

BGer 8C 7/2011 vom 29. September 2011

Bundesgericht, 2011-09-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_7_2011

FR: TF 8C 7/2011 du 29 septembre 2011

IT: TF 8C 7/2011 del 29 settembre 2011

Regeste

Droit de la fonction publique | Fonction publique

Erwägungen

E. 1.1

Le recours en matière de droit public n'est pas recevable contre les décisions en matière de rapports de travail de droit public qui concernent une contestation non pécuniaire, sauf si elles touchent à la question de l'égalité des sexes (art. 83 let . g LTF). S'agissant de contestations pécuniaires, pour que le recours soit recevable, il faut encore que la valeur litigieuse atteigne le seuil minimal de 15'000 fr. (art. 85 al. 1 let. b LTF). En l'occurrence, la contestation porte sur une créance de plus de 70'000 fr. Le seuil de la valeur litigieuse déterminante est donc largement dépassé.

E. 1.2

Pour le surplus, interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF), le recours en matière de droit public est recevable.

E. 2

Le recours peut être interjeté pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF . Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Il n'est donc limité ni par les arguments soulevés dans le recours, ni par la motivation retenue par l'autorité précédente; il peut admettre un recours pour un autre motif que ceux qui ont été invoqués et il peut rejeter un recours en adoptant une argumentation différente de celle de l'autorité précédente (ATF 135 III 397 consid. 1.4 p. 400; 134 III 102 consid. 1.1 p. 104). Compte tenu de l'exigence de motivation contenue à l' art. 42 al. 1 et 2 LTF , sous peine d'irrecevabilité (art. 108 al. 1 let. b LTF), le Tribunal fédéral n'examine en principe que les griefs invoqués; il n'est pas tenu de traiter, comme le ferait une autorité de première instance, toutes les questions juridiques qui se posent, lorsque celles-ci ne sont plus discutées devant lui (ATF 135 III 384 consid. 2.2.1 p. 389; 135 III 397 consid. 1.4 p. 400). Par exception à la règle selon laquelle il applique le droit d'office, le Tribunal fédéral ne peut entrer en matière sur la violation d'un droit constitutionnel ou sur une question relevant du droit cantonal ou intercantonal que si le grief a été invoqué et motivé de manière précise par la partie recourante (art. 106 al. 2 LTF).

E. 3.1

Le recourant invoque une violation des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs au motif que l'art. 13 al. 2 RPSI ne respecte pas le cadre de la délégation prévue par l'art. 43A LPol. Il fait également valoir que la disposition réglementaire est contraire

aux art. 43B et 43C LPol.

E. 3.2

Le respect du principe de la légalité dans le cadre d'une délégation de compétence législative découle du principe de la séparation des pouvoirs (ATF 118 Ia 305 consid. 2a p. 309) et doit normalement être invoqué en relation avec ce dernier (ATF 134 I 322 consid. 2.1 p. 326; 129 I 161 consid. 2.1 p. 162 s.). Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti, au moins implicitement, par toutes les constitutions cantonales; il représente un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen. Sans être expressément consacré en droit genevois (sauf en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire, posée à l' art. 130 Cst./GE), le principe de la séparation des pouvoirs découle notamment de l' art. 116 Cst./GE , selon lequel le Conseil d'État promulgue les lois, est chargé de leur exécution et prend à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (ATF 134 I 322 consid. 2.2 et 2.3 p. 326 s.; 134 I 313 consid. 5.2). Ce principe assure le respect des compétences établies par la constitution cantonale. Il appartient donc en premier lieu au droit public cantonal de fixer les compétences des autorités. Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe; en particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur. L'ordonnance d'exécution ne peut disposer qu'intra legem et non pas praeter legem. Elle peut établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes; mais, à moins d'une délégation expresse, elle ne peut poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont encore conformes au but de la loi (ATF 134 I 269 consid. 4.2 p. 279; 134 I 322 consid. 2.2 p. 326). Le Tribunal fédéral examine sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation des dispositions en matière de compétence qui figurent dans les lois cantonales (ATF 134 I 313 consid. 5.2 p. 317).

E. 3.3

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme sous l'angle restreint 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 - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 132 I 175 consid. 1.2 p. 177).

E. 3.4

Alors que le Tribunal administratif a jugé que le Conseil d'Etat n'avait pas outrepassé la délégation de l'art. 43A LPol en édictant l'art. 13 RPSI, le recourant fait valoir que l'art. 43A LPol délègue au Conseil d'Etat notamment les tâches de fixer par voie réglementaire l'organisation de la PSI et les conditions d'engagement mais ne fait aucunement mention d'une compétence du Conseil d'Etat pour déroger au régime légal en matière de statut et de traitement à l'égard des membres de la PF. Or, en prévoyant que les contrôleurs de frontière et les chefs de groupe affectés auprès du service de la PF conservent leur statut antérieur, sans pouvoir bénéficier des mêmes avantages que les agents de la PSI en matière de statut et de traitement, l'art. 13 al. 2 RPSI prévoit, selon le recourant, un régime dérogatoire pour les

membres de la PF, non prévu dans la clause de délégation de l'art. 43A LPol et de surcroît contraire aux art. 43B et 43C LPol.

E. 4.1

L'art. 43A LPol autorise le Conseil d'Etat à fixer par règlement «les missions et l'organisation de la police de la sécurité internationale, ainsi que les conditions d'engagement et de promotion de ses agents». Fondé sur cette disposition légale, le Conseil d'Etat a édicté le RPSI, notamment l'art. 13 dont la teneur est la suivante: 1 «Les contrôleurs de frontière et les chefs de groupe affectés auprès du service de la police frontière sont intégrés à la police de la sécurité internationale. 2 Ils conservent leur statut antérieur. 3 Ils n'assurent que les tâches visées à l'article 2, lettres b et c, du présent règlement». Quant aux art. 43B et 43C LPol, ils prévoient que, sous réserve de l'application par analogie de certaines dispositions de la LPol aux agents de la PSI, ceux-ci sont soumis aux dispositions de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (LPAC) - laquelle a remplacé la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale du 15 octobre 1987 -, respectivement de la LTrait.

E. 4.2

Selon le RPSI, la PSI est organisée militairement (art. 6 al. 1 RPSI). Elle comprend les grades énumérés exhaustivement à l'art. 6 al. 2 RPSI. Les membres de la PF ne figurent pas dans la liste de l'art. 6 RPSI. Ils ne sauraient en tout cas pas être assimilés aux «agents» de la PSI mentionnés à l'art. 6 al. 2 let. h RPSI puisqu'aux termes de l'art. 7 al. 1 RPSI, ces derniers portent un uniforme et sont armés pour leur service, ce qui n'est pas le cas des membres de la PF. Quant aux tâches exercées par les membres de la PF, elles ne sont pas identiques à celles assumées par les agents de la PSI. En effet, l'art. 13 al. 3 RPSI attribue aux agents de la PF une partie seulement des missions exercées par les agents de la PSI, à savoir celles visées à l'art. 2, let. b et c RPSI. Le recourant a d'ailleurs indiqué, dans son mémoire de réplique devant la juridiction cantonale, que les membres de la PF approchant l'âge de la retraite étaient cantonnés dans du travail de bureau, soit essentiellement l'octroi de visas et la délivrance de passeports, tâches correspondant au demeurant à celles visées par l'art. 2 let. b et c RPSI. Ainsi, bien qu'ayant été formellement intégrés à la PSI, les membres de la PF qui n'ont pas suivi la formation pour devenir agent de la PSI et ne portent par conséquent pas d'arme, n'exercent que certaines tâches dévolues aux agents de la PSI. Cette différence dans l'étendue des tâches exercées justifie, à l'instar de ce qu'ont retenu les premiers juges, une différence de statut entre les membres de la PF et les agents de la PSI.

E. 4.3

Il reste à examiner s'il existe une base légale suffisante pour autoriser le Conseil d'Etat à maintenir un statut particulier pour les membres de la PF. On a vu que l'art. 43A LPol chargeait notamment le Conseil d'Etat de fixer par règlement l'organisation de la PSI et les conditions d'engagement de ses agents. Il n'est pas arbitraire de soutenir, comme l'a jugé le Tribunal administratif, que l'art. 13 al. 2 RPSI relève de l'organisation au sens de l'art. 43A LPol. Contrairement à ce que soutient le recourant, les questions d'organisation ne se limitent pas nécessairement à des questions liées à la hiérarchie, au port d'arme ou encore à l'horaire de travail traitées aux art. 6 à 8 RPSI. Elle laisse en tout cas une certaine latitude à l'autorité exécutive qui n'interdit pas, a priori, de régler différemment le statut d'agents qui, bien qu'intégrés dans un même corps, n'exécutent pas les mêmes tâches que les agents de la

PSI. Au reste, on arrive à un même résultat si l'on considère que la délégation du législateur donne aussi au Conseil d'Etat la compétence de fixer les conditions d'engagement des agents de la PSI. Comprise dans un sens large, la notion de «conditions d'engagement» inclut non seulement les conditions personnelles ou subjectives que doit remplir un agent ou un fonctionnaire de l'Etat mais se réfère généralement aussi à son statut et/ou son traitement. Il ne serait en tout cas pas insoutenable d'admettre que les questions ayant trait au statut et au traitement d'une personne font partie des conditions d'engagement de celles-ci. Compte tenu de ce qui précède, les premiers juges n'ont pas fait preuve d'arbitraire en considérant que l'art. 13 al. 2 RPSI était couvert par la clause de délégation de l'art. 43A LPol. Il n'y a pas lieu d'examiner ici plus en détails quel est le statut et le traitement auxquels renvoie l'art. 13 al. 2 RPSI puisque les premiers juges ont traité cette question et que leur argumentation n'est pas remise en cause par le recourant. Enfin, dans la mesure où le Conseil d'Etat pouvait prévoir un statut différent pour les membres de la PF, l'art. 13 RPSI ne viole pas les art. 43B et 43C LPol et l'argumentation contraire du recourant sur ce point est par conséquent sans objet.

E. 5

Selon le recourant, les premiers juges ont par ailleurs violé son droit d'être entendu en refusant, sans motifs, de donner suite à ses offres de preuves destinées à prouver que les tâches qui lui avaient été dévolues au fil des ans excédaient largement celles auxquelles renvoie l'art. 13 al. 3 RPSI.

E. 5.1

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment pour le justiciable le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16; 124 I 49 consid. 3a p. 51). Par ailleurs, même si la procédure administrative est régie essentiellement par la maxime inquisitoire, les parties ont le devoir de collaborer à l'établissement des faits (ATF 128 II 139 consid. 2b p. 142) et l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les arrêts cités).

E. 5.2

En l'occurrence, il ressort des preuves disponibles au dossier que le recourant n'exerce plus les diverses missions énumérées à titre d'offres de preuve. Selon l'intimé, ces tâches ne seraient plus exercées depuis une quinzaine d'années. Comme on l'a vu, le recourant a lui-même indiqué dans son mémoire de réplique devant la juridiction cantonale que depuis son intégration à la PSI, il était cantonné dans du travail de bureau. Par conséquent, dans la mesure où ses offres de preuve se rapportent à des tâches exercées avant l'entrée en vigueur du RPSI au 1er février 2005, elles sont sans pertinence pour l'issue de la cause. Le refus du Tribunal administratif de procéder à l'administration de telles preuves procède ainsi d'une appréciation anticipée des preuves. Partant, le grief de la violation du droit d'être entendu est infondé et doit être rejeté.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Succombant, le recourant doit supporter les frais de la procédure (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué d'indemnité de dépens à l'intimé (art. 68 al. 3 LTF).

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