

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1726/2012-FPUBL

ATA/622/2013

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 24 septembre 2013

dans la cause

Monsieur X_____

représenté par Me Christian Bruchez, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Monsieur X_____ a été engagé dès le _____ 2003 en qualité de « juriste 1 » au sein du service juridique et de formation (ci-après : le service) de l'office cantonal de la population (ci-après : l'OCP), rattaché alors au département de justice, police et sécurité, devenu depuis lors le département de la sécurité (ci-après : le département). Il a été nommé à cette fonction dès le _____ 2006.
2. A compter du _____ 2008, M. X_____ a été promu à la fonction de « juriste 2 », en marge de l'établissement d'un nouveau cahier des charges le 21 novembre 2007. Cette fonction était colloquée en classe 20, annuité 2, de l'échelle des traitements alors en vigueur.
3. En février 2010, l'OCP et le département ont saisi l'office du personnel de l'Etat (ci-après : l'OPE) d'une demande d'évaluation de la fonction de « juriste 2 », alors occupée par trois fonctionnaires, dont M. X_____.
4. L'OPE a communiqué ses conclusions au département dans sa proposition du 29 mars 2010 (ci-après : la proposition).

Conformément à la méthode en vigueur à l'Etat de Genève et à la décision du Conseil d'Etat du 21 février 2007, il proposait le profil « L D J A I » et la classification maximum 20 (pondération à 186 points).

Le traitement des affaires du service s'était complexifié notamment en raison des changements législatifs intervenus, de la demande importante en termes de formation externe et au sein de l'office, de la nouvelle structure de l'OCP comprenant, dès le 1^{er} février 2008, de nouveaux services. La participation à des groupes de travail interdépartementaux s'était accrue.

Les principales activités et responsabilités de ce poste s'articulaient notamment autour des axes suivants : effectuer des recherches juridiques ; répondre aux questions des collaborateurs, de la direction générale, des directeurs des services de l'OCP, des administrés et des mandataires ; participer à des groupes de travail et des commissions internes et externes, voire les diriger en l'absence de la direction générale ; gérer le contentieux ; dispenser la formation tant à l'interne qu'à l'externe ; rédiger des avis de droit, des projets de lois et règlements ; et assister la direction générale notamment dans les affaires spéciales.

Le prérequis à l'exercice de cette fonction était une licence en droit assortie d'une solide expérience professionnelle en matière du droit des étrangers et du fonctionnement de l'administration.

5. Le 19 mai 2010, l'OCP a invité l'OPE à reconsidérer sa position, sur la base d'une note rédigée par son directeur général *ad interim*. La fonction de « juriste 2 » devait être colloquée « au moins en classe maximum 21 ».

Premièrement, l'OPE avait omis d'intégrer le fait que le titulaire du poste devait également élaborer des directives internes et des procédures pour les divers services et sections de l'OCP. Deuxièmement, suite au rattachement de nouveaux services à l'OCP dès le 1^{er} février 2008, le service était de fait devenu le service juridique de tout l'OCP ; il traitait ainsi des domaines plus vastes qu'auparavant. Troisièmement, le titulaire de ce poste était amené, dans le cadre de l'exercice de sa compétence de représentation de la direction générale de l'OCP devant les tribunaux, à revenir sur des décisions prises par des chefs de service de l'OCP en classe 20 (sic) ; cette responsabilité prépondérante n'était pas mise en valeur dans le libellé retenu par l'OPE. Enfin, la comparaison avec d'autres postes de juriste, au sein du pouvoir judiciaire ou encore de la caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (ci-après : la CIA), devait conduire à une collocation du poste en classe 22 par analogie.

6. L'OPE a maintenu sa proposition par note interne du 30 juin 2010. Les éléments avancés avaient déjà été pleinement pris en considération dans sa première proposition. En outre, la comparaison des rôles et responsabilités du poste concerné avec ceux des fonctions de juriste à la CIA ou auprès des tribunaux ne pouvait pas, en l'état, être considérée d'un niveau équivalent.
7. L'OCP a persisté dans ses objections dans son préavis négatif du 27 août 2010, tandis que le département a acquiescé à la proposition, laquelle a été notifiée à M. X_____ en mains propres le 3 novembre 2010.
8. Par acte du 3 décembre 2010 posté le même jour, M. X_____ a saisi la commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions (ci-après : la CREMEF) d'une opposition, concluant à ce que la proposition soit annulée, le profil « L D K A J » et la classification maximum 22 (pondération à 204 points) devant être retenus. Il reprenait, en substance, l'argumentation précédemment développée par l'OCP.
9. Le 10 décembre 2010, l'OPE a persisté dans sa proposition, à teneur d'une détermination circonstanciée sur chacun des arguments soulevés par M. X_____.
10. Le département a pour sa part communiqué ses observations le 4 février 2011, sans prendre de conclusion formelle.

Si la recombinaison de l'OCP avait effectivement élargi le champ d'activité du poste litigieux, les tâches ne s'étaient pas pour autant « complexifiées ». Il était par ailleurs important de rappeler que les juristes de l'OCP bénéficiaient d'un

appui au niveau départemental, puisque deux secrétaires adjoints étaient actuellement en charge de ce domaine.

11. Après avoir entendu les parties et différents cadres du département les 23 mai et 20 juin 2011, la CREMEF a proposé au Conseil d'Etat, en date du 29 novembre 2011, de ratifier la proposition.
12. M. X_____ a transmis ses observations au Conseil d'Etat dans sa détermination du 11 février 2012, persistant intégralement dans les termes et conclusions de son opposition.
13. Le 2 mai 2012, le Conseil d'Etat, « faisant siennes les conclusions de la commission », a ratifié la proposition rendue par le service du 29 mars 2010 et donc classé la fonction de M. X_____ en « juriste 2 (code fonction 3.05.002) », et défini son profil sous « L D J A I », en classe maximum 20.

Cette décision a été notifiée le 4 mai 2012 à M. X_____.

14. Par acte du 4 juin 2012, M. X_____ a recouru contre ce prononcé auprès de la chambre administrative de la Cour de justice, en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation, à ce qu'il soit dit que le poste de « juriste 2 » est réévalué selon le profil « L D K A J » et la classification maximum 22, à compter du 3 décembre 2010, et à ce que la différence lui soit payée avec intérêt à 5 % l'an dès cette dernière date.

Il conclut préalablement à ce que le Conseil d'Etat soit invité à produire « le cahier des charges et l'indication de la classe de traitement des postes de juristes à l'Office des poursuites et faillites, à la CIA, à la direction générale de la santé et à la police cantonale ».

15. Le Conseil d'Etat s'est opposé au recours dans ses observations du 17 août 2012. Le 24 août 2012, il a indiqué n'avoir aucune réquisition complémentaire à formuler.
16. Les parties ont alors été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ ; 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; ATA/97/2011 du 15 février 2011 consid. 2, faisant suite à l'arrêt 8C_453/2009 du 7 avril 2010 consid. 2, publié *in* : SJ 2010 I p. 536).

2. La chambre administrative applique le droit d'office. Elle ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, sans toutefois être liée par les motifs invoqués (art. 69 LPA) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (P. MOOR/E. POLTIER, Droit administratif, vol. II, Berne 2011, p. 300 ss.). Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 LPA). La chambre administrative n'a toutefois pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA) et non réalisée en l'espèce.

3. Le présent litige a trait à l'évaluation de fonctions. Celle-ci contient, par la force des choses, une grande part d'appréciation (ATA/824/2012 du 11 novembre 2012, consid. 5b). Dans ce domaine, le pouvoir d'examen du juge est donc limité. Il doit ainsi en principe uniquement s'attacher à contrôler le respect des principes constitutionnels et à sanctionner, le cas échéant, l'abus du pouvoir d'appréciation (ATF 129 I 161 consid. 3.2 et les arrêts cités ; Arrêt 1C_245/2007 du 30 octobre 2007, consid. 2 ; ATA/824/2012 du 11 novembre 2012, consid. 5b ; ATA/60/2011 du 1^{er} février 2011, consid. 12 et les arrêts cités). Pour des motifs d'égalité de traitement, le juge observe cette même retenue lorsqu'il revoit l'évaluation d'un poste de nature juridique (ATF 131 I 467 consid. 3.1 p. 473 et les références ; arrêt 2D_86/2007 du 21 février 2008 consid. 1.4 par analogie).
 - a. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATA/562/2013 du 27 août 2013, consid. 3 et les arrêts cités).

 - b. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. A cet égard, il n'y a lieu de s'écarter de la solution retenue par l'autorité précédente que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 138 I 232 consid. 6.2 ; ATA/757/2012 du 6 novembre 2012, consid. 8).

 - c. Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions

qui s'imposent au vu des circonstances c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATA/664/2010 du 28 septembre 2010, consid. 7a et les arrêts cités).

d. Il appartient au recourant de démontrer, motivation précise à l'appui, que les conditions restrictives précitées sont réunies, étant rappelé que des critiques de nature appellatoire sont dans ce cadre inadmissibles (ATA/18/2012 du 10 janvier 2012, consid. 5).

4. Le recourant conclut préalablement à ce que l'autorité intimée soit invitée à produire « le cahier des charges et l'indication de la classe de traitement des postes de juristes à l'office des poursuites et faillites, à la CIA, à la direction générale de la santé et à la police cantonale ».

Le droit de faire administrer des preuves découlant du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction, lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 136 I 229 consid. 5.3 p. 236).

En l'espèce, compte tenu du pouvoir de cognition limité de la chambre de céans, comme des motifs conduisant au rejet du recours, il n'y a pas lieu de donner suite à cette réquisition, qui n'est pas pertinente. La requête préalable du recourant doit donc être rejetée.

5. A bon droit, le recourant ne remet pas en cause la méthode d'évaluation suivie par l'autorité précédente. De fait, la classification querellée repose sur la méthode déjà approuvée par la jurisprudence à plusieurs reprises (ATA/18/2012 précité consid. 5, et l'arrêt cité). Il dénonce toutefois la mauvaise appréciation des critères des efforts intellectuels et de la responsabilité de son poste, reprochant à l'autorité intimée d'avoir, ce faisant, abusé de son pouvoir d'appréciation.

a. D'une manière générale, il y a lieu de relever que le recourant ne s'attaque pas aux motifs soigneusement énumérés dans la décision attaquée, en soi pertinents et demeurant dans le cadre de la méthode approuvée par la jurisprudence, mais se contente uniquement d'opposer sa propre appréciation à celle de l'autorité intimée, cette dernière reposant quant à elle sur une proposition formulée par une commission composée de spécialistes (art. 2 du règlement instituant une commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions du

7 avril 1982 - RComEF - B 5 15.04). Ce procédé, inapte à démontrer un quelconque arbitraire ou abus du pouvoir d'appréciation, n'est pas admissible, et il n'appartient pas au juge administratif de procéder à un nouvel examen complet de l'évaluation de la fonction occupée par le recourant. C'est le lieu de rappeler que tant qu'elle ne tombe pas dans l'arbitraire et qu'elle respecte le principe de l'égalité de traitement, l'autorité peut choisir, parmi la multitude de critères envisageables, les éléments qu'elle considère comme pertinents pour la fixation de la rémunération de ses employés. Elle peut ainsi établir des distinctions en fonction d'un critère abstrait, technique si les faits à régler l'imposent et que les différences qui en résultent ne conduisent pas à un résultat choquant (ATA/18/2012 précité, consid. 5). Le moyen est donc irrecevable.

b. Quoi qu'il en soit, il devrait à titre superfétatoire être rejeté. En effet, l'examen de la décision attaquée, et de la proposition à laquelle elle renvoie – procédé admissible au regard des exigences découlant de l'art. 29 al. 2 Cst., Arrêt du Tribunal fédéral 1B_74/2013 du 9 avril 2013, consid. 2.2 – enseigne que l'autorité intimée a soigneusement examiné l'intégralité des arguments soulevés par le recourant, et les a intégrés dans son appréciation du litige, qui ne consacre par ailleurs aucune inégalité de traitement.

Sous l'angle des « efforts intellectuels », le recourant fait valoir que son activité change souvent, notamment en raison du fait qu'il est amené à travailler pour les différentes subdivisions de l'OCP. La législation avec laquelle il travaille serait dense et complexe, évoluerait fréquemment et comprendrait un « certain nombre de conventions internationales ». Il poursuit en rappelant qu'il rédige des directives, procédures, projets de loi et de règlements pour les différents services de l'OCP et qu'il soutient ces projets « devant le Grand Conseil seul ou accompagné » et est en charge de tout le contentieux lié aux décisions rendues par les différents services jusqu'au Tribunal fédéral. Il était en outre amené à rédiger, depuis l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0), des ordonnances « de condamnation » (*recte* : pénales), paraphées par la cheffe de service. Son activité relèverait par conséquent de la lettre K et non pas J.

Quant au critère « responsabilité », le recourant rappelle que depuis l'intégration de plusieurs services à l'OCP en 2008, il est amené à collaborer avec plusieurs secteurs qualifiés d'importants, et dans ce cadre à donner régulièrement des instructions et/ou recommandations aux chefs de service et à leurs collaborateurs. En outre, il est appelé à prendre des déterminations devant les juridictions, pouvant l'amener à revenir sur des décisions prises par des « collaborateurs de l'OCP en classe 20 ». Il dispose d'une « grande autonomie dans l'élaboration des décisions » et participe à différents groupes de travail. Il a la responsabilité, depuis 2010, de se déterminer sur les demandes de renseignement. Les différents services intégrés à l'OCP gèreraient des « domaines

complexes et hétérogènes ». La fonction de « juriste 2 » impliquerait par conséquent une activité autonome très qualifiée au service de différents secteurs qualifiés d'importants, de sorte que la responsabilité assumée correspondrait à la lettre J.

La décision attaquée retient, après avoir énuméré les tâches assumées par le recourant, que la seule comparaison avec d'autres fonctions, mêmes parentes ou voisines, ne saurait entraîner la modification d'un profil. La mise à jour et l'adaptation des connaissances sont indispensables dans toute fonction et ne sauraient autoriser, à elles seules, un motif d'augmentation du critère des efforts intellectuels. Le « juriste 2 » est subordonné fonctionnellement et hiérarchiquement à la cheffe du service juridique. Les ordonnances pénales ne sauraient être prises en considération, l'évaluation litigieuse, débutée en 2009, n'ayant pas intégré cet élément qui, quoi qu'il en soit, ne changerait pas son appréciation. Le regroupement géographique intervenu en 2008 avait facilité et rationalisé les flux entre les différents services, sans rendre les tâches du « juriste 2 » plus complexes. Aucun élément significatif nouveau ayant été écarté ou omis par l'OPE et susceptible d'influencer le cahier des charges de « juriste 2 » ou l'évaluation de son poste, n'était avancé, ni *a fortiori* établi. L'OPE avait objectivement appréhendé les exigences et spécificités de la fonction et des niveaux des critères formation, expérience professionnelle, efforts intellectuels et physiques et de la responsabilité lui étant rattachés.

Ces motifs, qui répondent à chacune des objections soulevées par le recourant, sont pertinents et convaincants, et le département a du reste convenu avec cette appréciation dans le cadre de la procédure de première instance. A partir de là, aucun abus du pouvoir d'appréciation n'est réalisé, et le recourant ne démontre en tout cas pas qu'il était absolument inadmissible, et non seulement discutable ou critiquable (ATF 135 V 2 consid. 1.3 p. 4/5; 134 I 140 consid. 5.4 p. 148), de conclure, que ce soit dans ses motifs ou dans son résultat, à une telle classification. Il ne saurait enfin être question d'une quelconque inégalité de traitement avec d'autres postes de juristes dans d'autres départements ou services, ces situations n'étant manifestement pas comparables, au motif déjà que leurs fonctions, tâches et services ne sont pas identiques ; le recourant n'allègue pas sérieusement le contraire. De fait, le recourant ne prétend pas, à bon droit, que des critères d'évaluation différents auraient été appliqués à sa situation. En définitive, force est de constater que le recourant ne parvient pas à démontrer que la classification de sa fonction résulterait d'une évaluation arbitraire et discriminatoire de celle-ci qui appellerait une intervention de la chambre de céans compte tenu de son pouvoir d'appréciation limité. Le recours, mal fondé, doit donc être rejeté.

7. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 LPA). Il n'est pas alloué d'indemnité.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 4 juin 2012 par Monsieur X_____ contre la décision du Conseil d'Etat du 2 mai 2012 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'500.- ;

dit qu'il n'est pas 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 Bruchez, avocat du recourant, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : Mme Junod, présidente, M. Dumartheray, Mme Payot-Zen Ruffinen, M. Pagan, juges, M. Jordan, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüslér-Enz

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :