

En l'espèce, c'est sans arbitraire que les juges genevois ont considéré que la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire fixé à 0.9 pour l'établissement ne devait pas être modifiée.

Composition

MM. les Juges fédéraux Wirthlin, Président, Maillard et Segura, Juge suppléant.

Greffière : Mme von Zwehl.

Participants à la procédure

A.,
représenté par Me Romain Jordan, avocat,
recourant,

contre

Office cantonal de la détention,
route des Acacias 82, 1227 Carouge,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique (supplément de salaire),

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 7 mars 2023 (A/743/2022-FPUBL ATA/209/2023).

Faits :

A.

A.a. A. est gardien-chef adjoint au sein de l'établissement fermé de B. (ci-après: B.) à C. dans le canton de Genève. Cet établissement est rattaché à l'Office cantonal de la détention (ci-après: l'office). Le 22 février 2021, A. a transmis au directeur de B. des tableaux dont il ressortait qu'une indemnité pour surpopulation carcérale aurait dû être octroyée aux agents de détention pour les mois d'octobre et décembre 2020. Cette demande a été refusée le 25 février 2021 par le chef de service ressources humaines de l'office. Le jour suivant, le directeur de B. a transmis au même office de nouveaux tableaux actualisés, élaborés par A., dont il ressortait que la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire, fixée à 0,9 pour B. devait passer à 1.03261 pour l'année 2020 et à 1.02174 dès le 1er janvier 2021. Il en résultait que l'indemnité pour surpopulation carcérale était due pour les mois de janvier à mars et octobre à décembre 2020 ainsi que pour le mois de janvier 2021. La demande a été également refusée par le chef de service précité, ceci le 4 mars 2021. Par la suite, A. a interpellé sur le même sujet le département cantonal supervisant l'office, qui a transmis cette demande à ce dernier comme objet de sa compétence.

A.b. Par décision du 28 janvier 2022, l'office a rejeté la demande de A.. Il relevait que si les changements intervenus depuis 2017 en termes d'effectif, soit une augmentation de 12 postes pour un total de 95 effectifs temps plein en 2020, faisait apparaître un taux effectif d'encadrement par le personnel pénitentiaire bien plus important qu'en 2017, il fallait y voir les conséquences d'un choix politique d'encadrer davantage les personnes détenues au sein de B.. Une augmentation de la dotation ne donnait aucun droit à une adaptation simultanée du taux d'encadrement pénitentiaire. Les conditions d'une telle adaptation n'étaient en outre pas réalisées et le nombre de détenus au sein de B. en 2020 et 2021 était inférieur à celui de 2017, sur lequel la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire à 0.9 avait été calculée. Les conditions d'octroi d'une indemnité pour surpopulation carcérale n'étaient donc pas remplies.

B.

Saisie d'un recours contre la décision du 28 janvier 2022, la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève l'a rejeté par arrêt du 7 mars 2023.

C.

A. interjette un recours constitutionnel subsidiaire contre cet arrêt, en concluant à sa réforme dans le sens qu'il est dit et jugé que l'office doit lui payer l'indemnité pour surpopulation carcérale prévue à l'art. 53 du règlement genevois du 22 février 2017 sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire (ROPP; RS/GE F 1 50.01) pour les années 2020 et 2021, avec intérêts moratoires à 5 % l'an.

L'intimé conclut principalement à l'irrecevabilité du recours et subsidiairement à son rejet. La juridiction cantonale a indiqué n'avoir aucune observation à formuler sur le recours.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le Tribunal fédéral examine d'office (art. 29 al. 1 LTF) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 147 I 333 consid. 1; 146 IV 185 consid. 2; 145 I 239 consid. 2).

1.2. La cause relève du droit public, de sorte qu'en principe, la voie ordinaire de recours est celle du recours en matière de droit public (art. 82 let. a LTF). Cependant, en ce qui concerne les rapports de travail de droit public (et sauf s'ils se rapportent à l'égalité des sexes), le recours en matière de droit public est subordonné à la double condition que la décision attaquée concerne une contestation pécuniaire et que la valeur litigieuse atteigne au moins 15'000 fr. (art. 83 let. g LTF en corrélation avec l'art. 85 al. 1 let. b LTF). Même si le seuil requis de la valeur litigieuse n'est pas atteint, le recours est néanmoins recevable si la contestation soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 2 LTF). En l'espèce, la valeur litigieuse requise par l'art. 85 al. 1 let. b LTF n'est pas atteinte et le recourant ne prétend ni ne démontre que la cause présenterait une question juridique de principe (art. 74 al. 1 let. a, art. 74 al. 2 let. a et art. 113 LTF), seule la voie du recours constitutionnel subsidiaire est ainsi en principe ouverte.

1.3. A teneur de l'art. 42 al. 1 LTF, l'acte de recours adressé au Tribunal fédéral doit indiquer, notamment, les conclusions de la partie recourante. Selon un principe général de procédure, les conclusions en constatation de droit ne sont recevables que lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues. Sauf situations particulières, les conclusions constatatoires ont donc un caractère subsidiaire (ATF 141 II 113 consid. 1.7; arrêt 9C_13/2023 du 22 novembre 2023 consid. 1.1). En outre, selon la jurisprudence, lorsque l'action tend au paiement d'une somme d'argent, les conclusions doivent être chiffrées (ATF 143 III 111 consid.1.2; 134 III 235 consid. 2). Cependant, des conclusions non chiffrées n'entraînent pas l'irrecevabilité de l'acte si la somme à allouer est d'emblée

reconnaisable au regard de la motivation du recours ou de la décision attaquée (ATF 134 III 235 consid. 2; 133 II 409 consid. 1.4.2). Dans les recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral se montre moins strict (AUBRY-GIRARDIN, in Commentaire de la LTF, 3e éd., 2022, n. 23 ad art. 42 LTF, p. 444).

1.4. En l'espèce, le recourant conclut à la réforme de l'arrêt attaqué dans le sens où il est dit et jugé que l'office doit lui payer l'indemnité carcérale prévue à l'art. 53 ROPP pour les années 2020 et 2021, avec intérêts moratoires à 5 % l'an.

L'autorité intimée considère que cette formulation contrevient aux exigences de l'art. 42 LTF, la conclusion n'étant pas chiffrée. Aucun montant ne figure en effet dans les conclusions du recourant. Cela étant, il ressort de la décision attaquée que ce dernier réclame l'indemnité litigieuse pour les mois de janvier à mars et octobre à décembre 2020 ainsi que pour le mois de janvier 2021. Il y est également mentionné que son montant est de 0 fr. pour une pénibilité mesurée du personnel pénitentiaire supérieure ou égale à 0, de 150 fr. pour une pénibilité inférieure à 0 et jusqu'à -0.07 et de 250 fr. pour une pénibilité inférieure ou égale à -0.07. Il est ainsi possible d'évaluer le montant réclamé entre 1'050 fr. (7 x 150 fr.) et 1'750 fr. (7 x 250 fr.). La recevabilité de la conclusion sous cet angle paraît dès lors réalisée.

La formulation de la conclusion du recours est cependant ambiguë dans la mesure où le recourant paraît requérir qu'une injonction soit faite à l'office et non que celui-ci soit condamné à verser l'indemnité litigieuse. En ce sens, il n'est pas évident que cette conclusion soit de nature condamatoire.

La question de la recevabilité du recours peut toutefois rester indéterminée, dans la mesure où celui-ci doit être rejeté pour les motifs qui suivent.

1.5. Pour le reste, les autres conditions de recevabilité du recours sont réalisées, celui-ci ayant été interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 et 117 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) contre une décision finale (art. 90 et 117 LTF) prise par l'autorité cantonale de dernière instance (art. 114 LTF).

2.

2.1. L'objet du litige porte sur le point de savoir si les juges cantonaux ont violé les droits constitutionnels du recourant en considérant que la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire fixé à 0.9 pour B. ne devait pas être modifiée. Le recourant fait valoir que leur appréciation serait arbitraire.

2.2. Saisi d'un recours constitutionnel subsidiaire, le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 118 al. 1 LTF). Il peut rectifier les constatations de celle-ci uniquement si les faits ont été établis en violation de droits constitutionnels (art. 118 al. 2 LTF en relation avec l'art. 116 LTF), soit en particulier s'ils ont été établis de manière arbitraire, ce qui correspond à la notion de "manifestement inexacte" figurant à l'art. 105 al. 2 LTF (ATF 144 II 246 consid. 6.7; 143 IV 241 consid. 2.3.1).

2.3. Comme son intitulé l'indique, le recours constitutionnel subsidiaire peut être formé pour violation des droits constitutionnels (art. 116 LTF). Le Tribunal fédéral n'examine que les griefs expressément soulevés et motivés conformément au principe de l'allégation (art. 106 al. 2 et art. 117 LTF). Le recourant doit indiquer quel droit ou principe constitutionnel a été violé par l'autorité précédente et dans quelle mesure, en présentant une argumentation claire et circonstanciée; des critiques simplement appellatoires ne sont pas admissibles (ATF 143 II 283 consid. 1.2.2; 139 I 229 consid. 2.2; 134 II 244 consid. 2.2).

Comme le recours en matière de droit public, le recours constitutionnel subsidiaire ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que l'application du droit cantonal est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à un droit

fondamental (ATF 142 II 369 consid. 2.1; 135 III 513 consid. 4.3). Lorsqu'elle soulève le grief d'arbitraire (art. 9 Cst.) dans l'application du droit, la partie recourante ne peut se contenter de plaider que la décision attaquée serait arbitraire. Elle doit expliquer, sur la base de la subsomption opérée dans le cas concret, en quoi la décision attaquée méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou encore heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. L'arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution serait concevable, voire préférable. Le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si la décision entreprise apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. Il ne suffit pas que les motifs de la décision soient insoutenables; encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 III 145 consid. 2; 141 III 564 consid. 4.1 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral n'a pas à examiner quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement dire si l'interprétation qui a été faite est défendable (ATF 144 III 145 consid. 2; 132 I 13 consid. 5.1).

3.

3.1. L'art. 3 al. 2 de la loi du 3 novembre 2016 sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires (LOPP; RS/GE F 1 50) prévoit que par personnel pénitentiaire, on entend le directeur de l'établissement et son suppléant (let. a), ainsi que les agents de détention (let. b).

3.2. À teneur de l'art. 47 ROPP, la direction générale fixe les taux d'encadrement des personnes détenues nécessaires au bon fonctionnement de chaque établissement. Elle alloue à chaque établissement l'effectif en personnel, en fonction des taux d'encadrement définis et des budgets alloués (al. 1). Les taux d'encadrement sont définis sur la base du rapport, à un moment donné, entre l'effectif de l'établissement et le nombre de personnes détenues physiquement présentes. Ils sont précisés par voie de directive de la direction générale (al. 2). Les collaborateurs affectés à un établissement, mais détachés à un autre établissement, ne font pas partie de l'effectif considéré (al. 3).

Selon l'art. 53 ROPP, en cas de surpopulation carcérale, les agents de détention reçoivent une indemnité, basée sur la pénibilité du travail qui en résulte (al. 1). Le montant de l'indemnité se situe entre 150 francs et 250 francs par mois, en fonction des taux d'encadrement définis à l'art. 47 (al. 2). Les modalités liées à cette indemnité sont fixées par voie de directive, émise par la direction générale (al. 5).

Selon le chiffre 3 de la directive sur la détermination des taux d'encadrement et les conditions d'octroi de l'indemnité pour surpopulation carcérale n° 3.04 établie par la Direction générale de l'Office cantonal genevois de la population, entrée en vigueur le 1er novembre 2017 (ci-après: la directive n° 3.04), la définition de la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire prend en compte, en plus des deux principaux paramètres de calcul (équivalent temps plein [ETP] et nombre de détenus), les facteurs suivants: le régime de détention (let. a), les prestations fournies par l'établissement (let. b), les contraintes liées à la configuration du bâtiment (let. c) et les missions connexes comme la surveillance extérieure (let. d). La directive mentionne également que si la nature du régime de détention venait à changer, la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire pour l'établissement visé devrait être reconsidérée et adaptée au nouveau type de régime soumis. Il en sera de même en cas d'internalisation ou d'externalisation de prestations ayant un impact sur l'effectif du personnel pénitentiaire. Le chiffre 4 de la directive indique que la valeur cible pour B. est de 0.9.

3.3. La cour cantonale a considéré que, bien que la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire est susceptible d'être reconsidérée et adaptée, les conditions n'en étaient pas réunies. La transformation d'une unité de sociothérapie en unité d'exécution de mesures en 2018 n'impliquait pas l'intégration d'un nouveau régime de détention au sein de B., celle-ci disposant déjà d'unité appliquant le même régime de détention. Au surplus, il ne résultait pas de cette transformation que la mission

générale de l'institution aurait été modifiée. Au contraire, celle-ci était restée identique, soit la détention des personnes majeures privées de liberté accompagnée de traitements et de soins psychiatriques, en plus d'une prise en charge pénitentiaire. L'augmentation de l'effectif temps plein du personnel ne signifiait pas plus que la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire doive être revue, cet effectif pouvant être augmenté dans une même mesure que le nombre de détenus présents au sein de l'établissement, ce qui n'impliquait pas de rendement supplémentaire du personnel pénitentiaire. Enfin, les prestations fournies par celui-ci comprenaient notamment l'accompagnement et l'encadrement des personnes détenues. Ainsi, le personnel pouvait également être appelé à contribution dans le cadre de la gestion des ateliers ou l'éducation, si bien qu'il ne pouvait être retenu que B. aurait connu une internalisation ou une externalisation de prestations.

3.4.

3.4.1. Sous ch. 2.1.2 de son recours, le recourant développe une argumentation très générale en lien avec une analyse des dispositions légales et réglementaires ainsi que celles issues de la directive n° 3.04 pour en déduire que les conditions de révision de la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire décrites sous ch. 3 de ladite directive seraient insuffisants. Le recourant ne fait toutefois ici que présenter sa propre interprétation des textes légaux, de manière appellatoire, sans critiquer le raisonnement des premiers juges, si bien que cette partie du recours est irrecevable.

3.4.2. Le recourant fait ensuite valoir que la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire pour B. doit être révisée à la hausse pour les années 2020 et 2021, compte tenu de l'augmentation de l'effectif pénitentiaire rendue nécessaire par les missions complémentaires dont les agents de détention ont été chargés depuis la fixation du taux en 2017. Ces missions sont, à son sens, notamment l'augmentation du nombre d'ateliers et l'ouverture d'une unité de mesures supplémentaires. Le recourant calcule ainsi que la valeur cible devrait s'élever à 1.03261 pour l'année 2020 et 1.02174 pour l'année 2021, ceci correspondant au rapport entre l'effectif pénitentiaire temps plein et le nombre de détenus pour les années correspondantes. Le raisonnement de la cour cantonale refusant cette adaptation serait arbitraire car celle-ci n'aurait examiné l'augmentation des tâches que sous l'angle des deux causes de modification mentionnées au ch. 3 de la directive n° 3.04. Pourtant, toujours selon le recourant, un tel surcroît de tâches impliquerait l'augmentation de l'effectif des agents de détention, ce qui découlerait des art. 47 al. 1 et 53 al. 2 ROPP. La directive, trop limitative quant aux conditions de révision de la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire, serait donc contraire à ces dispositions réglementaires.

Dans un second volet, le recourant estime qu'en ne revoyant pas la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire, la cour cantonale aurait arbitrairement considéré que l'effectif des agents pénitentiaires était suffisant. Elle n'aurait pas pris en compte les prestations nouvelles et n'aurait raisonné que sur la base de la directive et du manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, établissement pour adultes, édité par l'Office fédéral de la justice (dernière édition, août 2023).

3.4.3. Les différents pans de l'argumentation du recourant se confondent. En réalité, celle-ci consiste à livrer sa propre compréhension de l'augmentation du volume de travail des agents de détention de l'établissement fermé de B., respectivement de celle de l'effectif de ces agents. A l'appui de cette thèse, seules sont citées comme nouvelles tâches, la création d'une unité d'exécution de mesures ainsi que la participation à des ateliers supplémentaires. Si le recourant paraît soutenir que cette liste ne serait pas complète, par l'usage de l'adverbe "notamment", il ne précise aucunement quelles seraient les autres tâches dont auraient été chargés les agents de détention et dont il conviendrait de tenir compte. A défaut de motivation suffisante, seules les tâches décrites clairement par le recourant seront examinées.

En ce qui concerne la création de la nouvelle unité d'exécution des mesures et la participation aux ateliers, le recourant ne critique pas, contrairement à son devoir de motivation issu de l'art. 106 al. 2

LTF (ATF 142 V 577 consid. 3.2 déjà cité; arrêt 5D_236/2020 du 23 septembre 2020 consid. 2), le raisonnement de la cour cantonale qui a retenu qu'il ne s'agissait pas de tâches réellement nouvelles et qu'elles n'avaient dès lors pas de pertinence pour l'évaluation de la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire. Le recourant se contente de présenter sa propre appréciation de la valeur de ces tâches sans expliciter de quelle manière elles auraient un impact sur la charge de travail des agents de détention. Ses considérations générales sur l'interprétation des dispositions de droit cantonal ne lui sont d'aucun secours, celles-ci ne permettant pas de démontrer que, dans le cas d'espèce, l'interprétation des premiers juges serait arbitraire. Il n'en va pas différemment de son argument relatif à la corrélation entre l'augmentation des effectifs et celle des tâches dévolues aux agents. Certes, il ressort de la décision attaquée que le taux d'encadrement pénitentiaire a évolué et qu'il était, durant les mois litigieux, supérieur à la valeur cible fixée à 0.90 pour B. (1.013 en janvier 2020, 1.016 en février 2020, 1.031 en mars 2020, 1.001 en octobre 2020, 0.993 en novembre 2020, 0.976 en décembre 2020 et 0.994 en janvier 2021). Le recourant ne démontre cependant pas que les raisons de ce surcroît d'agents par rapport au nombre de détenus ne seraient dues qu'à une augmentation des tâches qui leur étaient confiées et non à une volonté politique, comme le soutient l'office, d'accroître les moyens à disposition. Le recourant se méprend d'ailleurs lorsqu'il estime que cette simple différence serait suffisante à justifier l'existence de tâches nouvelles et qu'aucune autre cause ne pourrait justifier l'augmentation des effectifs. Une argumentation purement théorique ne saurait démontrer que, dans le cas d'espèce, la décision de ne pas revoir la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire pour B. serait arbitraire.

Enfin, le recourant procède à un calcul de la valeur cible du taux d'encadrement pénitentiaire pour les années 2020, par 1.03261, et 2021, par 1.02174, qui devrait être prise en compte. Il entend en tirer que le taux de pénibilité mentionné dans la décision attaquée serait atteint et que l'indemnité pour surpopulation carcérale serait due dès lors qu'une pénibilité inférieure ou égale à -0.07 (soit la différence entre le taux effectif et la valeur cible) ouvre la voie à une indemnisation mensuelle de 250 fr. Le recourant ne motive cependant aucunement la méthode lui permettant d'arriver aux taux d'encadrement qu'il allègue. On ne sait ni sur quel effectif de personnel ni sur quel nombre de détenus le recourant se fonde, les chiffres figurant dans la décision attaquée ne permettant pas non plus de reconstituer ce calcul. A nouveau, le recourant ne respecte pas son devoir de motivation accru. Les griefs tirés de l'art. 9 Cst. se révèlent dès lors infondés, dans la mesure de leur recevabilité.

4.

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

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

Lucerne, le 19 mars 2024

Au nom de la IVe Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Wirthlin

La Greffière : von Zwehl