

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C_757/2016

Arrêt du 12 décembre 2017

Ire Cour de droit social

Composition

MM. les Juges fédéraux Maillard, Président,
Wirthlin et Geiser Ch., Juge suppléant.

Greffier : M. Beauverd.

Participants à la procédure

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,

tous les cinq représentés par Me Daniel Kinzer, avocat,
recourants,

contre

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique (traitement; procédure d'instance précédente),

recours contre le jugement de la Chambre administrative de la Cour de justice de la
République et canton de Genève du 11 octobre 2016 (A/526/2016-FPUBL ATA/850/2016).

Faits :

A.

A.a. A. _____, B. _____, C. _____, et D. _____ occupent la fonction de
commissaire de police au service de l'Etat de Genève. A ce titre, ils sont colloqués en classe
27 de l'échelle des traitements du personnel de l'Etat. E. _____ a obtenu le rang de

commissaire, puis il a exercé la fonction F. _____ dès le 1^{er} mai 2008, avec collocation en classe 28 de l'échelle des traitements.

A.b. En 2011, le Conseil d'Etat a créé un centre unique des opérations et de la planification policière sous la conduite d'un seul chef. Les fonctions de commissaire et de responsable des commissaires devaient être supprimées au profit de celles d'officier de police de service (OPS) et de G. _____, les postes de commissaires étant cependant maintenus. Après décision de l'office du personnel de l'Etat (OPE), du 8 mai 2012, approuvée par le département de la sécurité et de l'économie (DSE), la fonction d'OPS a été colloquée en classe maximum 25 de l'échelle des traitements du personnel de l'Etat par le Conseil d'Etat, avec effet au 1^{er} octobre 2012. La fonction d'OPS servait de référence à celle de G. _____.

A.c. Par courrier du DSE du 30 octobre 2012, E. _____ a été informé qu'il occuperait dès le 1^{er} novembre suivant la fonction G. _____ en classe 26 maximum, son traitement annuel brut étant fixé et bloqué à 193'152 fr., montant correspondant à la classe 28, position 15, soit la position dont il bénéficiait à cette date. Par courriers individuels du DSE du 2 juillet 2013, B. _____ et A. _____ ont été informés qu'ils occupaient la fonction d'OPS à 100 % avec effet au 1^{er} avril 2013, leur traitement annuel brut étant fixé à 167'602 fr., montant correspondant à la classe 27, position 8. Le 2 juillet 2013 également, le DSE a adressé une lettre individuelle à C. _____ et à D. _____ pour les informer qu'ils occupaient la fonction d'OPS à 100 % avec effet au 1^{er} avril 2013, leur traitement annuel brut étant fixé à 175'244 fr., montant correspondant à la classe 27, position 10.

A.d. Ayant reçu communication de la décision de l'OPE du 8 mai 2012 au mois de février 2014, A. _____, B. _____, C. _____, D. _____ et E. _____ ont formé un recours devant la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Chambre administrative) en concluant à l'annulation des courriers du DSE à leur adresse du 2 juillet 2013, respectivement du 30 octobre 2012. Par décisions des 24 février et 22 avril 2015, la Chambre administrative a rayé ces causes du rôle.

A.e. Par écriture du 2 avril 2014, les prénommés ont fait opposition devant la Commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions (CREMEF) contre la classification, le 5 septembre 2012, de la fonction d'OPS par le Conseil d'Etat à la suite de l'évaluation par l'OPE du 8 mai précédent. Ils ont conclu à ce que la procédure soit préalablement suspendue jusqu'à ce que l'accès complet au dossier leur soit accordé ou jusqu'à la production par le DSE de documents qu'ils avaient énumérés dans leur mémoire. Ils se plaignaient de la violation de leur droit d'être entendu au motif qu'ils n'avaient pas pu se déterminer avant la prise de décision les concernant, ni consulter le dossier et ils soutenaient que la motivation de l'OPE était insuffisante. Sur le fond, ils concluaient à ce que la CREMEF propose au Conseil d'Etat de colloquer la fonction d'OPS au moins en classe 27 et à ce que le gouvernement annule sa décision précédente sur ce point et procède à la collocation susmentionnée. Par décision du 6 mai 2014, la CREMEF a suspendu la procédure.

Le 16 septembre 2014, la directrice des ressources humaines du DSE a tenu une séance avec les intéressés, lesquels ont été informés que le DSE envisageait d'affecter A. _____, B. _____, C. _____ et D. _____ à la fonction d'OPS et E. _____ à celle de G. _____. Pour les deux premiers nommés, cela impliquait un passage de la classe 27/9 à la classe 25. Etant donné leur nouvelle fonction, C. _____ et D. _____ passeraient de la classe 27/11 à la classe 25, mais leur traitement ne devait subir aucune diminution, par l'effet des droits acquis. Quant au traitement de E. _____, il devait passer de la classe 28/17 à la classe 26, mais comme pour les deux derniers nommés, le salaire de l'intéressé ne subirait aucune diminution.

Le conseiller d'Etat chef du DSE a rendu le 27 janvier 2015, pour chacun des intéressés, des décisions individuelles de changement de fonction avec des traitements correspondant à ce qui avait été envisagé par le DSE.

A._____, B._____, C._____, D._____ et E._____ ont recouru contre ces prononcés devant la Chambre administrative, laquelle a suspendu les procédures par décision du 10 mars 2015.

A.f. Le 25 février 2015, les prénommés ont sollicité de la CREMEF la reprise de la procédure concernant leurs oppositions du 2 avril 2014. Ils ont répété cette requête les 28 avril et 15 décembre 2015.

Par décision du 18 janvier 2016, la CREMEF a déclaré irrecevables lesdites oppositions. Elle a retenu que l'évaluation concernait une nouvelle fonction, à savoir celle d'OPS que le Conseil d'Etat avait créée le 5 septembre 2012 et que seul le DSE aurait pu alors contester cette évaluation. La CREMEF a constaté son incompetence pour réexaminer une décision du gouvernement cantonal, seuls les prononcés de l'OPE étant susceptibles d'être revus par elle.

B.

Par arrêt du 11 octobre 2016, la Chambre administrative a rejeté le recours formé par les intéressés contre la décision d'irrecevabilité de la CREMEF du 18 janvier 2016.

C.

A._____, B._____, C._____, D._____ et E._____ interjettent un recours en matière de droit public contre ce jugement dont ils demandent l'annulation. Ils concluent à ce qu'il soit ordonné à la CREMEF d'instruire leurs oppositions, subsidiairement ils demandent le renvoi de la cause à la cour cantonale, le tout sous suite de frais et dépens dans les procédures de recours cantonale et fédérale.

Agissant au nom du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, l'OPE conclut au rejet du recours sous suite de frais et dépens. La cour cantonale a renoncé à se déterminer.

D.

Par écriture du 1^{er} mars 2017, B._____ a déclaré retirer son recours.

Considérant en droit :

1.

1.1. Selon l'art. 83 let. g LTF, en matière de rapports de travail de droit public (lorsque, comme en l'espèce, la question de l'égalité des sexes n'est pas en cause), le recours en matière de droit public est irrecevable contre les décisions qui concernent une contestation non pécuniaire.

1.2. Le litige soumis à l'autorité précédente ne porte pas sur le versement d'une somme d'argent, mais sur les conditions salariales des rapports de service. Les conclusions des recourants poursuivent toutefois un but économique qui peut être apprécié en argent, de sorte qu'il y a lieu de considérer qu'il s'agit en l'espèce d'une contestation de nature pécuniaire. Il s'ensuit que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération.

1.3. Pour que le recours soit recevable, il faut encore, en principe, que la valeur litigieuse minimale de 15'000 fr. soit atteinte (art. 85 al. 1 let. b LTF). En cas de recours contre une décision finale - c'est-à-dire une décision qui met fin à la procédure (art. 90 LTF) - la valeur

litigieuse est déterminée par les conclusions restées litigieuses devant l'autorité précédente (art. 51 al. 1 let. a LTF). Si les conclusions ne tendent pas au paiement d'une somme d'argent déterminée, le Tribunal fédéral fixe la valeur litigieuse selon son appréciation (art. 51 al. 2 LTF).

1.4. Le jugement cantonal ne mentionne pas la valeur litigieuse (art. 112 al. 1 let. d LTF). Les recourants indiquent que leur rémunération devrait être fixée dans une classe supérieure à la leur et que la différence de traitement, pour chacun d'eux, atteindrait finalement à 16'420 fr. Cela représente de toute évidence un montant supérieur à la limite de 15'000 francs exigée par la loi (art. 51 al. 1 et 85 al.1 let. b LTF).

1.5. Le recours a par ailleurs été déposé dans le délai (art. 100 LTF) et dans les formes (art. 42 LTF) prescrits par la loi, de sorte qu'il est recevable.

2.

L'objet du litige concerne la recevabilité des oppositions formées le 2 avril 2014 par les intéressés devant la CREMEF contre la classification de la fonction d'OPS par le Conseil d'Etat, le 5 septembre 2012, à la suite de l'évaluation de l'OPE du 8 mai 2012.

3.

3.1. Selon l'art. 4 de la loi (cantonale genevoise) concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait; RS/GE B 5 15), le Conseil d'Etat 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'Etat (al. 3).

Aux termes de l'art. 2 du règlement d'application de la LTrait (RTrait; RS/GE 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'Etat, est à disposition à l'OPE.

3.2. Selon le règlement du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève du 7 avril 1982 instituant une CREMEF (RComEF; RS/GE B 5 15.04), celle-ci permet aux membres du personnel de l'Etat et des établissements publics médicaux de demander le réexamen des décisions relatives à l'évaluation des fonctions (rangement, cotation, classification; art. 1, seconde phrase). Le département, le Grand Conseil, le pouvoir judiciaire ou l'établissement concerné, peut aussi saisir la CREMEF en pareil cas (al. 2). Aux termes de l'art. 4 RComEF, sont susceptibles d'opposition toutes les décisions mentionnées à l'art. 1 à l'exclusion des décisions prises lors de l'engagement. Peuvent faire opposition les membres du personnel de l'Etat 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 RComEF). Le délai pour faire opposition est de 30 jours dès réception de la décision (art. 6 RComEF).

Selon l'art. 11 RComEF, après avoir vérifié la procédure et l'objectivité de l'analyse effectuée par l'office du personnel, la CREMEF se prononce sur la décision contestée en formulant une proposition au Conseil d'Etat (al. 1). Le cas échéant, sa proposition peut être prise au détriment de l'opposant, moyennant respect des dispositions particulières de la procédure administrative (al. 2). La CREMEF transmet une copie de sa proposition à l'office du personnel de l'Etat ainsi qu'au département ou à la direction générale de l'établissement concerné (al. 3). Le Conseil d'Etat statue en dernier ressort et communique sa décision à l'intéressé (al. 4).

4.

4.1. En l'occurrence, les juges précédents ont considéré, en se référant à leur pratique, que, selon la LTrait et son règlement d'application, l'autorité compétente pour établir et tenir à jour le classement des fonctions est le Conseil d'Etat, le service d'évaluation des fonctions de l'OPE n'étant pas autorisé à décider de la collocation d'une fonction dans une classe déterminée. Ce service émet seulement une proposition qui est soumise à validation et à ratification du gouvernement cantonal. La cour cantonale a retenu que l'évaluation contestée par les recourants s'inscrivait dans le cadre de la création d'une nouvelle fonction, soit celle d'officier de police de service, justifiée par l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale suisse le 1^{er} janvier 2011 et de modifications législatives du canton de Genève. Le processus d'évaluation, engagé au mois de décembre 2011, a consisté en l'établissement d'un cahier des charges et du formulaire d'évaluation par le DSE au mois d'avril 2012, puis en une proposition de la dénomination, du profil, de la pondération et de la classification de la fonction d'OPS par l'OPE le 8 mai 2012. La cheffe de la police a donné un préavis positif à cette proposition, puis le DSE a donné son accord le 4 juin suivant. La cour cantonale a considéré qu'en vertu du memento des instructions de l'OPE (MIOPE), la proposition ainsi adoptée est devenue une décision de l'OPE qui a été ratifiée en date du 5 septembre 2012 par le Conseil d'Etat. Selon la Chambre administrative, étant donné la procédure mise en place par le RComEF, ce prononcé du gouvernement cantonal pouvait faire l'objet d'un recours devant elle, mais pas d'une opposition devant la CREMEF. Toutefois, les recourants n'ayant pas encore été nommés aux fonctions en cause, ils n'avaient pas qualité pour recourir. Par ailleurs, ladite décision du Conseil d'Etat ne pouvait pas faire l'objet d'une opposition à ce stade de la procédure concernant la création d'une nouvelle fonction, dès lors que le RComEF ne prévoit pas un tel moyen dans ce cas. En ce qui concerne la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst), la cour cantonale relève qu'il eût incombé aux recourants de s'adresser au Conseil d'Etat pour exiger une décision susceptible, le cas échéant, d'être déférée à la Chambre administrative.

4.2. Les intéressés invoquent une application arbitraire de l'art. 5 RComEF. Ils soutiennent qu'à tout le moins au moment où ils ont fait opposition, le 2 avril 2014, ils avaient tous été nommés à la fonction d'OPS, respectivement de G. _____ et que leur qualité pour former opposition devait ainsi leur être reconnue. Par ailleurs, ils allèguent que la Chambre administrative a fait une interprétation insoutenable de l'art. 4 RComEF en retenant, d'une part, que le prononcé du Conseil d'Etat déterminant la classe salariale d'une fonction n'est pas une décision relative à l'évaluation des fonctions et, d'autre part, en qualifiant l'avis de l'OPE de décision, alors que cet office ne dispose pas de la compétence voulue en cette matière.

5.

5.1. Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal et communal que sous l'angle de l'arbitraire. Il ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste

avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible ([ATF 140 III 167](#) consid. 2.1 p. 168; [138 I 305](#) consid. 4.3 p. 319; [138 III 378](#) consid. 6.1 p. 379).

5.2. En l'espèce, la cour cantonale a confirmé l'interprétation donnée par la CREMEF des dispositions du RComEF, singulièrement de son art. 11. Selon cette interprétation, validée par la jurisprudence cantonale antérieure rappelée dans le jugement entrepris, il ressort de la norme précitée que, lorsqu'elle est saisie d'une opposition par ailleurs recevable, la compétence de la CREMEF se limite à reconsidérer les décisions de l'OPE, à l'exclusion des prononcés du Conseil d'Etat, lequel, à teneur de l'art. 11 al. 4 RComEF, statue en dernier ressort. La CREMEF ne peut donc intervenir qu'en amont de la première décision du gouvernement cantonal sur l'évaluation d'une fonction. Il n'y a pas de motif de mettre en cause cette interprétation, laquelle n'apparaît ni déraisonnable ni contraire au sens et au but du RComEF.

Les recourants ne discutent pas directement les dispositions de l'art. 11 RComEF, mais ils soutiennent que la lettre de l'art. 1 al. 1, seconde phrase, dudit règlement leur accorde le droit à un réexamen de toute décision relative à l'évaluation d'une fonction et que, par le MIOPE, l'Etat de Genève a mis en place une pratique contraire au texte réglementaire. Ils soulignent que l'art. 4 RComEF prévoit que sont susceptibles d'opposition toutes les décisions relatives à l'évaluation des fonctions mentionnées à l'art. 1 dudit règlement et qu'il en découle que les prononcés du gouvernement cantonal en ce domaine tombent également sous le coup de ces dispositions. Il ressort de cette argumentation que les recourants voudraient substituer leur propre interprétation à celle de la juridiction cantonale, ce qui ne suffit toutefois pas à faire apparaître cette dernière comme arbitraire. Ce moyen est ainsi mal fondé.

6.

6.1. Dans une argumentation subsidiaire, les recourants reprochent aux juges précédents d'avoir écarté sans motivation suffisante et arbitrairement leur grief de déni de justice à l'encontre de la CREMEF. Celle-ci aurait dû, selon eux, transmettre leur opposition au Conseil d'Etat, dès lors qu'elle refusait elle-même d'entrer en matière en renvoyant les intéressés à "mieux agir", alors que leur mémoire comportait des conclusions non seulement à l'adresse de cette commission, mais aussi à l'adresse du Conseil d'Etat.

6.2. Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige ([ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1 p. 564 s.; [137 II 266](#) consid. 3.2 p. 270; [136 I 229](#) consid. 5.2 p. 236). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt 6B_431/2015 du 24 mars 2016, consid. 1.1). L'autorité se rend en revanche coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en

considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (cf. [ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1 p. 564 s.; [133 III 235](#) consid. 5.2 p. 248).

6.3. En l'espèce, le jugement attaqué retient que la CREMEF n'était pas tenue de transmettre l'opposition dont elle était saisie à une autre autorité parce qu'il revenait aux recourants de s'adresser au Conseil d'Etat pour exiger une décision qu'ils pouvaient, le cas échéant, déférer à la Chambre administrative. En outre, comme on l'a vu (consid. 4 et 5 supra), la cour cantonale a exposé à quel stade de la procédure d'évaluation d'une fonction et dans quelles circonstances une opposition pouvait être adressée à la commission susmentionnée. Les motifs pour lesquels le grief de déni de justice des recourants a été écarté par les juges précédents apparaissent ainsi suffisamment exposés. Le moyen tiré d'une violation du droit d'être entendu est mal fondé.

6.4. Les recourants font valoir que, selon l'art. 11 al. 3 de la loi cantonale sur la procédure administrative (LPA/GE; RS/GE E 5 10), si l'autorité saisie décline sa compétence, elle transmet d'office l'affaire à l'autorité compétente et en avise les parties. Cette disposition énonce un principe général de procédure découlant des règles de la bonne foi (cf. JEAN-MAURICE FRÉSARD, Commentaire de la LTF, 2^e éd. 2014, n° 20 ad art. 48 LTF, avec référence à l'arrêt 2C_98/2008 du 12 mars 2008 consid. 2.3). Pour trouver application, ce principe suppose toutefois que la saisine de l'autorité incompétente soit le résultat des doutes que la partie peut éprouver sur l'autorité compétente ou de fausses indications sur les voies de droit ou d'indications peu claires (cf. JEAN-MAURICE FRÉSARD, op. cit., n° 22 ad art. 48 LTF; arrêt 2C_98/2008, déjà cité, consid. 2.3). Si c'est consciemment que le recourant saisit une fausse autorité, il n'y a pas place pour l'application dudit principe ([ATF 140 III 636](#) consid. 3.5 p. 642; arrêt 6B_1093/2015 du 28 juillet 2016 consid. 1.2 et les nombreuses références).

En l'espèce, contrairement à ce que les recourants laissent entendre, ils n'ont pas voulu saisir alternativement la CREMEF ou le gouvernement cantonal, mais bien la seule commission susmentionnée. Certes, dans leur mémoire d'opposition, ils ont effectivement formulé des conclusions à l'adresse du Conseil d'Etat, mais seulement en tant que celui-ci devrait statuer "sur proposition de la Commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions" une fois l'évaluation querellée revue par cette dernière. Le mémoire en question ne pouvait donc pas apparaître comme un éventuel recours contre la décision du Conseil d'Etat du 5 septembre 2012. Ce grief doit lui aussi être écarté.

7.

Le recours se révèle entièrement mal fondé et doit être rejeté.

Les recourants, qui succombent, supporteront les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Etant donné son retrait du recours, il se justifie de réduire les frais judiciaires à la charge de B._____ (art. 66 al. 2 LTF). En outre, l'intimé n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours de B._____ est rayé du rôle par suite de retrait.

2.

Un émolument judiciaire réduit de 200 fr. est mis à la charge du prénommé.

3.

Le recours formé par A. _____, C. _____, D. _____ et E. _____ est rejeté.

4.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'500 fr., sont mis à la charge des prénommés.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève et à la Commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions de la République et canton de Genève (CREMEF).

Lucerne, le 12 décembre 2017

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

Le Greffier : Beauverd