

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8D_1/2016

Arrêt du 23 janvier 2017

Ire Cour de droit social

Composition

MM. et Mmes les Juges fédéraux Maillard, Président, Frésard, Heine, Wirthlin et Viscione.
Greffière : Mme Castella.

Participants à la procédure

A. _____,
représentée par Me Christian Bruchez, avocat,
recourante,

contre

Département de l'instruction publique,
de la culture et du sport,
rue de l'Hôtel-de-Ville 6, 1204 Genève,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique (changement du lieu d'affectation; décision attaquable),

recours contre le jugement de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 26 janvier 2016.

Faits :

A.

A. _____ est fonctionnaire au service de l'Etat de Genève. Elle travaille, avec un taux d'activité de 70 %, au service de l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC). Cet office dépend du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport. Durant l'année scolaire 2014-2015, le temps de travail de A. _____ était réparti entre une activité à 45 % dans les locaux de l'OFPC et une activité à 25 % dans trois permanences, à savoir le service B. _____, le service C. _____ et un atelier de transition professionnelle situé à D. _____.

Le 23 avril 2015, la prénommée a eu une altercation dans les locaux de l'OFPC avec une collègue de travail, E. _____. Le 20 mai 2015 elle a été entendue à ce sujet par F. _____, directeur de l'OFPC. Par courriel du 23 juin 2015, celui-ci a adressé à A. _____ une remise à l'ordre en lui enjoignant d'adopter à l'avenir un comportement respectueux à tous égards. En outre, comme E. _____ demandait que les deux employées fussent éloignées l'une de l'autre, le directeur informait A. _____ que dès la prochaine rentrée scolaire elle reprendrait la permanence H. _____ à 60 %. Pour le 10 % restant, elle pourrait partager son temps entre le Centre de la transition professionnelle (CTP) G. _____ et la consultation au service C. _____.

Par lettre du 26 juin 2015 adressée à F. _____, A. _____ a contesté tout manquement de sa part. Elle a contesté le déplacement de son lieu d'affectation, faisant notamment valoir que cette situation nouvelle poserait des problèmes pratiques dans la mesure où elle devait suivre un traitement dentaire de longue durée dans un cabinet proche de son lieu de travail actuel. Elle ajoutait que de toute façon elle risquait de revoir E. _____ lors des nombreuses réunions communes à toutes les personnes travaillant dans des cycles, de sorte que la mesure d'éloignement manquerait son but. Après un nouvel échange de correspondance, le directeur de l'OFPC a confirmé la mesure prise par lettre du 19 août 2015, en précisant qu'il ne s'agissait pas d'un changement d'affectation, mais d'une rotation normale des permanences au sein d'un même service.

B.

A. _____ a recouru devant la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève. Elle a conclu, principalement, à l'annulation de la décision attaquée et à ce qu'aucune mesure ne soit prise à son encontre en raison de l'altercation du 23 avril 2015.

Par arrêt du 26 janvier 2016, la Chambre administrative a déclaré le recours irrecevable au motif que la mesure contestée ne constituait pas une décision, mais un acte d'organisation interne, non sujet à recours.

C.

Contre ce jugement, A. _____ forme un recours constitutionnel subsidiaire dans lequel elle conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et au renvoi de la cause à la Chambre administrative pour qu'elle statue sur son recours au fond.

Le département de l'instruction publique, de la culture et du sport conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 142 IV 196 consid. 1.1 p.197; 140 I 90 consid. 1 p. 92).

2.

La décision attaquée n'a pas d'incidence sur le traitement de la recourante. Elle concerne donc une contestation non pécuniaire, de sorte que l'exception prévue à l'art. 83 let. g LTF s'applique (ATF 136 I 323 consid. 1.1 p. 325; cf. aussi FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in Commentaire de la LTF, 2e éd. 2014, n° 102 ad art. 83 LTF). Partant, seule la voie du recours constitutionnel subsidiaire peut entrer en considération (art. 113 LTF).

3.

3.1. La qualité pour former un recours constitutionnel subsidiaire suppose toutefois un intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (art. 115 let. b LTF). Les intérêts que le recourant invoque doivent être protégés soit par une règle du droit fédéral ou du droit cantonal, soit directement par un droit fondamental spécifique (ATF 136 I 323 consid. 1.2 p. 326; 133 I 185 consid. 4 p. 191 ss), par opposition à des droits constitutionnels non spécifiques, telle que l'interdiction de l'arbitraire, qui ne peut être invoquée que si les normes visées accordent à l'intéressé un droit ou servent à protéger ses intérêts prétendument lésés (ATF 138 I 305 consid. 1.3 p. 308). Il incombe à la partie recourante d'alléguer les faits qu'elle considère comme propres à fonder sa qualité pour recourir au Tribunal fédéral lorsqu'ils ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier de la cause (ATF 138 III 537 consid. 1.2 p. 539; 133 II 353 consid. 1 p. 356). En outre, indépendamment du point de savoir si le recourant est légitimé sous l'angle de l'art. 115 let. b LTF à remettre en cause une décision sur le fond, il peut faire valoir la violation de ses droits de partie équivalant à un déni de justice formel. Mais il ne doit alors pas invoquer par ce biais, même indirectement, des moyens qui ne peuvent être séparés du fond. Seuls les griefs de nature formelle qui sont séparés de l'examen de la cause au fond peuvent donc être présentés. En revanche, les griefs qui reviennent de facto à critiquer l'arrêt attaqué sur le plan matériel sont exclus (ATF 136 I 323 consid. 1.2 précité et les arrêts cités).

3.2. En l'espèce, la recourante soutient que le changement de son lieu d'affectation procède d'une décision susceptible de recours devant la Chambre administrative. Elle reproche aux premiers juges de ne pas être entrés en matière sur son recours et se plaint en particulier d'une violation de la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.). Dans cette mesure, elle invoque la violation d'un droit de partie équivalant à un déni de justice formel indépendant du fond (ATF 135 I 6 consid. 2.1 p. 9). La voie du recours constitutionnel subsidiaire est donc ouverte à ce titre déjà et sans qu'il soit nécessaire d'examiner encore dans le présent contexte la question de l'intérêt juridiquement protégé (cf. ATF 136 I 323 consid. 1.2 déjà cité).

4.

Saisi d'un recours constitutionnel subsidiaire, le Tribunal fédéral statue sur la base des faits constatés dans la décision attaquée; il ne peut rectifier ou compléter les constatations de fait de l'autorité précédente que si les faits ont été établis en violation des droits constitutionnels (art. 118 LTF en corrélation avec l'art. 116 LTF), soit arbitrairement, ce qu'il appartient à la partie recourante

d'exposer et de démontrer de manière claire et circonstanciée (art. 117 et 106 al. 2 LTF; ATF 141 I 36 consid. 1.3 p. 41; 136 I 332 consid. 2.1 p. 334).

5.

5.1. La décision comme acte juridique a pour objet de régler la situation d'administrés en tant que sujets de droit et donc, à ce titre, distincts de la personne étatique ou, en d'autres termes, extérieurs à l'administration. On oppose dans ce contexte la décision à l'acte interne ou d'organisation, qui vise des situations à l'intérieur de l'administration; l'acte interne peut avoir des effets juridiques, mais ce n'en est pas l'objet, et c'est pourquoi il n'est en règle générale pas susceptible de recours. Deux critères permettent généralement de déterminer si on a affaire à une décision ou à un acte interne. D'une part, l'acte interne n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel et, d'autre part, le destinataire en est l'administration elle-même, dans l'exercice de ses tâches. Ainsi, un acte qui affecte les droits et obligations d'un fonctionnaire en tant que sujet de droit, par exemple la fixation de son salaire, d'indemnités diverses ou encore de sanctions disciplinaires, est une décision. En revanche, un acte qui a pour objet l'exécution même des tâches qui lui incombent en déterminant les devoirs attachés au service, telles que la définition du cahier des charges ou des instructions

relatives à la manière de trancher une affaire, est un acte interne juridique (ATF 136 I 323 déjà cité consid. 4.4 p. 329 s. et les nombreuses références citées; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7e éd. 2016, n. 874 ss p. 195 s.; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 802 s. p. 275 s.; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 189 ss). Lorsque le fonctionnaire s'oppose à un acte de ce type, ce sont les mesures disciplinaires ou autres moyens de contrainte ressortissant aux règles régissant les rapports internes qui sont susceptibles de s'appliquer (MOOR/POLTIER, *ibidem*).

5.2. Tout changement d'affectation n'ouvre pas la voie d'un recours à l'autorité judiciaire. Un changement d'affectation d'un fonctionnaire constitue une décision attaquable lorsqu'il est susceptible de porter atteinte aux droits de la personnalité de l'employé, y compris le droit au respect de sa vie familiale, ou encore lorsqu'il est de nature à porter atteinte à la considération à laquelle il peut prétendre au regard notamment de ses aptitudes (ATF 108 Ib 419 consid. 2a p. 421). Il en va de même quand le changement d'affectation représente une sanction déguisée et constitue de ce fait un acte attaquable (voir p. ex. arrêts 2P.93/2004 du 15 octobre 2004; 2P.216/2006 du 28 février 2007; 2A.55/1995 du 18 décembre 1995; VALÉRIE DÉFAGO GAUDIN, *Conflits et fonction publique: instruments*, in *Conflits au travail*, 2015, p. 160).

5.3. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'ATF 136 I 323, susmentionné, le Tribunal fédéral a considéré que la mutation d'un chef de brigade de la police judiciaire genevoise au commissariat de la police avec un nouveau cahier des charges sans véritable adéquation avec ses aptitudes, certes sans modification de salaire, mais à l'avenir sans charge de commandement, était une mesure qui était soumise à un contrôle judiciaire, indépendamment de tout caractère disciplinaire. La mesure relevait non seulement de l'organisation des services de police, mais était également susceptible d'affecter la situation juridique du fonctionnaire de police en tant que titulaire de droits et d'obligations à l'égard de l'Etat. Son objet allait au-delà de l'exécution des tâches qui incombent au fonctionnaire dans sa sphère d'activité habituelle ou des instructions qui lui sont données dans l'exercice de ses tâches.

5.4. En l'espèce, la recourante ne prétend pas que le changement de son lieu d'activité professionnelle constitue une sanction déguisée. Il n'est pas non plus allégué que ce changement ne répondrait pas à ses aptitudes. Le cas d'espèce se distingue clairement des faits qui sont à la base de l'ATF 136 I 323. En effet, la recourante garde la même fonction de psychologue-conseillère en orientation au sein du même office, exécute les mêmes tâches qu'auparavant dans sa sphère d'activité habituelle et perçoit le même traitement. Comme cela ressort des constatations du jugement attaqué, qui lie le Tribunal fédéral, elle n'a pas été nommée pour exercer son activité de conseillère en orientation à un endroit précis. Elle peut au contraire se voir indiquer un autre lieu d'activité (qui n'implique pas, en l'espèce, un changement de domicile ni un déménagement) même en l'absence d'un comportement disciplinairement fautif de sa part. Selon ces mêmes constatations, un tel changement est tout à fait normal et peut être effectué à chaque rentrée scolaire, la fonction de l'intéressée impliquant qu'elle soit disposée à changer de lieu de travail. Aussi bien doit-on admettre, à l'instar de la juridiction cantonale, que la mesure contestée, même si elle a pour origine une situation conflictuelle, présente un caractère interne, qui n'ouvre pas la voie d'un recours.

5.5. Au demeurant, et comme l'ont relevé les premiers juges par une argumentation subsidiaire, la mesure prise à l'encontre de la recourante n'était pas injustifiée. Le fait de séparer deux collaboratrices dont les relations sont tendues peut parfaitement se justifier par l'intérêt du service et la protection des collaborateurs, y compris des personnes intéressées. C'est un moyen adéquat de régler un conflit au sein d'un service (voir à ce sujet VALÉRIE DÉFAGO GAUDIN, op. cit, p. 159). Au regard de cet intérêt, il importe peu de départager les torts entre la recourante et E. _____. Un tel changement, au surplus, n'a rien de stigmatisant, dès lors que, selon le jugement attaqué, le cahier des charges des collaborateurs de l'office prévoit que ceux-ci peuvent être déplacés au sein des différentes institutions scolaires au gré des besoins institutionnels. Il est ainsi évident qu'un examen au fond ne conduirait pas à remettre en cause la décision du chef de l'OFPC.

6.

Le recours se révèle ainsi mal fondé. La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). L'intimé n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lucerne, le 23 janvier 2017

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

Le Président : Maillard

La Greffière : Castella