

GE_GERICHTE ATA/664/2010 vom 28. September 2010

GE Cour de justice, 2010-09-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_664_2010

FR: GE_GERICHTE ATA/664/2010 du 28 septembre 2010

IT: GE_GERICHTE ATA/664/2010 del 28 settembre 2010

Erwägungen

E. 1

a. Le 18 septembre 2008, le Grand Conseil de la République et canton de Genève a modifié la loi d'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ - E

E. 2

La décision litigieuse n'ayant pas été notifiée par pli recommandé, le recours a été déposé en temps utile, aucun délai n'ayant commencé à courir (art.

- 9/15 -

63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). En effet, lorsque la notification a lieu, comme en l'espèce par une voie inconnue – vraisemblablement par la voie du courrier de service – c'est à l'autorité dont elle émane qu'il incombe de prouver la date de réception du pli (ATA/157/2007 du 27 mars 2007 et les références citées). Faute pour le Conseil d'Etat de pouvoir le démontrer en l'espèce, le recours du 7 mai 2009 a été interjeté en temps utile.

E. 3

Plusieurs questions relatives à la forme de la décision du 8 avril 2009 doivent être tranchées avant le fond par le Tribunal administratif.

a. Premièrement, les décisions administratives doivent être motivées (art. 29 Cst.). Selon la jurisprudence et la doctrine, la motivation ne doit toutefois pas obligatoirement figurer dans la décision. Le renvoi à un document séparé est ainsi suffisant (ATF 123 I 31 consid. 2c ; P.TSCHANNEN/ U. ZIMMERLI/M. MULLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3ème éd., Berne, 2009, p. 258). La motivation de la décision du 8 avril 2009 ressort ainsi valablement de la note du chef du département du 11 mars 2009, à laquelle elle renvoie expressément.

b. Deuxièmement, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst, le droit d'être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; Arrêt du Tribunal fédéral 2C_573/2007 du 23 janvier 2008 consid. 2.3 et les arrêts cités ; ATA/415/2008 du 26 août 2008 consid. 6a et les arrêts cités). En l'espèce, les recourants ont pu s'exprimer oralement devant la cheffe de la police et par écrit, en particulier par leurs plis des 29 janvier et 16 mars 2009, avant que le Conseil d'Etat ne prenne sa décision. Le droit d'être entendu des recourants a donc été respecté.

E. 4

a. A teneur de l'art. 6 al. 1 let. d de la loi sur la police du 26 octobre 1957 (LPol - F 1 05), le corps de police comprend douze officiers de polices. Parmi ceux-ci, six à huit sont désignés par le Conseil d'Etat en tant que commissaires. Ils ont notamment qualité pour décerner des mandats d'amener (art. 14 al. 1 LPol). Leur statut est soumis à la LPol, à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC – B 5 05), sous réserve des dispositions particulières de la LPol (art. 1 al. 1 let. b LPAC), ainsi qu'à la LTrait, sous réserve à nouveau des dispositions particulières de la LPol (art. 1 al. 1 let. d LTrait).

b. Une indemnité pour les cadres exerçant des responsabilités hiérarchiques n'existe que dans la LTrait, dont l'art. 23A, entré en vigueur le 1er janvier 2009, prévoit que dès le 1er janvier 2009 et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle

- 10/15 -

évaluation des fonctions, les cadres dès la classe 27 exerçant des responsabilités hiérarchiques peuvent percevoir une indemnité, égale à 8,3 % de leur salaire annuel, versée en treize mensualités. Le traitement, indemnité incluse, ne peut toutefois dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 21, de l'échelle des traitements. Le Conseil d'Etat fixe par règlement la liste des bénéficiaires.

c. Cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi déposé par le Conseil d'Etat devant le Grand Conseil le 9 avril 2008 (PL 10250). Elle a été ajoutée durant les travaux parlementaires (voir le rapport sur le PL 10250-A). Il s'agissait d'avoir un système de rémunération correcte pour les cadres (rapport sur le PL 10250-A, p. 41). La notion de cadres « exerçant des responsabilités hiérarchiques » a été introduite par le plénum du Grand Conseil, sans que le choix de ces termes ne fasse l'objet de discussion particulière. Le législateur a toutefois réservé au Conseil d'Etat le soin de fixer, par règlement, la liste des bénéficiaires (art. 23A LTrait in fine).

E. 5

Selon le Tribunal fédéral, l'évaluation de fonctions déterminées en relation avec d'autres fonctions ou sur la base d'exigences précises ne peut jamais être réalisée de manière objective et neutre, mais contient, par la force des choses, une grande part d'appréciation, dont la concrétisation dépend de la façon dont une certaine tâche est perçue par la société, respectivement par l'employeur (ATF 125 II 385, consid. 5b et les références citées ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_245/2007 du 30 octobre 2007, consid. 2.1). Le point de savoir si différentes activités doivent être considérées comme étant de même valeur dépend d'estimations qui peuvent conduire à des résultats différents (ATF 129 I 161, consid. 3.2 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_245/2007 du 30 octobre 2007, consid. 2.1). L'autorité compétente dispose sur ce point d'un grand pouvoir d'appréciation (ATF 125 II 285, consid. 5b ; V. MARTENET, Géométrie de l'égalité, Zurich, Bâle, Genève, 2003, p. 284). Tant qu'elle ne tombe pas dans l'arbitraire et qu'elle respecte le principe de l'égalité de traitement, elle peut choisir, parmi la multitude de critères envisageables, les éléments qu'elle considère comme pertinents pour la fixation de la rémunération de ses employés (ATF 129 I 161, consid. 3.2 et les arrêts cités ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_245/2007 du 30 octobre 2007, consid. 2.1). L'autorité peut ainsi établir des distinctions en fonction d'un critère abstrait, technique si les faits à régler l'imposent et que les différences qui en résultent ne conduisent pas un résultat choquant (JAAC 2002 I 83, p. 87).

E. 6

En l'espèce, les recourants estiment qu'au vu de leurs responsabilités accrues, il faut reconnaître qu'ils exercent « des responsabilités hiérarchiques ». Le Conseil d'Etat le conteste.

a. Il convient tout d'abord de constater que le législateur n'a pas souhaité octroyer une prime de 8,3 % à tous les employés publics dès la classe 27. A

- 11/15 -

défaut, il n'aurait pas limité cette prime à ceux qui exercent des responsabilités hiérarchiques. Le but du législateur était ainsi de prévoir une rémunération plus importante pour les cadres « exerçant des responsabilités hiérarchiques » que pour les autres. Au vu de la jurisprudence précitée, le Conseil d'Etat, à qui l'établissement de la liste de ces cadres a été déléguée, dispose d'une très large marge de manœuvre. A cet égard, le Conseil d'Etat a utilisé des critères qui ont, notamment, été mentionnés dans la note du chef du département du 11 mars 2009.

Selon l'autorité intimée, la responsabilité hiérarchique s'entend comme un pouvoir décisionnel exercé de façon permanente par un supérieur sur les actes de ses subordonnés, soit une équipe de collaborateurs et non uniquement sur l'assistant personnel du cadre concerné. L'exercice de cette responsabilité implique notamment de procéder aux évaluations de prestations desdits subordonnés et donne compétence en matière de sanction disciplinaire à l'égard de ce même personnel.

Ces critères sont objectifs et aisément applicables. Ils sont similaires à ceux qui sont généralement utilisés par la doctrine juridique pour définir le pouvoir hiérarchique. En effet, le pouvoir hiérarchique entraîne, notamment, le pouvoir de donner des instructions, de surveiller leur exécution, d'organiser les services et le travail et de prendre des mesures disciplinaires (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 4ème éd., 1991, p. 4). Au vu du large pouvoir d'appréciation dont bénéficie le Conseil d'Etat pour fixer cette définition et ainsi déterminer la liste des bénéficiaires de l'indemnité prévue par l'art. 23A LTrait, ils ne sont pas critiquables.

b. Durant l'audience de comparution personnelle du 3 novembre 2009, les recourants ont eux-mêmes admis qu'ils ne remplissaient pas certains des critères utilisés par le Conseil d'Etat. Ainsi, si les ordres qu'ils donnent aux services de police doivent être suivis, ils ne disposent pas eux-mêmes de la possibilité de sanctionner le fonctionnaire qui n'y donne pas suite. Ils doivent transmettre le dossier à la hiérarchie du corps de police. Par ailleurs, les recourants travaillent plus particulièrement avec certains collaborateurs, ils ne se chargent pas de leur évaluation.

c. Au vu du large pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil d'Etat à cet égard, le refus d'inclure les commissaires de police dans la liste des bénéficiaires de l'indemnité prévue par l'art. 23A LTrait n'est ainsi pas contraire au droit. Pour le surplus, le Tribunal n'a pas à statuer sur l'opportunité de l'approche du Conseil d'Etat (art. 61 al. 2 LPA).

E. 7

En revanche, le Tribunal de céans doit encore examiner si le traitement différent des recourants et du commissaire G _____ est conforme au droit. Le large pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat dans la fixation du traitement doit

- 12/15 -

en effet toujours respecter le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.).

a. Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'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 lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2; 129 I 113 consid. 5.1 et les arrêts cités).

b. En l'occurrence, les recourants et M. G_____ sont tous commissaires de police. Ils ont tous signé le même cahier des charges. Ils ont, pour l'essentiel, les mêmes fonctions. M. G_____ a ainsi précisé consacrer le 80 à 90 % de son temps aux tâches ordinaires de commissaire. La situation de M. G_____, qui s'est vu attribuer la prime prévue par l'art. 23A LTrait, et celle des recourants sont ainsi similaires.

Le Conseil d'Etat tente de justifier la différence de traitement par le rôle de « chef du commissariat » occupé, apparemment de facto, par M. G_____. Ce dernier a toutefois exposé que sa fonction comportait avant tout un travail important de secrétariat. Il a en outre indiqué que les commissaires fonctionnaient de manière collégiale, les décisions étant prises à la majorité des commissaires. Personne n'a enfin allégué que M. G_____ procédait à l'évaluation du travail des recourants.

Cet état de fait a été confirmé par M. M_____, ancien commissaire, entendu à titre de témoin, qui a indiqué que toutes les décisions étaient prises de façon collégiale.

Sur le plan juridique, le cahier des charges de tous les commissaires est identique. Aucun commissaire n'est soumis au « chef du commissariat ». Cette fonction n'existe pas sur le plan juridique et elle ne ressort ni du cahier des charges des commissaires, ni de la LPol. Cette fonction ne figure en effet pas à l'art. 6 LPol, qui définit le corps de la police. L'arrêté du Conseil d'Etat du 27 août 2008 qui a fixé le traitement de M. G_____ en classe 28 est insuffisant à cet égard.

Il faut en outre relever que le Conseil d'Etat n'a pas appliqué à M. G_____ les critères résumés dans la note du 11 mars 2009, à teneur desquels la responsabilité hiérarchique s'entend comme un pouvoir décisionnel exercé de façon permanente par un supérieur sur les actes de ses subordonnés, soit une

- 13/15 -

équipe de collaborateurs et non uniquement sur l'assistant personnel du cadre concerné. L'exercice de cette responsabilité implique notamment de procéder aux évaluations de prestations desdits subordonnés et donne compétence en matière de sanction disciplinaire à l'égard de ce même personnel.

M. G_____ a en effet lui-même admis que les commissaires fonctionnaient en collège et qu'il effectuait avant tout un travail administratif supplémentaire. Par ailleurs, la cheffe des ressources humaines a exposé, dans une note du 20 mai 2008, que M. G_____ se limitait à assurer « la coordination des activités du commissariat ». Il n'exerce ainsi pas une

responsabilité hiérarchique, telle que définie par le Conseil d'Etat lui-même pour l'application de l'art. 23A LTrait.

c. En appliquant strictement les critères arrêtés pour l'application de l'art. 23A LTrait aux recourants et en s'en écartant sans raison objective pour attribuer une indemnité au commissaire G_____, le Conseil d'Etat a traité des situations similaires de manière différente sans que cette distinction ne repose sur des critères juridiques raisonnables. Le principe d'égalité de traitement consacré par l'art. 8 Cst. a été violé.

E. 8

Le recours sera dès lors admis, la décision dont est recours annulée et le dossier renvoyé au Conseil d'Etat. Il appartiendra à ce dernier de fixer l'indemnité prévue par l'art. 23A LTrait qui doit être attribuée aux différents recourants.

E. 9

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge du Conseil d'Etat, qui succombe. Les frais de procédure, soit CHF 313,50 de taxe de témoin, seront également mis à la charge du Conseil d'Etat (art. 87 LPA). Les recourants, qui n'ont pas agi par le ministère d'un avocat et qui n'exposent pas avoir fait face à des frais particuliers pour la défense de leurs droits ne se verront pas allouer d'indemnité de procédure (art. 87 LPA). * * *
* * *

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