

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1729/2024-FPUBL

ATA/9/2025

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 7 janvier 2025**

dans la cause

**A**\_\_\_\_\_

représentée par Me Thierry STICHER, avocat

**recourante**

contre

**DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE**

**intimé**

---

### EN FAIT

- A.** **a.** Dès le 1<sup>er</sup> septembre 2017, A\_\_\_\_\_ a été engagée en qualité d'auxiliaire chargée d'information et de communication 1 au service de presse et des relations publiques de la police (ci-après : SCRP). L'activité était colloquée en classe 18 de l'échelle des traitements.
- b.** Le 15 mai 2018, son engagement a été prolongé pour une durée maximale de douze mois, toujours en qualité d'auxiliaire en classe 18.
- c.** Elle a été nommée fonctionnaire dès le 1<sup>er</sup> avril 2021 en classe 18.
- d.** L'entretien d'évaluation et de développement du personnel (ci-après EEDP) du 24 novembre 2021 était positif.
- e.** Faisant suite à une postulation de la fonctionnaire faite le 17 janvier 2022, elle a été promue à la fonction de chargée d'information et de communication 2 au corps de police CPOL – SCRP, activité colloquée en classe 20/04 dès le 1<sup>er</sup> mai 2022. Cette fonction contient également des activités d'encadrement d'une équipe.
- La décision remise en mains propres et datée du 17 juin 2022, indiquait : « au terme d'une période d'essai de 24 mois, et pour autant que vos prestations soient satisfaisantes, vous serez confirmée dans votre nouvelle fonction. Dans le cas contraire, ou si vous renoncez à cette affectation avant le terme de la période d'essai, vous seriez alors transférée dans une fonction compatible avec vos aptitudes et votre traitement serait fixé selon la classe correspondante à votre nouvel emploi. Vous conserveriez toutefois le salaire acquis avant la promotion, sous réserve de l'article 9 » du règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État et des établissements hospitaliers du 17 octobre 1979 (RTrait - B 5 15.01).
- f.** Depuis le 13 février 2023, elle a été en arrêt maladie à 100% avec une interruption à 50% du 27 février au 31 mai 2023.
- g.** En avril et mai 2023, la cheffe de gestion des ressources humaines (ci-après : RH) a reçu les quatre membres présents de l'équipe du SCRP à la demande de la commandante de la police qui avait reçu leurs doléances. A\_\_\_\_\_ ayant également exprimé des doléances sur les membres de son équipe et plus spécifiquement de l'une de celle-ci, a aussi été reçue en entretien. Elle estimait avoir été trahie par ses subordonnés alors qu'elle était vulnérable en raison de l'état de santé (arrêt cardiaque et coma) de son partenaire, également membre de l'équipe du SCRP. Elle a refusé le processus de médiation.
- h.** Les 11 janvier et 29 février 2024, le service RH de la police (ci-après : le service RH) a suggéré à A\_\_\_\_\_ de déposer auprès de l'assurance-invalidité une demande de prestations. Faute de demande de sa part, le service déposerait lui-même une demande de détection précoce et adresserait au service de santé du personnel de l'État (ci-après : SPE) une demande d'évaluation médicale.

Le 29 février 2024, le service RH a adressé au SPE une demande d'évaluation médicale pour poser un pronostic de reprise du travail. La demande faisait suite à une problématique de santé privée. Le lien avec le cadre professionnel n'était pas certain.

**i.** Le 3 avril 2024, la cheffe du service RH a annoncé à A\_\_\_\_\_ la non-confirmation à la fonction de chargée d'information et communication 2 dès lors que, compte tenu de la durée de son absence pour raison de maladie, il n'avait pas été possible de procéder à l'évaluation des prestations au terme de la période d'essai de 24 mois conformément à l'art. 8 al. 1 et 2 RTrait. Elle avait alors atteint plus de 420 jours d'absence sur une période de 36 mois et ne pouvait par conséquent être confirmée dans sa fonction. Elle retrouverait la fonction occupée précédemment et qui était située en classe 18 dès le 1<sup>er</sup> mai 2024. Un délai de 10 jours était fixé pour déposer des observations.

**j.** Le 10 avril 2024, A\_\_\_\_\_ a déposé des observations, s'opposant à la décision de non-confirmation.

Elle avait donné entière satisfaction jusqu'à l'arrêt cardiaque de son compagnon en janvier 2023. Elle avait ensuite tout fait pour mener de front ses obligations familiales et professionnelles. Ses médecins lui avaient finalement ordonné un arrêt à 50%. Une collègue, B\_\_\_\_\_, avait été nommée durant son incapacité de travail et avait rapidement adopté à son égard une attitude revendicatrice et d'affrontement, assimilable à du *mobbing*. Elle s'en était plaint à la commandante de la police au début de l'année 2023. Malgré une relance, son employeur n'avait pris aucune mesure. Face à ces conditions de travail, une incapacité de travail complète avait été constatée par ses médecins, qui estimaient que l'ambiance de travail toxique en était la cause, laquelle perdurait encore. Elle contestait que l'évaluation de ses prestations ne fût pas possible, dans la mesure où la qualité de son travail avait toujours été reconnue. Il n'était pas admissible d'introduire de nouvelles obligations pour les fonctionnaires, en l'occurrence une période probatoire après une nomination, par voie réglementaire. Le principe de la bonne foi n'avait pas été respecté.

**k.** Par décision du 25 avril 2024, déclarée exécutoire nonobstant recours vu l'intérêt public prépondérant à son exécution immédiate, la Conseillère d'État en charge du département des institutions et du numérique (ci-après : le département) a confirmé à A\_\_\_\_\_ sa non-promotion.

Ses prestations n'avaient pu être évaluées. En avril 2023, des démarches avaient été entreprises pour pacifier la situation. Son absence pour motif de santé avait rendu impossible la mise en œuvre de la restructuration prévue, laquelle supposait de déplacer un membre du personnel, ce qui aurait considérablement affaibli l'effectif au vu des circonstances.

**B. a.** Par acte remis à la poste le 22 mai 2024, A\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre

cette décision, concluant à son annulation et à ce qu'il soit dit qu'elle était maintenue à son poste et sa classe de traitement selon la promotion du 17 juin 2022. Préalablement, l'effet suspensif devait être restitué au recours.

La décision violait le principe de la légalité. Elle était injuste et arbitraire. L'administration avait agi contrairement au principe de la bonne foi. Le département fondait la période probatoire sur un règlement, alors qu'une loi formelle était nécessaire. La restructuration du service promise par le département ne s'était pas concrétisée. De ce fait, son degré d'incapacité s'était péjoré, passant de 50 à 100%.

Il n'existait aucun motif objectif justifiant le retrait de l'effet suspensif. L'absence d'effet suspensif aurait pour effet que son poste soit mis au concours et repris par une autre personne, ce qui porterait atteinte à ses droits.

**b.** Par décision du 26 juin 2024, la chambre administrative a refusé la restitution de l'effet suspensif.

**c.** Le 26 juillet 2024, le département a conclu à l'irrecevabilité du recours en tant qu'il portait sur la légalité du temps d'essai prévu en cas de promotion et à son rejet dans la mesure où il était recevable.

La décision de promotion dans la nouvelle fonction précisait expressément le temps d'essai de 24 mois. La recourante n'avait pas contesté cette décision et était forclosée.

Le principe de la légalité était respecté par la délégation de la loi applicable aux fonctionnaires et la décision était conforme au RTrait et aux directives en la matière (ci-après : MIOPE) adoptées par l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE) ainsi qu'à la jurisprudence.

Le principe de la bonne foi n'avait pas été violé. La commandante de la police ne lui avait pas donné de garantie absolue en avril 2023 que la création de l'entité prévention serait effectivement réalisée le 1<sup>er</sup> juin 2023, compte tenu des circonstances imprévues pouvant toujours interférer dans ce genre de processus.

Même si elle avait reçu de nombreux commentaires positifs relatifs à son travail, elle devait encore faire ses preuves et démontrer qu'elle remplissait aussi les exigences du poste dans ses nouvelles compétences d'encadrement et de conduite d'une équipe. Or, moins d'une année après sa promotion, soit dès le 13 février 2023, elle avait été en arrêt de travail, d'abord partiel puis complet durant plus de 11 mois. De plus, la relation de confiance entre les membres du personnel et elle s'était trouvée si détériorée qu'une poursuite de leur collaboration semblait compromise, comme l'avis du SPE du 12 juin 2024 l'avait confirmé par la suite. Il n'avait pas pu être constaté pendant la période d'essai qu'elle remplissait effectivement toutes les exigences de son nouveau poste et les conditions d'une confirmation n'étaient pas réunies. Aucun comportement contradictoire ne pouvait être retenu.

**d.** Le 28 août 2024, la recourante a répliqué.

Elle sollicitait l'audition de la commandante de la police pour prouver que celle-ci l'avait assurée de son soutien et lui demandait d'être patiente jusqu'à la date de la réorganisation prévue pour le 1<sup>er</sup> juin 2023. Elle travaillait en étroite collaboration avec la commandante, la voyait tous les matins lors du rapport et l'accompagnait à différents événements. La commandante lui avait dit que faute de temps son évaluation était repoussée mais qu'il était clair que l'ensemble des objectifs était rempli. C'est pourquoi elle n'avait pas jugé utile de s'adresser au groupe de confiance ou d'entreprendre d'autres démarches de cette nature. Lorsqu'elle avait compris qu'B\_\_\_\_\_ ne serait finalement pas déplacée, cela avait eu des répercussions psychiques telles que son médecin avait considéré que son incapacité de travail était désormais complète.

Avant une récente jurisprudence, le recours contre la décision de promotion n'était pas admis. La promotion ne mentionnait pas qu'il s'agissait d'une décision. Le moyen pris de la violation du principe de la légalité était ainsi recevable.

Il n'existait aucune base légale suffisante au temps d'essai applicable à une nouvelle fonction tel qu'il découlait de l'art. 8 RTrait.

La décision semblait motivée par l'impossibilité de procéder à une évaluation en raison de l'absence liée à sa santé, ce qui n'était pas conforme à la réalité. Si l'EEDP relatif au temps d'essai n'avait pas eu lieu, c'était en raison de l'indisponibilité de la commandante de la police.

S'il fallait appliquer l'art. 8 RTrait, il faudrait constater qu'il ne prévoyait aucune condition ou exigence relatif à la confirmation ou non à l'issue de la période d'essai, la confirmation apparaissant comme la règle. En particulier, il n'était pas exigé qu'une évaluation soit menée avant la confirmation.

Elle offrait de prouver par l'audition de la commandante de la police que c'était en raison de sa maladie aggravée par l'absence de protection de sa personnalité, en partie imputable à l'autorité intimée, que l'évaluation formelle ne pouvait être menée.

e. Le 29 août 2024, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

## **EN DROIT**

1. La chambre de céans examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATA/925/2024 du 6 août 2024 consid. 1 ; ATA/602/2024 du 14 mai 2024 consid. 1).

**1.1** La décision litigieuse a pour objet la non-confirmation d'une promotion d'un fonctionnaire. La chambre de céans a déjà été amenée à juger que ces litiges n'entraient pas dans l'exclusion d'applicabilité de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) prévue à l'art. 2 let. d LPA qui soustrait l'application de cette loi aux procédures de promotions de la fonction publique. La contestation de non-confirmation de la promotion était une

contestation juridique qui devait bénéficier de la garantie de l'accès au juge en vertu des art. 29a 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 ; ATA/1167/2023 du 31 octobre 2023).

**1.2** Interjeté, pour le surplus, en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est donc recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA).

- 2.** La recourante requiert l'audition de la commandante de la police. Cette dernière pourrait attester que son travail avait donné satisfaction, du fait que l'ensemble des objectifs étaient remplis et que le problème rencontré avec sa collègue devait être réglé par une réorganisation prévue.

**2.1** Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b). Ce droit ne s'étend qu'aux éléments pertinents pour l'issue du litige et n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, si elle acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.). En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

**2.2** En l'espèce, les faits que la recourante entend prouver par l'audition requise ne sont pas nécessaires à la solution au litige, comme cela sera vu ci-dessous. La mesure demandée ne sera donc pas ordonnée.

- 3.** Dans un premier grief, la recourante soutient que l'application à sa promotion d'un temps d'essai, qui fonde la décision de non-confirmation, est dépourvue d'une base légale suffisante.

**3.1** L'autorité intimée estime ce grief tardif, parce que la décision fixant le temps d'essai à 24 mois, soit la décision de promotion du 17 juin 2022, n'avait pas été contestée, elle était entrée en force.

La qualification de la promotion et les conséquences de l'absence de contestation de la part de la recourante souffriront de rester ouvertes, le grief devant être de toute façon écarté pour les raisons qui suivent.

**3.2** 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 (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1). Le principe de la séparation des pouvoirs impose en particulier le respect des compétences établies par la Constitution et vise à empêcher un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. Il interdit ainsi au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, notamment des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations,

même si ces règles sont conformes au but de la loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 147 V 328 consid. 4.2 ; 142 I 26 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_38/2021 du 3 mars 2021 consid. 3.2.1).

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 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_660/2021 du 28 juin 2022 consid. 5.2).

**3.3** 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).

Le Conseil d'État, qui exerce le pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE), peut adopter des normes d'exécution, soit des normes secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire (art. 109 al. 4 Cst-GE). En revanche, pour que le Conseil d'État puisse édicter des normes de substitution, ou normes primaires, il faut qu'une clause de délégation législative l'y habilite, pour autant que la constitution cantonale ne l'interdise pas dans le domaine considéré et que la délégation figure dans une loi au sens formel, se limite à une matière déterminée et indique le contenu essentiel de la réglementation si elle touche les droits et obligations des particuliers (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; ACST/17/2023 du 26 avril 2023 consid. 5.2.2 et l'arrêt cité). L'art. 33 al. 1 LPAC reprend cette règle en prévoyant que le Conseil d'État prend, par voie de règlements, les dispositions d'exécution de ladite loi. Pour le surplus, c'est à la lumière des principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité réglementaire du Conseil d'État. C'est ainsi, notamment, que les règlements d'exécution doivent 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 ; 130 I 140 consid. 5.1 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2).

**3.4** 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 manœuvre 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).

S'agissant de la fonction publique, 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 (arrêts du Tribunal fédéral 8C\_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2 ; 1C\_251/2014 consid. 2.6 et les références citées ; ACST/31/2020 du 2 octobre 2020 consid. 8c ; ATA/1684/2019 précité consid. 9b).

**3.5** De manière générale, la jurisprudence reconnaît à l'administration une grande latitude pour s'organiser et un large pouvoir d'appréciation. Celle-ci dispose ainsi 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 ; François BELLANGER, Contentieux communal genevois, in *L'avenir juridique des communes*, 2007, p. 149). 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 (ATA/429/2020 précité consid. 8c).

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 (ATA/429/2020 précité consid. 8c ; ATA/1737/2019 précité consid. 6c).

L'exercice d'un contrôle judiciaire dans ce cadre-là garde ainsi tout son sens, même si le juge administratif doit alors observer une très grande retenue dans l'examen de la manière dont l'administration a exercé ses prérogatives. 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/429/2020 précité consid. 8c ; ATA/1737/2019 précité consid. 6c).

**3.6** 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 comme fonctionnaire le membre du personnel régulier nommé pour une durée indéterminée après avoir accompli comme employé une période probatoire.



Le 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 (RPAC - B 5 05.01) prévoit que peut être nommé fonctionnaire, tout membre du personnel régulier qui a, en règle générale, occupé un emploi au sein de l'administration cantonale durant deux ans et a accompli à satisfaction les tâches qui lui incombent à ce titre (art. 45 al. 1 let. a RPAC).

**3.7** 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) prévoit que les promotions, soit les mutations à une nouvelle fonction de classe supérieure à celle exercée jusqu'alors, se font compte tenu des exigences de la nouvelle fonction et de son rang hiérarchique, et selon le RTrait (art. 13 LTrait). L'art. 43 LTrait prévoit que le Conseil d'État prend, par voie de règlements, les dispositions d'exécution de la loi.

**3.8** L'art. 8 al. 1 RTrait prévoit que la promotion d'un titulaire à un nouveau poste est faite à titre d'essai pour une période de 12 à 24 mois. À la fin de cette période, le titulaire est confirmé dans son nouveau poste et son traitement est situé dans la classe de la fonction (art. 8 al. 2 RTrait). Au cours de cette période, chaque partie peut renoncer à cette nouvelle affectation. Dans ce cas, le titulaire est transféré dans une fonction compatible avec ses aptitudes et son traitement est fixé selon la classe correspondant à son nouvel emploi. Le titulaire conserve toutefois le salaire acquis avant l'affectation au poste supérieur, sous réserve des dispositions sur le changement de fonction avec rétrogradation (art. 8 al. 3 RTrait). La promotion donne lieu immédiatement à l'octroi d'une augmentation extraordinaire de traitement selon des modalités qui dépendent de la différence de classe de traitement entre les fonctions (art. 8 al. 4 RTrait).

**3.9** L'OPE a édicté un corpus de directives, intitulé MIOPE, passant en revue et explicitant l'ensemble des règles relatives aux rapports de service des collaborateurs de l'État. Selon la fiche 02.02.01 du MIOPE, en règle générale la période d'essai de promotion est fixée à 12 mois pour les classes de 11 à 17 et à 24 mois pour les classes 18 et plus. La fiche 04.02.07 du MIOPE rappelle la teneur de l'art. 8 al. 3 RTrait, soit le changement d'affectation avec rétrogradation suite à une non-confirmation de promotion, le salaire étant alors rétabli à la situation avant promotion, selon l'exemple donné.

L'OPE a également édicté un guide de l'EEDP (ci-après : guide EEDP), lequel indique en p. 1 que celui-ci peut avoir lieu en tout temps, lorsque la situation l'exige, comme par exemple lors d'une promotion ou d'un redéploiement de carrière.

**3.10** Conformément à la jurisprudence, les dispositions du MIOPE ou d'autres directives ne constituent pas des règles de droit ; toutefois, du moment qu'elles tendent à une application uniforme et égale du droit, les tribunaux ne s'en écartent que dans la mesure où elles ne restitueraient pas le sens exact de la loi (ATF 133 II 305 consid. 8.1 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral

2C\_95/2011 du 11 octobre 2011 consid. 2.3 et les références citées ; ATA/1684/2019 du 19 novembre 2019 consid. 6g et les références citées).

**3.11** En l'espèce, il apparaît que la période probatoire en cas de promotion est fixée dans la réglementation applicable aux fonctionnaires, telle la recourante et qu'elle repose sur la notion même de promotion, définie dans la LTrait et la LPAC pour l'ensemble des fonctionnaires genevois et par les normes réglementaires et les directives qui permettent une application uniforme du droit. Il paraîtrait d'ailleurs incohérent que la réglementation ne prévoit pas un tel temps d'essai, la promotion étant similaire dans ses effets à un nouvel engagement dans une autre fonction (art. 13 al. 1 LTrait ; ATA/538/2014 du 17 juillet 2014 consid. 7).

Rien ne permet donc de retenir, comme le fait la recourante qui fait notamment fi du rapport de droit spécial existant entre elle et son employeur, qu'il n'existerait pas de base légale suffisante pour appliquer une période probatoire en cas de promotion. La chambre de céans ainsi que le Tribunal fédéral ont déjà confirmé des décisions faisant application des dispositions réglementaires sur la période probatoire en cas de promotion, confirmant ainsi leur légalité. Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a confirmé cette conclusion puisqu'il retient expressément que l'instauration d'une nouvelle période d'essai n'apparaît pas arbitraire, le contrat concerné portant sur une nouvelle fonction avec un nouveau cahier des charges (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_72/2024 du 18 avril 2024 consid. 3.2 ; ATA/429/2020 du 30 avril 2020, ATA/1737/2019 du 3 décembre 2019 et ATA/1411/2019 du 24 septembre 2019 confirmant des décisions de non-confirmation de promotions ; ATA/871/2014 du 11 novembre 2014 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 8C\_12/2015 ; ATA/538/2014 précité).

Le grief sera donc écarté.

- 4.** La recourante fait valoir qu'aucune condition ou exigence relative à la confirmation ou non à l'issue de la période d'essai n'est prévue dans la réglementation, la confirmation apparaissant comme la règle.

**4.1** Le RTrait prévoit qu'à la fin de la période d'essai fixée entre 12 et 24 mois, le titulaire est confirmé dans son nouveau poste et son traitement est situé dans la classe de la fonction (art. 8 al. 1 et 2 RTrait).

Même si cette formulation ne mentionne pas expressément la non-confirmation, elle ne peut qu'être impliquée – la formulation désignant la décision de confirmer ou non – vu la définition même d'une période d'essai. En outre, l'art. 8 al. 3 RTrait prévoit la possibilité de renoncer à l'affectation par les deux parties, avec la conséquence, en cas de changement de fonction avec rétrogradation, d'un retour dans la classe de fonction initiale suite à une non-confirmation (art. 8 al. 3 et 9 RTrait).

En outre, par définition, l'objectif du temps d'essai est de permettre aux parties de préparer l'établissement de rapports de travail destinés à durer, en leur donnant l'occasion d'éprouver leurs relations de confiance, de déterminer si elles se

conviennent mutuellement et de réfléchir avant de s'engager pour une plus longue période, selon la formulation retenue par le Tribunal fédéral (ATF 148 III 126 consid. 5.2.7).

Cette définition s'applique également au temps d'essai après promotion, notamment lorsque comme en l'espèce, la nouvelle affectation contient des fonctions de direction de personnel qui n'existaient pas dans l'ancienne fonction. La teneur de l'art. 8 al. 3 RTrait, qui prévoit que chaque partie peut renoncer à la nouvelle affectation, conforte d'ailleurs cette conclusion.

**4.2** La jurisprudence admet que durant la période probatoire, l'administration dispose d'un très large pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de la poursuite des rapports de service (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_310/2017 du 14 mai 2018 consid. 6.3), étant précisé que la décision attaquée ne peut être revue sous l'angle de son opportunité par l'autorité de recours (art. 61 LPA). L'administration reste néanmoins tenue au respect des principes et droits constitutionnels, notamment la légalité, la proportionnalité, l'interdiction de l'arbitraire et le droit d'être entendu (ATA/214/2013 du 9 avril 2013 ; ATA/50/2013 du 29 janvier 2013 et les références citées).

**4.3** En conséquence, il appert que rien ne soutient le raisonnement de la recourante puisque le dispositif prévu par la réglementation applicable prévoit la possibilité de ne pas confirmer la promotion pendant et à l'issue de la période d'essai fixée.

- 5.** La recourante invoque une violation du principe de la bonne foi. Alors qu'elle avait informé sa hiérarchie d'une situation conflictuelle avec une collègue et malgré des promesses qu'elle allègue avoir reçues de la commandante de la police que ce problème serait réglé par le biais d'une réorganisation du service, la réorganisation n'avait finalement pas eu lieu et son incapacité de travail avait dû être portée à 100% pour ce motif.

**5.1** Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_145/2019 du 3 juin 2020 consid. 6.3.2 ; (ATA/242/2023 du 14 mars 2023 consid. 6b ; ATA/182/2023 du 28 février 2023 consid. 7.2). De ce principe découle notamment le droit de toute personne à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 *in fine* Cst. et dont le Tribunal fédéral contrôle librement le respect (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_145/2019 du 3 juin 2020 consid. 6.3.2 ; ATA/182/2023 précité consid. 7.2).

**5.2** Ancré à l'art. 9 Cst., et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_596/2022 du 8 novembre 2022 consid. 8.1 ; ATA/175/2023 du 28 février 2023 consid. 4b ; Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, vol. 2, 2018, p. 642 n. 3454). En

particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_596/2022 du 8 novembre 2022 consid. 8.1 ; ATA/349/2023 du 4 avril 2023 consid. 3.2.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2<sup>e</sup> éd., 2018, p. 203 n. 568 ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 254 n. 716 et 717 et p. 256 n. 726).

**5.3** Il convient de rappeler que l'examen de la chambre administrative intervient dans le cadre de la non-confirmation de la promotion de la recourante. Or, cette dernière n'avait pas de droit à voir sa promotion confirmée et une telle confirmation – ou non-confirmation – relève de la large liberté d'appréciation de l'autorité intimée ainsi que, en grande partie, de l'opportunité, que la chambre de céans ne revoit pas (art. 61 al. 2 LPA ; ATA/1167/2023 précité consid. 4.2).

**5.4** En l'espèce, les problèmes rencontrés par la recourante avec les membres de l'équipe du SCRP, qu'elle ne conteste pas, ont donné lieu à des doléances de tous les membres et à une tentative de médiation amorcée par la cheffe de gestion RH laquelle a entendu au préalable les membres de l'équipe ainsi que la recourante en mai 2023. Suite au refus de la recourante de poursuivre la procédure de médiation et à l'abandon de la réorganisation du service annoncée, l'intéressée estime que son degré d'incapacité de travail a été péjoré, rendant impossible un retour dans un environnement toxique. Pour cette raison, elle n'avait pas pu effectuer son temps d'essai et cela ne pouvait être retenu contre elle, son employeur ayant violé son obligation de protéger sa personnalité.

Même si les faits sur lesquels se fonde le raisonnement de la recourante étaient établis, ce qui n'est pas le cas, celui-ci ne pourrait être suivi. En effet, son analyse omet le fait que les modalités de la protection de la personnalité des membres du personnel, notamment en matière de harcèlement psychologique, sont prévues dans un règlement *ad hoc* (règlement relatif à la protection de la personnalité à l'État de Genève du 12 décembre 2012 - RPPers - B 5 05.10). Celui-ci contient notamment des mesures pour prévenir, constater et faire cesser toute atteinte à la personnalité, dont la médiation et la saisine du groupe de confiance par la personne victime de harcèlement (art. 2B al. 2 LPAC et 1 al. 2 RPPers).

Le processus initié par la hiérarchie, soit des entretiens avec toutes les personnes concernées et la mise en place d'un processus de médiation a été refusé par la recourante. Celle-ci n'a pas non plus saisi le groupe de confiance.

En conséquence, il ne peut être retenu que l'autorité intimée a, par son inaction, rendu impossible toute évaluation du temps d'essai après promotion de la recourante, comme elle le soutient.

Quant aux promesses qui lui auraient été faites par la commandante de la police de réorganiser le service afin de déplacer la subordonnée avec laquelle elle rencontrait des problèmes, même si elles étaient avérées, elles ne pouvaient être interprétées

que comme une piste envisagée par la hiérarchie pour régler les problèmes constatés dans le service et non comme un engagement ferme de sa part, compte tenu des circonstances. Notamment, l'arrêt de travail à 100% de la recourante dès le 1<sup>er</sup> juin 2023 et la durée de cet arrêt n'étaient pas connus, au moment où cette promesse aurait eu lieu, aux dires de la recourante.

En conséquence, même à suivre la recourante et à admettre que la qualité de son travail a été reconnue par la commandante de la police, aucun comportement contradictoire de l'autorité intimée, contraire à la bonne foi, ne peut être constaté. Il ne peut pas non plus être retenu que des garanties ou une assurance ferme de confirmation de sa promotion n'auraient été données vers la fin de la période d'essai de deux ans qui courait jusqu'au 30 avril 2024 et en l'absence de tout forme d'évaluation formelle de ses compétences. Ainsi, les compétences en matière d'encadrement d'une équipe, qui faisaient partie des nouvelles fonctions voire qui en constituaient l'essentiel, n'ont pas pu être évaluées, vu l'absence maladie de la recourante, même si ses compétences en matière de communication n'ont jamais été mises en cause et étaient très appréciées par sa hiérarchie, ce qui n'est pas contesté.

Au vu de ce qui précède, la non-confirmation de la promotion de la recourante demeure dans les limites du très large pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée et apparaît soutenable au regard du dossier, étant rappelé que la recourante n'avait pas de droit à la confirmation de sa promotion.

En tous points infondé, le recours doit être rejeté.

6. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

Compte tenu des conclusions du recours, la valeur litigieuse est supérieure à CHF 15'000.- (art. 112 al. 1 let. d de loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110).

\* \* \* \* \*

### **PAR CES MOTIFS**

### **LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

#### **à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 22 mai 2024 par A\_\_\_\_\_ contre la décision du département des institutions et du numérique du 25 avril 2024 ;

#### **au fond :**

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de A\_\_\_\_\_ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral suisse, av. du Tribunal-fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. La présente décision et les pièces en possession de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être jointes à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Thierry STICHER, avocat de la recourante, ainsi qu'au département des institutions et du numérique.

Siégeant : Eleanor McGREGOR, présidente, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

E. McGREGOR

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :