

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1214/2013-FPUBL

ATA/263/2014

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 15 avril 2014**

dans la cause

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

représentée par Me Eric Maugué, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU  
SPORT**

---

## EN FAIT

- 1) a. Le 7 février 2002, Madame A\_\_\_\_\_, née le \_\_\_\_\_ 1955, a été engagée par la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (ci-après : CIIP) en qualité de collaboratrice scientifique au sein du secrétariat général, chargée du centre de production documentaire en orientation scolaire et professionnelle, pour une durée de deux ans, son engagement prenant effet le 1<sup>er</sup> mars 2002, pour un taux d'activité de 100 %. Elle était mise au bénéfice d'un salaire mensuel correspondant à la classe 11 de l'échelle des traitements de la fonction publique neuchâteloise, le lieu de travail étant à Neuchâtel, au siège de la CIIP. Le contrat, signé par le secrétaire général de la CIIP renvoyait à l'application de l'art. 48 al. 2 des statuts de la CIIP, des art. 2 al. 3 let. iv et 4 al. 3 du règlement sur le statut du personnel de la CIIP, de l'art. 12 de la loi sur le statut de la fonction publique de la République et canton de Neuchâtel du 28 juin 1995 et des art. 3 et 5 de son règlement d'application.  
  
b. Le cahier des charges du 13 février 2003, signé par le secrétaire général de la CIIP, confiait à Mme A\_\_\_\_\_ les tâches de la conduite et de l'administration du centre, du suivi de la collaboration intercantonale au niveau suisse et de la tenue du secrétariat de la commission de surveillance du centre.
- 2) Le 11 mars 2004, Mme A\_\_\_\_\_ a été engagée sous statut d'employée par le département de l'instruction publique de Genève, devenu le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après : le département), en qualité de « commise administrative 6 » auprès de l'Institut de formation des maîtres et maîtresses de l'enseignement secondaire (ci-après : IFMES), avec effet au 1<sup>er</sup> avril 2004, en classe 17, annuité 10, à un taux d'activité de 100 %.
- 3) Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, elle a été transférée au service des ressources humaines de la direction générale de l'enseignement primaire en qualité d'adjointe de direction. Elle a été promue en classe 21, annuité 8, de l'échelle des traitements, son taux d'activité étant de 90 %.
- 4) A partir du 18 août 2008, Mme A\_\_\_\_\_ a été transférée au centre de formation professionnelle de la construction au poste d'administratrice d'école, dont l'intitulé a été modifié en 2010 au profit de celui de cheffe de secteur, pour un salaire correspondant à la classe 19, annuité 10, de l'échelle des traitements, les droits précédemment acquis étant maintenus jusqu'au rattrapage, par le jeu des annuités, du traitement mensuel perçu. Son taux d'activité était de 60 %, augmenté à 80 % dès le 1<sup>er</sup> février 2009.
- 5) Le 13 novembre 2012, Mme A\_\_\_\_\_ a écrit à Monsieur B\_\_\_\_\_, directeur du centre de formation professionnelle de la construction, pour

demander sa retraite anticipée à 100 % dès le 1<sup>er</sup> décembre 2013, annexant à son courrier le formulaire correspondant sur lequel elle a indiqué avoir travaillé pendant dix années consécutives à l'Etat, à savoir auprès du département et de la CIIP.

6) Par courriel du 19 février 2013, Monsieur C\_\_\_\_\_, responsable des ressources humaines, a informé Mme A\_\_\_\_\_ que sa demande ne pouvait être prise en considération, dès lors que les années passées au service de la CIIP, dont les statuts renvoyaient aux normes statutaires et salariales de la fonction publique neuchâteloise, n'étaient pas comptabilisées pour le calcul des dix ans passés à l'Etat.

7) Par décision du 15 mars 2013, exécutoire nonobstant recours, le département a refusé à Mme A\_\_\_\_\_ le bénéfice des mesures de retraite anticipée pour l'année 2013.

Le temps passé au service de la CIIP ne pouvait être pris en compte pour le calcul des dix ans d'activité, dès lors que le personnel permanent de celle-ci était engagé conformément aux normes statutaires et salariales de la fonction publique neuchâteloise. Il en résultait que la date d'origine des droits de Mme A\_\_\_\_\_ était celle de son entrée au service du département, soit le 1<sup>er</sup> avril 2004, de sorte qu'elle comptabilisait moins de dix années d'activité à l'Etat au 30 novembre 2013 et ne remplissait ainsi pas les conditions requises pour prétendre à une retraite anticipée pour l'année 2013.

8) Le 18 mars 2013, sous la plume de son conseil, Mme A\_\_\_\_\_ a écrit à M. C\_\_\_\_\_, contestant la teneur de son courriel du 19 février 2013. Les années passées au service de la CIIP devaient être assimilées à celles réalisées au profit du canton de Genève, lequel en était membre et participait à la mise en œuvre de politiques publiques en vertu d'un mandat fondé sur la Constitution fédérale. Dès lors que la CIIP réalisait des tâches publiques du ressort des cantons, les années passées au service de celle-ci devaient être assimilées à celles effectuées en faveur des cantons. En cas de refus de sa demande, elle requérait la notification d'une décision formelle, annexant à son courrier le formulaire de demande de retraite anticipée à partir du 31 décembre 2013.

9) Le 25 mars 2013, M. C\_\_\_\_\_ a confirmé au conseil de Mme A\_\_\_\_\_ qu'une décision formelle avait bien été notifiée à cette dernière.

10) a. Par acte expédié le 16 avril 2013, Mme A\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision du département du 15 mars 2013, concluant à son annulation, à ce qu'il soit constaté qu'elle avait droit aux mesures d'encouragement à la retraite anticipée avec effet au 1<sup>er</sup> décembre 2013 et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Le recours avait été interjeté devant la chambre administrative, conformément aux voies de droit indiquées dans la décision querellée. S'il s'avérait que cette juridiction n'était pas compétente, elle devait alors transmettre d'office le dossier au Conseil d'Etat.

Contrairement aux allégués de l'autorité intimée, elle avait été engagée par la CIIP, et non par le canton de Neuchâtel, ce que le règlement du personnel de la conférence exprimait clairement. Or, il résultait des statuts de la CIIP qu'en fondant celle-ci, les cantons concernés ne l'avaient pas dotée de la personnalité juridique, mais s'étaient solidairement engagés, notamment en qualité d'employeurs. Dans ce cadre, les règles de la société simple s'appliquaient et le canton de Genève, à l'instar des autres cantons, avait été son employeur, tout comme celui des autres membres du personnel.

La législation genevoise ne conduisait d'ailleurs pas à une autre solution. L'interprétation historique des dispositions en matière de retraite anticipée mettait en évidence que cette possibilité avait été instaurée dans le but de rendre la fonction publique plus attrayante et de recruter du personnel compétent, notamment en provenance d'autres entités publiques, qui bénéficiait d'une expérience en lien avec la fonction proposée, ainsi que d'augmenter le taux de rotation des fonctionnaires, en sus des départs naturels, au moyen de conditions attrayantes et correctes. Il fallait également prendre en compte le fait que les tâches confiées à la CIIP s'inscrivaient dans le cadre de l'exercice d'un mandat constitutionnel, l'activité de la conférence portant au surplus sur les domaines de compétence des cantons, subsidiairement de la Confédération. Les années passées au service de la CIIP, réalisées dans le contexte d'une coopération intercantonale, devaient ainsi être prises en considération, sous peine d'une inégalité devant la loi.

Il en résultait qu'elle remplissait les exigences temporelles pour bénéficier d'une retraite anticipée, les autres conditions étant au demeurant réalisées, ce qui n'était pas contesté par le département.

b. Elle a versé à la procédure un bordereau de pièces, comportant notamment un certificat établi le 27 avril 2004 par Monsieur D\_\_\_\_\_, secrétaire général, attestant qu'elle avait travaillé au sein du secrétariat général de la CIIP du 1<sup>er</sup> mars 2002 au 31 mars 2004. Elle avait été chargée de la responsabilité et de la mise en place du centre de production documentaire sur les études et professions dans le but de produire les outils d'information et de documentation communs requis par les services cantonaux de l'orientation scolaire, professionnelle et universitaire. Elle s'était acquittée avec compétence et détermination de ses nombreuses tâches recouvrant la planification, la gestion et la production du centre.

- 11) Dans ses observations du 16 mai 2013, le département s'en est rapporté à l'appréciation de la chambre de céans quant à la recevabilité du recours de Mme A\_\_\_\_\_, concluant, sur le fond, à son rejet.

La chambre administrative était l'autorité de recours compétente, à l'exclusion du Conseil d'Etat, qui ne pouvait connaître que des litiges ayant trait aux refus de la retraite anticipée pour des motifs financiers ou d'organisation du service, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Par ailleurs, l'utilisation d'une voie de recours judiciaire devait être privilégiée, ce qui était conforme à la récente jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les années passées au sein de la CIIP ne pouvaient être prises en considération, dès lors que le personnel permanent était engagé conformément aux normes statutaires et salariales de la fonction publique du canton de Neuchâtel, soit une autre organisation cantonale que celle de Genève. De plus, Mme A\_\_\_\_\_ avait été engagée par la CIIP, payée par celle-ci et soumise à son statut, ce qui résultait de l'ensemble des documents produits. La CIIP revêtait le statut d'institution de droit public en vertu des conventions et accords intercantonaux lui transférant des compétences et la dotant d'une procédure organisationnelle et de statuts propres. Dotée de la personnalité juridique, la CIIP n'était ainsi pas une institution de droit public genevoise, pas davantage qu'elle n'était un organe de la Confédération, de sorte que le temps passé à son service ne pouvait être comptabilisé pour bénéficier d'une retraite anticipée, les dispositions du droit genevois en la matière ayant toujours été interprétées de cette manière. Rien n'empêchait Mme A\_\_\_\_\_ de renouveler sa demande de retraite anticipée en 2014.

- 12) a. Le 21 juin 2013, Mme A\_\_\_\_\_ a répliqué, persistant dans les termes et conclusions de ses précédentes écritures.

L'élément déterminant pour fonder le droit à la retraite anticipée était l'identité de l'employeur, et non le droit applicable aux rapports de service, dès lors qu'elle n'avait jamais été employée par le canton de Neuchâtel. Le mode organisationnel de la CIIP s'apparentait à celui d'une société simple et l'organe supérieur de la CIIP se confondait avec ses membres, la conférence ne détenant pas la personnalité juridique. La CIIP exerçait essentiellement des fonctions de coopération et de coordination, les litiges devant être réglés par voie d'action au Tribunal fédéral. Il en résultait que le temps passé à la CIIP devait être considéré comme accompli au profit de l'Etat de Genève, avec lequel un rapport de service existait, puisque les ressources de la conférence étaient principalement constituées par les contributions versées par chacun des cantons concernés, selon une clé de répartition spécifique. Le département ne se montrait pas loyal en alléguant qu'elle pouvait présenter une nouvelle demande de retraite anticipée en 2014, dès lors que les conditions de celles-ci devaient être modifiées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

- b. Elle a notamment produit un courrier du Conseil d'Etat du 24 octobre 2011 adressé aux membres du personnel qui remplissaient les conditions de retraite anticipée en 2013, les informant que les conditions pour l'octroi de celle-ci

resteraient inchangées jusqu'au 31 décembre 2013, ce qui ne devait plus être le cas dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014 suite à la création d'une nouvelle caisse de pension des employés de l'Etat.

- 13) Le 3 mars 2014, le juge délégué a requis de Mme A\_\_\_\_\_ qu'elle le renseigne sur sa situation actuelle, à savoir si elle était encore employée par l'Etat de Genève et si elle souhaitait toujours bénéficier de la retraite anticipée.
- 14) Par courrier du 6 mars 2014, Mme A\_\_\_\_\_ a informé le juge délégué qu'elle restait employée de l'Etat de Genève, aucune décision définitive n'étant intervenue en lien avec sa demande de retraite anticipée. Elle persistait dans ses conclusions visant à l'octroi de celle-ci aux conditions en vigueur au moment du dépôt de sa demande, principalement avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> décembre 2013, subsidiairement avec effet à la date d'entrée en force de l'arrêt à rendre par la chambre administrative.
- 15) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

### **EN DROIT**

- 1) a. Selon l'art. 132 al. 1 et 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative, le recours étant ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Il n'est toutefois pas recevable contre les décisions pour lesquelles le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ).
- b. L'art. 2 de l'ancienne loi instaurant des mesures d'encouragement à la retraite anticipée du 15 décembre 1994 (LERA - B 5 20), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013 et remplacée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014 par la loi sur la rente-pont AVS du 3 octobre 2013 (LRP - B 5 20), énumérait les conditions cumulatives devant être remplies par les membres du personnel de l'Etat et des établissements publics médicaux pour bénéficier d'une rente temporaire jusqu'à l'âge de la retraite en vertu de l'art. 3 LERA. Les membres du personnel devaient adresser une demande écrite par la voie hiérarchique, qui ne pouvait être acceptée que si le poste concerné ou un poste financièrement équivalent dans un autre secteur du département, de l'établissement ou de l'institution n'était pas repourvu à titre définitif ou provisoire pendant six mois au moins, indépendamment de la durée du versement de la rente (art. 4 al. 3 LERA). Si une demande ne pouvait être acceptée pour des raisons financières ou d'organisation, le chef du département, de l'établissement ou de l'institution, après avoir entendu la personne concernée, en informait le Conseil d'Etat qui statuait en dernier ressort (art. 4 al. 5 LERA).

c. En l'espèce, la décision litigieuse a été prononcée par le département, soit une autorité administrative au sens de l'art. 5 let. c LPA. Prise en application de l'art. 2 let. a LERA, elle se fonde sur le fait que la recourante ne remplit pas les conditions personnelles requises pour prétendre à une rente temporaire au titre de la retraite anticipée, les autres conditions étant au demeurant réunies. Il ne ressort ainsi pas de la décision entreprise que celle-ci aurait été prononcée pour des motifs financiers ou organisationnels, cas dans lesquels elle pouvait exclusivement être portée devant le Conseil d'Etat en qualité d'autorité de recours au sens de l'art. 4 al. 5 LERA. En l'absence d'une autre voie de droit, la chambre de céans est donc compétente pour connaître du litige.

Par ailleurs, même si la recourante dispose de la faculté de présenter une nouvelle demande de retraite anticipée en 2014, elle conserve néanmoins un intérêt actuel au recours, dans la mesure où l'abrogation de la LERA suite à l'entrée en vigueur de la LRP le 1<sup>er</sup> janvier 2014 a sensiblement modifié le montant des prestations versées par l'employeur au titre de la retraite anticipée, ainsi que leur durée.

Interjeté devant la juridiction compétente en temps utile (cf. art. 62 al. 1 let. a LPA), le recours est par conséquent recevable.

- 2) a. Jusqu'au 31 décembre 2013, les membres du personnel de l'Etat et des établissements publics pouvaient demander à bénéficier des prestations prévues à l'art. 3 LERA pour autant qu'ils n'aient pas été affiliés à la caisse de prévoyance des fonctionnaires de la police et de la prison ou à la caisse de prévoyance des magistrats du pouvoir judiciaire et qu'ils n'aient pas fait l'objet d'un licenciement ou d'une sanction autre qu'un avertissement ou un blâme (art. 1 LERA).

Selon l'art. 2 LERA, pour bénéficier d'une rente au titre du départ anticipé à la retraite, le membre du personnel devait, cumulativement : compter dix années de service au sens de l'art. 17 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15 ; let. a) ; être âgé de 55 ans révolus (let. b) ; ne pas bénéficier avant six mois d'une rente de l'assurance-vieillesse et survivants (let. c) ; ne pas être au bénéfice d'une pension complète d'invalidité de l'assurance-invalidité ou d'une caisse de prévoyance de droit public (let. d) ; s'engager à ne plus travailler pour le compte de l'Etat de Genève ou d'un établissement public genevois, à l'exception d'une participation à un conseil d'administration, à une commission administrative ou à un conseil de fondation d'un organisme dépendant de l'Etat ou paraétatique (let. e).

Il ressort des travaux préparatoires ayant conduit à l'élaboration de la LERA (MGC 1994/VI 5'206, p. 5'210) que le système de « pont-AVS » avait pour vocation, dans un contexte de diminution des coûts, d'augmenter le taux de 1 % des départs naturels, de faciliter l'accès des jeunes et des sans-emploi à un poste

au sein de la fonction publique, de rajeunir la structure d'âge du personnel et de permettre aux personnes se trouvant à cinq années et moins de l'âge de la retraite de quitter la fonction publique dans des conditions attrayantes et correctes, étant précisé que le coût présenté par les jeunes employés était moindre par rapport à celui des membres du personnel plus âgés.

b. La LTrait, qui concerne la rémunération du personnel de l'Etat de Genève (art. 1 LTrait), prévoit, à son titre III, chapitre 2 consacré au 13<sup>e</sup> salaire, que les années de service sont comptées dès le moment où les membres du personnel ont exercé une activité régulière au service de l'Etat (art. 17 al. 1 LTrait). S'il n'y a pas d'interruption entre les deux emplois, les années passées au service de la Confédération, du canton ou d'une commune genevoise, ainsi que d'une fondation ou d'un établissement de droit public genevois sont prises en considération (art. 17 al. 2 LTrait).

L'art. 17 LTrait a fait l'objet d'une modification rédactionnelle en 2001, son sens étant resté le même (MGC 2001/VII 6'402, p. 6'412). En effet, cette disposition figurait déjà dans la loi, dans sa teneur au 1<sup>er</sup> janvier 1977, au sein du chapitre consacré à la prime de fidélité. Elle prévoyait que les années de service étaient comptées dès le moment où les membres du personnel avaient exercé une activité régulière au service de l'Etat (art. 17 al. 1 aLTrait) ; s'il n'y avait pas d'interruption entre les deux emplois, les années passées au service de la Confédération, d'une fondation ou d'un établissement de droit public genevois, d'un département de l'administration cantonale genevoise ou d'une commune genevoise, des services industriels de Genève et de la CGTE étaient prises en considération (art. 17 al. 2 aLTrait).

L'art. 17 aLTrait avait lui-même repris la teneur de l'art. 3 de l'ancienne loi accordant diverses prestations aux magistrats, au personnel de l'Etat, ainsi qu'au personnel des établissements hospitaliers du 7 juin 1968 qui figurait dans le chapitre consacré aux primes de fidélité. L'adoption de la loi de 1968 s'inscrivait d'ailleurs dans le contexte d'une réforme générale de la fonction publique et d'une nouvelle politique du personnel, qui a, par la suite, abouti à l'adoption de la LTrait, laquelle a consolidé au fil de ses modifications l'ensemble des principes régissant la rémunération des agents de l'Etat. La loi de 1968 avait été adoptée dans le but d'attirer et de conserver un personnel dynamique et capable, d'assurer le rendement et la satisfaction au travail du personnel, ainsi que de rendre la fonction publique plus attrayante (MGC 1968/II 1'238ss, p. 1'242). Dans ce cadre, l'une des mesures proposées était de généraliser la prime de fidélité, qui remplaçait la prime d'ancienneté. Elle constituait un moyen de s'assurer la collaboration d'un personnel déjà expérimenté en l'encourageant à rester au service de l'administration (MGC 1968/II 1'238, p. 1'243). Il s'agissait également d'assurer une certaine coordination entre les diverses administrations genevoises, en prévoyant de la sorte un régime uniforme (MGC 1968/II 1'445, p. 1'452).

- 3) a. Aux termes de l'art. 62 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), l'instruction publique est du ressort des cantons. Hormis cette disposition, les articles sur la formation ont subi une modification, entrée en vigueur le 21 mai 2006, dans le cadre de la création d'un « espace suisse de formation ». L'art. 61a Cst. prévoit ainsi que, dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (al. 1) et coordonnent leurs efforts et assurent leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures (al. 2). En outre, selon l'art. 62 al. 4 Cst., si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire.
- b. Selon l'art. 48 Cst., les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes ainsi que, notamment, réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional (al. 1). La Confédération peut y participer dans les limites de ses compétences (al. 2). Les conventions intercantionales ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons ; elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération (al. 3). Les cantons peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit, à condition que cette convention soit adoptée selon la procédure applicable aux lois et fixe les grandes lignes de ces dispositions (al. 4 let. a et b). Les cantons respectent le droit intercantonal (al. 5).
- c. Les conventions intercantionales, qui sont des accords relevant du droit public, sont fréquemment utilisées aux fins de promouvoir une harmonisation des droits cantonaux, dans les domaines, qui, selon la Constitution fédérale, ressortissent à la compétence des cantons. Elles apparaissent comme un moyen privilégié de la collaboration autonome entre les cantons, soucieux d'éviter un transfert de leurs compétences au profit de la Confédération (Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 3<sup>e</sup> éd., 2013, n. 1'659). Certaines conventions ne se limitent pas à établir des droits et des obligations pour les cantons ou des règles communes, mais créent des institutions intercantionales dotées d'organes intercantonaux en vue de l'accomplissement de certaines tâches définies dans le concordat, auxquels des pouvoirs variables peuvent être conférés, allant jusqu'à celui d'édicter des règles obligatoires (Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, *op. cit.*, n. 1'691-1'693). Les cantons ont ainsi créé différentes conférences spécialisées, actives sur le plan national ou régional, qui sont hétérogènes quant à leur forme juridique, leurs infrastructures, les questions traitées et leur capacité financière. Sur le plan organisationnel, elles se réunissent le plus souvent en assemblées plénières et sont dotées d'un organe exécutif, certaines étant pourvues

d'un secrétariat permanent relativement indépendant. Sur le plan de la nature juridique, alors que d'aucunes sont des sociétés simples, sans personnalité juridique, d'autres sont constituées en associations au sens du droit privé et certaines, fondées sur un concordat intercantonal, sont dotées de la compétence de légiférer (Simon AFFOLTER, La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral, L'exemple de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons [RPT], Cahier de l'IDHEAP 235, 2008, p. 12). Un certain nombre de conférences intercantionales ne détiennent ainsi pas la personnalité juridique, dans la mesure où elles n'émettent que des recommandations et des prises de position sans effet obligatoire pour les cantons (Simon AFFOLTER, op. cit., p. 111).

- 4) a. En date du 29 octobre 1970, les cantons ont adopté le Concordat intercantonal sur la coordination scolaire (CICS - C 1 05), entré en vigueur pour Genève le 9 juin 1971 après l'adoption de la loi autorisant le Conseil d'Etat à y adhérer du 7 mai 1971 (L-CIS - C 1 05.9), dans le but de créer une institution intercantonale de droit public aux fins de développer l'école et d'harmoniser leurs législations cantonales respectives (art. 1 CICS). A cette fin, les cantons se sont engagés à coordonner leurs législations scolaires dans différentes matières, notamment l'âge d'entrée à l'école, la durée de la scolarité ou encore le début de l'année scolaire (art. 2 CICS), à élaborer des recommandations à l'intention de l'ensemble des cantons, en particulier en matière de plan d'études, de matériel d'enseignement, de libre passage entre écoles ou de formation des enseignants (art. 3 CICS) et à coopérer entre eux et avec la Confédération en matière de planification de l'éducation, de recherche pédagogique et de statistique scolaire (art. 4 CICS).

Aux termes de l'art. 5 CICS, les cantons concordataires délèguent à la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (ci-après : CDIP) l'exécution des tâches mentionnées par le concordat aux art. 2 à 4 (al. 1), qui détermine ses compétences et son organisation dans un règlement interne (al. 2). Les frais inhérents à la coordination sont répartis entre les cantons selon le nombre de leurs habitants (al. 3). Selon l'art. 6 CICS, pour faciliter et développer la coordination en matière scolaire, les cantons se groupent en quatre conférences régionales (Suisse romande et Tessin, Suisse du nord-ouest, Suisse centrale, Suisse orientale), chaque canton décidant lui-même de son adhésion aux conférences régionales (al. 1). Les conférences régionales servent d'organes consultatifs à l'intention de la Conférence suisse. Tout différend entre cantons au sujet de l'application du concordat peut être déféré au Tribunal fédéral (art. 7 CICS).

- b. En se fondant notamment sur l'art. 6 CICS, les cantons romands et le Tessin ont adopté les Statuts de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin du 9 mai 1996 (ci-après : statuts 1996), entrés en

vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997. La CIIP, soit la conférence régionale au sens de l'art. 6 CICS (art. 2 al. 1 statuts 1996), qui est une institution de droit public (Simon AFFOLTER, *op. cit.*, p. 143), réunissait les magistrats des gouvernements des cantons en charge des affaires d'éducation, de formation générale et professionnelle, d'enseignement supérieur et universitaire, ainsi que de la culture (art. 1 al. 1 statuts 1996). La CIIP et son administration avaient leur siège à Neuchâtel (art. 1 al. 3 statuts 1996). L'organisation de la CIIP comprenait ses organes proprement dits, soit l'assemblée plénière, le bureau et le secrétariat général (art. 3 al. 2 statuts 1996), des conseils consultatifs, des conférences de hauts fonctionnaires, des institutions et des commissions permanentes (art. 3 al. 1 statuts 1996). L'assemblée plénière réunissait les chefs des départements de l'instruction publique (art. 5 al. 1 statuts 1996). Elle était l'organe supérieur et était compétente pour toutes les affaires importantes ayant un caractère de décision et de coordination, de recommandations, de programmes d'activités ou de lignes directrices (art. 6 al. 1 statuts 1996) et il lui appartenait notamment de nommer les chefs de service et collaborateurs-cadres du secrétariat général et des institutions (art. 6 al. 2 let. h statuts 1996). Le secrétariat général était chargé de l'exécution des tâches courantes de la CIIP, assurant la gestion administrative des dossiers et tenant la comptabilité (art. 13 al. 1 statuts 1996). Selon l'art. 46 statuts 1996, le personnel fixe du secrétariat général était engagé conformément aux normes statutaires et salariales des employés du canton-siège, les enseignants engagés à temps partiel pour les tâches de durée limitée étant détachés (al. 2) ; dans des cas particuliers, notamment pour s'assurer la collaboration de personnes particulièrement qualifiées ou pour maintenir un certain équilibre dans la provenance géographique du personnel d'encadrement, le bureau pouvait proposer à la CIIP de déroger à l'alinéa 2 (al. 3). La CIIP arrêtait le nombre de postes par décision explicite lors de l'adoption du budget et nommait le personnel scientifique et d'encadrement, le secrétaire général engageant le personnel de secrétariat et de service sur proposition du directeur (art. 48 statuts 1996). La CIIP tirait ses ressources financières des contributions des cantons membres, des contributions et subventions fédérales et de tiers, la part des cantons au financement du budget de la CIIP étant répartie au prorata de leur population de résidence, déterminée tous les cinq ans sur la base de la statistique fédérale (art. 52 al. 1 et 2 statuts 1996).

Le 1<sup>er</sup> janvier 2011 sont entrés en vigueur les statuts modifiés de la CIIP du 25 novembre 2011 (ci-après : statuts 2011), s'inscrivant dans la logique des précédents et procédant d'une réactualisation de la structure et du fonctionnement de la CIIP, notamment après l'entrée en vigueur de la Convention scolaire romande adoptée par la CIIP le 21 juin 2007 (ci-après : CSR), qui prévoit un certain nombre de dispositions obligatoires de collaboration intercantonale pour les cantons membres en matière de scolarité obligatoire (commentaires des statuts de la CIIP du 25 novembre 2011, p. 3).

c. Sur la base des statuts, la CIIP a adopté le 22 novembre 1996 le règlement sur le statut du personnel de la CIIP (ci-après : RSP), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997, qui s'appliquait à l'ensemble des collaborateurs engagés par la CIIP, au secrétariat général ou dans les institutions, notamment les collaborateurs scientifiques (art. 1 let. c RSP). Aux termes de l'art. 2 RSP, le personnel de la CIIP était soumis à la législation sur le statut de la fonction publique du canton-siège, à savoir la loi du 28 juin 1995 sur le statut de la fonction publique de la République et canton de Neuchâtel ainsi que ses textes d'application (al. 1) ; dans l'application des dispositions légales susmentionnées, la CIIP se substituait au Conseil d'Etat, le président de la CIIP au chef du département, le secrétaire général au chef de service et du personnel (al. 3) ; pour le règlement des questions individuelles relatives au personnel, les compétences de la CIIP étaient exercées par le bureau (al. 3bis). Selon l'art. 3 RSP, les titulaires notamment des fonctions de collaborateurs scientifiques étaient au bénéfice du statut général des agents de la fonction publique cantonale neuchâteloise ou des dispositions particulières d'application (al. 1) ; le secrétaire général et les enseignants étaient en principe détachés de leur administration ou école d'origine, leur engagement faisant l'objet d'un contrat de scission des rapports de service entre la CIIP et l'employeur d'origine, et étaient soumis au RSP pour tout ce qui avait trait aux devoirs, conditions et horaires de travail, régime de congés et de vacances (al. 2). La décision ou le contrat précisait le statut auquel le titulaire était soumis, le traitement annuel et la classification correspondante (art. 6 al. 2 RSP). Le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel était l'autorité compétente supérieure de recours, la législation neuchâteloise sur la procédure et la juridiction administrative étant applicable (art. 10 RSP).

Le RSP a été abrogé le 1<sup>er</sup> avril 2012 et remplacé dès cette date par le règlement de fonctionnement de la CIIP du 15 mars 2012 (ci-après : RF), adopté suite à la modification des statuts de la CIIP. Le RF reprend en substance le contenu du RSP, en le précisant sur certains points. Ainsi, le personnel permanent de la CIIP continue à être soumis à la législation neuchâteloise sur la fonction publique (art. 20 al. 1 statuts 2011 ; art. 3 al. 1 RF), les collaborateurs étant affiliés à la caisse de pension de la fonction publique du canton de Neuchâtel (art. 3 al. 4 RF). Par ailleurs, l'art. 3 al. 5 let. c RF précise que, sauf cas exceptionnels, particulièrement liés à des besoins personnels de restructuration des activités, la CIIP n'accorde pas à ses collaborateurs de compensations financières pour une retraite anticipée. L'assemblée plénière constitue la première voie de recours pour les collaborateurs permanents et à durée déterminée engagés par la CIIP concernant l'application du RF, le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel constituant l'autorité supérieure de recours (art. 10 RF).

- 5) En l'espèce, la recourante, employée à l'Etat de Genève, était âgée de plus de 55 ans en 2013, de sorte que de ce point de vue, elle remplissait les conditions de la LERA, en vigueur au moment du dépôt de la demande, pour bénéficier

d'une retraite anticipée. Ayant toutefois été engagée à partir du 1<sup>er</sup> avril 2004 au sein du département, elle ne réalisait pas, en 2013, la condition temporelle de l'art. 2 let. a LERA, lequel renvoie à l'application de l'art. 17 LTrait, ayant travaillé moins de dix ans au service du canton. Il convient dès lors de déterminer si la recourante peut se prévaloir des années durant lesquelles elle a été employée par la CIIP, soit du 1<sup>er</sup> mars 2002 au 31 mars 2004, pour présenter une demande de retraite anticipée.

Le texte clair de l'art. 17 al. 2 LTrait se limite toutefois à mentionner le temps passé au service de la Confédération, du canton ou d'une commune genevoise, ainsi que d'une fondation ou d'un établissement de droit public genevois, à l'exclusion de toute autre collectivité ou entité. Les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de cette disposition n'aboutissent pas à une autre interprétation, dès lors que sa teneur avait pour finalité d'assurer une certaine coordination entre les agents publics des différentes administrations et entités de droit public genevoises. Aussi, le calcul du temps accompli au sein de l'une ou l'autre des collectivités ou entités mentionnées à l'art. 17 al. 2 LTrait pour l'octroi d'une prime de fidélité, puis du 13<sup>e</sup> salaire, avait-il pour finalité de s'assurer la collaboration d'un personnel déjà expérimenté en l'encourageant à rester au service de l'administration, et non pas de faire venir un tel personnel d'un autre canton ou d'une autre entité afin qu'il travaille au sein de la fonction publique genevoise. La LTrait exclut ainsi le temps passé au sein de l'administration d'un autre canton pour le calcul des années de service, même si la personne concernée a exercé ses activités dans un domaine similaire, par exemple celui de l'instruction publique. Il en va de même du temps accompli pour une autre entité. Malgré les diverses modifications dont la loi de 1968, puis la LTrait, qui a repris la teneur de cette dernière, a fait l'objet, aucune mention n'y a jamais été faite d'une entité telle que la CIIP, alors même que celle-ci avait été instituée par la CICS, entrée en vigueur pour le canton de Genève en 1971 déjà.

Contrairement à ce que soutient la recourante, les années travaillées pour le compte de la CIIP ne sauraient se substituer à celles effectuées au service de l'Etat de Genève. Bien que les activités de la CIIP s'exercent en matière d'instruction publique, dans le domaine de compétence des cantons en vertu de l'art. 62 al. 1 Cst., la recourante perd de vue qu'en ratifiant la CICS, les parties ont accepté un transfert de leurs compétences dans les domaines concernés par le concordat, comme cela résulte des art. 2 à 4 CICS en faveur des entités instituées par les art. 5 et 6 CICS. Le concordat prévoit ainsi la création d'une institution intercantonale de droit public en charge de son application, les cantons romands et le Tessin ayant à cette fin créé la CIIP, détenant les attributions de l'entité nationale au niveau régional. Pour ce motif déjà, la collaboration des cantons dans ce cadre ne s'apparente pas à un mode de fonctionnement assimilable à celui d'une société simple, comme l'allègue la recourante.

D'autres éléments viennent conforter ce constat, au titre desquels on doit mentionner l'adoption, par la CIIP, d'actes contraignants pour les cantons, à l'instar de la CSR, la conférence ne se limitant ainsi pas à émettre de simples recommandations à l'intention des entités membres. La CIIP s'est dotée d'organes propres, dont l'assemblée plénière qui est l'organe supérieur (art. 5 al. 1 Statuts-1996), ainsi que de collaborateurs fixes, et a adopté une réglementation interne sur son fonctionnement, soit le RSP, remplacé dès 2012 par le RF.

Dans ce cadre, tant les statuts de la CIIP que le RSP et le RF renvoient à l'application de la législation neuchâteloise sur la fonction publique, les collaborateurs scientifiques, membres du personnel permanent, étant soumis à ce statut (art. 3 al. 1 RSP), ce que le contrat de la recourante mentionne d'ailleurs expressément et qu'elle ne conteste pas. Même si ce renvoi ne crée pas à leur égard de rapport juridique avec le canton de Neuchâtel, mais s'apparente davantage à du droit supplétif de la CIIP, il n'en demeure pas moins que l'entier de la réglementation concernant le statut du personnel, tant s'agissant du traitement, des conditions de résiliation que de l'affiliation à la caisse de pension des agents publics ou encore le règlement des litiges par la juridiction administrative neuchâteloise, leur est applicable. Leur situation se distingue ainsi de celle d'autres membres du personnel affecté à la CIIP, comme les enseignants, détachés par leur canton d'origine, lesquels restent soumis au statut du personnel du canton qui les emploie, sauf s'agissant des conditions et horaires de travail (art. 3 al. 2 RSP). Dans ce contexte, la recourante, qui a été engagée en qualité de membre du personnel permanent de la CIIP, ne saurait alléguer s'être trouvée dans une situation similaire lui permettant de prétendre au statut d'employée du canton de Genève, dès lors que l'emploi de personnel fixe par la CIIP a précisément pour but de rompre tout lien des intéressés avec leur canton d'origine et de les soumettre à un statut particulier.

La recourante ne saurait davantage tirer argument du fait que le canton de Genève aurait financé son salaire au titre de sa participation financière, puisque d'une part le montant versé par celui-ci ne constitue que l'une des sources de revenus de la CIIP et que, d'autre part, chaque canton en fait de même, selon une répartition au prorata de sa population de résidence (art. 52 al. 1 et 2 statuts 1996). Le canton de Genève finance d'ailleurs également de manière indirecte, par le biais de la péréquation financière, les agents publics d'autres cantons, ce qui ne leur donne pas pour autant un statut particulier.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que les années durant lesquelles la recourante a travaillé pour le compte de la CIIP ne sauraient être prises en compte pour le calcul de ses années de service au sens des art. 2 LERA et 17 LTrait. Dans ces circonstances, le grief tiré d'une inégalité devant la loi soulevé par la recourante tombe d'autant plus à faux que la distinction querellée résulte de la loi

elle-même et qu'elle ne fait pas valoir que la législation cantonale genevoise aurait été appliquée d'une autre manière par le passé.

6) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Par ailleurs, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 16 avril 2013 par Madame A\_\_\_\_\_ contre la décision du département de l'instruction publique, de la culture et du sport du 15 mars 2013 ;

**au fond :**

le rejette ;

met à la charge de Madame A\_\_\_\_\_ un émolument de CHF 800.- ;

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

dit que, conformément aux art. 113 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 constitutionnel subsidiaire ; 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 Eric Maugué, avocat de la recourante, ainsi qu'au département de l'instruction publique, de la culture et du sport.

Siégeants : M. Verniory, président, M. Thélin, Mmes Junod et Payot Zen-Ruffinen,  
M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :