

BGer 1C 358/2023 vom 26. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_358_2023

FR: TF 1C 358/2023 du 26 mars 2024

IT: TF 1C 358/2023 del 26 marzo 2024

Regeste

Droit de la fonction publique | Fonction publique

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine des rapports de travail de droit public (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF . S'agissant d'une contestation pécuniaire, le motif d'exclusion du recours en matière de droit public prévu par l' art. 83 let . g LTF ne s'applique pas. L'arrêt attaqué ne mentionne pas la valeur litigieuse, contrairement à ce que prescrit l' art. 112 al. 1 let . d LTF. Il ressort cependant du dossier - et n'est pas contesté - que celle-ci dépasse le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF). Pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes requises, le recours en matière de droit public est recevable au regard des art. 42 et 100 al. 1 LTF .

E. 2

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant reproche à la Cour de justice d'avoir refusé de donner suite à sa demande tendant à ce qu'une audience publique soit tenue. Il fait valoir que la présente affaire porte sur une problématique ayant un impact financier important et durable pour lui dans un contexte particulier puisqu'elle fait suite à un long combat judiciaire porté par l'Association genevoise des maîtres d'éducation physique. Il se plaint d'une violation de son droit d'être entendu et du droit à une audience publique au sens des art. 29 al. 2 Cst. et 6 § 1 CEDH .

E. 2.1

L'art. 6 § 1 CEDH donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Sauf exceptions - non réalisées en l'espèce -, cette disposition conventionnelle s'applique dans les contestations relatives aux employés publics, notamment lorsqu'elles portent sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type (arrêt de la CourEdH Vilho Eskelinen et autres contre Finlande du 19 avril 2007, Recueil CourEDH 2007-II p. 1 § 62, confirmé récemment par l'arrêt Grzeda contre Pologne du 15 mars 2022 § 261; arrêt 8D_3/2023 du 11 octobre 2023 consid. 3.2). La tenue de débats publics doit, sauf circonstances exceptionnelles, avoir lieu devant les instances judiciaires précédant le Tribunal fédéral. Il appartient à ce titre au recourant, sous peine de forclusion, de présenter une demande

formulée de manière claire et indiscutable. Saisi d'une telle demande, le juge doit en principe y donner suite. Il peut cependant s'en abstenir dans les cas prévus par l'art. 6 par. 1, deuxième phrase, CEDH, lorsque la demande est abusive, chicanière, ou dilatoire, lorsqu'il apparaît clairement que le recours est infondé, irrecevable ou, au contraire, manifestement bien fondé ou encore lorsque l'objet du litige porte sur des questions hautement techniques (ATF 141 I 97 consid. 5.1; 136 I 279 consid. 1; 134 I 331 consid. 2.3). La CourEDH a rappelé que l'art. 6 CEDH - en dehors des limitations expressément prévues par cette disposition - n'exige pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Cela est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces. Partant, on ne saurait conclure, même dans l'hypothèse d'une juridiction investie de la plénitude de juridiction, que la disposition conventionnelle implique toujours le droit à une audience publique, indépendamment de la nature des questions à trancher. D'autres considérations, dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d'un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, entrent en ligne de compte pour déterminer si des débats publics sont nécessaires. La CourEDH a ainsi déjà considéré que des procédures consacrées exclusivement à des points de droit ou hautement techniques pouvaient remplir les conditions de l'art. 6 CEDH même en l'absence de débats publics (arrêt de la CourEdH Mutu et Pechstein contre Suisse du 2 octobre 2018 § 177).

E. 2.2

En l'espèce, la cour cantonale a considéré que l'objet du litige portait sur une question juridique, qui n'apparaissait pas particulièrement complexe, dans une affaire ne soulevant pas de question de crédibilité et ne suscitant pas de controverse sur les faits. Elle a aussi rappelé que le recourant avait eu l'occasion, au cours de la procédure cantonale, de faire valoir ses arguments et de produire des pièces tant dans le cadre de son recours que de sa réplique. Les juges cantonaux ont dès lors estimé que le litige n'exigeait pas la tenue d'une audience publique. Le litige dont était saisi la Cour de justice portait sur la question de savoir si la méthode de calcul du salaire en cas de réévaluation d'une fonction était fondée. Les faits n'étaient pas contestés. Les griefs soulevés par le recourant avaient trait à la violation de son droit d'être entendu, des principes de la légalité, de la séparation des pouvoirs et de l'égalité de traitement. Il s'agit de questions de droit ne suscitant pas de controverse quant aux faits de nature à requérir une audience; la juridiction cantonale pouvait ainsi se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et des pièces du dossier. Le recourant n'explique par ailleurs pas en quoi son audition serait de nature à apporter des éléments nouveaux. Dans ces circonstances particulières, le prononcé de l'arrêt attaqué sans tenue d'une audience publique ne viole pas l'art. 6 § 1 CEDH .

E. 3

Le recourant se plaint ensuite d'une violation arbitraire du principe de la séparation des pouvoirs (art. 130 de la Constitution du canton de Genève du 14 octobre 2012 [Cst-GE; RS 131.234]) et de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.) en lien avec une application arbitraire de l'art. 13 de la loi genevoise du 21 décembre 1973 concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait; RSG B 5 15) et de l'art. 8 al. 4 du règlement

d'application du 17 octobre 1979 de la LTrait (RTrait; RSG B 5 15.01). Il prétend que la méthode de calcul dite de coulisement serait illicite.

E. 3.1

À teneur de l'art. 13 LTrait, les promotions, soit les mutations à une nouvelle fonction de classe supérieure à celle exercée jusqu'alors se font compte tenu des exigences de la nouvelle fonction et de son rang hiérarchique (al. 1). Le nouveau traitement est celui attribué à la nouvelle fonction en conformité des tableaux de classement des fonctions et de l'échelle des traitements (al. 2). Ce traitement est fixé de façon à assurer des augmentations annuelles entières jusqu'au maximum de classe (al. 3). Selon l'art. 8 al. 4 let. b RTrait, qui traite du changement de fonction avec promotion, la promotion donne lieu immédiatement à l'octroi d'une augmentation extraordinaire de traitement qui correspond à une double annuité et un coulisement dans la nouvelle classe ou dans la classe la plus proche lorsque la nouvelle fonction est située deux classes au-dessus de la fonction antérieure. Il s'agit là de la méthode dite du coulisement. La fiche 02.02.01 du Mémento des instructions de l'Office du personnel de l'État (MIOPE), intitulée "Fixation du traitement en cas de promotion + formules à utiliser", publiée le 20 février 2013, prévoit au chiffre 2.5, intitulé "Réévaluation de la fonction existante", que la règle du coulisement s'applique aux classements de fonction (nouvelle classification sans modification de l'appellation de la fonction) et aux changements de fonction (nouvelle classification avec changement d'appellation de la fonction) découlant d'une réévaluation de la fonction existante.

E. 3.2

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible (ATF 148 I 145 consid. 6.1; 147 I 241 consid. 6.2.1).

E. 3.3

En l'espèce, la modification du traitement salarial du recourant ne fait pas suite à un changement des tâches exercées, mais à une réévaluation de sa fonction, menée pour toutes les personnes occupant la même. Il n'est pas contesté qu'aucune disposition légale et réglementaire ne traite de la manière de fixer le nouveau salaire à la suite d'une procédure de réévaluation. Le recourant soutient qu'il aurait dû bénéficier de deux annuités supplémentaires.

E. 3.3.1

Après avoir rappelé que le législateur genevois n'avait pas réglé la manière de fixer le traitement des membres du personnel dont la fonction avait été réévaluée après leur engagement et qui avaient alors été positionnés dans une classe supérieure, la cour cantonale s'est fondée sur la jurisprudence cantonale, selon laquelle lorsque la réévaluation d'une fonction donnait lieu à une nouvelle collocation dans une classe supérieure, le nouveau traitement était fixé selon les dispositions légales applicables à la promotion, soit selon l'art. 8 al. 4 RTrait qui prévoit en particulier le système du coulisement. La Cour de justice a relevé que cela correspondait à la solution retenue par le MIOPE, qui consiste à

appliquer la méthode prévue par le RTrait en cas de mutation à une nouvelle fonction de classe supérieure (promotion). Elle a jugé que cette méthode de calcul n'était contraire à aucune disposition et n'apparaissait pas critiquable, compte tenu notamment du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité en matière de rémunération.

E. 3.3.2

Le recourant fait valoir que la fiche MIOPE, simple ordonnance administrative, ne disposerait pas d'une densité normative suffisante pour être utilisée comme base légale pour fixer un traitement dans le cas d'une réévaluation de fonction. Cette fiche est en effet une ordonnance administrative qui réunit les directives précisant les pratiques communes dans l'application des lois et des règlements relatifs au personnel de l'État. Elle n'a pas force de loi et ne lie ni le Tribunal fédéral ni les autres autorités d'application du droit. Le juge peut s'en écarter s'il l'estime contraire à la loi ou à une ordonnance. En revanche, si cette information permet une application correcte des dispositions légales dans le cas d'espèce, il y a lieu d'en tenir compte (arrêt 1C_399/2023 du 25 août 2023 consid. 4, destiné à publication; ATF 142 II 182 consid. 2.3.2). C'est dans cette mesure que la cour cantonale a pris en considération cette ordonnance administrative, de sorte que le grief de violation des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs doit être écarté. Quant à la méthode de calcul du nouveau traitement après une réévaluation de la fonction, le simple fait que le recourant estime qu'il devrait bénéficier d'une autre méthode de calcul du traitement ne suffit pas à démontrer que la méthode retenue serait arbitraire. Le raisonnement de l'instance précédente n'a pas été adopté sans motifs objectifs. En effet, la cour cantonale pouvait de manière soutenable juger que le fonctionnaire voyant sa fonction être réévaluée dans une classe supérieure (sans aucune modification de son activité) devait être traité de la même manière que le fonctionnaire promu. Il n'y a là aucune application arbitraire de la LTrait et du RTrait. Il n'est pas non plus insoutenable de considérer que la fiche MIOPE permet une application correcte des dispositions précitées, ce d'autant moins que l'autorité dispose d'une marge d'appréciation en matière de rémunération et que le Tribunal fédéral s'impose une retenue.

E. 3.3.3

La particularité en l'espèce est que le traitement du recourant a subi une certaine diminution par rapport à la décision du 19 août 2020 du Conseil d'État positionnant les MEP en classe 18; son traitement avait alors été fixé en classe 18 (niveau 5), sans que la méthode du coulisement ne soit appliquée. Cette décision du Conseil d'État a cependant été annulée par l'arrêt de la Cour de justice du 20 avril 2021 considérant qu'il fallait retenir la classe de traitement 19 pour les MEP. La cour cantonale a jugé à cet égard que le DIP était fondé à déterminer le nouveau traitement du recourant en tenant compte de la jurisprudence cantonale rendue dans l'intervalle et à coulisser le traitement de la classe 17 (niveau 4), à la classe 19 (niveau 2). Cette manière de faire, conforme au MIOPE ainsi qu'aux dispositions légales auxquelles il renvoie et notamment à l'art. 8 al. 4 let. b RTrait, n'est pas arbitraire. Au demeurant, la classe de fonction a été réévaluée de 17 à 19, ce qui signifie que le traitement du recourant a connu une augmentation par rapport à la période où il était en classe 17 et connaîtra encore une nette augmentation sur l'ensemble de sa carrière, sans que son cahier des charges n'ait été modifié. Comme l'a relevé - sans être contesté - le Conseil d'État, si le traitement du recourant est comparé entre la classe 17 et la classe 19, sur la base de la fiche fictive de l'échelle de traitement 2021, il s'avère que le recourant connaîtra, en fin de carrière, une augmentation de ses revenus de 9,2 %.

E. 4

Le recourant se prévaut enfin d'une violation du principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) entre les membres du personnel déjà engagés au moment de la réévaluation et les personnes nouvellement engagées à la même fonction.

E. 4.1

Selon l' art. 8 Cst. , tous les êtres humains sont égaux devant la loi (al. 1). Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique (8 al. 2 Cst.). Une décision viole le principe de l'égalité consacré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 144 I 113 consid. 5.1.1; 142 V 316 consid. 6.1.1). Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 130 I 65 consid. 3.6).

E. 4.2

De la garantie générale de l'égalité de traitement de l' art. 8 al. 1 Cst. découle l'obligation de l'employeur public de rémunérer un même travail avec un même salaire. Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire, les autorités disposent d'une grande marge d'appréciation, particulièrement en ce qui concerne les questions d'organisation et de rémunération. La juridiction saisie doit observer une retenue particulière lorsqu'il s'agit non seulement de comparer deux catégories d'ayants droit mais de juger tout un système de rémunération; elle risque en effet de créer de nouvelles inégalités (ATF 143 I 65 consid. 5.2; 141 II 411 consid. 6.1.1). D'autres circonstances, qui n'ont pas trait à la personne ou à l'activité du travailleur, peuvent aussi justifier, à tout le moins temporairement, des différences de salaire, telles une situation conjoncturelle rendant plus difficile le recrutement du personnel ou des contraintes budgétaires de la collectivité publique (arrêt 8C_969/2012 du 2 avril 2013 consid. 2.2 et les références citées). Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire et du principe de l'égalité de traitement, les autorités sont habilitées à choisir, parmi les multiples éléments pouvant entrer en considération, les critères qui doivent être considérés comme déterminants pour la rémunération des fonctionnaires. Le droit constitutionnel n'exige pas que la rémunération soit fixée uniquement selon la qualité du travail fourni, voire selon des exigences effectivement posées. Les inégalités de traitement doivent cependant être raisonnablement motivées, et donc apparaître objectivement défendables. Ainsi le Tribunal fédéral a-t-il reconnu que l' art. 8 Cst. n'était pas violé lorsque les différences de rémunération reposaient sur des motifs objectifs tels que par exemple l'âge, l'ancienneté, l'expérience, les qualifications ou la durée de formation pour le poste (ATF 143 I 65 et 141 II 411 précités). Dans ce cadre, des conditions de travail plus favorables réservées au personnel nouvellement engagé sont admissibles pour autant que la différence de traitement qui en découle par rapport au personnel engagé précédemment reste dans des limites acceptables. C'est ainsi qu'une réglementation prévoyant une classification plus favorable pour le personnel nouvellement engagé a été jugée acceptable dans la mesure où

elle entraînait une différence de salaire de l'ordre de 100 fr. par mois. Dans une autre affaire (arrêt 2P.70/2004 du 17 janvier 2005), la suppression de mesures d'économie sous la forme de paliers d'attente pour les enseignants nouvellement engagés avait provoqué une inégalité de traitement par rapport aux enseignants engagés après cette suppression; cette inégalité a été jugée admissible du fait que la différence de salaire était relativement modique (entre 1 % et 7,5 % durant plusieurs années). Le caractère temporaire d'une inégalité de traitement relative au système salarial fait partie des circonstances concrètes au regard desquelles il convient d'examiner si une différence de traitement salarial dépasse ou non le cadre admissible (arrêts 8C_504/2020 du 24 juin 2021 consid. 4.2.2; 8C_732/2015 du 14 septembre 2016 consid. 4.2; 8C_969/2012 du 2 avril 2013 consid. 3.2.2; 2P.222/2003 du 6 février 2004 consid. 4.7 et 4.8, où une différence comprise entre 8,3 % et 15,4 % sur une période de cinq ans a été jugée encore admissible).

E. 4.3

En l'occurrence, il n'est pas contesté que le traitement initial du recourant aurait été plus élevé s'il avait postulé après la réévaluation de la fonction de MEP, en ayant travaillé précédemment auprès d'autres institutions que celle de l'État de Genève, dès lors que les années d'expérience professionnelle qu'il aurait pu faire valoir lui auraient permis de faire reconnaître plus d'annuités. S'appuyant sur sa jurisprudence, la Cour de justice a jugé qu'il n'y avait pas de violation de l'égalité de traitement, ce raisonnement étant applicable à toutes les fonctions de l'État, l'expérience professionnelle étant prise en compte au moment de l'engagement, puis par le versement d'annuités, sous réserve de la suspension de celles-ci par voie législative. Elle a en outre relevé que l'État était libre de revoir en tout temps sa politique en matière de salaire et d'emploi, et que les personnes qui entraient à son service devaient compter avec le fait que les dispositions réglant leur statut puissent faire l'objet ultérieurement de modifications. Elle a ajouté que ni la LTrait, ni le RTrait, ne prévoyaient que la fixation du traitement des personnes dont la fonction était réévaluée devrait être identique à celle d'employés nouvellement engagés. Le recourant soutient qu'une personne nouvellement engagée disposant de la même formation et expérience que lui serait positionnée en classe 19 (niveau 5) avec un traitement annuel de 109'792 francs alors qu'il a été mis en classe 19 (niveau 3) avec un traitement annuel de 104 418 francs. Le Conseil d'État a constaté à cet égard, dans son arrêté du 23 novembre 2022, en se fondant sur l'échelle des traitements de 2021, que "la différence de traitement entre un membre du personnel nouvellement engagé à expérience égale et le recourant est, en moyenne, de 2.49 %". Le recourant n'a pas contesté ce pourcentage, qui est admissible au regard de la jurisprudence précitée. S'ajoute à cela que dès que le recourant sera en classe 19 (niveau 10), la différence de traitement diminuera car le montant de l'annuité passe de 2'687 francs à 1'014 francs dès le niveau 12 (selon l'échelle des traitements 2021). De plus, il arrive que l'État suspende certaines annuités (ce qui est arrivé en 2013, 2015 et 2021). Ainsi, même dans l'hypothèse où la classe de fonction du recourant n'aurait pas été réévaluée, une personne nouvellement engagée disposant de la même formation et expérience que lui, engagée postérieurement aux suspensions d'annuités, aurait pu se voir attribuer plus d'annuités que le recourant. Il peut d'ailleurs aussi arriver que la prise en compte d'années d'expérience professionnelle fasse l'objet de négociations entre les candidats et l'employeur. Pour ces motifs, le grief de la violation du principe de l'égalité de traitement doit être écarté.

E. 5

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté. Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.