



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Claude Brodard

QA 3047.12

Actions en responsabilité contre plusieurs anciens collaborateurs du Service des autoroutes

I. Question

J'ai appris avec inquiétude que la DAEC a intenté des procédures en remboursement contre plusieurs anciens collaborateurs/trices du SAR et va exercer parallèlement des actions en responsabilité civile contre d'anciens responsables du SAR.

Selon le communiqué de presse, des indemnités pour suppressions de postes ont été indûment versées, ceci sans l'accord de la DAEC ni celui du Service du personnel de l'Etat. Toujours selon les médias, les montants en question ont été prélevés dans un fonds géré par le SAR lui-même.

Aujourd'hui, il sied de constater que l'Etat subit un préjudice et que cette affaire prend une tournure juridique, par définition toujours incertaine et coûteuse en temps et en argent.

S'il y a lieu de relever et de souligner l'excellent contrôle réalisé par l'Inspection des finances, il faut de mon point de vue veiller à agir préventivement pour éviter ce genre de situation.

Aussi, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Des directives quant à l'utilisation et à la gestion du fonds géré par le SAR existaient-elles ?
2. Si oui, comment ont-elles pu être violées ?
3. D'une façon générale, le système de contrôle interne du SAR était-il suffisant ?
4. Existe-t-il d'autres fonds gérés par un service particulier de l'Etat qui peuvent être employés sans l'accord des Directions concernées ni celui du Service du personnel de l'Etat ?
5. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de prendre des mesures préventives particulières ou supplémentaires pour tenter d'éviter de nouvelles situations analogues ?

1^{er} juin 2012

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Service des autoroutes (SAR) était rattaché à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) mais jouissait d'un statut particulier, unique à l'Etat. En effet, seul l'ingénieur en chef était au bénéfice d'un contrat avec l'Etat, signé par le Directeur AEC. Les autres collaborateurs et collaboratrice du SAR étaient tous engagés par l'ingénieur en chef, par contrat de droit privé. Leur autorité d'engagement était en conséquence le SAR.

Par ordonnance du 4 septembre 2006, le Conseil d'Etat a soumis formellement le personnel du SAR à la loi sur le personnel de l'Etat (LPers), avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2003. Par contre, les conditions de travail des employés du SAR (droits et obligations, conditions salariales, prévoyance professionnelle, délais de résiliation) sont restées celles prévues par les contrats de travail et le règlement du personnel du SAR.

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux différentes questions posées :

1. Des directives quant à l'utilisation et à la gestion du fonds géré par le SAR existaient-elles ?

Le fonds de secours du Service des autoroutes était régi par un règlement du 19 décembre 1979, approuvé par la Direction des travaux publics de l'époque, la commission de prévoyance (= Commission du fonds de secours) du SAR ainsi que l'Office fédéral des routes (OFROU).

Ce règlement prévoit notamment ce qui suit, concernant l'utilisation du fonds.

Procédure (art. 4)

- a) Une demande doit être présentée à la commission du fonds de prévoyance du BAR (actuel SAR) ;
- b) La commission de prévoyance examine la demande et décide l'intervention du fonds de secours ;
- c) La commission de prévoyance, si elle le juge opportun, peut intervenir directement sans qu'une demande soit présentée.

Administration et gérance (art. 5)

Le fonds de secours est administré et géré par la commission du fonds de prévoyance.

Dispositions spéciales (art. 6)

Un rapport sera présenté, à la fin de chaque année, à l'Office fédéral des routes.

En cas de dissolution du Service des autoroutes, la fortune restante du fonds de secours sera restituée au compte des Routes nationales.

2. Si oui, comment ont-elles pu être violées ?

En complément au règlement du fonds de secours, un document rappelant la mise en œuvre juridique du plan social avec les conditions applicables dans le cadre de la dissolution du SAR a été établi en 2009 par le SAR et validé par la DAEC, le Service du personnel et d'organisation (SPO) et l'OFROU. Le plan social prévoyait notamment que la législation applicable aux suppressions de poste était le droit cantonal, en l'occurrence la LPers et le Règlement sur le personnel de l'Etat (RPers).

En mars 2010, le SAR a soumis des tableaux relatifs au plan social pour les années 2008–2010 à la DAEC et au SPO. Or, après recoupement, il apparaît que le SAR n'a pas présenté les mêmes tableaux au SPO et à la DAEC. Pris séparément, les tableaux étaient corrects et ne permettaient pas de distinguer des irrégularités.

Lorsque la DAEC a eu connaissance du rapport de l'Inspection des finances pour l'année 2009, elle a entrepris des investigations. Le SAR a alors produit un récapitulatif des montants effectivement

versés aux personnes licenciées en 2008 et 2010. Ce dernier est singulièrement différent de celui qui a été soumis à la validation du SPO, ainsi que de celui qui avait été adressé à la DAEC quelques mois plus tôt. Il a ainsi été établi en automne 2010 qu'une sur-indemnisation en faveur d'anciens collaborateurs a été effectuée par les responsables du SAR. La DAEC, puis le Conseil d'Etat, ont immédiatement demandé des investigations complémentaires à l'Inspection des finances, qui a rendu un second rapport le 15 mars 2011, confirmant les irrégularités constatées. Dans l'intervalle, la DAEC avait donné l'ordre suivant à l'ingénieur en chef, le 15 décembre 2010 : « Les actions et démarches futures liées avec la fermeture du SAR, en faveur des personnes encore actives en 2011 devront être validées par la DAEC, conformément à l'indication de l'Inspection des finances ». En décembre 2011, le conseiller-Directeur AEC a rappelé ceci dans un courrier à l'ingénieur en chef : « Le SAR terminant ses activités au 31 décembre 2011, je tiens à rappeler que, comme déjà précisé dans mon courrier du 15 décembre 2010, toutes actions et démarches liées avec la fermeture du SAR, en faveur des personnes encore actives au SAR en 2011, doivent être validées par la DAEC. L'octroi d'indemnités fait clairement partie de ce qui précède ».

En l'espèce, les membres du comité de caisse de la commission du fonds de prévoyance (= fonds de secours) du SAR ne se sont pas conformés aux instructions précitées puisque des montants importants, comprenant notamment des indemnités, ont été versés à fin 2011 et début 2012 à plusieurs anciens collaborateurs du SAR. Le versement de ces montants n'a pas été annoncé à la DAEC, ni, partant, soumis à son approbation.

3. D'une façon générale, le système de contrôle interne du SAR était-il suffisant ?

Dans le cas du SAR, il n'y avait pas de fonds non déclarés ni de « caisse noire », comme l'a laissé supposer à tort l'article paru dans La Liberté du 2 juin 2012. Le fonds de secours figurait au bilan du SAR, était contrôlé et disposait d'un règlement d'utilisation.

Les comptes du SAR étaient examinés régulièrement par l'Inspection des finances de l'OFROU et par celle du canton et faisaient l'objet d'un rapport. Lorsque des anomalies ont été décelées, en automne 2010 sur les comptes 2009, des contrôles supplémentaires ont immédiatement été ordonnés par la DAEC. L'investigation a montré que les responsables du SAR ont produit, dans le dossier lié à la fermeture du service, des documents différents, pour une même problématique, devant les organes de validation (DAEC, SPO, OFROU, Inspection des finances), tout en donnant l'impression à chacun de ces organes que les différents intervenants avaient pu se prononcer – et valider – l'ensemble du dossier.

4. Existe-t-il d'autres fonds gérés par un service particulier de l'Etat qui peuvent être employés sans l'accord des Directions concernées ni celui du Service du personnel de l'Etat ?

L'Inspection des finances a réalisé en 2007 une enquête sur l'existence de fonds non déclarés et a rendu son rapport en 2008. A la suite de cette enquête, l'Administration des finances a intégré différents comptes de caisse au bilan de l'Etat.

En principe, la comptabilité ne verse pas des avances qui peuvent ensuite être gérées par un service. En d'autres termes, les services doivent présenter des factures et des décomptes qui sont ensuite payés par l'Administration des finances directement aux fournisseurs des prestations.

Le bilan de l'Etat au 31 décembre 2011 présente des fonds et fondations pour un montant de 39,5 millions de francs en dépôt auprès de l'Administration des finances, en plus des fonds et

financements spéciaux qui font partir du capital propre de l'Etat. L'utilisation de ces fonds doit être réglée, lors de la création du fonds, par un règlement.

5. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de prendre des mesures préventives particulières ou supplémentaires pour tenter d'éviter de nouvelles situations analogues ?

Le Conseil d'Etat n'envisage pas de prendre de dispositions particulières nouvelles. La spécificité du cas du SAR en fait une exception ne nécessitant pas la mise en place de dispositions réglementaires complémentaires.

21 août 2012