

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1982/2020-FPUBL

ATA/838/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 1^{er} septembre 2020

dans la cause

A_____ et Mesdames B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____,
H_____, I_____, J_____ et Messieurs K_____, L_____ et M_____
représentés par Me Romain Jordan, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1) Le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (ci-après : DIP) a entrepris depuis 2017 de revoir le rattachement hiérarchique des coordinateurs pédagogiques d'établissement (ci-après : CPE) ; un groupe de travail « fonction de coordinateur et option de rattachement » a été créé à cet effet. Il comportait des CPE, des directeurs d'établissements scolaires, la responsable hiérarchique des CPE et des membres de la direction générale de l'enseignement obligatoire du DIP (ci-après : DGEO).

Quatre modèles ont été envisagés, à savoir le statu quo, le rattachement à un établissement avec une activité pédagogique dans trois établissements, une activité pédagogique dans deux établissements avec une activité d'enseignement et une répartition de l'ensemble des « équivalents temps plein » de CPE dans les 58 établissements scolaires, avec une activité de coordination d'environ 30 % et une activité d'enseignement en plus. L'ensemble des modèles maintenait une coordination cantonale métier centralisée.

- 2) La A_____ (ci-après : A_____) a été invitée à se prononcer sur les différents modèles. Son président a indiqué être attaché à la prestation délivrée par les CPE dans le contexte existant et redouter les conséquences d'une évolution.
- 3) Le 20 septembre 2018, la conseillère d'Etat en charge du DIP a rencontré une délégation de CPE et de directeurs d'établissements pour échanger sur la question du rattachement hiérarchique des CPE.
- 4) À la suite de cette séance, la conseillère d'État a choisi de rattacher les CPE aux directions d'établissement, de les intégrer à l'équipe de direction de l'établissement, de prévoir leur place de travail principale dans l'établissement et de maintenir une place de travail au sein de la DGEO, de ne pas modifier le cahier des charges des CPE. Ceux-ci avaient le statut de personnel enseignant.
- 5) Un groupe de travail a été chargé de la mise en œuvre de ce choix. Un membre de la A_____, Monsieur K_____, en faisait partie.
- 6) Le 19 décembre 2018, la A_____ a souhaité intégrer ce groupe de travail.
- 7) Le 16 janvier 2019, la directrice générale ad interim de la DGEO a répondu qu'en l'absence de modification du cahier des charges, il n'y avait pas lieu de mener les travaux du groupe de travail dans un cadre paritaire.
- 8) Lors de la séance de présentation du 27 février 2019 destinée aux CPE, à laquelle un représentant de la A_____ a également été invité, il a été indiqué que dès la rentrée scolaire 2019-2020, les CPE seraient rattachés aux directions d'établissements scolaires, seraient membres de l'équipe de direction et maintenu

dans leur statut de personnel enseignant. À l'exception du rattachement hiérarchique, le cahier des charges était inchangé. Le cahier des charges serait actualisé avec cette modification pour la rentrée 2020.

- 9) Cette actualisation a eu lieu le 8 mai 2019. Le cahier des charges prévoyait le directeur d'établissement comme supérieur, le fait que le CPE doive rendre compte à celui-ci et à la coordination de la DGEO pour les aspects métiers.
- 10) Le cahier des charges a été soumis le 6 juin 2019 à la commission paritaire. La A_____ s'y est opposée. Le rattachement aux directeurs des établissements primaires répondait à la demande de ceux-ci, qui considéraient les CPE comme des ressources à l'établissement, alors qu'ils devaient être des ressources pour les enseignants.
- 11) En août 2019, un troisième groupe de travail « accompagnement et suivi » du rattachement aux directions d'établissement a été formé. Il comportait des CPE et un représentant de la A_____. À la demande de cette dernière, deux de ses représentants ont pu intégrer le groupe.
- 12) Le 13 septembre 2019, le conseil de la A_____ a fait valoir que les CPE n'avaient pas été intégrés ni consultés dans la modification de leur cahier des charges. Il demandait l'ouverture d'une procédure au sens de l'art. 4A de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).
- 13) La directrice des ressources humaines du DIP a répondu le 29 octobre 2019 en exposant les phases décrites ci-dessus, à l'élaboration desquelles les CPE avaient participé, précisant que la A_____ avait été consultée et avait participé aux groupes de travail mis en place en 2018 et allait participer à celui d'« accompagnement et de suivi ». Elle produisait également différentes pièces sollicitées par le conseil de la A_____.
- 14) Lors de la première séance du groupe de travail « accompagnement et suivi » le 6 novembre 2019, la présidente de la A_____ a indiqué que le rapport de confiance était rompu.
- 15) Lors de la séance du 11 décembre 2019, les questions de la réservation des salles pour les mandats cantonaux, la gestion des « open spaces » et des bureaux ont été évoquées. La séance suivante, le 29 janvier 2020, a également été consacrée à des questions d'ordre pratique (place de travail des CPE, organisation, type de connexion informatique nécessaire, disponibilité dans les écoles, possibilités d'interaction avec les enseignants, accès au réseau wifi des CPE).
- 16) La A_____ ne s'est pas présentée, en signe de protestation, à la séance du 26 février 2020. Le document de synthèse de cette réunion lui a été adressé le 4 mars 2020.

17) Lors de la séance du 27 février 2020, réunissant la présidente de la A_____, le conseil de cette dernière et la directrice RH de la DGEO, le conseil précité a sollicité copie de l'audit interne réalisé en 2017, l'ouverture d'une procédure au sens de l'art. 4A LPA et une individualisation des décisions.

18) Le 12 mars 2020, la « A_____ et consorts » ont relancé la conseillère d'État estimant ne pas avoir reçu de réponse à leur pli du 6 février 2020, qui était joint.

Le DIP a indiqué n'avoir reçu ce dernier courrier qu'avec celui du 12 mars 2020. Ce courrier réclamait l'ouverture d'une procédure au sens de l'art. 4A LPA, le sursis à toute mesure d'exécution et la production de pièces déjà demandées.

19) Dans sa réponse du 20 mars 2020, la cheffe du DIP a indiqué que le changement de rattachement hiérarchique ne constituait pas une modification du cahier des charges susceptible de porter atteinte aux droits et obligations des CPE. Ceux-ci avaient, d'ailleurs, l'habitude de collaborer avec les directeurs des différents établissements scolaires. Le travail fourni était le même ; les tâches quotidiennes restaient identiques. Le changement de la personne appelée à effectuer l'évaluation des CPE n'avait pas d'impact sur leur activité et revêtait la qualité d'un acte interne. La modification n'était qu'une mesure interne. Il n'y avait donc pas lieu à l'ouverture d'une procédure au sens de l'art. 4A LPA. La modification du cahier des charges s'était faite selon l'art. 161 du 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). Elle ne ressortissait pas non plus à une procédure au sens précité.

20) Les séances du groupe de travail se sont donc poursuivies et ont eu lieu, par vidéoconférence, les 23 avril 2020 et 6 mai 2020. Il en est ressorti que chaque CPE disposait d'une place de travail. Un planning du déménagement a été établi.

21) Le 1^{er} mai 2020, la A_____ et plusieurs enseignants ont saisi le Conseil d'État d'un recours contre le courrier du 20 mars 2020 précité, demandant à titre provisionnel qu'il soit sursis à tout acte d'exécution relatif à la modification du rattachement hiérarchique des CPE jusqu'à droit jugé au fond.

Au fond, ils ont conclu à ce que le courrier en question soit annulé et qu'il soit constaté que la Conseillère d'État en charge du DIP avait commis un déni de justice. Il convenait de lui renvoyer le dossier afin qu'elle ouvre une procédure administrative et rende une décision relative à la modification du rattachement hiérarchique.

22) Par décision du 25 juin 2020, le Président du Conseil d'État a rejeté la requête de mesures provisionnelles.

- 23) Par courriel du 29 juin 2020, le conseil de la A_____ a indiqué au Conseil d'État que, dès lors que la décision n'avait pas été déclarée exécutoire nonobstant recours, la situation demeurerait inchangée, et le Conseil d'État devait inviter ses services « à s'y conformer sans délai ».
- 24) Le 30 juin 2020, le directeur général de la DGEO a informé le conseil de la A_____ que la décision du 25 juin 2020 étant négative, le recours contre celle-ci ne pouvait déployer d'effet suspensif. Le déménagement allait avoir lieu les 17 et 19 août 2020.
- 25) Par acte expédié le 6 juillet 2020 à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative), la A_____, Mesdames B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____, J_____ et Messieurs K_____, L_____ et M_____ ont recouru contre la décision précitée, dont ils ont demandé l'annulation. Ils ont conclu à ce que l'effet suspensif leur soit « notifié ». Préalablement, ils ont sollicité leur audition et, principalement, ils ont demandé à ce qu'il soit fait droit à leur requête de mesures provisionnelles.

La modification du rattachement hiérarchique entraînerait le déménagement immédiat des recourants. Cette nouvelle configuration allait nécessairement conduire à « une refonte complète de leur activité ». Une fois le déménagement effectué, cette démarche ne serait pas révoquée. Il convenait ainsi d'admettre l'existence d'un préjudice difficilement réparable ouvrant la voie du recours immédiat.

Les chances de succès du recours au fond étaient manifestes. Il n'était pas contesté que la modification du rattachement hiérarchique entraînait une modification du cahier des charges des intéressés. Le changement de lieu d'affectation privait ceux-ci d'un lieu central et quotidien d'échange. En outre, les CPE allaient perdre leur indépendance. Devenant les collègues directs des enseignants, ils n'auraient plus la légitimité ni la distance et la neutralité nécessaires à la gestion des « situations critiques ». Les recourants se proposaient d'expliquer de vive voix ces points, afin que la chambre de céans puisse le mieux possible appréhender l'impact de la modification querellée.

La modification du rattachement hiérarchique ne leur avait été communiquée qu'en avril 2020. Il n'y avait pas d'intérêt public prépondérant à la mise en œuvre immédiate de la modification hiérarchique. En revanche, leurs droits procéduraux avaient gravement été violés. Dans l'hypothèse où ils obtenaient gain de cause, le DIP serait contraint d'organiser un nouveau déménagement.

Enfin, la jurisprudence cantonale invoquée dans la décision querellée était antérieur à l'arrêt 8D_2/2018 du Tribunal fédéral posant les principes applicables à la qualification juridique de la modification du cahier des charges.

- 26) Délégué par le Conseil d'État pour répondre au recours, la direction des affaires juridiques du DIP a conclu à l'irrecevabilité de celui-ci. Subsidiairement et sur effet suspensif, il a conclu au rejet du recours et de la requête de restitution de l'effet suspensif.

Le changement de lieu d'affectation et de rattachement hiérarchique n'était pas susceptible de causer un préjudice irréparable aux recourants. Par ailleurs, il s'agissait d'un acte interne, non sujet à recours. Le courrier du 20 mars 2020 ne constituait pas une décision, ce qu'il précisait d'ailleurs. En outre, la modification du cahier des charges avait été présentée le 6 juin 2019 en commission paritaire, à laquelle la présidente de la A_____ avait participé et le changement de rattachement hiérarchique avait été prévu dès la rentrée scolaire 2019-2020. Pour l'ensemble de ces motifs, le recours était irrecevable.

Si par impossible le recours était recevable, il devrait être rejeté. D'une part, le rattachement contesté ne constituait pas une décision. D'autre part, le rejet des mesures provisionnelles était fondé, l'intérêt public à avancer dans la mise en œuvre des modifications adoptées l'emportait sur l'intérêt privé des recourants à ce que leur bureau ne soit pas déplacé.

Enfin, les conditions d'octroi de mesures provisionnelles par la chambre administrative n'étaient pas remplies.

- 27) Par courrier du 29 juillet 2020, la chambre de céans a imparti aux recourants un délai au 10 août 2020 pour répliquer sur effet suspensif et au 19 août 2020 pour répliquer sur le fond.
- 28) Le 10 août 2020, les recourants ont sollicité la prolongation au 20 août 2020 du délai imparti pour répliquer sur effet suspensif. Il a été fait droit à cette demande.
- 29) Par pli déposé le 20 août 2020 au guichet de la chambre administrative, les recourants ont produit copie de leur réplique sur le fond datée du 19 août 2020 et requis, à titre superprovisoire, qu'il soit fait interdiction au DIP de procéder au déménagement des CPE prévu le 24 août 2020.
- 30) La requête de mesures superprovisionnelles a été rejetée le 21 août 2020 au motif que les chances de succès du recours ne paraissaient pas manifestes.
- 31) Le même jour, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger sur mesures provisionnelles et sur le fond.

EN DROIT

- 1) La décision refusant l'effet suspensif ou des mesures provisionnelles étant une décision incidente, le délai de recours est de dix jours (art. 62 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA-GE - E 5 10), délai qui a été observé en l'occurrence.
- 2) Les recourants sollicitent leur audition.
 - a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b). Ce droit ne s'étend qu'aux éléments pertinents pour l'issue du litige et n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3). En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).
 - b. En l'espèce, les recourants, qui sont assistés d'un avocat, ont eu l'occasion de s'expliquer dans leur recours au Président du Conseil d'État, puis dans leur recours auprès de la chambre de ceans et dans leur réplique. En outre, le litige porte sur une décision de mesures provisionnelles, soit un incident de procédure, censé être purgé avec célérité. Dans ces circonstances, il ne sera pas donné suite à la demande d'audition des recourants.
- 3) Se pose en premier lieu la question de savoir si le recours est recevable.
 - a. Selon l'art. 57 let. c LPA, le recours contre une décision incidente est recevable si un dommage irréparable peut être causé ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse. Cette disposition a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a et b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110).

Selon le Tribunal fédéral, le préjudice irréparable suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (ATF 127 II 132 consid. 2a ; Thierry TANQUEREL, Manuel

de droit administratif, 2018, 2^{ème} éd. p. 432 n. 1265). Un préjudice est irréparable lorsqu'il ne peut être ultérieurement réparé par une décision finale entièrement favorable au recourant (ATF 138 III 46 consid. 1.2). Un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure peut constituer un tel préjudice (ATF 127 II 132 consid. 2a). Le simple fait d'avoir à subir une procédure et les inconvénients qui y sont liés ne constitue toutefois pas en soi un préjudice irréparable (ATF 133 IV 139 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2008 du 12 août 2008 consid. 2.1). Un dommage de pur fait, tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, n'est notamment pas considéré comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 133 IV 139 précité consid. 4).

La chambre administrative a précisé à plusieurs reprises que l'art. 57 let. c LPA devait être interprété à la lumière de ces principes (ATA/231/2017 du 22 février 2017 ; ATA/385/2016 du 3 mai 2016 ; ATA/64/2014 du 4 février 2014).

b. En l'espèce, l'admission du recours ne conduirait pas à une décision finale permettant d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse ; les recourants ne le soutiennent d'ailleurs pas. Seule l'existence d'un préjudice difficilement réparable engendré par la décision querellée permettrait d'admettre la recevabilité du recours.

Il convient donc d'examiner si cette condition est remplie.

- 4) a. Les recourants font valoir que le changement hiérarchique et de lieu d'affectation porterait atteinte à leur mission et à leur indépendance. Ils seraient privés de la possibilité d'avoir une action coordonnée et cohérente, soit d'un élément indispensable à la réalisation de leur mission consistant à sensibiliser, former et accompagner les enseignants genevois. En devenant collègues directs de ceux-ci, ils perdraient la distance et la neutralité nécessaires ; leur liberté d'action et de parole serait ainsi « anéantie ». La soumission aux directeurs des établissements scolaires aurait pour conséquence de les « museler », n'étant pas libres de critiquer les choix de ceux-ci.
- b. Ces arguments ne permettent pas de conclure à l'existence d'un dommage difficilement réparable au sens de l'art. 57 let. c LPA.

Le refus des mesures provisionnelles par le Président du Conseil d'État a concrètement pour conséquence que les CPE doivent déménager et seront rattachés hiérarchiquement aux directeurs d'établissements scolaires. L'on ne voit pas en quoi le fait d'exercer, pendant la procédure de recours, leur activité depuis un lieu différent et d'être soumis à un supérieur autre que celui qu'ils avaient jusqu'alors serait, comme ils le soutiennent, de nature à les empêcher de réaliser

leur mission, qui consistent, selon leurs indications, à sensibiliser, former et accompagner les enseignants genevois.

En outre, il a été tenu compte du besoin allégué de coordination entre les CPE par la mise à disposition de locaux en leur faveur une fois par semaine, ce qu'ils reconnaissent d'ailleurs. Quand bien même il conviendrait d'admettre avec les CPE – ce qui n'est cependant pas établi – que cette mise à disposition serait insuffisante, il n'apparaît pas que cette insuffisance serait de nature à leur causer un préjudice irréparable ; elle pourrait tout au plus rendre le travail de développement, de coordination et de cohérence de leur activité plus difficile.

Par ailleurs et contrairement à ce que les recourants soutiennent, le fait de côtoyer quotidiennement les enseignants qu'ils seront appelés à sensibiliser, former et accompagner ne saurait non plus constituer un dommage difficilement réparable. Comme ils l'indiquent, les CPE apportent un appui aux enseignants ; ils ne sont pas soumis à ceux-ci, mais font partie de la direction des établissements scolaires auxquels ils sont affectés. Dans ces conditions, l'on conçoit difficilement que les CPE verraient leur liberté d'acte et de parole « anéantie » du fait de la proximité géographique avec les enseignants qu'ils sont censés accompagner.

En outre, il ne ressort pas du dossier que le refus des mesures provisionnelles serait de nature à mettre en cause l'« avenir même de la profession de CPE », comme ceux-ci le font valoir. L'acte que les CPE cherchent à contester au fond est leur nouveau rattachement hiérarchique et la modification de leur lieu de travail. Le DIP n'a à aucun moment indiqué – et rien ne permet de retenir – que le rattachement hiérarchique des CPE aux directeurs d'établissements scolaires modifierait leur mission. Aucun élément ne permet non plus de conclure qu'il serait envisagé de supprimer la fonction de CPE ou leur activité. Le refus des mesures provisionnelles n'entraîne d'ailleurs pas une telle conséquence.

Les CPE soutiennent que le rattachement hiérarchique aux directeurs des établissements scolaires aurait pour effet de les « museler », dès lors qu'ils devraient pouvoir librement critiquer et discuter les choix de ceux-ci. Cette crainte ne constitue pas non plus un préjudice irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA justifiant qu'il soit sursis pendant la procédure pendante devant le Conseil d'État à la mise en œuvre du changement de rattachement hiérarchique. D'une part, les CPE ont été rattachés à la direction des établissements scolaires et en font ainsi partie au même titre que les directeurs. D'autre part, un supérieur hiérarchique peut ne pas partager les choix ou ne pas suivre les propositions d'un CPE, qu'il s'agisse d'un directeur d'établissement scolaire ou d'un autre responsable ; la possibilité d'une telle désapprobation ne saurait en tant que telle constituer une manière de « museler » un subordonné.

Enfin, aucun élément ne permet de retenir que si les recourants devaient obtenir gain de cause sur le fond, le retour au statu quo ante ne serait pas possible.

En particulier, rien ne s'opposerait à un nouveau déménagement et au rétablissement du lien hiérarchique précédent.

Au vu de ce qui précède, l'existence d'un dommage qu'une décision favorable aux recourants sur le fond ne permettrait pas de faire disparaître complètement n'est pas établie.

Les conditions de l'art. 57 let. c LPA n'étant ainsi pas remplies, le recours sera déclaré irrecevable. Cette issue rend sans objet la requête d'effet suspensif.

- 5) Compte tenu de l'issue du litige, les recourants supporteront l'émolument de CHF 500.- et ne peuvent se voir allouer une indemnité de procédure (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare irrecevable le recours interjeté le 6 juillet 2020 par la A_____ et Mesdames B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____, J_____ et Messieurs K_____, L_____ et M_____ contre la décision du Président du Conseil d'État du 25 juin 2020 ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge solidaire de la A_____ et Mesdames B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____, J_____ et Messieurs K_____, L_____ et M_____ ;

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

dit que les éventuelles voies de recours contre le présent arrêt, les délais et conditions de recevabilité qui leur sont applicables, figurent dans la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), dont un extrait est reproduit ci-après. Le mémoire de recours 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 Romain Jordan, avocat des recourants, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Verniory,
Mme Lauber, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :