

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1433/2019-FPUBL

ATA/1523/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 15 octobre 2019

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Christian Dandrès, avocat

contre

OFFICE DU PERSONNEL DE L'ÉTAT

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ occupe un poste au sein des ressources humaines de la police genevoise depuis fin 2012.
- 2) Par courrier du 4 février 2017, M. A_____ a demandé à la direction des ressources humaines de la police de bien vouloir établir et valider un cahier des charges correspondant à sa fonction de « responsable de projets et processus ressources humaines ». Il faisait valoir qu'après son transfert dans ce service, une séance s'était tenue, le 15 janvier 2013, lors de laquelle étaient présents, notamment, le directeur RH de la police et le chef des services généraux au corps de police ; une première ébauche de ses futures tâches avait été esquissée et il avait été convenu que les contours des rôles et responsabilités de chaque collaborateur allaient être redessinés et qu'un nouveau cahier des charges lui serait proposé fin février 2013. Depuis lors, il avait occupé cette fonction mais n'avait toujours pas reçu le nouveau cahier des charges, malgré ses demandes répétées, notamment lors de son entretien d'évaluation de septembre 2013. Il fonctionnait ainsi depuis plusieurs années sans cahier des charges alors qu'il remplissait toutes les missions qui lui étaient attribuées par sa hiérarchie et qui étaient en lien avec la fonction occupée.
- 3) Par courrier du 7 juin 2017, le directeur des ressources humaines a répondu à M. A_____ qu'une démarche avait été activée auprès de l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE), avec le soutien des ressources humaines, dans le but de transmettre l'ensemble des cahiers des charges de la direction des ressources humaines de la police qui appelait une réévaluation, suite à sa réorganisation. L'OPE avait refusé d'entrer en matière « au vu de la mise en œuvre de SCORE dans les mois à venir » ; de ce fait, son cahier des charges serait évalué lors du déploiement de ce processus.
- 4) Par courrier du 19 mars 2018, M. A_____ a demandé à Monsieur B_____, d'entreprendre l'évaluation sollicitée. Il assumait les tâches découlant de la fonction de « responsable de projets et processus RH » depuis le mois de janvier 2013 sans que son cahier des charges ait été évalué par ledit office. Il avait attiré l'attention du directeur des RH de la police sur ce problème, en particulier le 14 février 2018, lors de l'évaluation périodique de ses prestations et il lui avait été indiqué que l'OPE refusait de procéder à cette démarche en invoquant le gel des réévaluations de fonction décidée par le Conseil d'État dans l'attente de l'examen du projet SCORE. Cette décision provisoire n'était plus de mise « comme l'a[vait] relevé la Cour de justice à plusieurs occasions » et la Feuille d'avis officielle de la République et Canton de Genève ne faisait pas état d'un nouvel arrêté qui aurait été récemment adopté par le Conseil d'État.

- 5) Par courrier du 13 juillet 2018, M. A_____ a relancé le directeur de l'OPE et sollicité une décision formelle susceptible de recours.
- 6) Par deux courriers des 20 juillet et 22 octobre 2018, l'OPE a fait savoir à M. A_____ qu'une suite serait donnée prochainement à sa demande.
- 7) Par courrier du 21 novembre 2018 adressé au « département de la sécurité, à l'att. de Monsieur C_____ », M. A_____ a mis en demeure ledit département de rendre une décision au sujet de la réévaluation de sa fonction ou, à défaut, de rendre une décision administrative susceptible de recours.
- 8) Par courrier du 4 février 2019, M. B_____ a répondu à M. A_____ qu'il n'était pas possible de donner une suite favorable à sa demande, dans la mesure où le Conseil d'État avait décidé, le 17 janvier 2018, de ne procéder à aucune réévaluation de fonction collective et sectorielle jusqu'à la mise en œuvre du projet de loi générale sur le traitement de la fonction publique, et « ainsi annulé et remplacé la décision du Conseil d'État du 7 décembre 2010 qui concernait les réévaluations de fonctions ». La fonction occupée par M. A_____ résultait d'une réorganisation du service RH de la police et ne pouvait être réévaluée individuellement ; en effet cette réorganisation requérait « une réévaluation sectorielle (plusieurs postes affectés à des fonctions différentes ou semblables dans une ou plusieurs entités) et également collective pour certaines d'entre elles, en raison de leur comparabilité à d'autres fonctions de la filière RH au sein des services des départements (...) ».
- 9) Le 9 avril 2019, M. A_____ a recouru à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) pour déni de justice. Il concluait à ce qu'il soit ordonné au Conseil d'État de procéder à la réévaluation sollicitée et, le cas échéant, de le mettre au bénéfice d'un traitement plus élevé correspondant aux tâches qu'il effectuait depuis le mois de janvier 2013. Il avait sollicité à diverses reprises, lors de nombreux entretiens ainsi que par courriers, l'obtention d'un cahier des charges conforme à la fonction qu'il occupait réellement, soit celle de responsable de projet et processus ressources humaines ; n'ayant jamais obtenu de réponse, les faits de la cause étaient caractéristiques d'un déni de justice. Enfin, dans son dernier courrier, l'OPE faisait référence à une décision non publiée et contraire au droit du Conseil d'État, ce dernier n'étant pas autorisé à bloquer l'accès au processus d'évaluation au motif qu'il envisageait de proposer la modification du système d'évaluation des fonctions (projet SCORE).
- 10) Par réponse du 5 juin 2019, l'OPE a conclu, principalement, à l'irrecevabilité du recours et, subsidiairement, à ce qu'il soit ordonné au Conseil d'État de « statuer par voie de décision sur la demande du recourant de réévaluer sa fonction », de le débouter de toute autre conclusion et de mettre les frais à sa charge.

L'OPE a repris l'argumentation mentionnée dans son courrier du 4 février 2019 et ajouté que le Conseil d'État avait décidé de ne procéder à aucune réévaluation de fonction collective et sectorielle jusqu'à la mise en œuvre du projet de loi générale sur le traitement de la fonction publique par décision du 17 janvier 2018 renouvelée le 8 mai 2019.

L'existence d'un déni de justice était contestée. Seul le Conseil d'État était compétent pour refuser une demande de réévaluation d'une fonction. Ainsi, l'OPE n'était pas tenu de rendre une décision et il appartenait donc au recourant de s'adresser au Conseil d'État pour demander une décision sujette à recours.

- 11) Le 18 juillet 2019, le recourant a précisé qu'il s'était adressé à l'OPE pour deux motifs : d'une part, dans le courrier au directeur des ressources humaines, il était fait état du fait que c'était l'OPE qui refusait d'entrer en matière sur sa demande d'évaluation ; d'autre part, les demandes de réévaluation de fonction étaient adressées à l'OPE qui était chargé de procéder à l'étude de ce type de demande. De plus, si l'OPE s'estimait incompétent pour statuer, il lui incombait, en vertu de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), de transférer cette demande au Conseil d'État. Ce dernier invoquait l'extrait du procès-verbal de sa séance du 8 mai 2019, dans lequel il était mentionné que l'entrée en vigueur du projet SCORE devrait avoir lieu au 1^{er} janvier 2021. Toutefois, l'issue des débats parlementaires était incertaine et la possibilité d'un référendum existait, raisons pour lesquelles les réévaluations ne pouvaient être refusées au motif d'un « changement imminent » de système.
12. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Le recours a été déposé pour déni de justice, l'OPE ayant refusé de rendre une décision sur requête du recourant.
 - a. La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Elle examine d'office sa compétence, qui est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 et 2 LPA).
 - b. Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA). Dans un tel cas, une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié, si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (art. 62 al. 6 LPA).

c. Sauf exceptions prévues par la loi ou lorsque le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ), elle statue sur les recours formés contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. d et 57 LPA (art. 132 al. 2 LOJ).

d. En cas de recours pour déni de justice ou retard injustifié, les conclusions ne peuvent tendre qu'à contraindre l'autorité à statuer et la juridiction qui admet alors un tel recours renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives (art. 69 al. 4 LPA ; ATA/1337/2015 du 15 décembre 2015).

En l'espèce, interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 132 LOJ ; art. 62 al. 1 let. a LPA).

2) Il convient encore d'examiner la qualité pour recourir du recourant.

a. Aux termes de l'art. 60 al. 1 let. b LPA, ont qualité pour recourir toutes les personnes qui sont touchées directement par une décision et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

b. Selon la jurisprudence, le recourant doit avoir un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2).

c. Tel est bien le cas en l'espèce, le recourant ayant un intérêt à ce que l'autorité se prononce sur sa demande de réévaluation, laquelle pourrait mener, en cas d'acceptation, à une augmentation de son traitement.

3) L'objet du litige consiste à déterminer si c'est de manière conforme au droit que l'OPE a refusé d'entrer en matière sur la demande de réévaluation de fonction du recourant.

a. Une autorité qui n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit, commet un déni de justice formel. Il en va de même pour l'autorité qui refuse expressément de statuer, alors qu'elle en a l'obligation. Un tel déni constitue une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. (ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 134 I 6 consid. 2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2D_59/2013 du 4 juillet 2014 consid. 2.1 ; 2C_409/2013 du 27 mai 2013 consid. 5.1 ; 5A_279/2010 du 24 juin 2010 consid. 3.3 ; ATA/918/2016 du 1^{er} novembre 2016 consid. 4b).

b. Pour déterminer si l'OPE a commis un déni de justice, il convient préalablement d'examiner s'il avait l'obligation de rendre une décision (ATA/1337/2015 du 15 décembre 2015 consid. 2 ; ATA/1186/2015 du 3 novembre 2015 consid. 2 ; ATA/768/2014 du 30 septembre 2014 ;

ATA/787/2012 du 20 novembre 2012), cette question étant dépendante de l'examen du fond du litige.

- 4) a. À teneur de l'art. 4 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 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15), 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 (al. 1). Dans ce classement, il doit être tenu compte du rang hiérarchique et des caractéristiques de chaque fonction en prenant en considération notamment l'étendue qualitative et quantitative des attributions dévolues et des obligations à assumer, les connaissances professionnelles et aptitudes requises, l'autonomie et les responsabilités, les exigences, inconvénients, difficultés et dangers que comporte l'exercice de la fonction (al. 2). 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 (al. 3).

Selon l'art. 5 LTrait, l'autorité ou l'organe de nomination, soit le Conseil d'État en l'espèce (art. 6 LTrait), fixe la rémunération des membres du personnel dans un acte d'engagement ou de nomination, en application de l'échelle des traitements, du tableau de classement des fonctions et des principes posés à l'art. 11 LTrait relatif au traitement initial.

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'OPE.

b. La chambre de céans a eu à connaître de litiges concernant des employés de l'État de Genève qui souhaitaient que leurs fonctions soient évaluées (ATA/850/2016 du 11 octobre 2016 ; ATA/117/2016 du 9 février 2016 ; ATA/722/2015 du 14 juillet 2015 notamment). Dans ces cas, la procédure prévue par les dispositions légales précitées et le MIOPE a été enclenchée, et une décision du Conseil d'État a été prise quant au bien-fondé ou non de leurs demandes respectives.

- 5) En l'espèce, conformément aux dispositions précitées et à la jurisprudence, seul le Conseil d'État était compétent pour se prononcer sur la requête en réévaluation de fonction du recourant. L'OPE n'était donc pas tenu de rendre une décision. En conséquence le recours doit être déclaré irrecevable.

Toutefois, l'OPE, qui a été saisi de la demande du recourant, aurait dû la transmettre au Conseil d'État sur la base de l'art. 11 al. 3 LPA qui impose à l'autorité qui décline sa compétence de transmettre d'office l'affaire à l'autorité compétente et d'en aviser les parties.

Au vu de ce qui précède, le recours, interjeté directement auprès de la chambre administrative, sera déclaré irrecevable. Le dossier sera transmis au Conseil d'État pour raison de compétence (art. 64 al. 2 LPA).

- 6) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 9 avril 2019 par Monsieur A_____ ;

transmet le dossier au Conseil d'État, dans le sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), 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, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Christian Dandrès, avocat du recourant, ainsi qu'à l'office du personnel de l'État.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, MM. Pagan et Verniory, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :