

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/161/2014-DIV

ATA/583/2015

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 9 juin 2015**

dans la cause

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

représenté par Me Christian Dandres, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

---

## EN FAIT

- 1) Monsieur A\_\_\_\_\_ est enseignant, fonctionnaire nommé au cycle d'orientation de B\_\_\_\_\_, à Genève. Il y exerce son activité professionnelle à temps complet depuis 2003.
- 2) Dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : la FAO) n° 4'291 du mardi 3 décembre 2013 a été publié le règlement adopté par le Conseil d'État lors de sa séance du 27 novembre 2013, modifiant le règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles du 12 juin 2002 (RStCE - B 5 10.04).

Ledit règlement apportait des modifications au RStCE en concédant une nouvelle teneur aux art. 6, 7, 25 al. 1 à 3, art. 33 al. 1 et 9. Par ailleurs, de nouveaux articles étaient promulgués soit les art. 7A, 7B, 7C, l'al. 2 de l'art. 33 impliquant que les al. 2 à 9 anciens étaient devenus les al. 3 à 10. Enfin l'art. 8 était, quant à lui, abrogé. Pour le surplus, le règlement devait entrer en vigueur le 25 août 2014, respectivement le 29 août 2016 s'agissant des al. 4 et 6 de l'art. 7B.

Les modifications apportées au RStCE avaient été validées par la commission paritaire du statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles, en mai 2013. Elles faisaient partie des annexes de l'accord sur l'emploi conclu entre le Conseil d'État et les associations professionnelles d'enseignant-e-s du 30 octobre 2013.

- 3) Par acte du 20 janvier 2014, M. A\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) à l'encontre du règlement précité. Il soulevait une modification substantielle de ses droits due au fait que son employeur lui supprimait huit semaines de vacances en modifiant notamment l'al. 1 de l'art. 25 RStCE. Cette modification n'était, cependant, accompagnée d'aucune compensation salariale. En outre, le nouvel art. 7B, plus précisément son al. 6, à savoir la diminution des heures d'enseignement d'une heure pour les enseignants dès qu'ils auraient atteint l'âge de 60 ans, ne compensait aucunement l'atteinte précitée.

Cette modification aurait dû faire l'objet d'un débat politique préalable au sein du parlement afin, le cas échéant, de pouvoir être contestée par la voie d'un référendum.

L'art. 25 al. 1 ainsi que son corollaire, l'art. 7 al. 1, en leur nouvelle teneur respective, devaient être annulés.

- 4) Par courrier du 23 janvier 2014 de son avocat, le recourant a notamment requis qu'il lui soit octroyé un délai au 14 février 2014 afin d'être en mesure de compléter son recours.
- 5) Le Conseil d'État, soit pour lui le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après : le département), a répondu le 18 février 2014 en concluant à l'irrecevabilité du recours. Le règlement du 27 novembre 2013 ne constituait pas une décision susceptible de recours au sens de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) mais une règle de droit, soit une norme générale et abstraite, adoptée par l'autorité exécutive soit, à Genève, le Conseil d'État.
- 6) Le 20 février 2014, M. A\_\_\_\_\_ a déposé un complément à ses écritures. Comme le règlement publié dans la FAO n'était pas accompagné d'un exposé des motifs, il était ainsi impossible de saisir avec précision la motivation ayant présidé à l'adoption de la modification réglementaire. Pour cela, il n'était pas en mesure d'adopter une argumentation aussi précise que ce qu'il aurait souhaité.

Pour le surplus, les art. 7 al. 1 et 25 al. 1 du règlement modifiant le RStCE fixaient les heures de travail que devaient effectuer les enseignants, respectivement 40 heures par semaine et 1'800 heures par année, la façon dont les heures supplémentaires seraient traitées ainsi que la réduction de la durée des vacances de cette catégorie d'agents publics. Il s'agissait ainsi d'une nouveauté dans la mesure où le RStCE définissait jusqu'alors la charge de travail des enseignants en fonction du nombre d'heures de cours que ceux-ci devaient dispenser chaque semaine aux élèves et aux étudiants. Le règlement adopté le 27 novembre 2013 constituait une décision.

Les principes de la proportionnalité ainsi que de la légalité avaient été violés.

En effet, deux éléments essentiels des rapports de service des enseignants, soit la durée du travail et celles des congés, avaient été substantiellement modifiés sans prévoir de compensation. En outre, les articles querellés ne reposaient sur aucune base légale, considérant que la législation cantonale ne contenait aucune norme expresse permettant de déléguer au Conseil d'État la tâche de régler les vacances et horaires des enseignants. Le Conseil d'État n'était donc pas compétent pour adopter le règlement du 27 novembre 2013.

- 7) Le 6 mars 2014, le département a persisté dans ses motivations et conclusions formulées le 18 février 2014.
- 8) Par acte du 11 mars 2014, le recourant s'est déterminé sur la question de la recevabilité de son recours. Ses droits et obligations étaient directement touchés en ce sens que les dispositions querellées fixaient de manière précise le nombre

d'heures qu'il devrait effectuer ainsi que la durée de ses vacances dès la rentrée scolaire 2014. Par conséquent, le règlement constituait un acte concret car il régissait une situation donnée.

Les dispositions querellées ne conféraient aucune marge d'interprétation au Conseil d'État, soit pour lui le département, si bien que la subsomption de la norme au cas concret se ferait de manière automatique. Ces éléments impliquaient qu'il était inutile et contraire au principe de célérité ainsi que d'économie de procédure, de le contraindre à requérir de l'administration qu'elle rende une décision formelle modifiant ses heures de travail ainsi que la durée de ses vacances. Enfin, le rapport rédigé par la Commission ad hoc de justice 2010 indiquait clairement que la volonté du législateur était d'étendre le contrôle de la légalité des actes de l'administration, conformément au rapport PL 10253-A.

Partant, il aurait été contraire à la démarche précitée de lui interdire de contester de manière abstraite les art. 7 al. 1 et 25 al. 1 du règlement du adopté le 27 novembre 2013 et modifiant le RStCE.

- 9) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

### **EN DROIT**

- 1) La chambre administrative examine d'office sa compétence (art. 1 al. 2, art. 6 al. 1 let. b et art. 11 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 – LPA - E 5 10).
- 2) La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative. Les compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales sont réservées (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

Le recours à la chambre administrative est 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 LPA. Sont réservées les exceptions prévues par la loi (art. 132 al. 2 LOJ) qui émanent d'une des autorités visées aux art. 5 et 6 LPA, pour autant qu'aucune autre voie de recours cantonale ne soit ouverte.

- 3) Le 1<sup>er</sup> juin 2013, la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) est entrée en vigueur. En son art. 124, elle institue une Cour constitutionnelle qui notamment :

« a) contrôle sur requête la conformité des normes cantonales au droit supérieur ;  
la loi définit la qualité pour agir ;

b) ...

c) ... ».

Le Titre VII comporte des dispositions transitoires.

Si l'art. 225 al. 1 Cst-GE a abrogé l'ancienne constitution, en vigueur jusqu'au 31 mai 2013, les dispositions de l'ancien droit, contraires aux règles directement applicables de la nouvelle constitution, sont abrogées également (art. 225 al. 2 Cst-GE).

Selon la jurisprudence fédérale, une disposition constitutionnelle doit être suffisamment précise pour s'appliquer - y compris aux particuliers - une fois entrée en vigueur sans qu'il y ait besoin d'adopter une législation d'application (ATF 139 I 16 consid. 4.2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_646/2012 du 22 mai 2013 consid. 8, destiné à la publication et concernant la mise en œuvre de l'initiative Weber). Savoir si tel est le cas se détermine par voie d'interprétation, en tenant compte des particularités de l'espèce sur le terrain constitutionnel, et notamment en se fondant sur la ratio legis de la norme en cause (ibid).

Pour qu'une norme constitutionnelle soit directement applicable, il faut en principe qu'elle concerne les droits et obligations des particuliers (ATF 133 I 286 consid. 3.2 ; 124 III 90 consid. 3a), et qu'elle soit suffisamment précise pour être appliquée directement par un tribunal, ce qui n'est notamment pas le cas lorsque des points importants doivent être réglés dans une législation d'application (ATF 134 I 322 consid. 2.5).

- 4) a. En l'espèce, la création d'une nouvelle juridiction, telle la Cour constitutionnelle, nécessite des adaptations législatives - qui devront se faire dans le délai de cinq ans institué par l'art. 226 al. 1 Cst-GE.
  - b. En juin 2014, la LOJ été modifiée en ce sens que les art. 130A et 130B LOJ sont entrés en vigueur afin que la compétence de la Cour constitutionnelle soit effective.
  - c. Plus particulièrement, depuis cette date et à teneur de l'art. 130B let. a LOJ, cette juridiction connaît les recours contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État.
- 5) L'art. 4 al. 1 LPA définit les décisions comme des mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondés sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet de créer, modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c).

L'acte individuel concret a pour objet d'opposer la décision à la norme. La décision fixe un régime juridique, soit, individuellement, par rapport aux destinataires, c'est-à-dire aux personnes dont les droits ou obligations sont touchés, soit, concrètement, par rapport aux circonstances dans lesquelles il s'applique, soit enfin sous les deux rapports à la fois.

Il y a acte individuel, donc décision et non pas norme, lorsque, par l'objet même sur lequel porte l'acte, la personne même des destinataires (quel que soit leur nombre) est déterminée, cela au moment où l'acte est décidé, et même si l'autorité ne connaît pas encore leur identité. Par exemple, s'il est prévu que, l'année prochaine, les cent contribuables qui ont la plus grosse fortune payeront un supplément d'impôt, il s'agit d'une norme - il est en effet impossible de savoir aujourd'hui qui est visé. Est, en revanche, une décision l'acte qui vise tous les individus (aujourd'hui encore inconnus) qui se sont trouvés à telle date en tel lieu.

Il y a acte concret, donc décision et non pas norme, lorsque, par l'objet même sur lequel porte l'acte, les conséquences juridiques sont rattachées à une situation singulière, une chose désignée, une date précise : soit, par exemple, tel immeuble, tel jour. Ici aussi, il peut s'agir, non seulement d'une, mais aussi de plusieurs occurrences. La fixation d'un âge minimal pour voir un film déterminé est l'objet d'une décision, quel que soit le nombre de salles où il va être projeté.

Les régimes respectifs de la norme et de la décision diffèrent radicalement. Les compétences ne sont pas les mêmes. Les procédures dans lesquelles elles sont prises ne sont pas les mêmes ; notamment, le droit d'être entendu est garanti à l'égard des décisions, non des normes. Ces dernières doivent être publiées dans un organe officiel avant de pouvoir être appliquées ; les premières doivent être notifiées aux intéressés personnellement avant de pouvoir être exécutées. Les normes peuvent être librement modifiées par leur auteur, les décisions seulement à certaines conditions. Dans un recours dirigé contre une décision, on peut invoquer les vices inhérents à la norme qui lui sert de base ; dans un recours dirigé contre une décision ordonnant l'exécution forcée d'une autre décision, on ne peut contester la validité que de celle-là, non de celle-ci.

D'où l'importance de la distinction, qui n'est pas toujours aisée. Il a été jugé qu'un plan d'études était une norme, parce qu'il allait s'appliquer à tous les étudiants futurs, soit à un nombre indéterminé. Le tarif des primes d'assurance-responsabilité civile des détenteurs de véhicules à moteur était soumis chaque année à l'approbation de l'office fédéral compétent ; le Tribunal fédéral a qualifié - de manière contestable - l'approbation de décision, eu égard au fait que les tarifs ne valaient que pour un an, et considérant que la décision en cause, qui avait été prise sur recours, avait pour seul destinataire la personne qui avait recouru contre l'approbation de l'office auprès du département fédéral de justice et police (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif vol. II : les actes administratifs et leur contrôle, 2013, p. 198 ss.).

- 6) Tel n'est manifestement pas le cas, en l'espèce, considérant que la modification du règlement modifiant le RStCE n'est pas un acte individuel et concret, puisqu'il ne s'applique notamment pas à un justiciable déterminé. Au contraire, il s'agit d'une modification d'une norme générale et abstraite en raison du fait que dite modification va s'appliquer à un nombre indéterminé d'enseignants, ce sans se référer à un cas particulier mais bien à une situation générale pour l'avenir. L'acte intimé ne revêt pas les conditions matérielles d'une décision au sens de la LPA, si bien qu'il ne peut pas faire l'objet d'un recours à la chambre administrative en application de cette norme. En revanche, selon l'art. 130B let. a LOJ, la cour constitutionnelle est l'autorité compétente pour connaître les recours contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État, ce qui est le cas en l'espèce.
- 7) Ainsi et en l'espèce, le règlement litigieux doit être qualifié d'acte normatif cantonal, puisqu'il n'établit pas une mesure individuelle et concrète mais modifie des normes générales et abstraites. En effet, le sens du règlement querellé est de poser les critères auxquels est liée la survenance de conséquences juridiques puisqu'il modifie notamment les périodes de vacances pour les enseignants.
- 8) Faute de compétence de la chambre administrative, le recours sera déclaré irrecevable.
- 9) En tant qu'il succombe, les frais de la présente procédure, arrêtés à CHF 1'000.-, sont mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Vu la qualité de l'intimé, il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure.

\* \* \* \* \*

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

déclare irrecevable le recours interjeté le 20 janvier 2014 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre le règlement adopté par le Conseil d'État lors de sa séance du 27 novembre 2013, modifiant le règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles du 12 juin 2002 (RStCE - B 5 10.04), publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève n° 4'291 du mardi 3 décembre 2013 ;

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

dit qu'il ne sera alloué aucune indemnité de procédure à Monsieur A\_\_\_\_\_ ;

dit que conformément aux art. 82 et 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 DANDRES, avocat du recourant, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeants : M. Verniory, président, MM. Thélin, Dumartheray, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges, et M. Bonard, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :