

GE_GERICHTE A/2389/2023 vom 16. Januar 2024

GE Cour de justice, 2024-01-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2389_2023

FR: GE_GERICHTE A/2389/2023 du 16 janvier 2024

IT: GE_GERICHTE A/2389/2023 del 16 gennaio 2024

Regeste

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE;FONCTIONNAIRE;ACTE INTERNE;DÉCISION;DÉCISION D'IRRECEVABILITÉ | Irrecevabilité du recours d'un fonctionnaire contre le compte rendu d'un entretien avec la direction de son service, confirmé par une lettre rédigée quelques jours après, faute de décision sujette à recours. Cet entretien répondait d'une part à un courrier du fonctionnaire concernant une précédente entrevue et complétait d'autre part les éléments indiqués dans l'EEDP réalisé un mois auparavant par le supérieur direct du fonctionnaire. Pas d'acte modifiant la situation juridique du fonctionnaire in casu. Les conclusions relatives à la question de la protection de sa personnalité sont irrecevables, le recourant n'ayant pas suivi la procédure spécifique prévue à cet effet de sorte qu'il n'y a, sur ce point, pas non plus d'acte sujet à recours devant la chambre administrative. | LOJ.132; LPA.4; LPAC.2b; RPPers.5.al1; RPPers.21; RPPers.22; RPPers.30

Erwägungen

E. 1

La question de la recevabilité du recours doit être examinée en premier lieu. En effet, sous réserve des compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales, la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative en vertu de l'art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), pour autant que le recours porte sur un acte sujet à recours devant elle conformément aux al. 2 à 8 de l'art. 132 LOJ.!

E. 1.1

Selon l'art. 132 al. 2 LOJ, le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Sont réservées les exceptions prévues par la loi. L'art. 132 al. 6 LOJ dispose que le recours à la chambre administrative est ouvert dans d'autres cas lorsque la loi le prévoit expressément.!

Sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet : a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations ; b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits ; c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations. Quant à l'art. 4A LPA régissant le droit à un acte attaquant, qui vise à adapter le droit administratif genevois aux exigences posées par la garantie de l'accès au juge ancrée à l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; ATA/141/2020 du 11 février 2020 consid. 1c et les références citées), le

Tribunal fédéral a déjà jugé que l'art. 29a Cst. ne s'applique pas aux actes internes de l'administration qui n'ont pas le caractère d'une décision (arrêt du Tribunal fédéral 8D_5/2022 du 22 février 2023 consid. 6.2.4 et les arrêts cités).

E. 1.2

De jurisprudence constante, on oppose la décision comme acte juridique à l'acte interne ou d'organisation. La décision a pour objet de régler la situation juridique d'administrés en tant que sujets de droit et donc, à ce titre, distincts de la personne étatique ou, en d'autres termes, extérieurs à l'administration. L'acte interne ou d'organisation vise des situations à l'intérieur de l'administration ; il peut avoir des effets juridiques, mais ce n'en est pas l'objet, et c'est pourquoi il n'est en règle générale pas susceptible de recours (arrêts du Tribunal fédéral 8D_9/2020 du 6 juillet 2021 consid. 5.3 ; 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.2). La distinction entre acte administratif interne et décision peut s'avérer particulièrement difficile en ce qui concerne les fonctionnaires. Doivent être considérées comme des décisions les mesures qui affectent les droits et obligations d'un fonctionnaire en tant que sujet de droit, par exemple la fixation de son salaire, ou d'indemnités diverses, les sanctions disciplinaires ou encore le changement d'affectation qui va au-delà de l'exécution des tâches qui incombent au fonctionnaire dans sa sphère d'activité habituelle ou des instructions qui lui sont données dans l'exercice de ces tâches. En revanche, un acte qui a pour objet l'exécution même des tâches qui lui incombent en déterminant les devoirs attachés au service, telles que la définition du cahier des charges ou des instructions relatives à la manière de trancher une affaire, est un acte interne. Lorsque le fonctionnaire s'oppose à un acte de ce type, ce sont les mesures disciplinaires ou autres moyens de contrainte ressortissant aux règles régissant les rapports internes qui sont susceptibles de s'appliquer (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 8D_9/2020 du 6 juillet 2021 consid. 5.3 ; 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.2).

E. 1.3

Tout changement d'affectation n'ouvre pas la voie d'un recours à l'autorité judiciaire (ATA/880/2023 du 22 août 2023 consid. 3.4.3). Un changement d'affectation d'un fonctionnaire constitue une décision attaquable lorsqu'il est susceptible de porter atteinte aux droits de la personnalité de l'employé, y compris le droit au respect de sa vie familiale, ou encore lorsqu'il est de nature à porter atteinte à la considération à laquelle il peut prétendre au regard notamment de ses aptitudes. Il en va de même quand le changement d'affectation représente une sanction déguisée et constitue de ce fait un acte attaquable (arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2016 du 23 janvier 2017 consid. 5.2 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence constante de la chambre de céans, un changement d'affectation d'un fonctionnaire relève en principe de la gestion interne de l'administration (ATA/880/2023 du 22 août 2023 consid. 3.4.4). Les conditions pour admettre une sanction déguisée sont strictes. En principe, en l'absence de modification de traitement et en présence d'un poste concernant les sphères de compétences du fonctionnaire, il ne s'agit pas d'une sanction déguisée (ATA/575/2014 du 29 juillet 2014 consid. 9 et 10 et 11 ; ATA/221/2009 du 5 mai 2009 consid. 4, confirmé l'arrêt du Tribunal fédéral 8D_4/2009 du 3 mars 2010), même si la mesure en cause est comprise comme une sanction par l'intéressé (ATA/69/2016 du 26 janvier 2016). Lorsque le changement d'affectation était motivé par la nécessité de garantir un fonctionnement optimal du service et que les relations entre le fonctionnaire et sa hiérarchie avaient évolué de telle façon qu'il leur était devenu impossible de collaborer, il a été jugé que ce changement d'affectation ne

constituait pas une sanction déguisée, même si une sanction disciplinaire avait été prononcée parallèlement (ATA/226/2004 du 16 mars 2004 ; ATA/641/2000 du 24 octobre 2000). Une mutation ne constituait pas une sanction déguisée, lorsque la nouvelle fonction était mieux adaptée aux aptitudes de l'intéressé (arrêt du Tribunal fédéral 2P.93/2004 du 15 octobre 2004 consid. 3.2 confirmant l' ATA/226/2004 du 16 mars 2004). Il est considéré qu'un transfert peut également constituer un moyen de régler un conflit de personnes au sein d'un service, la personne en prise à une situation conflictuelle pouvant être déplacée dans un autre service de l'administration afin d'apaiser les tensions au sein du service, respectivement de l'en épargner (arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2016 précité consid. 5.5 ; ATA/1054/2018 du 9 octobre 2018 consid. 3 ; ATA/69/2016 du 26 janvier 2016 consid. 3b). Le changement du lieu d'activité (qui n'impliquait ni un changement de domicile ni un déménagement) constituait une mesure interne qui n'ouvrait pas la voie du recours, dans la mesure où la personne concernée gardait la même fonction, exécutait les mêmes tâches et percevait le même traitement (arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2016 précité ; ATA/295/2022 du 22 mars 2022).

E. 1.4

De manière générale, la jurisprudence reconnaît à l'administration une grande latitude pour s'organiser et un large pouvoir d'appréciation. Celle-ci dispose d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elle entretient avec ses agents (arrêt du Tribunal fédéral 2P.46/2006 du 7 juin 2006 consid. 3.1). Ainsi, l'administration doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer son organisation et créer, modifier ou supprimer des relations de service nécessaires à son bon fonctionnement, questions relevant de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la chambre administrative. Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire. Dans ce type de cas, le juge doit contrôler que les dispositions prises demeurent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité et qu'elles apparaissent comme soutenables au regard des prestations et du comportement du fonctionnaire ainsi que des circonstances personnelles et des exigences du service (ATF 120 Ib 134 consid. 2a ; ATA/1167/2023 du 31 octobre 2023 consid. 4.1 et les arrêts cités).

E. 1.5

En l'espèce, le recours fait référence à une « décision du [département] du 23 juin 2023 » qui aurait été confirmée par écrit le 28 juin 2023 et rendue par la directrice et le chef de service G_____. Il en découle que le recourant ne vise pas, à titre principal, la lettre du 28 juin 2023 de la directrice mais un autre acte, survenu le 23 juin 2023, que cette lettre aurait confirmé. Il ne peut dès lors s'agir que de l'entretien intervenu à cette date entre le recourant et sa hiérarchie. Cet entretien fait suite au courrier du 2 juin 2023 de l'intéressé, dans lequel il s'est opposé à un changement de son lieu de travail et a exigé une augmentation salariale dans le délai d'un mois. En répondant au recourant, le 23 juin 2023, sur ces deux aspects, la hiérarchie lui a communiqué sa position de manière argumentée. Ainsi, sur le volet salarial, elle lui a expliqué qu'une réévaluation salariale devait être fondée sur des motifs objectifs tels qu'une formation supplémentaire ou des spécificités du poste et qu'en l'absence de tels éléments, elle ne pouvait entreprendre une

telle démarche. Une telle prise de position consiste en une transmission d'information, sans viser à modifier la situation juridique du recourant. Il ne s'agit donc pas d'un acte sujet à recours au sens de l'art. 4 ou 4A LPA. Par ailleurs, le recourant semble perdre de vue qu'il n'est pas un employé du C_____, même s'il y est détaché depuis son engagement, mais de l'administration cantonale dont fait partie l'B_____. et qu'il s'agit de deux entités publiques distinctes. Le fait que le C_____ décide de créer un poste similaire au sien est une question de gestion interne qui ne touche pas les droits et obligations du recourant, même si cela peut conduire à une modification de son lieu de travail, examinée ci-après. Le recourant n'a aucun droit à obtenir une augmentation salariale du seul fait de la création d'un nouveau poste d'agent d'exploitation au C_____, étant précisé qu'il a renoncé à y postuler comme il l'a indiqué à sa hiérarchie le 7 mars 2023. Quant à la discussion sur une modification éventuelle du lieu de travail de l'intéressé, elle s'inscrit dans le cadre plus large concernant ses plaintes liées aux difficultés professionnelles et ses soucis de santé, qu'il a exposés à sa hiérarchie lors de leur séance du 7 mars 2023. Il s'agit en l'espèce d'une mesure visant à permettre au recourant de poursuivre son activité professionnelle pour l'B_____, dans de bonnes conditions de travail, en lui épargnant les souffrances qu'il a décrit avoir endurées jusqu'alors. Une telle démarche fait partie des attributions usuelles de la personne responsable en matière de gestion du personnel, qui doit veiller à la fois au bon fonctionnement de son service et à la protection de la personnalité de son subordonné. Elle dispose à cet effet d'une large liberté d'appréciation. Malgré le ressenti du recourant, un éventuel changement de son lieu de travail ne constituerait, dans de telles circonstances et conformément à la jurisprudence susmentionnée, ni une sanction déguisée, ni une modification de sa situation juridique, dans la mesure où il conserve son emploi auprès du même office, avec des tâches correspondant à ses aptitudes et sans modification de son traitement. Dès lors, la hiérarchie du recourant n'a rendu, fin juin 2023, aucune décision sujette à recours sur ce point. Concernant les éléments complémentaires à l'EEDP du 11 mai 2023, annoncés au recourant le 23 juin 2023, ils ne visent pas à modifier sa situation juridique, mais à l'informer sur les attentes de sa hiérarchie quant à sa manière de communiquer et aux formations nécessaires à son poste. Certes, la manière d'agir de la direction de la E_____ peut surprendre dans la mesure où elle était déjà au courant, au moment de l'EEDP effectué un mois auparavant, des remarques formulées dans son document du 22 juin 2023. D'ailleurs, le nouveau chef de secteur a fixé au recourant des objectifs liés à sa participation aux formations et à sa relation avec le service et les utilisateurs qu'il devait consolider. Cela étant, le signalement explicite de points à améliorer fait, d'une manière générale, partie d'une saine communication entre la hiérarchie et les membres de son personnel, dans la mesure où elle permet, en dehors de tout conflit, à la première de clarifier ses attentes envers les seconds et à ces derniers de faire remonter d'éventuelles complications dans l'exercice quotidien des tâches. L'EEDP est l'outil usuel formalisant cet échange qui peut aussi se matérialiser d'une autre manière, comme lors d'un entretien ponctuel. Le fait que celui-ci fasse l'objet d'un compte rendu ne change pas sa nature d'acte de gestion interne ne visant en soi pas à modifier la situation juridique du collaborateur. Ainsi, le fait d'attirer l'attention du recourant sur sa forme de communiquer, jugée « parfois » inadéquate ou « quelque peu abrupte », tout comme le choix du moment et de la forme pour procéder à une telle communication, entrent dans le cadre d'une gestion constructive du personnel, propre à prévenir d'éventuels malentendus et conflits potentiels, et relèvent de la seule appréciation de la hiérarchie. Un dialogue constructif et bienveillant entre le collaborateur et sa hiérarchie doit pouvoir avoir lieu, à la demande de l'une et/ou de

l'autre partie, tout au long de la relation de travail, de manière à favoriser une collaboration harmonieuse et le bon fonctionnement du service, sans qu'il soit d'emblée judiciarisé. Cela fait partie des tâches usuelles de gestion interne du personnel. La particularité du cas d'espèce est la scission en deux temps, à intervalles rapprochés et quatre ans après le dernier EEDP, de l'évaluation de l'intéressé. Afin d'assurer un échange bienveillant et constructif, il est dans un tel cas important que le recourant dispose également de la possibilité d'exprimer son point de vue, ce qu'il a spontanément fait dans son courrier du 2 juin 2023 relatif à l'entretien du 7 mars 2023 et a pu faire lors de l'entretien du 23 juin 2023. À cette occasion, la hiérarchie a mis sa demande quant à la forme de communication du recourant « en perspective » avec la souffrance au travail décrite par ce dernier. Dans ces circonstances, particulières mais équilibrées, le document du 22 juin 2023 complémentaire à l'EEDP du 11 mai 2023 n'affecte pas sa situation juridique. Il ne s'inscrit alors pas dans une optique de manquements à des devoirs de service, mais vise la résolution de tensions anciennes liées au lieu d'exercice de l'activité du recourant. Par conséquent, il n'existe, sur ce point, pas non plus de décision sujette à recours.

E. 1.6

Enfin, le recourant prend plusieurs conclusions relatives à la protection de la personnalité. Or, il semble méconnaître la procédure en matière de protection de la personnalité des membres du personnel de l'administration cantonale, dans le cadre de leur activité professionnelle. Celle-ci est régie par le règlement relatif à la protection de la personnalité à l'État de Genève du 12 décembre 2012 (RPPers - B 5 05.10) en application de l'art. 2B de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du C_____ et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05). Certes, les personnes occupant des fonctions d'autorité sont tenues de veiller à la protection de la personnalité des membres du personnel (art. 23 let. f du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du C_____ et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 - RPAC - B 5 05.01). Toutefois, la mise en œuvre du dispositif de protection de la personnalité au sens de l'art. 2B LPAC relève de la compétence du Groupe de confiance (art. 2C al. 3 LPAC ; art. 5 al. 1 RPPers) et suit une procédure particulière. >![endif]>![if> Le Groupe de confiance peut être saisi par un membre du personnel estimant rencontrer d'importantes difficultés dans sa relation de travail avec d'autres personnes (art. 12 let. a RPPers). Il dispose de plusieurs outils (art. 13 ss RPPers). Ceux-ci se déclinent en différentes mesures pouvant aller de démarches informelles jusqu'à l'établissement d'un rapport étayé sur une éventuelle atteinte à la personnalité. Ce dernier constitue le préalable nécessaire à une décision sur cette question de l'autorité d'engagement sujette à recours (art. 30 al. 1 et 2 RPPers). Pour cela, l'atteinte à la personnalité alléguée doit revêtir « une certaine gravité » (art. 21 al. 1 et 22 al. 2 a contrario RPPers). Outre le fait que l'art. 30 al. 6 RPPers réserve la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes du 24 février 1989 (LREC - A 2 40) ressortant à la juridiction civile (art. 7 al. 1 LREC), la jurisprudence de la chambre de céans a déjà eu l'occasion de souligner le lien entre l'art. 2B LPAC et les art. 328 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) et 28 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210 ; ATA/263/2022 du 15 mars 2022 consid. 2, notamment consid. 2d). En particulier, l'atteinte au sens de l'art. 28 CC désigne tout comportement humain qui remet en cause, totalement ou partiellement, l'existence ou la substance d'un bien de la personnalité appartenant à autrui. Cette remise en cause doit survenir avec une certaine intensité, c'est-à-dire dépasser le seuil de tolérance qu'on est en

droit d'attendre de toute personne vivant en société, à défaut de quoi, il n'y a pas d'atteinte pertinente au sens de l'art. 28 al. 1 CC (Nicolas JEANDIN, in Commentaire romand - Code civil I, Pascal PICHONNAZ/Bénédict FOËX/Christiana FOUNTOULAKIS [éd.], 2^{ème} éd., 2023, n. 67 ss ad art. 28 CC). Enfin, le Groupe de confiance peut refuser d'entrer en matière en présence d'une requête manifestement infondée, téméraire ou choquante (art. 17 RPPers) ou mettre fin à son intervention à d'autres stades ultérieurs (art. 18 RPPers), avec le cas échéant la possibilité de demander la prise d'une décision sujette à recours (art. 21 et 22 RPPers). En l'espèce, le recourant explique, dans sa réplique, avoir saisi en avril 2018 le Groupe de confiance, lequel n'avait pas engagé de procédure, sans autre indication. Il ne soutient en tous les cas pas qu'il existe une mesure du Groupe de confiance exigeant la prise d'une décision de l'autorité intimée au sens du RPPers, alors que le RPPers règle la procédure à suivre en cas d'allégations d'atteinte à la personnalité concernant les membres du personnel de l'administration cantonale dans le cadre de leur activité professionnelle. Par ailleurs, l'entretien du 23 juin 2023 ne comporte pas de décision qui serait rendue sur la base du RPPers. Dès lors, non seulement la question d'une éventuelle atteinte à la personnalité est exorbitante au présent litige mais elle ne s'est, en l'espèce, pas concrétisée par la prise d'une décision fondée sur le RPPers susceptible de recours devant la chambre administrative. Les conclusions du recourant liées à ce volet sont donc irrecevables. En conséquence, faute d'acte attaquant, le recours formé par A_____ contre la communication du département du 23 juin 2023, confirmée le 28 juin 2023, est irrecevable. Il n'y a ainsi pas lieu de donner suite à sa demande d'audition des parties.

E. 2

Compte tenu de l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 LPA).!endif]>![if> * * *
* * *

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