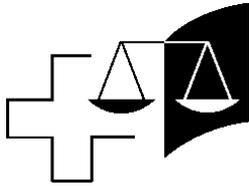


Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



8D 3/2022

Arrêt du 10 janvier 2023

Ive Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Wirthlin, Président,
Viscione 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. _____,

tous représentés par M e Romain Jordan, avocat,
recourants,

contre

République et canton de Genève soit, pour elle, le Conseil d'Etat, représenté par le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse,
rue de l'Hôtel-de-Ville, 1204 Genève,
intimée,

Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse,
rue de l'Hôtel-de-Ville, 1204 Genève.

Objet

Droit de la fonction publique,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 22 mars **2022**(A/2206/2021-FPUBL ATA/295/**2022**).

Faits :

A.

A.a. Le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse de la République et canton de Genève (ci-après: le DIP) emploie des coordinateurs et coordinatrices pédagogiques d'établissement (ci-après: CPE), dont la mission consistait, selon leur cahier des charges du 15 mai 2017, à soutenir les enseignants et la direction de l'établissement dans le domaine de la gestion pédagogique de ce dernier, de la formation continue et de l'accompagnement au changement. Ils étaient rattachés hiérarchiquement au chef du service formation et développement des ressources humaines de l'enseignement obligatoire (ci-après: SeFOD), le directeur ou la directrice des établissements concernés n'étant pas qualifié de supérieur ou supérieure hiérarchie.

A.b. La Société pédagogique genevoise (ci-après: SPG) est une association professionnelle ayant son siège dans le canton de Genève et ayant notamment pour but, selon l'art. 3 de ses statuts, la défense des intérêts généraux de ses membres (soit les fonctionnaires et employés exerçant une fonction pédagogique, éducative ou formative en rapport direct avec l'enseignement primaire genevois; art. 4 des statuts), la contribution au développement et au progrès de l'instruction, de l'enseignement et de l'éducation, la défense de tout sociétaire dont les intérêts professionnels seraient menacés pour des actes en rapport avec son activité d'enseignant ou de membre de la SPG.

A.c. Le 7 juin 2011, la Cour des comptes du canton de Genève a rendu un rapport à la suite de son audit de gestion relatif à la planification de la rentrée scolaire de l'enseignement post obligatoire. L'une des recommandations y figurant était rédigée comme suit:

"La Cour recommande à la [direction générale de l'enseignement secondaire II post obligatoire (ci-après: DGPO)] en collaboration avec les directeurs d'établissements de procéder à une revue complète des activités administratives effectuées par du personnel enseignant et qui peuvent être accomplies par du personnel administratif et technique. Une fois ces activités identifiées, la DGPO doit être en mesure de justifier l'emploi de ce personnel enseignant à des activités administratives, et ce de manière formalisée. Il conviendra en outre que le [DIP] émette un arrêté ou une directive précisant les conditions de travail des personnes concernées. En ce sens, le cahier des charges devrait préciser une charge de travail annuelle identique au personnel administratif et technique, à savoir 40 heures hebdomadaires avec un droit aux vacances de 5 semaines par an. En revanche, s'il apparaît que les personnes concernées ne seront plus réaffectées à des tâches d'enseignement au contact des élèves, une modification de statut de personnel enseignant vers celui de personnel administratif et technique devrait être effectuée."

A.d. En 2017, le service d'audit interne de l'État de Genève (ci-après: SAI) a effectué un audit de la DGPO. Selon les informations apportées par le DIP, cet audit serait arrivé à la même conclusion précitée que la Cour des comptes. Il aurait aussi relevé que les CPE avaient le statut de personnel enseignant alors qu'ils n'enseignaient pas. Il convenait dès lors soit de leur attribuer des responsabilités d'enseignement, soit de modifier leur statut en les faisant passer de personnel enseignant à personnel administratif et technique (ci-après: PAT) et d'adapter le cas échéant leur cahier des charges.

A.e. La même année, le DIP a entrepris de revoir le rattachement hiérarchique des 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 (ci-après: DGEO). Des séances de travail se sont tenues les 17 octobre 2017, 9 novembre 2017, 9 janvier 2018 et 8 février 2018. Quatre modèles ont été envisagés, à savoir le statu quo (avec rattachement hiérarchique à la DGEO en tant que personnel enseignant ou en tant que PAT), 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 cinquante-huit 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.

A.f. Le 1er octobre 2018, la conseillère d'État en charge du DIP (ci-après: la conseillère d'État) a rencontré une délégation de CPE et de directrices d'établissements pour échanger sur la question du rattachement hiérarchique des CPE. À cette occasion, elle leur a fait part de l'option qu'elle avait retenue, à savoir de rattacher les CPE aux directions de l'enseignement primaire dès la

rentrée scolaire 2019-2020, de les intégrer à l'équipe de direction de l'établissement, 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, qui avaient le statut de personnel enseignant. Un groupe de travail "rattachement des CPE aux directions d'établissement" a été chargé de la mise en oeuvre de ce choix. 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, mais la modification a été entérinée.

A.g. 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 de la loi genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA/GE; RS/GE E 5 10) et une individualisation des décisions.

Le 12 mars 2020, le conseil de la SPG et de plusieurs CPE a relancé la conseillère d'État, estimant ne pas avoir reçu de réponse à son 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.

B.

B.a. La SPG et douze CPE ont saisi le Conseil d'État d'un recours contre la lettre du 20 mars 2020 précitée, 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.

B.b. Par décision du 25 juin 2020, le Président du Conseil d'État a rejeté la requête de mesures provisionnelles. Un recours a été interjeté contre cette décision devant la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Chambre administrative). Par arrêt du 1^{er} septembre 2020, celle-ci a déclaré le recours irrecevable au motif qu'il était dirigé contre une décision incidente qui n'était pas susceptible de causer un préjudice irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA/GE. Le recours formé contre cet arrêt a été rejeté par le Tribunal fédéral dans la mesure où il était recevable (arrêt 8C_628/2020 du 11 mai 2021).

B.c. Par arrêté du 26 mai 2021, le Conseil d'État a déclaré irrecevable le recours de la SPG et a rejeté celui des douze CPE.

B.d. La SPG et dix CPE (A._____, C._____, D._____, E._____, F._____, J._____, G._____, H._____, B._____ et I._____) ont recouru auprès de la Chambre administrative contre l'arrêté du Conseil d'État du 26 mai 2021.

Par arrêt du 22 mars 2022, la Chambre administrative a déclaré irrecevable le recours de J._____ - laquelle exerçait dorénavant une autre fonction et n'avait donc plus d'intérêt au recours - et a rejeté dans la mesure où il était recevable le recours de la SPG et des neuf autres consorts.

C.

La SPG et les neuf personnes physiques dont le recours a été rejeté dans la mesure où il était recevable interjetent un recours constitutionnel subsidiaire contre cet arrêt, en concluant à son annulation et au renvoi de la cause à la cour cantonale afin qu'elle annule la décision refusant d'ouvrir une procédure au sens de l'art. 4A LPA/GE et ordonne à l'autorité inférieure d'y procéder.

Le Conseil d'État, représenté par le DIP, s'en remet à justice quant à la recevabilité du recours et conclut à son rejet. La Chambre administrative déclare s'en remettre à justice sur la recevabilité du recours et persister dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Les recourants n'ont pas 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, 3^e éd., 2022, n° 121 ad art. 83 let. g LTF; arrêt 2C_243/2017 du 19 avril 2017 consid. 1.2) et qui ne touche pas 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). Seule la voie du recours constitutionnel subsidiaire peut ainsi entrer en considération (art. 113 LTF).

1.2. 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 la partie recourante 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 la partie recourante est légitimée sous l'angle de l'art. 115 let. b LTF à remettre en cause une décision sur le fond, elle peut faire valoir la violation de ses droits de partie équivalant à un déni de justice formel. Mais elle 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).

1.3. En l'espèce, les recourants soutiennent que la modification du cahier des charges des CPE ouvrirait le droit à un contrôle judiciaire, sous l'angle de l'art. 4A LPA/GE. Ils reprochent à la Chambre administrative d'avoir confirmé le prononcé d'irrecevabilité du Conseil d'État du 26 mai 2021 et se plaignent en particulier d'une violation de la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst. et 6 CEDH). Dans cette mesure, ils invoquent la violation d'un droit de partie équivalant à un déni de justice formel indépendant du fond (cf. arrêt 8D_8/2020 du 6 juillet 2021 consid. 3.2). 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. 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 recevable.

2.

La Chambre administrative a examiné la question de la qualité pour recourir de la SPG.

2.1. Selon la jurisprudence, une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres; dans ce dernier cas, il faut que la défense des intérêts de ses membres figure parmi ses buts statutaires et que la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie d'entre eux, soit personnellement touchée par l'acte attaqué (ATF 145 V 128 consid. 2.2; 142 II 80 consid. 1.4.2; 137 II 40 consid. 2.6.4; arrêt 8C_789/2020 du 4 novembre 2021 consid. 1.2).

2.2. La cour cantonale a considéré que le Conseil d'État avait à juste titre dénié à la SPG la qualité pour recourir dans le cadre d'un recours corporatif. Si celle-ci bénéficiait de la personnalité juridique et avait effectivement pour but statutaire la défense de ses membres - dont pouvaient faire partie les CPE -, il n'apparaissait pas que les intérêts de la majorité ou d'un grand nombre de ceux-ci étaient touchés par la décision contestée. En effet, la dizaine de CPE intéressés par le pré-sent litige ne représentait assurément pas une part importante de l'ensemble de ses membres, composés des personnes travaillant dans les écoles primaires genevoises, soit notamment les enseignants et enseignantes dont le nombre s'élevait déjà à 2'970 personnes en 2020 (<https://www.ge.ch/annuaire->

statistique-enseignement-public-prive-geneve/enseignement-primaire, consulté le 18 février 2022). Par ailleurs, la SPG n'était pas elle-même touchée par les mesures prises par le DIP et par les éventuelles décisions en découlant, lesquelles n'avaient aucune incidence concrète et pratique sur son fonctionnement ou son activité et ne l'atteignaient pas, d'une façon ou d'une autre, dans ses droits et obligations. Cela étant, la question de la recevabilité du recours de la SPG pouvait demeurer indécise vu l'issue du recours.

2.3. La SPG fait grief aux juges cantonaux d'avoir violé les art. 89 et 111 LTF pour avoir "fortement nié" - tout en laissant formellement la question ouverte - qu'elle ait eu la qualité pour recourir contre le prononcé d'irrecevabilité opposé par l'autorité de recours de première instance.

Dès lors que la cour cantonale, tout en exprimant des doutes sur la qualité pour recourir de la SPG, est entrée en matière sur son recours, celle-ci n'a pas d'intérêt actuel et pratique - y compris sous l'angle de la violation de ses droits de partie équivalant à un déni de justice formel (cf. consid. 1.2 supra) - à faire examiner la question par le Tribunal fédéral, qui ne se prononce que sur des questions concrètes et non sur des questions théoriques (cf. ATF 137 II 40 consid. 2.1 et les arrêts cités).

3.

Devant la Chambre administrative, les recourants ont sollicité la comparution personnelle des parties ainsi que la production par l'autorité intimée de plusieurs documents, notamment de l'audit interne de la DGEO de 2017 et de la synthèse finale adressée à la conseillère d'État en mai 2018.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comporte plusieurs aspects, dont 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 et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les arrêts cités). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge 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, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (ATF 130 II 425 consid. 2.1; arrêt 2C_850/2014 du 10 juin 2016 consid. 6.1, non publié in ATF 142 II 388). L'art. 6 CEDH n'offre pas de protection plus étendue (arrêt 5A_750/2015 du 4 mars 2016 consid. 2 et les arrêts cités).

3.2. La cour cantonale a considéré qu'outre le fait qu'ils ne disposaient d'aucun droit à être entendus oralement, les recourants avaient eu l'occasion de s'exprimer dans leurs écritures et de produire toutes les pièces qu'ils avaient jugées nécessaires et avaient largement étayé leurs arguments dans les écritures produites. Le dossier en possession de la Chambre administrative était ainsi complet et lui permettait de trancher le présent litige en toute connaissance de cause, sans qu'il fût nécessaire d'ordonner une audience de comparution personnelle des parties. Par ailleurs, s'agissant des pièces dont les recourants demandaient la production par l'autorité intimée, force était de constater que le rapport d'audit du SAI de 2017 était un document confidentiel au sens de l'art. 18 de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv; RS/GE D 1 09). Il n'apparaissait donc pas envisageable d'exiger sa production, sous réserve de l'éventuelle application de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD; RS/GE A 2 08), non invoquée par les recourants. Ce nonobstant, si ce rapport d'audit avait certes précédé la décision du DIP de revoir le rattachement hiérarchique des CPE, il avait lui-même été précédé d'un rapport de la Cour des comptes qui était parvenu aux mêmes conclusions et dont les recourants avaient eu connaissance. Il n'avait pas d'intérêt direct pour la solution du litige, lequel portait en fin de compte sur la question de savoir si les modifications opérées nécessitaient une décision sujette à recours. Quant à la synthèse finale adressée à la conseillère d'État en mai 2018, elle pourrait correspondre à la définition des documents visés à l'art. 26 al. 3 LIPAD, soit des écrits échangés entre des cadres de la fonction publique et leur magistrat, membre du Conseil d'État, dont l'accès pourrait être refusé. Cette question pouvait toutefois rester ouverte dès lors que pour les motifs exposés précédemment, ce document n'avait pas d'intérêt pour la solution du litige.

3.3. Les recourants font grief à la cour cantonale d'avoir violé les art. 29 al. 2 Cst. et 6 par. 1 CEDH en refusant d'ordonner une audience de comparution personnelle ainsi qu'en leur refusant l'accès au rapport d'audit du SAI de 2017 et à la synthèse finale adressée à la conseillère d'État en mai 2018. Les recourants, qui prétendent à tort qu'ils "disposaient d'un droit à être entendus oralement au vu de la nature du litige", ne démontrent pas en quoi la juridiction cantonale aurait violé leur droit d'être

entendus en considérant qu'ils avaient eu tout loisir de s'exprimer par écrit sur tous les aspects du dossier. Ils ne démontrent pas non plus en quoi les juges cantonaux auraient procédé à une appréciation anticipée arbitraire des preuves en considérant que la production du rapport d'audit du SAI de 2017 et de la synthèse finale adressée à la conseillère d'État en mai 2018 ne présentait pas d'intérêt pour la solution du litige, dès lors que le dossier contenait tous les éléments nécessaires pour trancher l'objet du litige, à savoir si les modifications opérées nécessitaient l'accès à un contrôle judiciaire.

4.

Devant la Chambre administrative, les recourants ont sollicité la tenue d'une audience publique au sens de l'art. 6 CEDH.

4.1. Selon l'art. 6 par. 1 CEDH, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, sous réserve de certains cas.

4.1.1. L'audience publique garantie par cette disposition est un principe fondamental. La publicité n'est pas uniquement importante pour les particuliers; elle l'est également en lien avec la confiance dans le fonctionnement de la justice. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dans les litiges de droit civil, les parties doivent avoir la possibilité de plaider leur cause en audience publique devant un tribunal indépendant au moins une fois au cours de la procédure, à moins qu'elles aient expressément ou tacitement renoncé à la tenue d'une telle audience (ATF 124 I 322 consid. 4a; 121 I 30 consid. 5d-f). Si aucun tribunal ne statue en première instance, la procédure de recours doit satisfaire aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH (ATF 147 I 219 consid. 2.3.1; 126 I 228 consid. 3a).

4.1.2. Selon la jurisprudence, la notion de droits de caractère civil englobe non seulement les contestations de droit privé au sens étroit, mais également les actes administratifs adoptés par une autorité dans l'exercice de la puissance publique, lorsque ces actes produisent un effet déterminant sur des droits et obligations de caractère civil (ATF 147 I 153 consid. 3.4.1; 144 I 340 consid. 3.3.4). Sauf exceptions non réalisées en l'espèce, cette disposition conventionnelle s'applique dans les contestations relatives aux employés publics, notamment lorsqu'elles portent sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type (arrêt de la CourEdH Vilho Eskelinen et autres contre Finlande du 19 avril 2007, Recueil CourEDH 2007-II p. 1 § 62, confirmé récemment par l'arrêt n° 76639/11 du 25 septembre 2018 Denisov contre Ukraine, § 52; arrêts 8D_5/2019 du 4 juin 2020 consid. 3.2.1; 8C_318/2016 du 9 décembre 2016 consid. 2.1).

4.1.3. En application de l'art. 6 par. 1 CEDH, le justiciable peut prétendre à des débats publics devant les autorités judiciaires cantonales (cf. ATF 134 I 229 consid. 4.2 et les arrêts cités), par une demande formulée de manière claire et indiscutable (ATF 136 I 279 consid. 1; 130 II 425 consid. 2.4). Saisi d'une telle demande, le juge doit en principe y donner suite. Il peut cependant s'en abstenir, dans les cas prévus par l'art. 6 par. 1 deuxième phrase CEDH, lorsque la demande est abusive, chicanière ou dilatoire, lorsqu'il apparaît clairement que le recours est infondé, irrecevable ou, au contraire, manifestement bien fondé ou encore lorsque l'objet du litige porte sur des questions hautement techniques (ATF 141 I 97 consid. 5.1; 136 I 279 consid. 1; 134 I 331 consid. 2.3; 122 V 47 consid. 3b).

Récemment, la CourEDH a rappelé que l'art. 6 CEDH - en dehors des limitations expressément prévues par cette disposition - n'exige pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Cela est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces. Partant, on ne saurait conclure, même dans l'hypothèse d'une juridiction investie de la plénitude de juridiction, que la disposition conventionnelle implique toujours le droit à une audience publique, indépendamment de la nature des questions à trancher. D'autres considérations, dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d'un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, entrent en ligne de compte pour déterminer si des débats publics sont nécessaires. La CourEDH a ainsi déjà considéré que des procédures consacrées exclusivement à des points de droit ou hautement techniques pouvaient

remplir les conditions de l'art. 6 même en l'absence de débats publics (arrêt de la CourEdH n° 40575/10 du 2 octobre 2018 Mutu et Pechstein contre Suisse, § 177 et les nombreuses références; voir aussi OLIVIER BIGLER, in Gonin/Bigler [éd.], Convention européenne des droits de l'homme [CEDH], 2018, n° 193 ad art. 6 CEDH et les arrêts cités).

4.2. La cour cantonale a estimé douteux que l'on fût en présence d'une contestation sur des droits et obligations de caractère civil, les intérêts pécuniaires des CPE n'étant pas en jeu. Quoi qu'il en fût, elle a considéré que l'affaire ne suscitait pas de controverse sur le déroulement des faits à l'origine du litige et que les questions à trancher, purement juridiques et d'ordre procédural, pouvaient être traitées de manière adéquate en procédure écrite. Les impressions et appréciations personnelles des parties n'étaient pas déterminantes et il n'existait pas non plus de question de crédibilité qu'il conviendrait d'établir. Les juges cantonaux ont dès lors estimé que le litige n'exigeait pas la tenue d'une audience publique et qu'ils pouvaient se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et les pièces.

4.3. Les recourants font grief à la cour cantonale d'avoir violé l'art. 6 par. 1 CEDH en rejetant leur requête d'audience publique.

La question de savoir si l'on est en présence d'une contestation sur des droits et obligations de caractère civil, dans la mesure où la cour cantonale a considéré (cf. consid. 6.2 infra) que les recourants s'en prenaient à un acte interne qui n'affectait pas leurs droits et obligations en tant que sujets de droit (cf. aussi arrêt **8D_9/2020** du 6 juillet 2021 consid. 5.4 in fine), peut rester indécise. Le litige dont était saisie la Chambre administrative portait sur un seul point, à savoir si les recourants pouvaient réclamer l'ouverture d'une procédure selon l'art. 4A LPA/GE. Or il s'agit d'une pure question de droit ne suscitant pas de controverse quant aux faits de nature à requérir une audience et sur laquelle la cour cantonale pouvait se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et les pièces du dossier. Le grief de violation de l'art. 6 par. 1 CEDH doit par conséquent être rejeté.

5.

Devant la Chambre administrative, les recourants se sont plaints d'une violation de leur droit d'être entendus, et plus précisément de leur droit à la réplique, au motif que le Conseil d'État n'avait pas donné suite à leur demande, formulée le 18 mai 2021, tendant à ce qu'ils puissent répliquer et à ce que se tienne une audience publique.

5.1. Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 Cst., le droit d'être entendu garantit notamment au justiciable le droit de s'expliquer avant qu'une décision soit prise à son détriment, de prendre connaissance de toute argumentation présentée au tribunal et de se déterminer à son propos, dans la mesure où il l'estime nécessaire, que celle-ci contienne ou non de nouveaux éléments de fait ou de droit, et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur la décision à rendre (**ATF 146 III 97** consid. **3.4.1**; **142 III 48** consid. 4.1.1). Il appartient aux parties, et non au juge, de décider si une prise de position ou une pièce nouvellement versée au dossier contient des éléments déterminants qui appellent des observations de leur part; toute prise de position ou pièce nouvelle versée au dossier doit dès lors être communiquée aux parties pour leur permettre de décider si elles veulent ou non faire usage de leur faculté de se déterminer (**ATF 146 III 97** précité consid. **3.4.1**; **139 I 189** consid. **3.2**).

5.2. La cour cantonale a relevé que les recourants avaient formé leur recours par-devant le Conseil d'État le 1er mai 2020; l'autorité intimée y avait répondu le 22 juin 2020 et les recourants avaient répliqué le **3** septembre 2020; l'autorité intimée avait dupliqué le 1er octobre 2020 et les recourants avaient produit de nouvelles observations en date du 9 novembre 2020. Les recourants avaient ainsi eu l'occasion de s'exprimer par écrit à trois reprises devant la juridiction inférieure, et ce sur toutes les écritures et pièces produites par l'autorité intimée. Ainsi, en refusant de prendre en compte l'écriture des recourants du 18 mai 2021 sollicitant la possibilité de pouvoir répliquer à nouveau, le Conseil d'État n'avait pas empêché les intéressés de prendre position sur une argumentation ou sur des pièces nouvelles versées au dossier. Les recourants ne pouvaient pas se prévaloir d'un droit à répliquer sur leur propre écriture. Le fait qu'ils avaient par ailleurs sollicité la tenue d'une audience publique était sans incidence, dès lors que ladite audience aurait pu être refusée pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus (cf. consid. 4.2 supra).

5.3. Les requérants reprochent à la cour cantonale une violation des art. 29 al. 2 Cst. et 6 § 1 CEDH (droit à la réplique) pour avoir nié que le Conseil d'État ait violé leur droit d'être entendus en ignorant leur pli du 18 mai 2021 par lequel ils sollicitaient une audience publique et la comparution personnelle des parties.

Les requérants ne démontrent toutefois nullement en quoi les conditions d'un droit à la réplique, telles que posées par la jurisprudence (cf. consid. 5.1 supra), auraient été remplies en l'espèce. Cela ne résulte en tout cas pas de la teneur de leur écriture du 18 mai 2021, dans laquelle ils se bornaient à solliciter "l'audition des parties en audience publique au sens de l'art. 6 CEDH" et à "pouvoir répliquer par écrit une ultime fois, vu le temps écoulé et les faits nouveaux intervenus depuis lors". La motivation de l'arrêt attaqué (cf. consid. 5.2 supra) échappe à la critique.

6.

Devant la Chambre administrative, les requérants ont soutenu qu'ils avaient le droit à un contrôle judiciaire, sous l'angle de l'art. 4A LPA/GE, dès lors que la modification du cahier des charges des CPE et les conséquences qui en découlaient étaient susceptibles de porter atteinte à leurs droits et obligations.

6.1.

6.1.1. Aux termes de l'art. 29a Cst., toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire; la Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Cette norme constitutionnelle étend donc le contrôle judiciaire en principe à toutes les contestations juridiques, y compris aux actes de l'administration, en établissant une garantie générale de l'accès au juge (ATF 143 I 344 consid. 8.2; 141 I 172 consid. 4.4.1). Il s'agit en particulier de contestations portant sur les droits et les obligations de personnes, physiques ou morales (ATF 143 I 344 consid. 8.2 et les références). L'art. 6 CEDH n'offre pas de protection plus étendue que l'art. 29a Cst. (arrêts 2C_705/2021 du 7 février 2022 consid. 6.1; 8C_246/2018 du 16 janvier 2019 consid. 6.2; 5A_510/2018 du 26 septembre 2018 consid. 3.3; cf. ATF 134 V 401 consid. 5.3).

6.1.2. Pour pouvoir invoquer l'art. 29a Cst., il faut que le justiciable se trouve dans une situation de contestation juridique, c'est-à-dire qu'il existe un litige portant sur un différend juridique qui met en jeu des intérêts individuels dignes de protection (ATF 144 II 233 consid. 4.4; 143 I 336 consid. 4.1; 140 II 315 consid. 4.4). En d'autres termes, l'art. 29a Cst. ne confère pas à quiconque le droit d'obtenir qu'un juge examine la légalité de toute action de l'État, indépendamment des règles procédurales applicables; il est en particulier admissible de faire dépendre le caractère justiciable d'une cause d'un intérêt actuel ou pratique (arrêts 2C_651/2019 du 21 janvier 2020 consid. 5.1.1 et les références citées; 8C_246/2018 du 16 janvier 2019 consid. 6.2).

6.1.3. La garantie de l'accès au juge selon l'art. 29a Cst. ne s'applique pas aux actes internes de l'administration qui n'ont pas le caractère d'une décision (ATF 143 I 336 consid. 4.2; 136 I 323 consid. 4.4; arrêt 8D_8/2020 du 6 juillet 2021 consid. 5.2). 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, est un acte interne (ATF 136 I 323 consid. 4.4 et les références).

6.1.4. Sous le titre marginal "Droit à un acte attaquant", l'art. 4A de la loi cantonale genevoise du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA/GE; RS/GE E 5 10) dispose que toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à des droits ou des obligations (a) s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir, ou les révoque, (b) élimine les conséquences d'actes illicites ou (c)

constate le caractère illicite de tels actes (al. 1). L'autorité statue par décision (al. 2). Lorsqu'elle n'est pas désignée, l'autorité compétente est celle dont relève directement l'intervention étatique en question (al. 3).

L'art. 4A LPA/GE, qui est formulé de manière presque identique à l'art. 25a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), met en oeuvre, au niveau cantonal, le droit à l'accès au juge garanti par l'art. 29a Cst. s'agissant du contrôle des actes matériels de l'administration. L'art. 4A LPA/GE s'interprète de la même manière que l'art. 25a PA (arrêts 2C_709/2020 du 18 juin 2021 consid. 4.1; 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.3; 8C_775/2019 du 17 mars 2020 consid. 3.1; STÉPHANE GRODECKI/ROMAIN JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n° 98 ad art. 4A LPA/GE et les références). Il confère à toute personne ayant un intérêt digne de protection le droit d'exiger que l'autorité compétente pour les actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à ses droits ou obligations statue par décision (GRODECKI/JORDAN, op. cit., n° 96 ad art. 4A LPA/GE). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une demande de décision portant sur un acte matériel suppose réunies une condition objective et une condition subjective: d'une part, sur le plan objectif, l'acte matériel doit toucher des droits et obligations; d'autre part et subjectivement, la partie requérante doit faire valoir un intérêt digne de protection au prononcé de la décision (ATF 140 II 315 consid. 4.1; arrêts 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.3.2; cf. GRODECKI/JORDAN, op. cit., n° 100 ad art. 4A LPA/GE).

6.1.5. La fixation du cahier des charges ne revêt en principe pas la qualité d'une décision en tant qu'il décrit les tâches qui doivent être exécutées par les agents publics concernés et comment doivent être compris les droits et obligations fixés par la loi, les ordonnances, les décisions et ordres de service (arrêts 8D_8/2020 du 6 juillet 2021 consid. 5.4; 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.3; 2P.140/1997 du 2 juillet 1998 consid. 2b/aa et les références).

A cet égard, le Tribunal fédéral a jugé que le changement du lieu d'activité d'une psychologue-conseillère en orientation constituait une mesure interne qui n'ouvrait pas la voie du recours; en effet, l'intéressée gardait la même fonction de psychologue-conseillère en orientation au sein du même office, exécutait les mêmes tâches qu'auparavant dans sa sphère d'activité habituelle et percevait le même traitement; un tel changement était tout à fait normal et pouvait être effectué à chaque rentrée scolaire, la fonction de l'intéressée impliquant qu'elle fût disposée à changer de lieu de travail (arrêt 8D_1/2016 du 23 janvier 2017 consid. 5.4). De même, il a été jugé que la mise à jour du cahier des charges des collaborateurs scientifiques du Musée d'art et d'histoire du canton de Genève ne créait pas d'obligations nouvelles et n'allait pas au-delà de l'exécution des tâches qui leur incombent dans leur sphère d'activité habituelle ou des instructions qui leur sont données dans l'exercice de ces tâches; par conséquent, elle constituait un acte interne qui ne bénéficiait pas de l'accès au juge en vertu de l'art. 29a Cst. (arrêt 8D_8/2020 du 6 juillet 2021 consid. 5.4).

En revanche, le Tribunal fédéral a jugé 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, soit une charge d'enseignement, de sorte qu'ils étaient affectés dans leur situation juridique en tant que sujets de droit; partant, c'était à tort que la modification du cahier des charges avait été traitée 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. (arrêt 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.3). Dans le même sens, il avait été jugé 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 traitement, mais à l'avenir sans charge de commandement, était une mesure qui était soumise à un contrôle judiciaire selon l'art. 29a Cst.; en effet, une telle mesure ne relevait pas seulement, au vu de la réglementation applicable, 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'État (ATF 136 I 323 consid. 4.5-4.7; voir aussi ATF 143 I 336 consid. 4.2).

6.2. En l'espèce, la cour cantonale a examiné si les modifications apportées à la situation des CPE, en lien avec leur rattachement hiérarchique et géographique, étaient susceptibles de porter une atteinte aux droits et obligations des intéressés.

Elle a constaté que si, depuis la rentrée 2020-2021, les CPE devaient exercer leur activité professionnelle majoritairement au sein des établissements scolaires dans lesquels ils intervenaient, ils étaient d'ores et déjà appelés, de par leur cahier des charges avant les changements litigieux, à des déplacements professionnels fréquents dans le canton et intervenaient déjà chacun sur plusieurs établissements scolaires, en plus de leur tâche de coordination cantonale effectuée de manière

centralisée. Selon la loi, l'affectation des CPE dépendait d'ailleurs des besoins de l'administration. De plus, le DIP avait indiqué, sans être contredit par les recourants, que les CPE continueraient à fournir le même travail, en principe dans les mêmes établissements scolaires, sous réserve des reconfigurations nécessaires pour l'organisation de l'administration. Par conséquent, les modifications litigieuses n'avaient pas d'impact sur leurs tâches quotidiennes, qui restaient identiques. En outre, les intéressés avaient déjà l'habitude de collaborer avec les directeurs et directrices des différents établissements primaires dans lesquels ils intervenaient, dont l'un d'eux ou l'une d'elles était dorénavant devenu leur supérieur hiérarchique. Ce changement de rattachement hiérarchique avait certes pour conséquence un changement de la personne appelée à évaluer les CPE, notamment lors des entretiens d'évaluation et de développement du personnel. Cela étant, un changement de responsable hiérarchique intervenait à chaque départ ou changement de poste dudit responsable, de même que lorsqu'un service de l'État était soumis à une réorganisation, et il n'existait aucun droit au maintien du supérieur hiérarchique désigné lors de l'engagement. Un tel changement n'était ainsi pas une modification susceptible de porter atteinte aux droits et obligations des recourants.

Si les recourants avaient allégué dans leur recours qu'outre le changement de rattachement hiérarchique et de lieu de travail, la modification du cahier des charges impliquait "d'autres multiples changements concrets", ils n'avaient jamais exposé effectivement lesquels. De plus, ils ne prétendaient pas ni ne prouvaient que la mise à jour de leur cahier des charges aurait créé des obligations nouvelles. La comparaison des cahiers des charges avant et après les changements litigieux ne laissait d'ailleurs apparaître aucune autre modification que celle relative au rattachement hiérarchique. L'objet de la mise à jour n'allait ainsi pas au-delà de l'exécution des tâches qui incombaient aux recourants dans leur sphère d'activité habituelle ou des instructions qui leur étaient données dans l'exercice de ces tâches.

En définitive, pour les juges cantonaux, on ne pouvait pas considérer que les modifications litigieuses affectaient la situation juridique des recourants en mettant en jeu des intérêts individuels dignes de protection. Dès lors, c'était à raison que l'autorité précédente avait traité ces modifications comme un acte interne ne bénéficiant pas de l'accès au juge en vertu de l'art. 29a Cst. et ne justifiant pas l'ouverture d'une procédure au sens de l'art. 4A LPA/GE.

6.3. Les recourants se plaignent d'une violation des art. 29a al. 2 Cst. et de l'art. 6 CEDH ainsi que d'une application arbitraire de l'art. 4A LPA/GE.

C'est à tort que les recourants reprochent à la cour cantonale "d'avoir assimilé les critères relatifs à l'existence d'une décision au sens de l'art. 4 LPA/GE à ceux relatifs à l'exercice de la voie prévue à l'art. 4A LPA/GE en mélangeant de façon confuse les critères applicables à la définition de la décision et ceux relatifs à l'exercice du contrôle des actes matériels". La juridiction cantonale a en effet correctement considéré que les recourants ne pouvaient réclamer l'ouverture d'une procédure au sens de l'art. 4A LPA/GE, qui déboucherait sur une décision ouvrant l'accès à un contrôle judiciaire, que si les modifications apportées à leur situation étaient susceptibles de les toucher dans leurs droits et obligations en tant que sujets de droit (cf. consid. 6.1 supra). La motivation qui l'a concrètement conduite à considérer que tel n'était pas le cas (cf. consid. 6.2 supra) n'est pas remise en cause à satisfaction de droit (cf. art. 106 al. 2 LTF; ATF 147 I 73 consid. 2.1) par les recourants, ce qui scelle le sort du recours.

7.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Les recourants, qui succombent, supporteront 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 4500 fr., sont mis à la charge des recourants.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse, et à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lucerne, le 10 janvier 2023

Au nom de la IVe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Wirthlin

La Greffière : von Zwehl