

BGer 1C_552/2024 vom 12. Mai 2025

Bundesgericht, 2025-05-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_552_2024

FR: TF 1C_552/2024 du 12 mai 2025

IT: TF 1C_552/2024 del 12 maggio 2025

Erwägungen

E. 1

La cause au fond relève des rapports de travail de droit public au sens des art. 83 let . g LTF et 85 al. 1 let. b LTF. Comme la Cour de céans l'a relevé dans son précédent arrêt du 21 mars 2024 (considérant 1.2), le changement définitif d'affectation du recourant au poste de directeur adjoint de l'établissement de détention P. _____ entraînera la perte des annuités auxquelles il aurait eu droit s'il était resté au poste de directeur adjoint de la prison de O. _____. Cela étant, la contestation est de nature pécuniaire et le motif d'exclusion du recours en matière de droit public prévu par l' art. 83 let . g LTF ne s'applique pas. Vu l'âge du recourant, le montant des augmentations salariales qu'il ne percevra pas est supérieur au seuil de 15'000 fr. requis par l' art. 85 al. 1 let. b LTF . La voie du recours en matière de droit public est donc ouverte. Au surplus, la qualité pour agir du recourant est donnée et les autres conditions de recevabilité du recours sont réalisées.

E. 2

Le recourant observe que l'arrêt attaqué ne contient quasiment aucune motivation s'agissant de la perte de ses droits liés au statut de cadre supérieur et la perte de son droit aux annuités, alors qu'il s'agit des éléments de la décision litigieuse dont le Tribunal fédéral a considéré qu'ils affectaient sa situation juridique. La Chambre administrative se serait contentée de relever incidemment qu'il ne saurait prétendre à des droits acquis sans discuter les dispositions légales applicables aux droits en matière de rétrogradation et de perte du droit aux annuités. Au vu de cette absence de motivation, il n'était pas en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles la cour cantonale a validé sa rétrogradation et la suppression de ses droits, respectivement a nié l'existence d'une sanction déguisée.

La cour cantonale a consacré le considérant 4 de son arrêt à l'allégué du recourant suivant lequel la rétrogradation dont il a fait l'objet constituerait une sanction non prévue par l'art. 25 de la loi genevoise sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire du 3 novembre 2016 (LOPP; rsGE F 1 50) et serait ainsi dépourvue de base légale. Elle a précisé qu'un changement d'affectation d'un fonctionnaire relevait de la gestion interne de l'administration et que les conditions pour admettre l'existence d'une sanction déguisée étaient strictes. En l'absence de modification de traitement et en présence d'un poste concernant les sphères de compétences du fonctionnaire, un changement d'affectation ne constituait en principe pas une sanction déguisée même si la mesure en cause était comprise comme telle par son destinataire. De même, un changement d'affectation motivé par la nécessité de garantir un fonctionnement optimal du service et par le fait que les relations entre le fonctionnaire et sa hiérarchie avaient évolué de telle façon qu'il leur était devenu impossible de collaborer, ne constituait pas une sanction déguisée. La cour cantonale a ensuite consacré le considérant 4.5 à l'examen concret du grief. Elle n'a pas ignoré que le recourant ne bénéficiait plus des droits liés au statut de cadre supérieur et qu'il

perdait les annuités auxquelles il aurait droit s'il avait été rétabli dans son poste de directeur adjoint à la prison de O._____. Elle a toutefois jugé qu'au vu de l'impossibilité alléguée par le recourant de se rendre à une séance en présence du directeur et d'y désigner un remplaçant, il ne pouvait être reproché au Département des institutions et du numérique d'avoir envisagé comme solution auxdites difficultés de le détacher dans un autre établissement. Par ailleurs, au considérant 5.3, la cour cantonale s'est prononcée sur l'argument du recourant suivant lequel son détachement définitif au sein de l'établissement P._____ viendrait sanctionner le fait qu'il s'est plaint d'une atteinte à sa personnalité auprès du Groupe de confiance au début de l'année 2022 et qu'il a dénoncé les défaillances de sa hiérarchie dans la gestion de la prison de O._____.

Les juges précédents ont par conséquent clairement exposé les motifs pour lesquels ils considéraient que le transfert du recourant au poste de directeur adjoint de l'établissement de détention P._____ ne constituait pas une sanction déguisée, mais se justifiait pour répondre aux besoins de l'établissement et aux difficultés rencontrées avec sa hiérarchie. Ils n'ont certes pas consacré de considérants spécifiques à la perte des droits liés au statut de cadre supérieur et au blocage des annuités. Conformément à l'art. 2 du règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 (RCSAC; rsGE B 5 05.03), la fonction de cadre supérieur se situe à compter de la classe 23 de l'échelle des traitements. Ainsi, la perte des droits rattachés au statut de cadre supérieur est la conséquence de la rétrogradation du recourant dans la classe de traitement 19 réservée aux cadres intermédiaires (cf. art. 2 du règlement genevois sur les cadres intermédiaires de l'administration cantonale du 23 septembre 1981 [RCIAC; rsGE B 5 05.06]). Elle se déduit des dispositions réglementaires et des directives sans qu'une motivation spécifique à cet égard ne soit nécessaire. Il en va de même du blocage des annuités qui découle de la loi du 21 décembre 1973 concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait; rsGE B 5 15), de son règlement d'application et des directives (cf. la Fiche 04.02.06 du Mémento des Instructions de l'Office du Personnel de l'État, publiée le 3 août 2023, exemple n° 1) ainsi que de la jurisprudence citée dans l'arrêt attaqué qui dénie le caractère de droits acquis aux prétentions pécuniaires des agents de la fonction publique (ATF 143 I 65 consid. 6.2).

Le recours doit être écarté en tant qu'il dénonce une violation du droit à une décision motivée.

E. 3

Invoquant l' art. 9 Cst. , le recourant se plaint ensuite d'un établissement arbitraire des faits. Il relève avoir passé de la fonction de directeur

ad interim de la prison de O._____ à celle de chef de service. Il observe également que la suppression de la progression de l'annuité le prive des augmentations de traitement auxquelles il aurait eu droit s'il avait été maintenu à son poste, ce qui représente un manque à gagner de 20'334 fr. pour les seules trois premières années suivant la décision litigieuse. L'arrêt querellé retiendrait donc arbitrairement que sa fonction demeure inchangée. Ce fait inexactement constaté conduirait à un résultat tout aussi insoutenable puisque les juges précédents ont nié toute sanction déguisée, alors que la rétrogradation relèverait, tout comme la diminution du traitement, des sanctions prévues par l'art. 25 LOPP.

La cour cantonale s'est fondée sur le raisonnement tenu dans le cadre de la procédure relative au détachement provisoire du recourant et confirmé par le Tribunal fédéral dans son

arrêt 8D_5/2022 du 22 février 2023 au consid. 6.3.3 pour retenir que la fonction de directeur adjoint de l'établissement P. _____ à laquelle le recourant avait été définitivement affecté demeurerait inchangée, relevant au surplus que ce point n'était pas contesté. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a relevé que, quand bien même les responsabilités du recourant en termes de gestion de personnel avaient diminué du fait du nombre plus restreint de collaborateurs sous ses ordres, ses tâches étaient restées identiques, son cahier des charges n'avait pas été modifié et le poste de détachement apparaissait en parfaite adéquation avec ses aptitudes. Le recourant n'invoque aucun élément nouveau qui devrait amener à se distancier de cette appréciation. Certes, la fonction à laquelle il est rattaché dans l'échelle des traitements ne correspond pas à un poste de cadre supérieur, mais à celui d'un cadre intermédiaire ou de chef de service. La question de la rémunération est indépendante de la fonction à laquelle il a été affecté. Le fait que le recourant voit son salaire bloqué au niveau qui était le sien sans possibilité de bénéficier des annuités correspondant à la classe de traitement dans laquelle il était colloqué ne permet ainsi pas encore de retenir que sa fonction aurait changé. À tout le moins, la cour cantonale pouvait sans arbitraire le retenir. Au demeurant, dès lors que les conséquences juridiques qu'il entend en tirer sont erronées, pour les raisons évoquées ci-dessous, la condition posée à l'art. 97 al. 1 LTF pour que le recourant puisse contester les constatations de fait, à savoir que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause, n'est pas réalisée.

E. 4

Invoquant les art. 5 al. 1 et 9 Cst. , le recourant dénonce ensuite une application arbitraire du droit cantonal en lien avec le principe de la légalité. La décision querellée porte sur sa réaffectation définitive à l'établissement de détention P. _____, avec une diminution de salaire, puisqu'il n'a plus droit aux annuités. Elle violerait donc la lettre claire de l'art. 12 al. 2 de la loi générale du 4 décembre 1997 relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC; rsGE B 5 05) qui prescrit qu'un changement d'affectation doit intervenir sans modification de salaire. Le recourant soutient par ailleurs avoir été dégradé et que son traitement a été réduit pour une durée indéterminée, puisque son droit aux annuités a été supprimé, si bien que le changement d'affectation définitif dont il a fait l'objet constituerait matériellement une sanction allant au-delà de celles prévues à l'art. 25 al. 2 LOPP. Il affirme en outre que l'art. 2 al. 1 LTrait lui conférerait un droit aux annuités. Sa rétrogradation et la suppression de son droit aux annuités ne reposeraient ainsi sur aucune base légale et violeraient les art. 12 al. 2 LPAC, 25 LOPP et 2 LTrait. L'arbitraire dans l'application du droit cantonal conduirait à un résultat choquant, puisqu'il est privé des droits que le droit cantonal confère aux membres du personnel pénitentiaire et qu'il perd son droit aux annuités sans aucun motif.

E. 4.1

À teneur de l'art. 6 al. 1 LOPP, le personnel pénitentiaire de l'État dont fait partie le recourant est soumis à la LPAC et à ses dispositions d'application, sous réserve des dispositions particulières de la LOPP.

Selon l'art. 12 LPAC, l'affectation d'un membre du personnel dépend des besoins de l'administration ou de l'établissement et peut être modifiée en tout temps (al. 1); un changement d'affectation ne peut entraîner une diminution de salaire (al. 2). Sont réservés les cas individuels de changements d'affectation intervenant comme alternative à la résiliation des rapports de service au sens de l'art. 21 al. 3 LPAC (al. 3).

L'art. 25 al. 2 LOPP prévoit que le directeur ou son suppléant qui enfreint ses devoirs de service, soit intentionnellement soit par négligence, peut faire l'objet, selon la gravité de la faute, d'un blâme (let. a), d'une réduction du traitement pour une durée déterminée (let. b), d'un retour au statut d'employé en période probatoire pour une durée maximale de trois ans (let. c) ou encore d'une révocation (let. d). Le Conseiller d'État chargé du Département est compétent pour prononcer la réduction du traitement pour une durée déterminée (art. 26 al. 3 LOPP). La réduction de traitement au sens de de l'art. 25 al. 2 let. b LOPP peut être prononcée pour une période allant de 1 à 3 ans. Elle ne peut être supérieure à un montant correspondant à 10% du traitement annuel brut (art. 61 du règlement du 22 février 2017 sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires [ROPP; rsGE F 1 50.01]).

Selon l'art. 10 LTrait, le droit au traitement prend naissance le jour de l'entrée en fonction et s'éteint le jour de la cessation des rapports de service (al. 1). Le traitement est payé en 13 mensualités égales (al. 2). À teneur de l'art. 12 LTrait, le Conseil d'État peut accorder aux membres du personnel à la fin de chaque année, pour l'année suivante, tout ou partie de l'augmentation annuelle prévue par l'échelle des traitements fixée à l'art. 2 al. 1 LTrait. Il consulte préalablement les représentants du personnel et tient compte de la situation économique et budgétaire du canton (al. 1). L'augmentation annuelle est perçue par le membre du personnel après 6 mois au moins d'activité dans sa fonction, jusqu'au moment où le maximum de la classe dans laquelle est rangée sa fonction est atteint (al. 2). L'art. 2 al. 5 LTrait prévoit que les annuités supplémentaires ne sont pas accordées aux membres du personnel bénéficiant d'une classification supérieure à celle prévue normalement pour leur fonction; ces derniers peuvent toutefois demander par la voie de service à réintégrer la classe de traitement prévue normalement pour leur fonction et bénéficier ainsi des annuités supplémentaires. L'art. 9 du règlement d'application de la LTrait du 17 octobre 1979 (RTrait; rsGE B 5 15.01), qui régit le changement de fonction avec rétrogradation, précise que les normes prévues lors de la promotion s'appliquent dans ce cas de manière inverse; toutefois, le niveau de rémunération atteint ne subit pas de réduction lorsqu'il est inférieur au montant maximum de la nouvelle classe. Le traitement est, dans ce cas, bloqué jusqu'au moment où, par le jeu des annuités, le niveau salarial fixé dans la nouvelle classe dépasse le traitement antérieur. Le titulaire bénéficie alors d'un déblocage de sa rémunération et d'un coulissement dans la classe de sa nouvelle fonction (al. 3). En aucun cas, le montant maximum de la classe de la nouvelle fonction ne peut être dépassé (al. 4). Aux termes de l'art. 2 RTrait, la classe prévue pour la fonction est déterminée par le résultat de l'évaluation des fonctions. La liste des fonctions, mise à jour et approuvée par le Conseil d'État, est à disposition à l'Office du personnel de l'État.

E. 4.2

Le Tribunal fédéral revoit l'application faite du droit cantonal sous l'angle de l'arbitraire (ATF 147 I 433 consid. 4.2). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision

critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (ATF 148 II 465 consid. 8.1; 148 I 145 consid. 6.1). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences strictes en matière de motivation définies par l' art. 106 al. 2 LTF ; il lui appartient de citer les dispositions dont il se prévaut et démontrer en quoi celles-ci auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (ATF 149 III 81 consid. 1.3; 146 I 62 consid. 3).

E. 4.3

Le changement d'affectation du recourant n'a pas été envisagé comme alternative à la résiliation des rapports de service; il a été motivé par la bonne marche de la prison de O. _____ et de l'établissement de détention P. _____, en sorte que l'art. 12 al. 3 LPAC n'entre pas en considération. Il ne pouvait intervenir qu'à la condition de ne pas entraîner une diminution de salaire selon l'art. 12 al. 2 LPAC (cf. arrêt 8C_787/2015 du 4 novembre 2016 consid. 3.1.3).

La cour cantonale n'a vu aucune violation de l'art. 12 al. 2 LPAC dès lors que le recourant a conservé le traitement en classe 25 position 8 dont il bénéficiait avant sa nouvelle affectation et que les droits liés au statut de cadre supérieur et ses annuités ne lui sont légalement pas acquis. Ce raisonnement ne consacre aucune violation arbitraire de cette disposition ou du droit cantonal. Il est constant que le recourant a vu son salaire conservé au moment de son transfert provisoire et que cela ne changera pas avec son changement définitif d'affectation.

Dans la mesure où la cour cantonale pouvait admettre que le salaire du recourant n'avait pas diminué, celui-ci prétend à tort avoir été la victime d'une réduction de traitement pour une durée déterminée au sens de l'art. 25 al. 2 let. b LOPP.

Le recourant n'émet aucune critique quant à l'évaluation de la fonction de chef de service à laquelle il est rattaché et au classement de celle-ci dans l'échelle des traitements. Il ne prétend en particulier pas que le poste de directeur adjoint de l'établissement P. _____ auquel il a été affecté devrait être colloqué dans la classe de traitement à laquelle il était rattaché lorsqu'il oeuvrait au sein de la prison de O. _____ ou dans une classe de traitement plus élevée que la classe 19. Il n'est pas contesté que le salaire que le recourant touchait avant son changement d'affectation définitif et sa rétrogradation dépasse le salaire maximum de la nouvelle classe dans laquelle il est désormais colloqué. En pareil cas, il n'y a pas de progression des annuités dans la classe de traitement (cf. la Fiche 04.02.06 du Mémento des Instructions de l'Office du Personnel de l'État, publiée le 3 août 2023, exemple n° 1). Le droit aux annuités, respectivement à l'augmentation annuelle prévue par l'échelle des traitements, prend fin lorsque l'employé a atteint le maximum de la classe dans laquelle est rangée sa fonction (art. 9 al. 4 RTrait). Il est donc logique que ce droit puisse être considéré comme épuisé en cas de changement d'affectation lorsque la rémunération atteint déjà le maximum de la nouvelle classe. Le blocage du salaire et des annuités est conforme à la réglementation cantonale en matière de traitement et à l'interprétation qui en est faite dans la jurisprudence cantonale (cf. CUENDET/MONTANI, La jurisprudence rendue en 1990 par le Tribunal administratif et le Conseil d'État genevois, in: SJ 1991 p. 501). Il ne s'analyse pas davantage comme une sanction voire comme une sanction déguisée.

Il n'est pas arbitraire de considérer que l'art. 12 al. 2 LPAC ne s'oppose pas à ce que le droit aux annuités ou les autres droits liés au statut de cadre supérieur soient restreints et se borne

à garantir à l'employé que son salaire ne sera pas diminué à la suite d'un changement de fonction. Il était dès lors soutenable de considérer que le recourant n'avait aucun droit à ce que les annuités correspondantes lui soient garanties sur la base de cette disposition.

Le moyen fondé sur la violation du principe de la légalité en lien avec l'application de l'art. 12 al. 1 et 2 LPAC est ainsi mal fondé.

E. 5.1

Le recourant dénonce une violation du principe de la bonne foi ancré aux art. 5 al. 3 et 9 Cst. en lien avec la violation des art. 12 LPAC et 25 LOPP. Il considère que la dégradation et/ou la réduction du traitement pour une durée déterminée dont il a fait l'objet est une sanction prévue par l'art. 25 al. 2 let. b LOPP. La Chambre administrative ne mentionne pas de disposition de droit cantonal qui permettrait de le rétrograder et de lui supprimer le droit aux annuités, et ce alors que le principe selon lequel une modification de l'affectation ne doit pas modifier le salaire de l'intéressé est ancré à l'art. 12 al. 2 LPAC et que le droit aux annuités est prévu par l'art. 2 al. 1 LTrait. Dans ces circonstances, les mesures prises à son encontre relèvent d'une sanction déguisée, motivée par son opposition à sa hiérarchie. L'arrêt querellé violerait donc le principe de la bonne foi et le recours devrait être admis pour ce motif également.

E. 5.2

En tant qu'il ne se recoupe pas avec le grief pris de la violation du principe de la légalité et de l'application arbitraire de l'art. 12 al. 1 LPAC, ce dernier grief est infondé. La cour cantonale n'a pas suivi le recourant lorsque celui-ci prétendait avoir été sanctionné parce qu'il a critiqué ses supérieurs ou fait appel au Groupe de confiance pour dénoncer les atteintes à la personnalité, ce qui aurait pu se révéler contraire au principe de la bonne foi (cf. ATF 125 III 70 consid. 2a). Elle s'est fondée à ce sujet sur le fait que le changement d'affectation litigieux avait déjà été prononcé de manière temporaire avant que le recourant ne saisisse le Groupe de confiance et qu'elle ne faisait que pérenniser une situation qui durait depuis près d'une année (considérant 5.4). Le recourant n'émet aucune critique à l'égard de cette argumentation qui était objectivement propre à exclure une sanction déguisée.

Pour le surplus, le Tribunal fédéral s'est déjà prononcé sur ce même grief dans l'arrêt rendu sur le déplacement provisoire du recourant au poste de directeur adjoint de l'établissement de détention P._____ (cf. arrêt 8D_5/2022 du 22 février 2023 consid. 6.3.3). Ainsi, quand bien même les responsabilités du recourant en termes de gestion de personnel avaient diminué du fait du nombre plus restreint de collaborateurs sous ses ordres, ses tâches étaient également restées identiques. Son cahier des charges n'avait pas été modifié et le poste de détachement apparaissait en parfaite adéquation avec ses aptitudes. En outre, le recourant n'avait pas été contraint de changer de domicile ou de s'organiser autrement sur le plan privé pour assumer sa nouvelle fonction à l'établissement de détention P._____, situé à proximité immédiate de la prison de O._____. Par ailleurs, au vu des tensions entre la direction de l'Office cantonal de la détention et le recourant ainsi que des refus réitérés de celui-ci de collaborer avec celle-là, le détachement provisoire ordonné en décembre 2021 apparaissait justifié et approprié, en ce sens qu'elle a garanti le bon fonctionnement de la prison et des institutions tout en protégeant la personnalité du recourant, lequel se plaignait de ses conditions de travail. Le fait de séparer deux collaborateurs dont les relations sont tendues peut en effet se justifier par l'intérêt de l'administration et la protection des

collaborateurs, y compris des personnes intéressées. Il ne s'agissait dès lors pas d'une sanction déguisée à l'encontre du recourant. Le recourant ne fait pas valoir d'éléments nouveaux qui commanderaient une autre appréciation.

Par ailleurs, le statut de cadre supérieur étant légalement subordonné à une classe de traitement 23 au minimum (cf. art. 2 RCSAC), le recourant ne saurait se plaindre à cet égard d'une violation du principe de la bonne foi. Le même constat peut être fait s'agissant du gel de ses annuités qui découle d'une application non arbitraire des normes et des directives applicables et de l'absence de droits acquis sur ce point.

Le recourant ne se prévaut au surplus d'aucune assurance individuelle reçue de son employeur qui aurait fait naître une situation acquise quant à la progression des annuités ou au maintien de ses droits liés au statut de cadre supérieur sur laquelle l'intimée serait revenue de manière inadmissible et contraire aux règles de la bonne foi.

Le grief tiré d'une violation du principe de la bonne foi ancré aux art. 5 al. 3 et 9 Cst. doit donc également être écarté.

E. 6

Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais du recourant qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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