

Dans la mesure où il tend à la constatation d'un prétendu déni de justice formel commis par les autorités genevoises, le recours ne peut qu'être déclaré irrecevable.

#### Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Maillard, Président,  
Heine et Abrecht.

Greffière : Mme von Zwehl.

#### Participants à la procédure

1. Société Pédagogique Genevoise (SPG),
2. A.,
3. B.,
4. C.,
5. D.,
6. E.,
7. F.,
8. G.,
9. H.,
10. I.,
11. J.,

tous représentés par Me Romain Jordan, avocat,  
recourants,

contre

Conseil d'Etat du canton de Genève, Chancellerie d'Etat, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève,  
intimé.

#### Objet

Droit de la fonction publique (décision incidente; dommage irréparable),

recours contre le jugement de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et  
canton

de Genève du 1er septembre 2020

(A/1982/2020-PFUBL ATA/838/2020).

Faits :

A.

A.a. Le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse du canton de Genève (ci-après: le DIP) a entrepris depuis 2017 de revoir le rattachement hiérarchique des coordinateurs pédagogiques d'établissement (ci-après: CPE). A cet effet, il a créé un groupe de travail "Fonction de coordinateur/trice pédagogique d'établissement et option de rattachement dans les établissements scolaires primaires", qui 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, enfin, 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.

La Société pédagogique genevoise (ci-après: SPG) a été invitée à se prononcer sur les différents modèles. Le 20 septembre 2018, la conseillère d'État en charge du DIP (ci-après: la conseillère d'État) a rencontré une délégation de CPE et de directeurs d'établissements pour échanger sur la question du rattachement hiérarchique des CPE. À la suite de cette séance, elle a choisi de rattacher les CPE aux directions d'établissement, de les intégrer à l'équipe de direction, de prévoir leur place de travail principale dans l'établissement en maintenant une place de travail au sein de la DGEO, et de ne pas modifier le cahier des charges des CPE. Un groupe de travail a été chargé de la mise en oeuvre de ce choix.

A.b. Le 19 décembre 2018, la SPG a souhaité intégrer ce groupe de travail. La directrice générale ad interim de la DGEO a répondu le 16 janvier 2019 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.

Lors de la séance de présentation du 27 février 2019 destinée aux CPE, à laquelle un représentant de la SPG 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 maintenus dans leur statut de personnel enseignant; à l'exception du rattachement hiérarchique, le cahier des charges était inchangé.

Un cahier des charges actualisé - qui prévoyait le directeur d'établissement comme supérieur et le fait que le CPE doive rendre compte à celui-ci et à la coordination de la DGEO pour les aspects métiers - a été soumis le 6 juin 2019 à la commission paritaire. La SPG s'y est opposée.

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 SPG.

A.c. Le 13 septembre 2019, le conseil de la SPG 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 genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA/GE; RS/GE E 5 10).

Dans une lettre de réponse du 29 octobre 2019, la directrice des ressources humaines (RH) au DIP a exposé les phases décrites ci-dessus, à l'élaboration desquelles les CPE avaient participé, en précisant que la SPG avait été consultée, avait participé aux groupes de travail mis en place en 2018 et allait participer à celui d'"accompagnement et suivi".

Le groupe de travail "accompagnement et suivi" s'est réuni les 6 novembre 2019, 11 décembre 2019, 29 janvier 2020 et 26 février 2020. La SPG ne s'est pas présentée à cette dernière séance, en signe de protestation.

A.d. Lors d'une séance du 27 février 2020 réunissant la présidente de la SPG, le conseil de cette dernière et la directrice RH de la DGEO, le conseil précité a sollicité une copie de l'audit interne réalisé en 2017, l'ouverture d'une procédure au sens de l'art. 4A LPA/GE et une individualisation des décisions. Le 12 mars 2020, la "SPG 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 le courrier du 6 février 2020 - qui réclamait l'ouverture d'une procédure au sens de l'art. 4A LPA/GE, le sursis à toute mesure d'exécution et la production de pièces déjà demandées - qu'avec celui du 12 mars 2020.

Par lettre du 20 mars 2020, la conseillère d'État a pris position. Elle a déclaré 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 et 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. Il n'y avait donc pas lieu à l'ouverture d'une procédure au sens de l'art. 4A LPA/GE.

A.e. La SPG 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 l'annulation du courrier litigieux, à la constatation que la Conseillère d'État en charge du DIP avait commis un déni de justice et au renvoi du dossier à celle-ci afin qu'elle ouvre une procédure administrative et rende une décision relative à la modification du rattachement hiérarchique. Par décision du 25 juin 2020, le Président du Conseil d'État a rejeté la requête de mesures provisionnelles.

B.

Par acte du 6 juillet 2020, la SPG et douze consorts (A., C., D., E., F., G., H., I., K., B., L. et J.) ont recouru devant la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Chambre administrative) contre la décision du 25 juin 2020, en concluant à sa réforme ce sens qu'il soit fait droit à leur requête de mesures provisionnelles. A titre préalable, ils ont sollicité leur audition. Par arrêt du 1<sup>er</sup> septembre 2020, la Chambre administrative a déclaré le recours irrecevable. Elle a considéré en bref que la décision attaquée, par laquelle le Président du Conseil d'État avait rejeté une requête de mesures provisionnelles, était une décision incidente qui n'était pas susceptible de causer un préjudice irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA/GE.

C.

La SPG ainsi que les douze personnes physiques ayant pris part à la procédure de recours devant la Chambre administrative interjettent un recours en matière de droit public contre cet arrêt, en concluant à son annulation, à la constatation d'un déni de justice formel commis par les autorités genevoises et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision au sens des considérants. Le 2 novembre 2020, L. et K. ont retiré leur recours, n'exerçant plus la fonction de CPE. Le Conseil d'État conclut principalement à l'irrecevabilité du recours et subsidiairement à son rejet. La Chambre administrative déclare s'en remettre à justice s'agissant de la recevabilité du recours et persister dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Les recourants ont répliqué.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le recours est dirigé contre une décision rendue en matière de rapports de travail de droit public qui concerne une contestation non pécuniaire (FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in Commentaire de la LTF, 2e éd., 2014, n° 102 ad art. 83 let. g LTF; arrêt 2C\_243/2017 du 19 avril 2017 consid. 1.2). Elle ne touche pas non plus à la question de l'égalité des sexes, de sorte que le recours en matière de droit public n'est pas recevable (art. 83 let. g LTF).

Toutefois, l'intitulé erroné d'un recours ne saurait nuire à son auteur, pour autant que toutes les conditions formelles de la voie de droit appropriée soient remplies et que la conversion du recours soit possible (cf. ATF 138 I 367 consid. 1.1; 134 III 379 consid. 1.2). Ces conditions sont remplies en l'espèce (art. 113 à 118 LTF). Dès lors, le recours en matière de droit public, irrecevable en tant que tel, sera converti et les griefs de violation des droits constitutionnels (art. 116 LTF) invoqués et motivés par les recourants (art. 106 al. 2 et 117 LTF) seront traités sous l'angle du recours constitutionnel subsidiaire.

1.2. Lorsqu'un recours porte sur la question de l'existence même d'un recours cantonal, le recours auprès du Tribunal fédéral contre une décision incidente est en principe recevable indépendamment

de l'exigence d'un préjudice irréparable au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF, applicable au recours constitutionnel subsidiaire par renvoi de l'art. 117 LTF, étant précisé que la problématique d'un éventuel préjudice peut de toute manière rester indécise au niveau de la recevabilité dans la mesure où la question soulevée au fond tend justement à examiner si tel est le cas en l'espèce (ATF 143 I 344 consid. 1.2).

1.3. La qualité pour former un recours constitutionnel subsidiaire suppose 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; 136 I 229 consid. 3.2), par opposition à des droits constitutionnels non spécifiques, tels que l'interdiction de l'arbitraire, laquelle 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). 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 pas 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). En l'espèce, les recourants reprochent aux premiers juges de ne pas être entrés en matière sur leur recours et se plaignent notamment d'une violation de la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.). Dans cette mesure, ils invoquent la violation d'un droit de partie équivalant à un déni de justice formel indépendant du fond. 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 (ATF 136 I 323 consid. 1.2).

1.4. Comme le recours au Tribunal fédéral est une voie de réforme (cf. art. 107 al. 2 et 117 LTF), la partie recourante ne peut en principe pas se borner à demander l'annulation de la décision attaquée, mais doit prendre des conclusions sur le fond du litige. Toutefois, contre un arrêt d'irrecevabilité, seules des conclusions en annulation et renvoi sont admissibles, à l'exclusion de conclusions sur le fond, qui supposent que l'autorité précédente soit entrée en matière (cf. ATF 138 III 46 consid. 1.2; arrêt 2C\_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 1.3).

1.5. Déposé en temps utile (art. 100 al. 1 et 117 LTF) contre une décision prise par un tribunal supérieur qui a statué sur recours en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d et 114 LTF), le recours est donc en principe recevable.

2.

2.1. Dans un premier grief d'ordre formel, les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir violé les art. 29 al. 2 Cst. et 6 § 1 CEDH en refusant d'ordonner leur comparution personnelle.

2.2. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 142 III 48 consid. 4.1.1 et les arrêts cités). En revanche, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3; 130 II 425 consid. 2.1).

En l'espèce, la cour cantonale a exposé que les recourants, qui étaient assistés d'un avocat, avaient eu l'occasion de s'expliquer dans leur recours au Président du Conseil d'État, puis dans leur recours auprès

de la Chambre administrative et dans leur réplique; en outre, le litige portait sur une décision de mesures provisionnelles, soit un incident de procédure, censé être purgé avec célérité, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à la demande d'audition des recourants. Cette motivation échappe manifestement au grief de violation de l'art. 29 al. 2 Cst.

2.3. Dans la mesure où les recourants semblent invoquer l'absence d'audience publique garantie par l'art. 6 par. 1 CEDH, qui concerne des "droits et obligations de caractère civil" (cf. ATF 127 II 306 consid. 5; arrêt 2C\_114/2017 du 14 février 2018 consid. 2.2), leur grief tombe à faux. En effet, il ne ressort pas des faits de l'arrêt attaqué, qui lient le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF), que les intéressés auraient requis une telle audience devant la Chambre administrative. Or l'obligation d'organiser des débats publics fondée sur l'art. 6 par. 1 CEDH suppose une demande formulée de manière claire et indiscutable; une simple requête de preuve (demande tendant à la comparution personnelle, à l'interrogatoire des parties, à l'audition de témoins ou à une inspection locale) ne suffit pas à fonder une telle obligation (ATF 134 I 140 consid. 5.2; 130 II 425 consid. 2.4 et les arrêts cités).

### 3.

3.1. Les recourants reprochent ensuite à la cour cantonale d'avoir violé les art. 29 al. 1 et 29a Cst. et d'avoir fait une application arbitraire de l'art. 57 let. c LPA/GE en considérant qu'ils n'avaient pas démontré que la décision du Président du Conseil d'État rejetant leur requête de mesures provisionnelles risquait de leur causer un préjudice irréparable.

3.2. Aux termes de l'art. 57 let. c LPA/GE, les décisions incidentes sont susceptibles d'un recours si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de juger qu'il n'était pas arbitraire pour les autorités cantonales genevoises d'interpréter l'art. 57 let. c LPA/GE de manière restrictive et de se calquer sur les principes dégagés par la jurisprudence au sujet de l'art. 93 al. 1 let. a LTF, au vu de la teneur similaire de ces dispositions (arrêt 2C\_1156/2018 du 12 juillet 2019 consid. 4.3 et les arrêts cités).

3.3. Selon l'art. 93 al. 1 let. a LTF, les décisions incidentes peuvent faire l'objet d'un recours si elles peuvent causer un préjudice irréparable. Cela suppose que la partie recourante soit exposée à un préjudice de nature juridique, qui ne puisse pas être ultérieurement réparé ou entièrement réparé par une décision finale qui lui serait favorable; un dommage économique ou de pur fait, tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, n'est pas considéré comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 144 III 475 consid. 1.2; 142 III 798 consid. 2.2; 141 III 80 consid. 1.2). C'est au recourant qu'il appartient d'établir l'existence d'un tel risque, en démontrant dans quelle mesure il est concrètement menacé d'un préjudice irréparable de nature juridique, sous peine de voir son recours déclaré irrecevable (ATF 142 III 798 consid. 2.2 in fine; 141 III 80 consid. 1.2 in fine; 138 III 46 consid. 1.2).

3.4. En l'espèce, la cour cantonale a exposé que le refus des mesures provisionnelles par le Président du Conseil d'État avait concrètement pour conséquence que les CPE devaient déménager et seraient rattachés hiérarchiquement aux directeurs d'établissements scolaires. Or on ne voyait 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 soutenaient, de nature à les empêcher de réaliser leur mission, consistant selon leurs indications à sensibiliser, former et accompagner les enseignants genevois. Au surplus, aucun élément ne permettait 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. Dès lors, l'existence d'un risque de préjudice irréparable n'était pas établie.

3.5. Les recourants ne s'en prennent pas à cette motivation et ne démontrent ainsi pas qu'elle serait arbitraire. Ils font uniquement valoir que la garantie de l'accès au juge consacrée à l'art. 29a Cst. devrait pouvoir s'exercer face à une modification du cahier des charges d'un fonctionnaire (cf. arrêt 8D\_2/2018 du 21 février 2019), de même qu'en cas de changement d'affectation d'un fonctionnaire (cf. ATF 143 I 344 consid. 8.2). Les arrêts invoqués par les recourants ne sont toutefois pas pertinents dans le cas d'espèce, pour les motifs exposés ci-après.

3.5.1. Dans l'arrêt 8D\_2/2018 du 21 février 2019, le Tribunal fédéral a considéré que la modification du cahier des charges des directeurs d'établissements primaires genevois découlait d'une modification législative qui avait créé pour ceux-ci une obligation nouvelle (charge d'enseignement), de sorte qu'ils étaient affectés dans leur situation juridique en tant que sujets de droit; c'était partant à tort que la Chambre administrative avait traité la modification du cahier des charges comme un acte interne non sujet à recours, alors qu'il s'agissait d'une décision qui bénéficiait de l'accès au juge en vertu de l'art. 29a Cst. (consid. 6.3).

Les recourants ne sauraient rien déduire de cet arrêt pour la présente procédure. En effet, l'arrêt attaqué se rapporte uniquement à la requête de mesures provisionnelles et ne prive pas les recourants de la possibilité de contester la modification du rattachement hiérarchique des CPE, ce qu'ils ont fait devant le Conseil d'État par leur recours au fond (cf. lettre A.e supra) dont l'instruction est en cours. On ne discerne ainsi aucune violation de l'art. 29a Cst.

3.5.2. A l'ATF 143 I 344, le Tribunal fédéral a jugé qu'en déclarant irrecevable, faute de préjudice irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA/GE, le recours d'un fonctionnaire contre une décision incidente d'ouverture d'une procédure de reclassement préalablement au prononcé d'un licenciement administratif ordinaire, la Chambre administrative avait subordonné le droit du recourant de demander sa réintégration à la condition qu'il renonce au préalable à un reclassement; dès lors, en privant l'intéressé de la possibilité de soumettre au juge le bien-fondé des griefs formulés à son endroit par son employeur pour justifier son changement d'affectation, lequel affectait sa situation juridique en tant que titulaire de droits et d'obligations, la Chambre administrative avait violé la garantie de l'accès au juge selon l'art. 29a Cst. (consid. 8.3).

La comparaison avec la présente procédure tombe également à faux. En effet, l'irrecevabilité du recours interjeté par les recourants contre le rejet de la requête de mesures provisionnelles qu'ils ont présentée dans leur recours au Conseil d'État dirigé contre le courrier du 20 mars 2020 de la Conseillère d'État ne les prive aucunement de la possibilité de faire valoir l'ensemble de leurs griefs devant le Conseil d'État.

#### 4.

4.1. Les recourants reprochent enfin à la cour cantonale d'avoir violé les art. 29 al. 1 et 29a Cst. ainsi que l'art. 4A LPA/GE sous l'angle de l'arbitraire. Ils font valoir qu'ils sollicitent en vain du DIP, depuis plus d'une année, la mise en oeuvre de leurs droits de parties dans le cadre de la procédure de modification de leur cahier des charges, laquelle implique notamment la modification de leur rattachement hiérarchique et de leur affectation.

4.2. Ce faisant, les recourants perdent de vue que leur recours du 6 juillet 2020 devant la Chambre administrative était dirigé uniquement contre la décision du Président du Conseil d'État du 25 juin 2020 rejetant leur requête de mesures provisionnelles et qu'ils y concluaient uniquement à la réforme de cette décision dans le sens de l'admission de ladite requête. Ils ne sauraient dès lors prendre devant le Tribunal fédéral des conclusions nouvelles, allant au-delà de l'objet du litige ainsi porté devant la cour cantonale. En effet, l'art. 99 al. 2 LTF déclare irrecevable toute conclusion nouvelle, c'est-à-dire toute conclusion qui n'a pas été soumise à l'autorité précédente et qui tend dès lors à élargir l'objet du litige. Il est ainsi exclu de demander davantage ou autre chose que ce qui figure dans les dernières conclusions prises devant l'autorité précédente (ATF 141 II 91 consid. 1.2; 136 V 362 consid. 3.4.2).

Dans la mesure où il tend à la constatation d'un prétendu déni de justice formel commis par les autorités genevoises, le recours ne peut par conséquent qu'être déclaré irrecevable.

Le fait que les recourants précisent interjeter recours tant contre l'arrêt du 1<sup>er</sup> septembre 2020 que pour déni de justice ou retard injustifié au sens de l'art. 94 LTF n'y change rien. Dès lors que la voie de recours contre un refus de statuer ou un retard injustifié (art. 94 LTF) est déterminée par le litige principal (principe de l'unité de la procédure; cf. ATF 135 I 265 consid. 1.2 p. 269; 137 III 261 consid. 1.4 p. 264), les recourants ne sauraient se plaindre que de l'inaction d'une autorité statuant en dernière instance cantonale (cf. art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF). Or en l'espèce, ils ne se plaignent pas d'un déni de justice de la part de la Chambre administrative, mais bien de la part du DIP, respectivement du Conseil d'État.

5.

Il résulte de ce qui précède que le recours est mal fondé dans la mesure où il est recevable. Il doit donc être rejeté dans cette même mesure, sauf en tant qu'il est interjeté par L. et K., qui ont retiré leur recours. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Il est pris acte du retrait du recours en tant qu'il est interjeté par L. et K.. Pour le surplus, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3000 fr., sont mis à la charge des recourants.

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 11 mai 2021

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

Le Président : Maillard

La Greffière : von Zwehl