, instruit par le responsable des RH de l'OCD lors de son recrutement, puis faisant des rapports réguliers à sa hiérarchie sur ses heures supplémentaires, il avait ainsi toujours considéré que les heures supplémentaires étaient commandées par les besoins du service et qu'elles étaient effectuées sur instruction des personnes autorisées à le faire.

Par ailleurs, ni dans le courrier du 27 juin 2017, ni dans celui du 24 juillet 2017, l'intimé ne lui reprochait de ne pas avoir suivi une procédure particulière pour obtenir une validation formelle du chef du département. Ces deux courriers étaient également silencieux sur le fait que les heures effectuées ne répondaient pas à un besoin du service.

- 23) Invité à répondre au recours, le département a, par courrier du 12 septembre 2017, sollicité une suspension de la procédure ou, alternativement, une prolongation du délai pour répondre au recours.

La fixation du taux de majoration, en cas d'heures supplémentaires, étant du ressort de l'OPE, il avait décidé de soumettre à cet office les décomptes horaires du recourant afin qu'il les examine et détermine si et dans quelle mesure tout ou partie des heures consignées devaient donner lieu à une majoration, et, cas échéant, qu'il en fixe le taux. En fonction de la détermination de l'OPE, le département rendrait une nouvelle décision ou répondrait au recours.

- 24) Par courrier du 14 septembre 2017, la chambre administrative a prolongé au 25 octobre 2017 le délai imparti au département pour répondre au recours.

- 25) a. Par courrier du 11 octobre 2017, le département a transmis à la chambre administrative la prise de position de l'OPE, à savoir un courrier du 9 octobre 2017 signé par le directeur administratif et financier de l'OPE, et deux annexes à ce courrier, soit une note du 28 septembre 2017 établie par M. F_____ et les décomptes horaires établis par le recourant, munis d'annotations effectuées par l'OPE.

Après avoir examiné le dossier de manière approfondie, l'OPE arrivait à la conclusion que le solde horaire de M. A_____ aurait dû être déduit de deux cent seize heures et trente-six minutes (216h 36mn) du solde reconnu de sept cent trois heures et cinquante et une minutes (703h 51mn) au 31 décembre 2016. La décision querellée était donc plus favorable au recourant que les conclusions de l'OPE.

Le département priait ainsi la chambre administrative de commencer l'instruction par une audience de comparution personnelle des parties.

- b. Dans sa détermination du 9 octobre 2017, l'OPE a limité son analyse à la période de 2014 jusqu'à fin 2016. S'agissant de l'année 2017, contrairement aux instructions de l'OPE, M. A_____ avait continué à saisir ses heures sur un « carnet du lait » individuel alors qu'elles auraient dû l'être sur SIRH. Par ailleurs, l'année 2017 n'étant pas terminée, il n'était pas possible de se déterminer sur un éventuel solde positif de l'année en cours.

Le dossier ne comportant aucun ordre du DSE transmettant à l'OPE une décision du chef du département mentionnant que le service du recourant devait faire des heures supplémentaires, les heures effectuées par ce dernier étaient des heures excédentaires, et non supplémentaires. Par ailleurs, les décomptes horaires produits étant uniquement tamponnés et signés par la hiérarchie, mais non datés, ils n'avaient manifestement pas le caractère d'une demande expresse et préalable formulée par la hiérarchie.

Plusieurs anomalies étaient à relever dans les documents présentés : il les détaillait. Elles impliquaient une réduction de deux cent seize heures et trente-six minutes (216h 36mn).

26) Le 23 novembre 2017, les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle. L'autorité intimée était représentée, par Madame J_____, juriste au département, MM. F_____ et G_____.

a. Mme J_____ a relevé que les calculs s'arrêtaient au 31 décembre 2016, compte tenu du nouveau système entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Le décompte au 31 décembre 2016 devait être imputé de deux cent seize heures.

Étaient en conséquence reconnues quatre cent quatre-vingt-sept heures et cinquante minutes (487h 50mn), sans majoriation.

Aucun écrêtage n'avait été effectué pendant que M. A_____ était à C_____. La décision contestée avait ainsi tenu compte des spécificités de sa situation.

b. M. A_____ a contesté que le nouveau système entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017 lui soit applicable. Il n'avait reçu aucune instruction à ce propos, et son statut avait changé au 1^{er} mars 2017, date à laquelle il avait été soumis à la loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires du 3 novembre 2016 (LOPP - F 1 50). Il maintenait donc sa prétention jusqu'au 28 février 2017. Les décomptes produits par le département étaient erronés en tant qu'ils considéraient que les jours indiqués comme « RP » étaient des journées en reprises d'heures. Il s'agissait de reprises de piquets. Son activité ne lui permettait pas toujours de prendre de pauses, notamment lorsqu'il était en accompagnement de détenus.

Il avait été soumis au règlement d'application concernant l'horaire variable avec enregistrement mécanique des temps de travail du 25 mai 1988 (RHV - B 5 05.12) tant qu'il était au B_____. Ce qui était déterminant était que M. G_____ lui avait dit, au moment de son engagement à C_____, qu'il ne faudrait pas compter ses heures. Il n'avait rien précisé de plus. Il s'agissait d'une indication claire qu'il faudrait faire des heures supplémentaires et que l'écrêtage ne s'appliquerait plus. Il n'aurait pas fait toutes ces heures supplémentaires s'il y avait eu écrêtage. Cette question avait été discutée avec M. D_____, puis avec Mme E_____. C'était M. D_____, à la suite du départ du précédent directeur, qui lui avait demandé de noter ses heures, faisant référence à sa propre expérience lors de l'ouverture de _____ en 2008. M. D_____ lui avait confirmé, sur question, que le système de l'écrêtage ne s'appliquerait pas à son cas. Il avait donc noté ses heures sur le tableau que M. D_____ lui-même avait mis à disposition à son engagement. Il adressait chaque mois à ce dernier son tableau par courriel. Cela ne suscitait pas de réponse de sa part.

Lors de la réunion du mois de mars 2017, avec notamment M. G_____, il avait répondu ne pas savoir s'il était soumis à l'horaire fixe ou variable. Il estimait les heures supplémentaires effectuées pour le B_____ à environ six cents heures entre 2009 et 2014. Il n'avait aucune prétention sur ces heures, le système de l'écrêtage s'appliquant. Les employés pointaient au B_____ et l'écrêtage se faisait automatiquement par la machine. Il n'y avait pas de pointeuse à C_____.

Il n'avait jamais introduit de données dans le SIRH. Il ignorait même ce qu'il s'y trouvait.

Un gardien-chef, une secrétaire, M. D_____ et lui-même avaient fait valoir une demande de paiement d'heures supplémentaires. Il semblait être le seul à en demander la valorisation.

c. Selon M. F_____, M. A_____ était soumis au GTA. Ce système avait été introduit au sein de l'État dès le 1^{er} janvier 2015. Le personnel avait alors la liberté de saisir ou non les horaires effectués. Tel n'était plus le cas depuis le 1^{er} janvier 2017, date à laquelle tout le personnel avait l'obligation d'utiliser ce système, à l'exception des gardiens de prisons et de deux directions générales au département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse. Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'OPE n'acceptait plus les carnets du lait. Dès 2015, toutes les heures excédentaires devaient être annoncées à l'OPE (y compris par exemple les heures de piquet). L'OPE avait reçu de l'OCD le chiffre de deux cent quatre-vingt-huit heures et quarante-cinq minutes (288h 45mn) pour M. A_____ au 31 décembre 2015.

Le changement de loi n'impliquait aucune dérogation aux horaires de travail. Tout le personnel devait continuer à saisir. La différence de la situation de M. A_____ avec celle, par exemple, d'un gardien de prison consistait dans le fait que ce dernier était tenu à un planning. L'OPE ne contestait pas les heures travaillées par le recourant, sous réserve des deux cent seize heures contestées. Seule la majoration de ce type d'horaire était contestée.

Jusqu'à fin 2016, l'OPE n'apprenait l'existence d'heures excédentaires qu'à la fin de l'année, soit le 31 décembre. Depuis le système GTA, tout dépassement de dix heures et quarante-cinq minutes quotidiennes devait être validé pour pouvoir être introduit dans le système, ce qui faisait passer le contrôle d'annuel à quotidien pour les horaires variables. Il s'agissait d'une question de santé au travail.

Le paiement d'heures excédentaires sans majoration était du ressort du département. Les heures avec majoration devaient être traitées par l'OPE.

d. M. G_____ a indiqué, s'agissant de l'entretien de 2014 avec le recourant, et pour autant qu'il puisse se rappeler de son contenu, ne pas avoir parlé d'heures

et encore moins d'heures supplémentaires. Pour lui, l'intéressé devait être mis au courant de l'enjeu du poste et devait faire preuve de flexibilité et d'investissement. Son discours avait porté sur ces points. La vraie prise de mesures par la direction de C_____ avait été effectuée en juin 2017, suite à une note de M. D_____ demandant de décharger M. A_____.

Les tableaux Excel ne lui avaient jamais été soumis. Il ignorait si les gestionnaires de l'OCD les recevaient tous les mois ou pas de M. D_____. Il vérifierait. L'OCD avait beaucoup de personnel présentant des heures en trop, excédentaire ou supplémentaires

- 27) Le 11 décembre 2017, le département a indiqué, après vérification, que la direction ou les RH de l'OCD n'avaient jamais reçu les tableaux Excel que le recourant prétendait avoir remis mensuellement à M. D_____.
- 28) Par courrier du 12 décembre 2017, M. A_____ a produit les courriels transmis entre octobre 2014 et février 2017 à M. D_____, au début de chaque mois, annexant ses relevés d'heures du mois écoulé. Seul le relevé du mois de décembre 2016 n'avait pas été transmis.

La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05) et le RPAC ne contenant aucune indication au sujet des pauses, il convenait d'appliquer par analogie l'art. 15 al. 2 de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr - RS 822.11), qui stipulait que le temps de pause comptait comme temps de travail lorsque le collaborateur ne pouvait quitter sa place. Le département ne pouvait ainsi retrancher automatiquement une demi-heure de pause lorsqu'il était tenu à une obligation opérationnelle, telle une conduite accompagnée de détenus ou des déjeuners de travail avec les visiteurs officiels.

S'agissant de la compensation des heures de piquet, les parties s'étaient mises d'accord lors de l'audience pour que ce point ne soit pas inclus dans la procédure actuelle, une démarche collective étant en cours auprès de la directrice des RH du département. Le recourant réitérait son accord à condition que l'intimé ne conteste pas son décompte de reprises de piquet (intitulé « RP »).

Il joignait également les décomptes de service de piquet pour les années 2015 à 2017. En l'absence de directive de la direction générale et sans connaissance de l'arrêté du Conseil d'État, le barème appliqué était d'une journée (huit heures) en compensation d'une semaine de service de piquet.

- 29) Le 25 janvier 2018, le département a répondu au recours, concluant à son rejet et à la condamnation du recourant aux frais de la procédure.

Le département faisait siennes les considérations développées par l'OPE dans son courrier du 9 octobre 2017, à savoir que deux cent seize heures (216h) auraient dû être déduites des décomptes d'heures du recourant. Toutefois, afin de ne pas péjorer la situation de ce dernier et au vu du principe de la bonne foi dans l'administration, le département renonçait à rendre une nouvelle décision.

La demande du recourant en valorisation d'heures supplémentaires pour l'année 2017 était encore en examen et aucune décision n'avait été prise en l'état. La décision contestée statuait uniquement sur le solde d'heures jusqu'au 31 décembre 2016. Les heures pour l'année 2017 ne faisaient donc pas l'objet du litige.

La question de la reprise des heures de piquet avait fait l'objet d'une demande collective, incluant M. A_____, et adressée à la directrice des RH. Cette question était dès lors distincte de celle des heures supplémentaires faisant l'objet du litige et ne pouvait pas être examinée en l'état. Une décision, qui serait susceptible de recours, n'avait pas encore été rendue à propos de cette demande.

Selon les dispositions légales applicables, un ordre d'effectuer des heures supplémentaires ne pouvait être donné à l'avance, pour une durée indéterminée et sans motif particulier. Un tel ordre ne pouvait de même être valablement donné de manière rétroactive sur une période de plus de vingt-quatre mois. À ce jour, ni le recourant, ni sa hiérarchie n'avaient sollicité le chef du département ou son secrétaire général afin qu'ils donnent leur accord pour que des heures supplémentaires soient effectuées. Au contraire, au mois de juin 2017, M. D_____ avait demandé au directeur général de l'OCD de recruter une assistante de l'exécution des mesures pour décharger notamment M. A_____ et lui permettre de récupérer ses heures. Cette demande avait été acceptée et l'annonce publiée en novembre 2017. Le processus de recrutement était en cours.

Le recourant n'avait également jamais reçu un ordre formel préalable d'effectuer des heures supplémentaires. La « ratification » a posteriori par le directeur de C_____ ne pouvait être considérée comme un ordre d'effectuer de telles heures. Ainsi, les heures dont le recourant sollicitait la majoration ne constituaient pas des heures supplémentaires, mais des heures excédentaires, qui ne donnaient droit à aucune majoration. Jusqu'en février 2017, le recourant avait d'ailleurs toujours considéré que ces heures étaient excédentaires et avait sollicité leur valorisation (et non leur majoration) afin qu'elles ne soient pas automatiquement écrêtées.

- 30) Le recourant a répliqué le 25 février 2018, persistant dans ses conclusions et concluant de surcroît à ce qu'il soit constaté que son décompte avait été fait dans les règles, notamment en ce qui concernait les reprises de piquet et les pauses prises sur le lieu de travail. Accessoirement, il concluait à ce que le versement de

deux cents heures accordé en décembre 2017 aux collaborateurs de l'OCD, mais suspendu pour lui-même en raison de cette procédure, soit effectué.

Contrairement à ce que soutenait l'intimé, le RHV n'était pas applicable à sa situation, son art. 2 prévoyant que l'introduction de l'horaire variable impliquait obligatoirement l'enregistrement mécanique du temps de travail, alors qu'il n'y avait pas de pointeuse à C_____.

Il ressortait du rapport n° 113 de la Cour des comptes du mois de février 2017 que la direction générale de l'OCD n'avait pas une vision suffisante des heures supplémentaires effectuées par ses collaborateurs et qu'elle n'était ainsi pas en mesure d'agir de manière « proactive » sur les situations pouvant générer un nombre d'heures supplémentaires important en non-conformité avec les dispositions actuelles. Or, le recourant ne pouvait être tenu pour responsable des défaillances du service des ressources humaines.

Contrairement à ce que soutenait l'intimé, il n'était pas du ressort du recourant de faire une demande de majoration. Cette demande devait émaner de la personne lui ayant demandé de faire des heures supplémentaires lors de son entrée en fonction à C_____, à savoir le responsable du service des ressources humaines de la direction générale. Il en allait de la bonne foi des relations entre l'employeur et l'employé.

L'ouverture d'un établissement de la taille de C_____ générait un nombre d'heures supplémentaires pour les membres de la direction, ce que la direction générale savait. Il lui appartenait de clarifier en amont l'application de l'art. 8 RPAC afin de déterminer ce qui était attendu de la direction de l'établissement. Par ailleurs, à aucun moment l'intimé ne faisait mention que les heures supplémentaires effectuées l'auraient été à mauvais escient ou qu'elles ne correspondaient pas à un besoin de service.

Même si les parties avaient convenu, lors de l'audience de comparution personnelle, que la question de la compensation du service de piquet ne faisait pas l'objet de la présente procédure, il était loisible à la Cour de s'en saisir. Il maintenait que son décompte des reprises piquet ne devait pas être modifié puisque la pratique avait été validée par la Cour des comptes.

- 31) Le 5 mars 2018, la chambre administrative a informé les parties que la cause était gardée à juger.
- 32) Par courrier du 21 mars 2018, le DSE a indiqué renoncer à solliciter un délai pour dupliquer à condition que le cadre du litige ne soit pas étendu au-delà de la décision du 24 juillet 2017 faisant l'objet du recours.

La problématique de la prise en considération des heures de piquet avait fait l'objet d'une demande générale adressée le 3 août 2017 par divers cadres

d'établissements à leur hiérarchie. La directrice des RH avait répondu le 20 mars 2018, comme en attestait le courrier qu'il annexait à son écriture.

- 33) Le 26 mars 2018, la chambre administrative a transmis au recourant ce dernier courrier, informant les parties que la cause restait gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA-GE - E 5 10).
- 2) Le litige porte sur le refus du département d'accéder à la demande du recourant visant à majorer de 25 % les heures supplémentaires effectuées entre octobre 2014 et février 2017 à hauteur de deux cent cinq heures et cinquante-quatre minutes (205h 54mn), et la confirmation de son solde d'heures au 31 décembre 2016 à sept cent trois heures et cinquante et une minutes (703h 51mn).

Dans sa décision, le département ne s'est pas déterminé sur le solde d'heures du recourant pour l'année 2017, qui était encore en cours. Il ne s'est pas non plus prononcé sur la problématique des reprises de piquet, qui a fait l'objet d'une demande collective le 3 août 2017.

La chambre administrative limitera dès lors son examen au contenu de la décision querellée, soit le solde d'heures au 31 décembre 2016 et à leur éventuelle majoration.

Elle ne traitera ni de la question des heures supplémentaires de l'année 2017, ni de la problématique des reprises de piquet, qui sont exorbitantes au litige et dès lors irrecevables. La nouvelle conclusion du recourant formulée dans sa réplique et visant à ce que soit effectué le versement de deux cents heures accordé en décembre 2017 aux collaborateurs de l'OCD est également irrecevable.

- 3) En sa qualité de fonctionnaire de l'OCD, M. A_____ était entièrement soumis, jusqu'à l'entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017 de la loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires du 3 novembre 2016 (LOPP - F 1 50), à la LPAC, au RPAC, et aux divers règlements d'exécution de la LPAC.
- 4) Selon l'art. 7 RPAC, la durée normale du travail est, en moyenne, de quarante heures par semaine, soit au total cinq cent vingt heures par trimestre (al. 1). En principe, la durée du travail hebdomadaire est répartie sur cinq jours

(al. 2). L'horaire de travail fixé dans le cahier des charges est réputé horaire réglementaire (al. 5).

L'art. 8 RPAC traite de la problématique des heures supplémentaires. 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 (art. 8 al. 1 RPAC). Les heures supplémentaires ne peuvent, en règle générale, excéder de deux heures l'horaire journalier réglementaire, ni de deux cent vingt heures l'horaire annuel (art. 8 al. 2 RPAC). Tant que ces heures supplémentaires ne sont qu'occasionnelles et ne touchent qu'une minorité des membres du personnel du service en cause, elles peuvent être décidées par le fonctionnaire responsable du service. À défaut, elles doivent être décidées par le chef du département intéressé ou son secrétaire général (art. 8 al. 3 RPAC). Selon l'art. 8 al. 4 RPAC, les heures supplémentaires sont rétribuées : en priorité par compensation avec un congé d'une durée équivalente, majorée de 25 % au minimum et de 100 % au maximum (let. a) ; 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 (let. b). Le taux de majoration est fixé par l'office du personnel (art. 8 al. 5 RPAC).

5) a. Le RHV s'applique aux membres du personnel relevant du règlement d'application de la LPAC (art. 1 RHV). Il définit, à son art. 6, les plages horaires durant lesquelles les membres du personnel soumis à l'horaire variable peuvent librement fixer leurs horaires. À ses art. 8 et 9, il traite respectivement du solde mensuel pouvant être reporté sur le mois suivant et des heures supplémentaires.

b. Le recourant soutient que le RHV ne lui serait pas applicable puisqu'il prévoit, à son art. 2 al. 1, que l'introduction de l'horaire variable implique obligatoirement l'enregistrement mécanique des temps de travail, alors qu'il n'y avait pas de pointeuse à C_____.

Dans sa note du 9 octobre 2017 produite par l'intimé, l'OPE précise que les règles du RHV s'appliquent également aux membres du personnel soumis à un horaire variable avec pointage manuel (système dit du « carnet du lait »). En revanche, la Cour des comptes, dans son rapport d'audit no. 113 de février 2017 sur la gestion des horaires et des indemnités versées au sein de l'OCD (disponible en ligne sur le lien <http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/12588.pdf/Rapportsaudit/2017/Rapport-113.pdf?download=1>), ne mentionne pas le RHV.

En l'espèce, le dossier ne contient qu'un cahier des charges actualisé au 20 janvier 2017, soit postérieurement à la période litigieuse. Par ailleurs, ce cahier des charges ne donne aucune indication quant à l'horaire du recourant. Seul son contrat d'engagement du 23 mars 2009 mentionne un taux d'activité de 100 % pour 40 heures par semaines, mais ne donne aucune autre indication. Il n'est

cependant pas contestable que le recourant n'était pas soumis à un horaire fixe, mais à un horaire variable.

En tout état de cause, la question de savoir si le RHV lui était ou non applicable peut souffrir de demeurer indécise : son applicabilité n'est pas déterminante pour la résolution du litige, dont l'objet est de savoir si les heures effectuées par le recourant en sus de la durée réglementaire de son travail doivent ou non être majorées de 25 %.

6) L'OPE a édicté un corpus de directives, intitulé MIOPE, passant en revue et explicitant l'ensemble des règles relatives aux rapports de service des collaborateurs de l'État (consultable sur le site www.ge.ch/miope).

a. La fiche 03.01.02 du MIOPE sur la gestion du temps et l'enregistrement électronique des horaires de travail GTA – dont la mise à jour le 20 février 2018 n'apporte pas de modifications essentielles par rapport à la précédente mise à jour du 13 juillet 2015 – rappelle les bases légales applicables, à savoir l'art. 7 RPAC ainsi que le RHV. Selon cette fiche, le solde horaire mensuel, soit le nombre maximum d'heures de travail à reporter à la fin du mois est de quarante heures. Cette limite ne peut être dépassée ; les heures excédentaires réalisées seront écrêtées (sous réserve du temps annualisé). Il est toutefois possible de prendre en compte ce dépassement ; dans ce cas, la demande doit être validée par le supérieur hiérarchique puis transmise au service du contrôle horaire de l'OPE. Ceci reste exceptionnel.

S'agissant des heures supplémentaires, elles ne sont en principe pas admises pendant la durée de l'horaire variable qui s'étend de 07h00 à 19h00. Si des heures supplémentaires doivent être effectuées pendant cette plage horaire, le solde en fin de mois ne doit pas dépasser quarante heures. Les heures supplémentaires ainsi effectuées ne donnent lieu à aucune majoration. Les heures supplémentaires, accomplies avant 07h00 ou après 19h00, ou les samedis et les dimanches, requièrent l'autorisation préalable de la direction du service.

Le temps de travail maximum est limité à dix heures et quarante-cinq minutes par jour. Au-delà, les heures sont écrêtées, c'est-à-dire que la durée excessive va être automatiquement déduite sur le solde de la journée. Une anomalie sera signalée dans l'espace personnel RH.

b. La fiche 03.01.03 du MIOPE, mise à jour le 2 octobre 2013, traite de la problématique des heures supplémentaires. Après avoir rappelé la teneur de l'art. 8 RPAC, elle précise qu'en aucun cas les heures supplémentaires ne peuvent être décidées spontanément par les membres du personnel eux-mêmes. S'agissant de l'horaire variable, ne sont considérées comme heures supplémentaires que celles qui sont accomplies sur ordre du département ou du/de la supérieur-e hiérarchique autorisé-e. De plus, les heures supplémentaires ne sont compensées à

un taux majoré que dans la mesure où elles dépassent la durée mensuelle réglementaire du travail.

Les heures de travail effectuées librement, sans demande expresse de la hiérarchie, entre 07h00 et 19h00 ne donnent pas droit à une quelconque majoration et ne peuvent excéder dix heures quarante-cinq minutes par jour. Elles constituent simplement un solde positif d'heures, non majorable. Ce solde peut soit être repris durant le mois courant, soit être reporté sur le mois suivant, pour autant qu'il n'excède pas dix heures (nombre d'heures à effectuer pour le pont de fin d'année non compris).

Enfin, le travail accompli avant 07h00 et après 19h00 ne peut être compté comme temps de travail qu'avec l'autorisation expresse du/de la supérieur(e) hiérarchique.

- 7) Le MIOPE constitue une ordonnance administrative. Une telle ordonnance ne lie pas le juge, mais celui-ci la prendra en considération, surtout si elle concerne des questions d'ordre technique, tout en s'en écartant dès qu'il considère que l'interprétation qu'elle donne n'est pas conforme à la loi ou à des principes généraux (ATA/697/2016 du 23 août 2016 consid. 5c ; ATA/722/2015 du 14 juillet 2015 consid. 4b ; ATA/31/2012 du 17 janvier 2012 consid. 7 ; ATA/11/2012 du 10 janvier 2012 consid. 6b).

En l'espèce, la réglementation prévue par le MIOPE n'apparaît contraire ni au RPAC, ni au RHV, ni aux principes généraux du droit public, et peut donc être prise en compte par la chambre administrative – ce d'autant plus qu'il s'impose à l'administration de respecter ses propres directives, sous peine d'adopter un comportement contradictoire et, partant, contraire aux règles de la bonne foi protégée par les art. 5 al. 3 et 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

- 8) Dans l'ATA/198/2014 du 1^{er} avril 2014, la chambre administrative a retenu que les nombreuses heures effectuées en plus de son horaire de travail par le médecin-chef d'une clinique pour assurer la bonne marche de l'établissement devaient être qualifiées d'heures supplémentaires, même si sa hiérarchie ne lui avait pas demandé de les effectuer. En effet, il avait régulièrement, et ce pendant plusieurs années, remis ses décomptes d'heures à sa directrice. Par ailleurs, la présidente du conseil d'administration de la clinique avait également été informée des nombreuses heures supplémentaires qu'il effectuait. Sa hiérarchie était de surcroît consciente du fait que sa charge de travail était très importante, qu'il portait sur ses épaules toute la responsabilité médicale de l'établissement et qu'il avait dû par moments assurer seul, sept jours sur sept, la bonne marche de l'établissement (consid. 5 à 7).

- 9) a. Le recourant soutient que le solde d'heures arrêté au 31 décembre 2016, à hauteur de sept cent trois heures et cinquante et une minutes (703h 51mn), constituerait des heures supplémentaires devant être majorées.

Il découle des dispositions du RPAC susmentionnées et des directives du MIOPE que toutes les heures effectuées en sus de la durée réglementaire du travail ne peuvent être qualifiées d'heures supplémentaires au sens de l'art. 8 RPAC. En effet, les heures supplémentaires doivent être exigées par les besoins du service (art. 8 al. 1 RPAC) et sont toujours accomplies sur ordre, que ce soit du fonctionnaire responsable du service si elles sont occasionnelles et ne touchent qu'une minorité des membres du personnel, ou du chef du département ou de son secrétaire général si elles sont fréquentes (art. 8 al. 3 RPAC). Les heures supplémentaires au sens de l'art. 8 RPAC donnent droit à une majoration de 25 à 100 % (art. 8 al. 5 RPAC).

Contrairement aux heures supplémentaires, les heures de travail effectuées librement, soit sans ordre du supérieur hiérarchique ou du chef du département, ne donnent pas droit à une quelconque majoration. La fiche MIOPE 03.01.02 susmentionnée précise que le solde horaire maximum pouvant être reporté sur le mois suivant est de quarante heures et que les heures excédentaires réalisées seront écrêtées. Un dépassement peut cependant être exceptionnellement pris en compte, à condition que la demande en soit validée par le supérieur hiérarchique puis transmise au service du contrôle horaire de l'OPE.

b. En l'espèce, le recourant a effectué de nombreuses heures en sus de son horaire réglementaire. Au vu de leur nombre et de leur fréquence (plus de sept cents heures en deux ans et trois mois), celles-ci n'étaient aucunement occasionnelles et auraient ainsi dû être ordonnées par le chef du département ou son secrétaire général. Contrairement à ce que soutient le recourant, les termes prétendument employés par M. G_____ au moment de son recrutement – termes qu'au demeurant ce dernier conteste avoir employés – ne peuvent être assimilés à un ordre d'effectuer des heures supplémentaires. Il s'agit plutôt d'une information sur les exigences du poste et sur la flexibilité et l'investissement qui étaient requis, au vu des particularités liées à l'ouverture de l'établissement C_____. Un ordre d'effectuer des heures supplémentaires ne peut être donné à l'avance et pour une durée indéterminée, comme le relève à juste titre l'autorité intimée.

La transmission mensuelle de ses relevés d'heures au directeur de C_____, à la demande de ce dernier, ne peut pas non plus être assimilée à un ordre du chef du département ou du secrétaire général d'effectuer des heures supplémentaires. Si ces relevés ont également été envoyés, en fin d'année, par le directeur de l'établissement aux RH de l'OCD, ils n'ont pas été transférés ensuite aux seules personnes habilitées à donner l'ordre au recourant d'effectuer d'aussi nombreuses heures supplémentaires, soit le chef du département ou son secrétaire général. Sur ce point, le cas d'espèce diffère de l'ATA/198/2014 susmentionné, où les relevés

d'heures avaient été transmis non seulement à la directrice de la clinique, mais également à la plus haute instance de l'établissement public médical en cause, soit son conseil d'administration. Par ailleurs, le recourant était dans ce cas un cadre supérieur, soumis au règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 (RCSAC - B 5 05.03) selon lequel les cent premières heures supplémentaires annuelles ne donnaient pas lieu à une quelconque rémunération (art. 7 al. 1 RCSAC). Enfin, il ressortait du dossier et des enquêtes que le recourant, médecin-chef de la clinique, portait sur ses épaules toute la responsabilité médicale de l'établissement, qu'il avait dû par moments assurer seul, sept jours sur sept, la bonne marche de l'établissement et que la directrice du conseil d'administration avait elle-même relevé que sa charge de travail était bien trop lourde (consid. 7).

Dans le cas d'espèce, il ressort des tableaux Excel produits par les parties que la majoration réclamée concerne en quasi-totalité des heures effectuées des jours de semaine, de surcroît entre 07h00 et 19h00.

Or, en l'absence d'un ordre du chef du département ou de son secrétaire général, les heures effectuées par le recourant en sus de son horaire réglementaire ne peuvent être qualifiées d'heures supplémentaires au sens de l'art. 8 RPAC et ne donnent dès lors pas droit à une majoration.

Le recourant ne peut reporter sur sa hiérarchie une omission d'avoir sollicité le chef du département ou son secrétaire général. Le caractère exceptionnel d'une rémunération des heures supplémentaires avec une majoration ressort clairement de l'article précité. Par ailleurs, le recourant n'avait jamais, avant le mois de février 2017, demandé que ses heures soient majorées. Il ne peut dès lors se prévaloir de sa bonne foi lorsqu'il soutient qu'en faisant des rapports réguliers à sa hiérarchie sur ses heures supplémentaires, il considérait qu'elles étaient commandées par les besoins du service et qu'elles devaient par conséquent être majorées. Il ressort du dossier, et notamment de son courriel du 6 avril 2016 adressé à son directeur (dans lequel il indiquait ne pas souhaiter que ses heures soient « ni reprises, ni payées, voire contestées par les responsables RH »), qu'il craignait que ses heures supplémentaires soient écrêtées.

En l'espèce, les heures effectuées par le recourant doivent être qualifiées d'heures « excédentaires » tel que les définit la fiche 03.01.02 du MIOPE, soit un dépassement du nombre maximum de quarante heures de travail à reporter à la fin du mois. Cette limite ne pouvant normalement être dépassée, la question de l'écrêtage de ces heures pouvait se poser. La fiche concernée précise qu'il existe une possibilité, exceptionnelle, de prise en compte de ce dépassement ; dans ce cas, la demande doit être validée par le supérieur hiérarchique puis transmise au service du contrôle horaire de l'OPE.

Dans le cas du recourant, au vu de la situation exceptionnelle liée à l'ouverture de C_____ et de l'important travail que cela a impliqué pour l'intéressé et certains de ses collègues, le département a accepté que les heures excédentaires du recourant, même si elles dépassaient largement le solde de quarante heures admis, ne soient pas écrêtées, et a validé son solde de sept cent trois heures et cinquante et une minutes (703h 51mn) au 31 décembre 2016.

Au vu des explications qui précèdent, cette décision est conforme au droit.

Dans sa réponse, le département a relevé certaines anomalies dans les relevés d'heures du recourant, mais a indiqué avoir renoncé à rendre une nouvelle décision, au motif qu'elle serait défavorable au recourant. Au vu de l'interdiction de la *reformatio in pejus*, la chambre administrative renoncera à examiner ces prétendues anomalies et confirmera le solde d'heures retenu par le département dans la décision querellée.

- 10) Mal fondé, le recours sera rejeté.
- 11) Vu l'issue de la procédure, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 31 juillet 2017 par Monsieur A_____ contre la décision du département de la sécurité du 24 juillet 2017 ;

met à la charge de Monsieur A_____ un émolument de CHF 1'000.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral ;

- par la voie du recours en matière de droit public, s'il porte sur les rapports de travail entre les parties et que la valeur litigieuse n'est pas inférieure à CHF 15'000.- ;

- par la voie du recours en matière de droit public, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- et que la contestation porte sur une question juridique de principe ;

- par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 ss LTF, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- ;

le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Monsieur A_____ ainsi qu'au département de la sécurité.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mme Junod, MM. Pagan et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :