

GE_GERICHTE A/3464/2019 vom 2. Oktober 2020

GE Cour de justice, 2020-10-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3464_2019

FR: GE_GERICHTE A/3464/2019 du 2 octobre 2020

IT: GE_GERICHTE A/3464/2019 del 2 ottobre 2020

Erwägungen

E. 1

L'autorité compétente fixe l'horaire de travail pour chaque membre du personnel en fonction des nécessités de l'activité.

E. 2

Cet horaire est réputé horaire réglementaire.

E. 3

Elle peut prévoir que l'horaire de travail est annualisé.

E. 4

Les heures supplémentaires sont compensées en priorité par un congé d'une durée équivalente majorée de 25 % au minimum et de 100 % au maximum.

E. 5

À titre exceptionnel, le chef du département concerné ou son secrétaire général peut décider la compensation en espèces.

E. 6

Les heures supplémentaires effectuées par les cadres supérieurs de l'administration cantonale sont soumises aux conditions édictées par le règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale, du 22 décembre 1975.

E. 7

L'office du personnel de l'État définit les modalités d'application, notamment le taux de majoration, pour chaque type d'horaires de travail. Art. 8B Service de piquet (nouveau) 1 Lorsque la fonction l'exige, les membres du personnel peuvent être tenus de rester à disposition les nuits, les samedis, les dimanches, les jours fériés, les jours de congé accordés par le Conseil d'État, ainsi que le 1^{er} mai. 2 Dans ce cas, à l'exclusion des cadres supérieurs et du personnel en formation, les membres du personnel reçoivent une compensation à raison de 15 % du temps passé au service de piquet, soit 9 minutes par heure. 3 Durant l'intervention, le temps dévolu au piquet est suspendu au profit du temps de travail, lequel ne donne lieu à aucune majoration. 4 En cas d'intervention, est réputée temps de travail la durée de trajet nécessaire pour se rendre sur le lieu d'intervention, mais au maximum 1 heure de trajet aller et retour. 5 Les heures de piquet sont compensées en priorité par un congé équivalent. À titre exceptionnel, le chef du département concerné ou son secrétaire général peut décider la compensation en espèces. 6 L'office du personnel de l'État définit les modalités d'application. Art. 8C Interruption de travail non rémunérée (nouveau) Les membres du personnel dont la durée du travail atteint 7 heures par jour doivent interrompre leur travail par une coupure non rémunérée d'au moins 30 minutes, sous réserve des besoins

du service. Art. 8D Solde d'heures de travail à la fin des rapports de service (nouveau) 1 A la fin des rapports de service, le solde positif d'heures de travail n'est pas rémunéré, sauf si le membre du personnel n'a pas pu, pour cause de maladie, d'accident, de congé maternité ou pour les besoins du service, le compenser. 2 Le solde négatif d'heures de travail est déduit du traitement ou des vacances. ... Art. 2 Modifications à d'autres règlements 3 Le règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 17 octobre 1979 (B 5 15.01), est modifié comme suit : Art. 11D (nouvelle teneur) 1 Le membre du personnel, à l'exclusion des cadres supérieurs, a droit à une indemnité, lorsqu'il accomplit son horaire de travail réglementaire les samedis, dimanches, jours fériés et nuits, en référence à l'article 8 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 24 février 1999. 2 L'indemnité est fixée à 7,55 francs par heure (valeur 2019). 3 Les indemnités pour service de nuit et pour le travail accompli les samedis, dimanches, jours fériés ne peuvent être cumulées. * * * 4 Le règlement général sur le personnel de la police, du 16 mars 2016 (F 1 05.07), est modifié comme suit : Art. 6 (nouvelle teneur) 1 Hormis les cadres supérieurs, les policiers et les assistants de sécurité perçoivent une indemnité pour service de nuit, versée pour les heures de travail effectuées dans le cadre de l'horaire de travail fixé, respectivement modifié selon l'article 2, alinéa 6, entre 19 h 00 et 06 h 00. 2 Le montant de cette indemnité correspond à celui qui est fixé à l'article 11D, alinéa 2, du règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 17 octobre 1979. Art. 7 al. 2 (nouvelle teneur) 2 Hormis pour les cadres supérieurs, le service de piquet effectué en dehors de l'horaire de travail réglementaire donne lieu à une compensation de 9 minutes par heure. * * * 5 Le règlement sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire, du 22 février 2017 (F 1 50.01), est modifié comme suit : Art. 51 (nouvelle teneur) 1 Hormis les cadres supérieurs, les agents de détention perçoivent une indemnité pour service de nuit, versée pour les heures de travail effectuées dans le cadre de l'horaire de travail fixé. 2 Le montant de cette indemnité est fixé selon l'article 11D du règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 17 octobre 1979. Art. 56 Heures supplémentaires du personnel pénitentiaire soumis à l'horaire irrégulier (nouvelle teneur de la note), al. 1 (nouvelle teneur) 1 Constitue une heure supplémentaire une heure exigée par la hiérarchie effectuée en dépassement de l'horaire de travail fixé. Art. 56A Heures supplémentaires du personnel pénitentiaire non soumis à l'horaire irrégulier (nouveau) L'article 8A du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 24 février 1999, s'applique. Art. 3 Entrée en vigueur Le présent règlement entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle. » 3) Dans un communiqué de presse paru le même jour, le Conseil d'État a fait savoir qu'il avait adopté le nRPAC pour y regrouper de manière exhaustive la réglementation des horaires de travail au sein de la fonction publique, qui était auparavant réglée par plusieurs dispositions disparates. Cette modification s'accompagnait d'un fascicule regroupant l'ensemble des modalités d'application des horaires de travail au sein de l'administration cantonale. 4) a. Par acte expédié le 16 septembre 2019, le SPJ, l'UPCP, MM. A_____, B_____ et C_____ ont recouru conjointement auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la

chambre constitutionnelle) contre ce règlement, concluant à son annulation et à l'octroi d'une indemnité de procédure. Le règlement litigieux n'ayant fait l'objet d'aucune négociation collective avant son adoption, en violation de la liberté syndicale, tant dans son aspect individuel que collectif, sous l'angle du droit d'être entendu, il devait être annulé dans son entier. Plusieurs dispositions du règlement attaqué ne respectaient pas le principe de la légalité, la liberté personnelle, la garantie de la vie privée et familiale ainsi que les principes du droit du travail. Tel était le cas de l'art. 7B al. 1 nRPAC, qui introduisait des nouveaux types d'horaires non définis, ne reposait sur aucun fondement légal, était imprécis et comportait un renvoi insolite à l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE) pour leur définition. En permettant à l'autorité de fixer le type d'horaire, l'art. 7B al. 2 nRPAC contrevenait à la liberté syndicale et au droit d'être entendu, empêchant le dialogue social alors que la problématique en cause avait des implications importantes sur le quotidien des employés. L'annualisation du temps de travail prévu à l'art. 7B al. 3 nRPAC introduisait un changement de paradigme face à des dispositions légales muettes à ce sujet, ce qui n'était pas acceptable en termes de prévisibilité et de légalité. Les conséquences sur les vacances n'étaient pas non plus envisagées, de sorte que l'employé au bénéfice d'horaires irréguliers risquait de se voir amputer son droit. L'exclusion des cadres supérieurs n'était pas davantage conforme au droit du travail, tout comme au demeurant l'art. 8B al. 3 nRPAC, qui était incompréhensible, étant précisé que le temps passé à être disponible devait être pris en compte de manière inconditionnelle. Le principe d'égalité de traitement n'était pas non plus respecté, dès lors que l'art. 8B al. 2 nRPAC introduisait une différenciation injustifiée et sans fondement légal, puisqu'il excluait les cadres supérieurs et le personnel en formation du droit à une compensation pour le service de piquet. Le même raisonnement valait pour l'art. 11D al. 1 du règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers du 17 octobre 1979 (nRTrait - B 5 15.01), des art. 6 al. 1 et 7 al. 2 du règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (nRGPPol - F 1 05.07) et de l'art. 51 al. 1 du règlement sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire du 22 février 2017 (nROPP - F 1 50.01). Il n'y avait pas non plus de raison de traiter différemment le personnel visé à l'art. 56 nROPP de celui concerné par l'art. 56A nROPP, les attentes pour l'agent étant les mêmes tant en matière de travail administratif que de travail irrégulier. Ils invitaient en outre la chambre constitutionnelle à contrôler la constitutionnalité de toutes les dispositions du règlement attaqué. b. Ils ont versé au dossier un chargé de pièces comportant notamment : - un courrier du cartel adressé au Conseil d'État le 31 juillet 2019, aux termes duquel il déplorait avoir pris connaissance des éléments constitutifs des modifications liées aux conditions de travail du personnel par le biais d'un point presse, sans consultation ni information préalables. Il n'était toutefois pas sans savoir que la plupart des éléments concernant les directives horaires avaient été échangés au sein de la commission paritaire, laquelle n'avait certainement pas eu les éléments complets à discuter et négocier. Les intentions de modifier certaines pratiques horaires avaient été évoquées lors des rencontres « RH - CdE et nos organisations », sans toutefois qu'il ait été tenu informé et consulté sur un projet. De fait, il apparaissait que la commission paritaire pouvait servir d'« alibi » aux réformes voulues par le Conseil d'État, mettant de côté le partenariat social ; - un courrier de l'UPCP adressé au Conseil d'État le 2 août 2019 lui faisant part de son désaccord au sujet des modifications du RPAC, pour lesquelles elle n'avait pas été consultée et lui rappelant avoir interpellé différentes hiérarchies à ce sujet. 5) a. Le 13 décembre 2019, le Conseil d'État a conclu au rejet du

recours. Sur de nombreux points, le recours ne remplissait pas les exigences de motivation accrue, en particulier lorsque les recourants renvoyaient la chambre constitutionnelle à un examen général de constitutionnalité du règlement attaqué, ou lorsqu'ils alléguaient, sans aucun développement, une violation de la liberté personnelle et du droit au respect de la vie privée et familiale. Les modifications entraînées par le règlement n'étaient pas significatives, de sorte que les recourants ne pouvaient prétendre à être entendus lors de son adoption, étant précisé que le régime d'annualisation du temps de travail était déjà connu au sein de l'administration cantonale. En tout état de cause, le règlement avait été présenté et discuté en commission paritaire les 14 mars et 5 décembre 2018, ainsi que les 13 mars, 10 avril et 19 juin 2019, le cartel ayant également été tenu informé des réflexions en cours et eu l'occasion de faire valoir son point de vue sous une forme appropriée. Les dispositions contestées étaient conformes au principe de la légalité. Ainsi, la loi définissait les droits et devoirs du personnel, donnant compétence au Conseil d'État d'adopter les dispositions d'exécution, auquel il appartenait, en tant qu'employeur, de définir par acte interne les types d'horaires, ce qui excluait tout droit d'être entendu des associations recourantes. De plus, l'art. 7B al. 1 nRPAC donnait une base réglementaire claire et unique aux différents types d'horaires de travail pratiqués au sein de l'État, contenant des dénominations suffisamment explicites qui formalisaient au demeurant une pratique bien implantée. Il allait de soi que le droit aux vacances en cas d'annualisation selon l'art. 7B al. 3 nRPAC devait être respecté, ce qui résultait des art. 27 ss RPAC, étant précisé que seuls les horaires variables ou fixes pouvaient donner lieu à une telle annualisation. Les art. 8A et 8B nRPAC donnaient des définitions et fixaient les éléments essentiels des types d'horaires de travail, des heures supplémentaires et du service de piquet, déléguant à l'OPE uniquement les modalités d'application. Les modalités du service de piquet faisaient l'objet d'un extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 21 décembre 2009 et du Mémento des instructions de l'OPE (ci-après : MIOPE), dont le contenu avait été repris à l'art. 8B nRPAC. L'art. 8B al. 3 nRPAC excluait une compensation en cas d'intervention, puisque dans un tel cas le temps d'intervention était pris en compte comme temps de travail. Les recourants n'indiquaient pas non plus en quoi l'exclusion des cadres supérieurs était contraire au droit du travail, lequel ne s'appliquait au demeurant pas aux administrations cantonales. Les recourants ne démontraient pas non plus en quoi les distinctions faites avec les cadres supérieurs violaient le principe d'égalité de traitement en matière d'indemnité pour service de nuit, de compensation du service de piquet et de comptabilisation d'heures supplémentaires, étant précisé que le règlement litigieux n'avait pas modifié la situation préexistante, en particulier l'application de la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) et que cette catégorie de personnel assumait des tâches et avait des responsabilités distinctes des autres membres du personnel, ce qui justifiait également de leur appliquer un traitement différent. Il en allait de même du personnel administratif, dont la situation était plus proche de celui soumis au RPAC qu'au personnel pénitentiaire. Enfin, le personnel en formation ne pouvait assumer les mêmes responsabilités que les membres du personnel formé. b. Il a versé au dossier un chargé de pièce comportant notamment : - un extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 21 décembre 2009 concernant la compensation du service de piquet, selon lequel le temps passé au service de piquet était compensé à raison de 15 % en temps, soit 9 minutes par heure de service de piquet (ch. 1), soit l'obligation de rester callable, en raison de la mission ou des besoins du service, selon un horaire planifié à l'avance, pendant les nuits, en fin de semaine et les jours fériés (ch. 2) ; bénéficiaient de cette compensation les membres

du personnel dont la classe de fonction était inférieure ou égale à la classe 22 (ch. 3) ; en cas d'intervention, était réputé temps de travail le temps de trajet nécessaire pour se rendre sur le lieu d'intervention, mais au maximum une heure de trajet aller et retour (ch. 4) ; durant l'intervention, le temps dévolu au piquet était suspendu au profit du temps de travail, le temps d'intervention étant réputé heure de travail et ne donnant lieu à aucune majoration (ch. 5) ; seule l'intervention sur le lieu de travail était réputée temps de travail (ch. 6) ; la compensation s'opérait en temps, mais pouvait l'être exceptionnellement en argent (ch. 7) ; - la fiche MIOPE 03.01.08 « annualisation du temps de travail », du 1^{er} octobre 2010, prévoyant la répartition des heures de travail sur l'année civile et s'appliquant à toutes les catégories de personnel, en fonction de l'unité organisationnelle et en accord avec la hiérarchie. 6) Le 13 janvier 2020, le juge délégué a accordé aux parties un délai au 21 février 2020, prolongé au 12 juin 2020, pour formuler toutes requêtes et observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger. 7) Le 20 février 2020, le Conseil d'État a persisté dans ses précédentes écritures, n'ayant pas d'observations complémentaires à formuler. 8) Le 12 juin 2020, les recourants ont requis la tenue d'une audience publique. 9) a. Lors de l'audience de plaidoiries du 18 août 2020, les parties ont persisté dans les conclusions et termes de leurs précédentes écritures. b. Les recourants ont en outre versé au dossier : - un courriel du directeur des ressources humaines de la police du 16 juin 2020 intitulé « RPAC » faisant suite à un précédent courriel et à un courrier du 2 août 2019 que lui avait adressés l'UPCP. Il y indiquait qu'il concevait la réaction de l'UPCP du fait qu'il n'avait pas été consulté par l'OPE « sur ces modifications ». Il précisait toutefois qu'une séance d'information sur les fiches MIOPE avait été organisée au profit de l'UPCP, du SPJ et de la commission du personnel le 16 septembre 2019. Il lui rappelait en outre lui avoir proposé de prendre contact avec le cartel de manière à assurer sa représentation, notamment en vue d'un éventuel recours. Il restait néanmoins à sa disposition s'il souhaitait se faire entendre une nouvelle fois dans l'attente d'une prochaine rencontre sur le sujet ; - des exemples de consultations intervenues en lien avec des modifications réglementaires. 10) À l'issue de l'audience, la cause a été gardée à juger. EN DROIT 1) La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). 2) a. Le recours est formellement dirigé contre un règlement cantonal, à savoir le règlement modifiant le RPAC du 17 juillet 2019, et ce en l'absence de cas d'application (ACST/42/2019 du 20 décembre 2019 consid. 2a). b. Interjeté dans le délai légal à compter de la publication du règlement litigieux dans la FAO, qui a eu lieu le 23 juillet 2019, le recours est recevable sous cet angle (art. 62 al. 1 let. d et al. 3 et 63 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 3) a. Saisie d'un recours, la chambre constitutionnelle contrôle librement le respect des normes cantonales attaquées au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 61 al. 1 LPA). L'acte de recours, formé par écrit (art. 64 al. 1 LPA), contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de l'acte attaqué et les conclusions du recourant (art. 65 al. 1 LPA), ainsi que l'exposé des motifs et l'indication des moyens de preuve (art. 65 al. 2 LPA). En cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, l'acte de recours doit en sus contenir un exposé détaillé des griefs du recourant (art. 65 al. 3 LPA). Selon l'exposé des motifs relatif à la loi 11311 modifiant la LOJ, en matière de recours en

contrôle abstrait des normes, il est nécessaire de se montrer plus exigeant que dans le cadre d'un recours ordinaire, le recourant ne pouvant se contenter de réclamer l'annulation d'une loi ou d'un règlement au motif que son contenu lui déplaît. Il doit, au contraire, être acheminé à présenter un exposé détaillé de ses griefs (ACST/33/2019 du 21 novembre 2019 consid. 3a). La chambre constitutionnelle n'en a pas moins la compétence d'appliquer le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 69 al. 1, 2^{ème} phr., LPA), à la condition toutefois que le recours, voire le grief invoqué, soit recevable. b. L'exigence de motivation des recours en contrôle abstrait des normes ne saurait être interprétée aussi rigoureusement que ne l'est le principe d'allégation (Rügeprinzip) devant le Tribunal fédéral pour les griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal et intercantonal (art. 106 al. 2 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110 ; Johanna DORMANN, in NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 3^e éd., 2018 n. 1 ss ad art. 106 LTF ; Bernard CORBOZ et al. [éd.], Commentaire de la LTF, 2^e éd. 2014, n. 32 ss ad art. 106 LTF). D'une part, la chambre constitutionnelle statue en première instance (a contrario ATF 140 III 86 consid. 2, où le Tribunal fédéral précise, en lien avec les exigences ordinaires de motivation, qu'il « n'examine pas, comme le ferait une autorité de première instance, toutes les questions juridiques qui pourraient se poser, mais uniquement celles qui sont soulevées devant lui »). D'autre part, le constituant a explicitement souhaité que la Cour constitutionnelle soit plus accessible aux citoyens et administrés que ne peut l'être l'instance judiciaire suprême de la Suisse (BOACG tome XVII, p. 8930, tome XXII, p. 11308 s, p. 11311-11312, p. 11315, p. 13240 s, p. 13248 ; Arun BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, 2014, p. 291 ss ; Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341, p. 378 ss). Au demeurant, la LPA ne prévoit pas la sanction d'une motivation insuffisante, en particulier l'irrecevabilité du recours ou du grief (ACST/42/2019 précité consid. 4b et les références citées). c. En l'espèce, le recours respecte les conditions générales de forme et de contenu prévues aux art. 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 LPA. Sur le fond, indépendamment du grief tiré de la violation du droit d'être entendu, il ressort des motivations des écritures des recourants qu'ils contestent les seuls art. 7B, 8A et 8B nRPAC, ainsi que les art. 11D nRTrait, 6 et 7 nRGPPol et les art. 51, 56 et 56A nROPP. Seules seront donc examinées dans le cadre du présent contrôle abstrait des normes les dispositions spécifiquement contestées (ACST/33/2019 précité consid. 3b), le contrôle effectué par la chambre de céans ne pouvant s'étendre, en l'absence de tout grief motivé, à l'ensemble de l'acte entrepris. Le recours est par conséquent également recevable de ce point de vue. 4) a. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). L'art. 60 al. 1 let. b LPA formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/28/2019 du 21 novembre 2019 consid. 3a et la référence citée). b. Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris. Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte

virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 145 I 26 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_752/2018 du 29 août 2019 consid. 1.2). La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 ; ACST/22/2019 du 8 mai 2019 consid. 3b). c. Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. Dans ce dernier cas, la défense des intérêts de ses membres doit figurer parmi ses buts statutaires et la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie d'entre eux, doit être personnellement touchée par l'acte attaqué (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 ; ACST/5/2019 du 27 février 2019 consid. 2c et les références citées). d. En l'espèce, les personnes physiques recourantes sont agents de police et sont donc directement concernées par le règlement litigieux, qui s'applique à leur activité quotidienne. Elles ont dès lors qualité pour recourir. Il en va de même du SPJ et de l'UPCP, qui sont tous deux constitués sous forme d'association au sens du droit privé ayant pour but statutaire la défense des intérêts de leurs membres lesquels sont dans leur grande majorité des agents de police qui se voient appliquer le règlement attaqué dans le cadre de leurs activités. Il en résulte que le recours est également recevable de ce point de vue. 5) À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée. Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme - ou non - au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 145 I 26 consid. 1.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_752/2018 précité consid. 2 ; ACST/43/2019 du 20 décembre 2019 consid. 4). 6) a. Les recourants se plaignent, dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu (ATF 141 V 557 consid. 3), de ce que le règlement litigieux aurait été adopté au mépris de leur droit d'être entendu et de la liberté syndicale. b. Tel que garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), qui n'a pas de portée différente dans ce contexte, le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_117/2020 du 16 avril

2020 consid. 5.1). Il ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (ATF 140 I 68 consid. 9.6), étant précisé que les considérations qui précèdent ne valent que dans le cadre de la prise par les autorités d'une décision administrative, soit d'une mesure individuelle et concrète (arrêt du Tribunal fédéral 1C_346/2018 du 4 mars 2019 consid. 5.1). c. Selon la jurisprudence, le citoyen n'a pas le droit d'être entendu dans la procédure législative (ATF 137 I 195 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_346/2018 précité consid. 5.1). Une exception n'est admise que lorsque certaines personnes (destinataires dits « spéciaux ») sont touchées de façon sensiblement plus grave que le plus grand nombre des destinataires « ordinaires », par exemple lorsqu'un décret de portée générale ne touche concrètement qu'un très petit nombre de propriétaires (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les arrêts cités). Un droit d'être entendu peut aussi se déduire de la protection qu'offrent certains droits fondamentaux, comme la liberté syndicale (art. 28 Cst.) dans sa dimension collective, en tant qu'elle confère aux syndicats du secteur public le droit de s'exprimer sous une forme appropriée en cas de modifications législatives ou réglementaires significatives touchant le statut de leurs membres (ATF 144 I 50 consid. 5.3.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_752/2018 précité consid. 3.1 ; 1C_346/2018 précité consid. 5.1). d. En droit genevois, selon l'art. 109 Cst-GE, le Conseil d'État dirige la phase préparatoire de la procédure législative (al. 1). Il promulgue les lois, est chargé de leur exécution et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (al. 4). L'art. 110 Cst-GE - situé dans le chapitre 2 du titre IV, consacré au Conseil d'État et non au Grand Conseil - prévoit que les communes, les partis politiques et les milieux représentatifs sont invités à se prononcer lors des travaux préparatoires concernant des actes législatifs et des conventions intercantonaux importants, ainsi que sur les autres projets de grande portée. e. L'art. 88 RPAC institue une commission paritaire, qui a pour but de garantir l'application objective du statut du personnel de l'administration et propose et favorise l'application de toute mesure que l'expérience ou les circonstances rendent opportunes (art. 89 al. 1 RPAC). Cette commission paritaire a notamment pour mission de veiller à l'exercice normal des droits syndicaux au sein de l'administration (art. 89 al. 2 let. j RPAC). Elle est composée d'un président et de dix-huit membres, soit neuf représentants du Conseil d'État et neuf représentants du personnel de l'administration (art. 90 al. 1 RPAC), parmi lesquels sept sont proposés par le cartel, qui veille à une représentation équitable des divers groupements (art. 92 al. 3 RPAC). Elle est présidée par un fonctionnaire rattaché au département responsable de l'OPE, désigné par le Conseil d'État (art. 90 al. 2 RPAC) et se réunit au moins une fois par trimestre sur convocation du président ou en tout temps sur demande de la moitié de ses membres (art. 92 al. 4 RPAC). 7) En l'espèce, il ressort du dossier que les éléments du nRPAC ont été discutés en commission paritaire, comme l'ont indiqué les recourants, ce qui résulte également du courrier du cartel au Conseil d'État du 31 juillet 2019 qu'ils ont produit, lequel fait mention d'échanges au sujet de « la plupart des éléments concernant les directives horaires » dans ce cadre. En alléguant une violation du droit d'être entendu du SPJ et de l'UPCP, les recourants perdent de vue que ces associations sont membres du cartel, lequel dispose de sept représentants au sein de la commission paritaire, qui, dans ce cadre, ont été informés des modifications envisagées et ont pu exposer leur point de vue à ce propos, l'intimé ayant expliqué que tel avait été le cas lors de plusieurs séances entre 2018 et 2019, avant l'adoption du règlement entrepris. Le fait que les associations recourantes ne seraient pas formellement représentées au sein de la commission paritaire n'est toutefois pas déterminant, dès lors que le cartel, en tant qu'association faîtière des groupements du personnel, est valablement en mesure de faire valoir leurs arguments et défendre leurs

intérêts en tant qu'interlocuteur du Conseil d'État. À cela s'ajoute que les deux associations recourantes ont également pu participer à une séance d'information portant sur les modifications correspondantes des fiches MIOPE, comme l'indique le courriel produit par les recourants lors de l'audience du 18 août 2020. Même si la jurisprudence ne définit certes pas ce qu'il convient d'entendre par le fait de s'exprimer sous une forme appropriée (ACST/6/2016 du 19 mai 2016 consid. 5d), il convient de considérer que tel a bien été le cas en l'espèce, puisque les modifications litigieuses ont été discutées en commission paritaire avant leur adoption, le fait qu'un projet écrit ne leur ait pas été formellement soumis pour rédaction d'observations n'étant pas déterminant au vu de ces éléments. À cela s'ajoute que la modification réglementaire n'apparaît pas non plus significative, puisque la révision entreprise constitue la consolidation de dispositions préexistantes, comme l'a indiqué le Conseil d'État dans son communiqué de presse du 17 juillet 2019 ainsi que dans ses écritures devant la chambre de céans, ce qui ressort au demeurant également des pièces produites. En particulier, l'art. 8B nRPAC a repris le contenu du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 21 décembre 2009 concernant le service de piquet et l'annualisation du temps de travail, dont la possibilité est désormais mentionnée à l'art. 7B al. 3 nRPAC, qui était donc déjà pratiquée au sein de l'administration cantonale et pouvait s'appliquer à toutes les catégories de personnel, comme l'indique la fiche MIOPE 03.01.08 « annualisation du temps de travail ». Il s'ensuit que ce grief sera écarté. 8) a. Les recourants se plaignent d'une violation du principe de la légalité des art. 7B, 8A et 8B nRPAC. b. Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 Cst., exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi. Hormis en droit pénal et fiscal où il a une signification particulière, le principe de la légalité n'est pas un droit constitutionnel du citoyen. Il s'agit d'un principe constitutionnel qui ne peut pas être invoqué en tant que tel, mais seulement en relation avec la violation, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire ou la violation d'un droit fondamental spécial (ATF 140 I 381 consid. 4.4). c. Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti au moins implicitement par toutes les constitutions cantonales ; tel est le cas à Genève, et ce de manière expresse en vertu de l'art. 2 al. 2 Cst-GE. Il impose le respect des compétences établies par la constitution et prohibe 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 dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3). Les règlements d'exécution doivent ainsi se limiter à préciser certaines dispositions légales au moyen de normes secondaires, à en combler le cas échéant les véritables lacunes et à fixer si nécessaire des points de procédure (ATF 139 II 460 consid. 2.2 ; ATA/1684/2019 du 19 novembre 2019 consid. 9a). L'exigence de la densité normative n'est toutefois pas absolue, car on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manoeuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 138 I 378 consid. 7.2). Ainsi, en raison de la subordination hiérarchique propre à l'activité et à la structure de l'État, les employés de celui-ci se trouvent dans un rapport de droit spécial avec leur employeur. C'est pourquoi si la loi n'énumère pas de façon précise et exhaustive les droits et obligations découlant des rapports de service, ceux-ci peuvent être réglés par la

voie réglementaire sans enfreindre le principe de la légalité (arrêt du Tribunal fédéral 8C_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2). En ce qui concerne les droits reconnus aux fonctionnaires, le principe de la légalité se définit dans ce cadre, de sorte que la délégation du pouvoir réglementaire peut être largement admise (ATA/1684/2019 précité consid. 9b).

d. La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05) définit les droits et devoirs des membres du personnel de la fonction publique, qui relèvent de l'autorité du Conseil d'État (art. 2 LPAC). Le Conseil d'État prend, par voie de règlements, les dispositions d'exécution de la LPAC (art. 33 al. 1 LPAC). Sur cette base, le Conseil d'État a adopté le RPAC, qui détermine les devoirs et les droits ainsi que les caractéristiques de chaque catégorie de membres du personnel (art. 1 al. 2 RPAC). 9) En l'espèce, l'art. 7B nRPAC réglemente les types d'horaires de travail du personnel, en prévoyant que ses membres sont soumis à l'horaire variable, fondé sur la confiance, irrégulier ou fixe (al. 1), qui est fixé par l'autorité compétente (al. 2), laquelle peut prévoir que l'horaire de travail est annualisé (al. 3), l'OPE en définissant les modalités d'application (al. 4), tout comme en matière d'heures supplémentaires (art. 8A al. 7 nRPAC) et de service de piquet (art. 8B al. 6 nRPAC). Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre des compétences d'exécution dont dispose le Conseil d'État en application de l'art. 33 al. 1 LPAC, puisqu'elles fixent en détail les questions organisationnelles découlant des rapports de service, sans créer de nouveaux droits et obligations pour les agents publics qui y sont soumis, ce qui est admissible du point de vue du principe de la légalité. Elles sont également suffisamment précises et permettent aux personnes concernées de connaître les types d'horaires de travail auxquels elles peuvent être soumises, les notions d'heures supplémentaires et leur calcul ainsi que la notion de service de piquet. Le fait qu'elles permettent à l'OPE de prévoir les modalités d'application concrète n'est pas davantage critiquable sous cet angle et ne leur ôte pas la prévisibilité requise par le principe de la légalité, pas plus que le fait de laisser à « l'autorité compétente » le soin de fixer le type d'horaire de travail pour chaque membre du personnel (art. 7B al. 2 nRPAC). Dans ce cadre, en tant qu'ils font valoir une violation de la liberté syndicale sous l'angle du droit d'être entendu, ils perdent de vue que la fixation des horaires de travail constitue une prérogative de l'employeur, en fonction des nécessités de l'activité (art. 7A al. 1 nRPAC). À cela s'ajoute que les conséquences de l'annualisation du temps de travail sur les vacances ont également été jugées conformes au droit par le Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 8D_2/2019 du 8 mai 2020). Il s'ensuit que ce grief sera également écarté. 10) Selon les recourants, l'art. 8B al. 2 et 3 nRPAC traitant du service de piquet serait contraire à la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr - RS 822.11), ainsi qu'à l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail du 10 mai 2000 (OLT 1 - RS 822.111) en tant que, d'une part, les cadres supérieurs ne percevraient pas de compensation à ce titre et que, d'autre part, le temps passé à être disponible ne serait pas pris en considération. Bien que la LTr ne s'applique en principe pas aux administrations publiques (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 let. a LTr), l'art. 3a let. a LTr réserve les dispositions relatives à la protection de la santé, notamment l'art. 6 LTr, sur lequel les art. 14 et 15b OLT 1, qui concernent le service de piquet, se fondent. L'OLT 1 prévoit toutefois que les dispositions concernant la durée du travail et du repos, dont font partie celles concernant le service de piquet, ne sont pas applicables aux administrations publiques (art. 7 al. 1 OLT 1 ; Stéphanie MEIER-GUBSER, Aspects méconnus de la LTr : champ d'application, protection de la santé, durées du travail et du repos, TREX 2019 p. 37-43, p. 40). En outre, tant la LTr (art. 3 let. d LTr) que l'OLT 1 (art. 9 OLT 1) excluent de leur

champ d'application les travailleurs ayant une fonction dirigeante élevée, lesquels ne sont ainsi pas soumis notamment aux dispositions en matière de service de piquet. Or, les cadres supérieurs, de par leurs fonctions et leurs responsabilités (art. 2 al. 1 du règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 - RCSAC - B 5 05.03), s'apparentent à cette catégorie de travailleurs, de sorte que l'art. 8B al. 2 nRPAC ne saurait être contraire à la LTr. Contrairement à ce que les recourants semblent soutenir, il ne ressort pas du texte de l'art. 8B al. 3 nRPAC, ni d'ailleurs de l'art. 8B nRPAC dans son ensemble, que le temps de piquet ne serait pas compensé, ce que prévoit expressément l'art. 8B al. 2 nRPAC. L'art. 8B al. 3 nRPAC se limite ainsi à prévoir que durant l'intervention, celle-ci est considérée comme temps de travail, suspendant de ce fait le temps dévolu au piquet, ce qui n'est pas critiquable et n'est pas non plus contraire aux dispositions fédérales susmentionnées. Ce grief sera par conséquent écarté. 11) a. Selon les recourants, les art. 8B al. 2 nRPAC, 11D al. 1 nRTrait, 6 al. 1 et 7 al. 2 nRGPPol ainsi que 51 al. 1, 56 et 56A ROPP seraient contraires au principe de l'égalité de traitement. b. Un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes (ATF 145 I 73 consid. 5.1 et les références citées). 12) En l'espèce, les dispositions en cause excluent les cadres supérieurs ainsi que le personnel en formation du droit de percevoir des compensations et indemnités pour service de piquet et de nuit, et traitent différemment la comptabilisation des heures supplémentaires du personnel pénitentiaire soumis à l'horaire irrégulier de celle du personnel pénitentiaire administratif. Les recourants perdent toutefois de vue que les cadres supérieurs, par leurs fonctions et leurs responsabilités, se trouvent dans une situation différente de celles des autres membres du personnel et qu'ils sont soumis à une réglementation distincte à ce titre. L'art. 8A al. 6 nRPAC renvoie d'ailleurs à l'application du RCSAC s'agissant des heures supplémentaires effectuées dans le cadre de leur activité. L'autorité intimée s'est en outre référée, dans ses écritures, à la jurisprudence rendue par la chambre administrative, indiquant que le RCSAC s'appliquerait aux cadres supérieurs du personnel de la police en matière d'heures supplémentaires ainsi que pour le service de nuit. Quant aux membres du personnel en formation, visés à l'art. 8B al. 2 nRPAC, ils se trouvent également dans une situation distincte de celle des membres du personnel régulier, en l'absence de tâches identiques, comme l'a expliqué l'autorité intimée, laquelle a précisé que, n'étant pas aptes à remplacer à 100 % une personne formée, ils ne seraient pas amenés à assurer un service de piquet. S'agissant enfin de la distinction faite par les art. 56 et 56A nROPP entre d'une part les membres du personnel pénitentiaire soumis à l'horaire irrégulier et, d'autre part, ceux n'y étant pas soumis, elle s'explique par le fait que ces deux catégories de personnel ne se trouvent pas non plus dans une situation similaire, les seconds s'apparentant aux membres du personnel administratif, de sorte que l'application du RPAC se justifie les concernant. Ainsi, en l'absence de situations comparables, le grief tiré de la violation du principe d'égalité de traitement doit être écarté. 13) Les recourants se plaignent enfin d'une violation du droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que de la liberté personnelle. L'on ne voit toutefois pas pour quels motifs les dispositions contestées seraient contraires à ces garanties, ce que les recourants n'expliquent au demeurant pas. Il s'ensuit que ces griefs seront également écartés. 14) Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté. 15) Vu l'issue

du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge solidaire des recourants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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