

GE_GERICHTE A/522/2016 vom 11. Oktober 2016

GE Cour de justice, 2016-10-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_522_2016

FR: GE_GERICHTE A/522/2016 du 11 octobre 2016

IT: GE_GERICHTE A/522/2016 del 11 ottobre 2016

Regeste

CLASSE DE TRAITEMENT ; ÉVALUATION DE PLACES DE TRAVAIL | Lors de la création d'une nouvelle fonction, la décision du Conseil d'État ratifiant celle de l'office du personnel de l'État de classification de cette nouvelle fonction ne peut pas, à ce stade de la procédure d'évaluation, faire l'objet d'une opposition auprès de la commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions, mais, le cas échéant, peut être portée par voie de recours devant la chambre administrative. | LTrait.4.al.1; LTrait.4.al.3; RComEF.1.al1; RComEF.4; RComEF.5 RComEF.6 RTrait.2

Erwägungen

E. 25

septembre 2014. a. Le DSE avait l'intention de l'affecter à la fonction de chef des OPS conformément à la législation en vigueur sur le personnel de l'État. Ce changement d'affectation impliquait un passage de la classe 28/17 à la classe 26. Son traitement ne devait cependant subir aucune diminution. En raison des droits acquis, il restait en classe 28 annuité 17 correspondant à CHF 196'166.- par an, soit un salaire mensuel de CHF 15'089.70, dans la mesure où il était plus élevé que celui de la classe 26 annuité 22 de CHF 186'530.- par an, soit CHF14'348.50 par mois. b. M. A_____ avait contesté son affectation de la classe 28 à la classe 26. Il avait également réitéré sa demande d'accès à tout le dossier d'évaluation et rappelé ses courriers antérieurs au DSE. 18) Le 24 septembre 2014, le DSE a transmis à M. A_____ une analyse succincte relative aux profils des fonctions d'OPS et de chef-chef des OPS et un document sur la méthode d'évaluation des fonctions utilisée à l'État de Genève. Les fonctions évaluées étaient pondérées en cinq critères représentés par cinq lettres du profil, LELAK pour la fonction d'OPS et LELAL pour celle de chef-chef des OPS. Les critères précités correspondaient par ordre au niveau de formation professionnelle, à l'expérience professionnelle, aux efforts intellectuels, aux efforts physiques et à la responsabilité. Les profils d'OPS et de chef-chef des OPS étaient identiques sauf en ce qui concernait la responsabilité de chaque fonction. 19) Le 10 octobre 2014, M. A_____ a adressé au DSE ses observations en requérant que la fonction de chef des OPS soit classée en classe 28 et non en classe 26 et que l'accès au dossier d'évaluation du poste de chef-chef des OPS lui soit accordé. N'ayant pas requis un changement de fonction avec rétrogradation, ni subi de sanction, son affectation à une fonction de classe inférieure à celle de sa précédente fonction, sans motif fondé tenant à sa personne, ne devait lui faire subir aucun préjudice en termes de traitement. Sa progression en annuités devait se poursuivre comme auparavant au titre de garantie des droits acquis dynamiques. Il devait dès lors demeurer en classe 28, avec progression normale des annuités. 20) a. Par décision du 27 janvier 2015 de changement de fonction, le conseiller d'État en charge du DSE a informé M. A_____ qu'il occuperait, dès le 1^{er} février 2015, la fonction de chef des OPS

à 100 % en classe maximum 26 pour un traitement annuel de CHF 196'166.-, soit, un salaire mensuel de CHF 15'089.70, correspondant à la classe 28 position 17. Les annuités étaient bloquées en conformité avec la législation en vigueur. Les besoins du service commandaient le changement de l'affectation de l'intéressé pour rendre sa fonction conforme aux modifications structurelles mises en place. L'accès au dossier d'évaluation ne pouvait pas lui être accordé, une procédure relative à l'évaluation de sa fonction étant pendante auprès d'une autre autorité. La classification des fonctions d'OPS et de chef-chef des OPS étant de la compétence du DF. b. L'intéressé a recouru contre la décision précitée auprès de la chambre administrative. Sa cause enregistrée sous le numéro A/703/2015 a été suspendue le 10 mars 2015 par la chambre de céans. 21) Le 25 février 2015, M. A_____ a demandé à la CREMEF la reprise de la procédure de son opposition et la mise en œuvre de ses conclusions préalables relatives à ses réquisitions de preuves. Il a réitéré sa demande le 28 avril 2015 et le 15 décembre 2015. 22) Par décision du 18 janvier 2016, la CREMEF a constaté l'irrecevabilité de l'opposition formée par M. A_____ contre la classification de la fonction de chef-chef des OPS (dossier n° 2_____) et a renvoyé l'intéressé à mieux agir. L'évaluation contestée concernait une nouvelle fonction, à savoir celle d'officier de police de service créée à la demande du DSE avec l'accord de principe du Conseil d'État du 6 octobre 2011. La proposition de classification de cette nouvelle fonction par l'OPE le 8 mai 2012 avait été acceptée par le DSE le 4 juin 2012. Le Conseil d'État avait ensuite accepté la création de la fonction d'OPS le 5 septembre 2012. Seul le DSE aurait pu contester l'évaluation, en faisant opposition dans un délai de trente jours à compter de la réception de la proposition de l'OPE. Elle-même n'était pas compétente pour revoir une décision du Conseil d'État, ses attributions de « réexamen » s'étendant aux seules décisions de l'OPE. En outre, dans le cas qui lui était soumis, il n'y avait aucune décision susceptible d'opposition. 23) Par acte déposé le 17 février 2016, M. A_____ a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative en concluant à son annulation et au renvoi du dossier à la CREMEF pour instruction de son opposition contre la classification de la fonction de chef-chef des OPS. La décision attaquée ne contenait aucune indication des voies de droit violant ainsi les exigences formelles d'une décision. La CREMEF avait violé son droit d'être entendu en lui refusant l'accès au dossier complet. Sa décision devait en outre être motivée. L'irrecevabilité prononcée avant l'instruction de son opposition l'empêchait d'avoir accès au dossier de l'évaluation de sa fonction et constituait un refus d'administrer des preuves essentielles. L'instance précédente avait en outre violé la loi en ne transmettant pas son opposition à l'autorité compétente après avoir constaté sa propre incompétence. Elle aurait dû transmettre au Conseil d'État une proposition. Il avait la qualité pour s'opposer à l'évaluation en cause dans la mesure où il exerçait la fonction évaluée. La CREMEF aurait dû entrer en matière sur son opposition. Elle avait la compétence de revoir une décision d'évaluation en vue de formuler une nouvelle proposition au Conseil d'État, même si la décision concernée avait été ratifiée en 2012. Le principe de l'opposition était de faire examiner à nouveau une décision par la même autorité. La fixation de la classe de fonction était une prérogative du Conseil d'État. Celui-ci pouvait ainsi, après préavis de la CREMEF, examiner à nouveau sa propre décision. La CREMEF aurait dû dès lors se déclarer compétente pour entrer en matière sur son opposition. 24) Le 18 mars 2016, la CREMEF a envoyé le dossier à sa disposition sans formuler d'observations. 25) Le 6 avril 2016, M. A_____ a persisté dans ses conclusions. 26) Ensuite de quoi, la cause a été gardée à juger. EN DROIT 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur

l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2) Dans un premier grief, le recourant reproche à la CREMEF de ne pas avoir indiqué les voies de droit dans sa décision. a. Aux termes de l'art. 47 LPA, une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties. b. À teneur de l'art. 132 al. 1 LOJ, la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative. Par ailleurs, ni 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), ni 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 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15), ni le règlement instituant une commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions du 7 avril 1982 (RComEF - B 5 15.04), ne prévoient une autorité judiciaire spéciale susceptible de trancher le présent litige. c. En l'occurrence, le recourant a, à bon escient, adressé son recours à la chambre de céans. Les informalités alléguées ne l'ont ainsi pas empêché de déposer un recours circonstancié sur la recevabilité et le fond dans le délai de trente jours auprès de la seule autorité de recours compétente en la matière. Il n'a ainsi subi aucun préjudice en raison de la notification irrégulière de la décision de la CREMEF. Au demeurant, assisté d'un défenseur professionnel, il n'a pas exigé de l'autorité intimée de rendre une nouvelle décision qui respecte les exigences formelles prescrites. Dans ces circonstances, le grief du recourant doit être écarté. 3) Le recourant se plaint ensuite du fait que la CREMEF a rendu sa décision avant de lui donner un accès au dossier complet de l'évaluation en cause. Il invoque également que « les décisions doivent être motivées », se prévalant ainsi implicitement du défaut de motivation de la décision attaquée. a. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit d'avoir accès au dossier avant le prononcé d'une décision (ATF 131 V 35 consid. 4.2 p. 41 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_176/2015 du 9 février 2016 consid. 2.2). La garantie constitutionnelle de l'accès au dossier comprend le droit de consulter des pièces au siège de l'autorité, de prendre des notes et de faire des photocopies, pour autant qu'il n'en résulte pas un surcroît de travail excessif pour l'autorité (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10 ; 122 I 109 consid. 2b p. 112 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, n. 2.2.7.6 ss p. 326 ss ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1541 p. 512). En droit de la fonction publique, la décision de suppression de poste comporte deux étapes : une décision interne d'organisation, indépendante du collaborateur, et une décision « externe » touchant le collaborateur. La décision interne d'organisation est prise en fonction des contingences financières, du changement des activités, mais jamais en fonction de la personnalité du collaborateur. D'ailleurs, ce dernier n'intervient pas à ce stade puisqu'il n'a pas de droit au maintien de sa fonction. La décision qui le concerne et qui doit être précédée du droit d'être entendu est celle par laquelle on lui signifie l'intention de supprimer le poste, sur la base de l'analyse organisationnelle effectuée, et qui a pour conséquence que ce collaborateur ne pourra plus occuper ce poste. C'est au moment où la décision touche le collaborateur particulier que celui-ci devra être entendu (Gabrielle STEFFEN, Le droit d'être entendu du collaborateur de la fonction publique : juste une question de procédure ?, in RJN 2005 p. 64 ss). b. Le droit d'obtenir une décision motivée découlant du droit d'être entendu confère à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'un jugement ou une décision défavorable à sa cause soit motivé. Cette garantie tend à donner à la personne touchée les moyens d'apprécier la portée du prononcé et de le contester

efficacement, s'il y a lieu, devant une instance supérieure. L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas (ATF 133 III 439 consid. 3.3 p. 445 ; 130 III 530 consid. 4.3 p. 540 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_109/2016 du 17 août 2016 consid. 2.3). L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige ; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270 ; 136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_109/2016 précité consid. 2.3 et 2C_894/2012 du 4 février 2013 consid. 2 ; ATA/397/2016 du 10 mai 2016).

4) a. En l'espèce, la CREMEF a refusé d'entrer en matière sur l'opposition du recourant dans la mesure où il se prévalait notamment d'une décision qui n'était pas soumise à une telle procédure. Il n'apparaît pas, dans ces conditions, que l'accès au dossier de l'évaluation de la fonction en cause lui aurait permis de remédier à cette exigence de recevabilité. De plus, le dossier dont l'accès était demandé relevant d'une procédure de création d'une nouvelle fonction, comparable, mutatis mutandis, à une procédure de suppression de poste, le droit d'être entendu invoqué par le recourant ne lui permettait pas d'obtenir l'accès au dossier d'évaluation. Non seulement celle-ci était un processus interne d'organisation, mais encore le recourant ne bénéficiait pas du droit au maintien de son ancienne fonction de chef des commissaires. Dans ces circonstances, la CREMEF pouvait, à ce stade, refuser de donner suite à sa demande d'accès au dossier d'évaluation de la fonction de chef des OPS, sans violer le droit d'être entendu de l'intéressé. b. En outre, s'agissant du défaut de motivation invoqué, les considérants de la décision de la CREMEF permettent de comprendre pour quels motifs cette autorité a déclaré irrecevable l'opposition du recourant. Ce dernier a du reste attaqué, auprès de la chambre de ceans, en connaissance de cause la décision précitée en s'en prenant, dans un recours détaillé, aux motifs qu'il considérait comme déterminants notamment le défaut de sa qualité pour faire opposition et l'absence d'une décision susceptible d'une telle procédure. L'autorité intimée pouvait dès lors se passer de se prononcer sur des questions et des griefs qui n'étaient pas pertinents pour l'issue du litige, notamment ceux consacrés au processus d'évaluation de la fonction en cause. La décision de la CREMEF respecte ainsi le droit d'être entendu sous l'angle de sa motivation. c. Dans ces circonstances, le grief du recourant doit être écarté. 5) Selon le recourant, l'irrecevabilité prononcée contre son opposition constitue un refus de donner suite à ses réquisitions de preuve. Il se plaint d'une limitation de son droit d'accès à la justice voire d'un déni de justice au sens formel dans la mesure où la CREMEF l'a renvoyé à « mieux agir ».

a. La garantie de l'art. 29a Cst., à teneur de laquelle toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire, et les autres garanties d'accès à la justice ne s'opposent pas aux conditions de recevabilité habituelles des recours (ATF 136 I 323 consid. 4.3 p. 329 s. ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_373/2011 du 7 septembre 2011 consid. 4.2 ; ACEDH Kemp et autres c. Luxembourg du 24 avril 2008, req. 17140/05, § 47 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 3^{ème} éd., 2013, n. 1217 p. 566). Elles permettent ainsi à l'autorité saisie d'un recours de refuser d'entrer en matière sur celui-ci, lorsqu'il ne satisfait pas aux exigences formelles posées (arrêt du Tribunal fédéral 2C_373/2011 précité consid. 4.2). Par ailleurs, lorsqu'il n'y a pas de décision attaquable au fond, le recours est irrecevable (arrêt du Tribunal fédéral 5A_124/2016 du 17 août 2016 consid. 3.3). b. En l'espèce, la CREMEF a refusé d'entrer en matière sur l'opposition du recourant en considérant qu'une condition de recevabilité faisait défaut. Il n'apparaît pas, dans ces circonstances de prononcé d'une décision d'irrecevabilité, que l'administration des preuves requises par le recourant, qui

concernaient le fond du litige, s'imposait. En outre, la CREMEF n'était pas tenue de transmettre l'opposition dont elle était saisie à une autre autorité. Il revenait au recourant de s'adresser au Conseil d'État pour exiger une décision qu'il pouvait, le cas échéant, déférer devant la chambre de céans. Ainsi, le grief du recourant sera écarté. 6) L'objet du litige porte sur l'irrecevabilité de l'opposition du recourant prononcée par la CREMEF aux motifs de l'absence de sa qualité pour former opposition et du défaut d'une décision soumise à une telle procédure. a) Lorsqu'une décision porte sur l'irrecevabilité d'une demande, le recours contre celle-ci ne peut porter que sur le bien-fondé de cette irrecevabilité (voir notamment dans le cas d'une demande de réexamen, ATF 113 Ia 146 consid. 3c p. 153 ss = JdT 1989 I 209 ss ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_132/2015 du 20 février 2015 consid. 2.1 et 2C_1141/2013 du 11 décembre 2013 consid. 4 ; ATA/281/2015 du 17 mars 2015 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., n. 2.2.4.7 ss p. 264 ss). b) En l'espèce, l'objet du litige étant circonscrit au refus de la CREMEF d'entrer en matière sur l'opposition du recourant du 2 mai 2014 à la suite de la décision du Conseil d'État du 5 septembre 2012, son argumentation portant sur la procédure d'évaluation de la fonction en cause s'avère sans pertinence pour l'examen du présent recours. 7) a) À teneur de l'art. 4 al. 1 LTrait, le Conseil d'État établit et tient à jour le règlement et le tableau de classement des fonctions permettant de fixer la rémunération de chaque membre du personnel en conformité de l'échelle des traitements. Les règlements et tableaux de classement des fonctions, établis et tenus à jour par d'autres autorités ou organes de nomination dans le cadre de leurs compétences respectives, sont soumis à l'approbation du Conseil d'État (art. 4 al. 3 LTrait). Aux termes de l'art. 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 (RTrait - B 5 15.01), la classe prévue pour la fonction est déterminée par le résultat de l'évaluation des fonctions. La liste des fonctions, mise à jour et approuvée par le Conseil d'État, est à disposition à l'office du personnel de l'État. b) Il ressort des textes légaux précités que l'autorité compétente pour établir et tenir à jour le classement des fonctions est le Conseil d'État. Le service d'évaluation des fonctions de l'OPE n'a pas autorité à décider de la collocation d'une fonction dans une classe déterminée. Ce service émet une proposition qui est soumise à validation et à ratification par le Conseil d'État (ATA/179/2009 du 7 avril 2009). 8) a) Le Conseil d'État a, dans le RComEF, institué une commission de réexamen des décisions relatives à l'évaluation des fonctions (rangement, cotation, classification ; art. 1 al. 1 RComEF). b) Sont susceptibles d'opposition toutes les décisions relatives à l'évaluation des fonctions mentionnées à l'article 1 à l'exclusion des décisions prises lors de l'engagement (art. 4 RComEF). Peuvent faire opposition, dans un délai de trente jours dès réception de la décision, les membres du personnel de l'État et des établissements publics médicaux intéressés à titre individuel ou collectif pour la fonction qui les concerne ainsi que le département, l'établissement concerné ou le Grand Conseil, ce dernier étant représenté par son bureau (art. 5 et 6 RComEF). c) Après avoir vérifié la procédure et l'objectivité de l'analyse effectuée par l'office du personnel, la commission se prononce sur la décision contestée en formulant une proposition au Conseil d'État (art. 11 al. 1 RComEF). Le Conseil d'État statue en dernier ressort et communique sa décision à l'intéressé (art. 11 al. 4 RComEF ; ATA/179/2009 précité). La décision du Conseil d'État peut, le cas échéant, être portée devant la chambre de céans par voie de recours (arrêt du Tribunal fédéral 8C_453/2009 du 7 avril 2010 consid. 2.3 ; ATA/18/2012 du 10 janvier 2012 ; David HOFMANN, L'engagement et la gestion du personnel, in Thierry TANQUEREL/François

BELLANGER [éd.], Les réformes de la fonction publique, 2012, note 217 p. 135). d. Selon le mémento des instructions de l'office du personnel de l'État (ci-après : MIOPE), dans le cadre d'une demande d'évaluation, lorsque le département est d'accord avec la proposition de l'OPE, celle-ci devient dès lors une décision de l'office du personnel. Si le département n'est pas d'accord avec la proposition, il adresse à l'office du personnel de l'État, service d'évaluation des fonctions, une lettre dûment motivée. La décision de l'office du personnel peut faire l'objet par la suite d'une opposition auprès de la CREMEF. En cas de déclaration de non-opposition, l'OPE établit sans délai, un plumitif à l'intention du Conseil d'État pour ratification au moyen d'un extrait de procès-verbal de séance. En l'absence de la déclaration de non-opposition, l'OPE attend l'échéance du délai d'opposition de trente jours pour donner la suite qui convient (fiche n° 02.01.01 du 1^{er} février 2000, mise à jour le 15 juillet 2003 - <http://ge.ch/etat-employeur/directives-miope/02-remuneration/01-evaluation-fonctions/020101-evaluation-ou-revision-de-classification-de-fonction>, consulté le 19 septembre 2016). Les décisions du service d'évaluation des fonctions sont soumises à la validation tant des personnes intéressées que du Conseil d'État (Réponse du Conseil d'État à l'interpellation urgente écrite IUE 144-A « Que deviennent les rapports du service d'évaluation des fonctions ? » qui lui a été transmise par le Grand Conseil le 21 octobre 2004). 9) En l'espèce, l'évaluation contestée s'inscrit dans le cadre de la création d'une nouvelle fonction d'officier de police de service faisant suite à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale suisse, le 1^{er} janvier 2011, et de modifications législatives cantonales. Le processus d'évaluation de la fonction en cause a été engagé dès décembre 2011, suite à la décision du Conseil d'État d'autoriser la création de celle-ci en octobre 2011. Il s'est poursuivi avec le dépôt d'un projet de cahier des charges et du formulaire d'évaluation par le DSE auprès de l'OPE en avril 2012. Le 8 mai 2012, cet office a proposé la dénomination, le profil, la pondération et la classification de la fonction de chef-cheffe des OPS – profil : LELAL ; 237 points – classe maximum 26. La cheffe de la police a, le 1^{er} juin 2012, préavisé favorablement cette proposition, le DSE a donné son accord le 4 juin 2012. La proposition de l'OPE est alors devenue une décision. Le Conseil d'État a, le 5 septembre 2012, ratifié la décision de l'OPE. L'intéressé a pris connaissance des résultats de l'évaluation lors d'une séance tenue le 10 avril 2013 par le DSE. Conformément à la procédure mise en place par le RComEF, la décision du Conseil d'État du 5 septembre 2012, dont l'existence n'est pas contestée et le contenu connu, ne pouvait pas faire l'objet d'une opposition auprès de la CREMEF, mais, le cas échéant, d'un recours auprès de la chambre de céans. Le recourant n'avait toutefois pas à l'époque la qualité pour recourir, n'ayant pas encore été nommé à la fonction querellée. Dans ces circonstances, la décision de la CREMEF du 18 janvier 2016, niant au recourant la qualité de former opposition contre la décision du Conseil d'État du 5 septembre 2012 de ratification de celle de l'OPE du 8 mai 2012 dans le cadre d'une évaluation de la nouvelle fonction de chef-cheffe des OPS, est conforme au droit. Par ailleurs, la décision précitée du Conseil d'État ne pouvait pas faire l'objet d'une opposition, à ce stade de la procédure dans les circonstances de la création d'une nouvelle fonction, le RComEF ne prévoyant pas une telle possibilité dans ce cas. Le grief du recourant doit dès lors être écarté. 10) Ce qui précède conduit au rejet du recours. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 LPA). Il ne sera alloué aucune indemnité de procédure. * * * * *