



ARRÊTÉ

relatif au recours de A_____, B_____, C_____,
D_____, E_____, F_____, G_____, H_____,
I_____, J_____, K_____, L_____ et M_____

26 mai 2021

LE CONSEIL D'ÉTAT

Vu le recours n° 2514-2020 déposé le 1^{er} mai 2020 par A_____, B_____, C_____,
D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____, J_____, K_____, L_____ et
M_____ (ci-après A_____, B_____ et consorts), mais faisant élection de domicile en
l'Etude N_____ (GE) et comparant par Me O_____, avocat, à l'encontre de la « décision »
de la conseillère d'Etat chargée du département de l'instruction publique, de la formation et de
la jeunesse (ci-après : DIP) du 20 mars 2020,

Considérant ce qui suit :

I. EN FAIT

1. En vertu de ses statuts, A_____ est le syndicat et l'association professionnelle groupant les membres du personnel travaillant dans les écoles primaires genevoises ainsi que les personnes exerçant une activité en rapport avec l'enseignement primaire. Elle est organisée en association sans but lucratif conformément aux articles 60 et suivants du

Code civil suisse et possède la personnalité juridique. Elle a notamment pour buts de défendre les intérêts généraux de ses membres et de contribuer au développement et au progrès de l'instruction, de l'enseignement et de l'éducation. Elle est représentée par son comité en conformité avec ses statuts.

2. B_____ et consorts exercent l'activité de coordinateurs pédagogiques d'établissement (ci-après : CPE) au sein du DIP.
3. Le cahier des charges des CPE au 15 mars 2017 indiquait que leur mission consistait au soutien des enseignants et enseignantes et de la direction de l'établissement dans le domaine de la gestion pédagogique de l'établissement, de la formation continue et de l'accompagnement au changement. Les CPE étaient rattachés hiérarchiquement au chef ou à la cheffe du service formation et développement des ressources humaines de l'enseignement obligatoire (ci-après : SeFOD), le directeur ou la directrice des établissements scolaires primaires concernés n'étant pas qualifiés de supérieurs hiérarchiques.

Le cahier des charges indiquait également – sous la rubrique « libellé et codes actuels de la fonction-type » : maître ou maîtresse de méthodologie, enseignant ou enseignante rattachés au SeFOD.

La formation de base requise des CPE nécessitait les titres pour l'enseignement primaire.

4. Les CPE avaient à leur disposition un lieu de travail collectif au sein de la DGEO.
5. La Cour des comptes a rendu un rapport, le 7 juin 2011, – publié sur son site internet – concernant l'audit de gestion relatif à la planification de la rentrée scolaire de l'enseignement postobligatoire. L'une des recommandations qui y figure a le contenu suivant : « La Cour recommande à la DGPO (direction générale du postobligatoire) 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 département 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 annuel 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 ».
6. Dans le cadre de cet audit et concernant cette recommandation, la DGPO a expliqué que des mesures correctives avaient déjà été prises et que ladite recommandation impliquait des travaux importants dans le département, notamment en lien avec les cahiers des charges et le changement de statut. Elle a ajouté qu'il serait proposé au département la modification du statut du personnel enseignant chargé de mission en personnel administratif et technique.
7. Un audit a également été effectué par le service d'audit interne de l'Etat (ci-après : SAI) en 2017 de la direction générale de l'enseignement obligatoire (ci-après : DGEO). Selon les explications du DIP, cet audit serait arrivé aux mêmes conclusions que la Cour des comptes. Ainsi, il aurait été relevé dans ce rapport que les coordinateurs pédagogiques 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 personnel administratif et technique (ci-après : PAT).
8. Suite à cet audit, le DIP et la DGEO se sont engagés à analyser l'opportunité de modifier le rattachement hiérarchique des CPE (rattachement hiérarchique aux directeurs et

directrices d'établissements primaires avec une coordination métier avec le SeFOD), de leur attribuer des responsabilités d'enseignement, de modifier leur statut de personnel enseignant en PAT et d'adapter, le cas échéant, leur cahier des charges.

9. Un groupe de travail a ainsi été constitué par la DGEO afin de définir le futur statut des CPE avec comme objectif de produire un rapport pour la conseillère d'Etat chargée du DIP au printemps 2018.
10. Une première séance du groupe de travail y relatif (intitulé : « Fonction de coordinateur/trice pédagogique d'établissement et option de rattachement dans les établissements scolaires primaires ») a eu lieu le 17 octobre 2017. Y participaient notamment la directrice du service des ressources humaines de l'enseignement obligatoire, la cheffe du SeFOD, deux CPE, à savoir B_____ et L_____, ainsi que des directeurs et directrices d'établissement primaire.

La directrice du service des ressources humaines de l'enseignement obligatoire a expliqué le contexte du mandat donné au groupe de travail.

Un premier échange avait déjà eu lieu avec l'association genevoise des directeurs d'établissements primaires (ci-après : AGDEP), puis un mandat avait été donné à la précédente directrice du service des ressources humaines de préciser les impacts positifs et négatifs d'un rattachement dans les établissements versus un rattachement à la direction générale. C'est suite à cela que le groupe de travail avait été instauré, une première évaluation mettant en exergue les avantages et inconvénients du maintien de la situation en vigueur ayant déjà été effectuée.

La directrice du service des ressources humaines de l'enseignement obligatoire a rappelé que, dans l'audit, il était demandé à la DGEO de finaliser l'analyse débutée et de statuer sur l'opportunité d'attribuer des responsabilités d'enseignement aux CPE ou de modifier leur statut en PAT, avec comme risque à terme de voir les CPE être contraints d'assumer une unique et pleine charge d'enseignement. La conséquence de cette dilution de la fonction de CPE serait la perte de cette ressource au sens où elle existait à ce jour pour l'entier de la DGEO.

Lors de cette séance, il a été rappelé que, au vu du contexte financier et budgétaire de l'Etat de Genève, les postes existants sous la rubrique « personnel enseignant » ne seraient pas transformés en PAT rattaché sous cette forme administrative à la direction générale. Par ailleurs, il y avait un risque que les CPE se voient contraints d'assumer une pleine charge d'enseignement avec la perte de cette ressource pour l'ensemble de la DGEO. Il était en effet inusité qu'un taux si élevé d'ETP sous statut CPE soit rattaché à une direction générale, avec tous les risques politique, organisationnel et budgétaire que cela générerait. Si les postes devaient être transformés en PAT, il y aurait un risque pour la direction générale de voir ces postes sacrifiés sur l'autel des économies. Il convenait dès lors de travailler en tenant compte de ce risque.

Les représentants des CPE ont indiqué leur impression que la décision d'un rattachement aux établissements avait déjà été prise. Ils s'interrogeaient sur la manœuvre, alors même qu'ils avaient pu rencontrer et expliquer leur rôle à la conseillère d'Etat chargée du DIP le 21 mars 2017. Ils ont encore relevé leur crainte, au regard des recommandations de l'audit, de devoir être amenés à enseigner en sus de leur activité de coordination, avec le risque de perte de leur posture de neutralité.

Les directeurs et directrices d'établissements se sont déclarés favorables au maintien du lien hiérarchique des CPE auprès de la cheffe du SeFOD, tout en n'étant pas rattachés structurellement à la DGEO.

Le mandat du groupe de travail devait être poursuivi en vue d'une présentation des options envisageables au conseil de direction de la DGEO et à la conseillère d'Etat qui statuerait *in fine*.

La directrice du service des ressources humaines de l'enseignement obligatoire a précisé que le livrable était clair : il convenait de définir les avantages et inconvénients du rattachement des CPE à la direction générale ou dans les établissements à travers quelques modèles existants.

Le procès-verbal indiquait encore qu'il ne revenait pas au groupe de travail de reprendre ou de modifier le cahier des charges des CPE, mais qu'il était clair que, selon l'organisation proposée, le fonctionnement des CPE tel qu'il existait à ce jour serait modifié.

11. Une deuxième séance du groupe de travail a eu lieu le 9 novembre 2017, au cours de laquelle la problématique et les enjeux ont été clarifiés, sans qu'aucune décision n'ait été prise.

Les CPE avaient à cette occasion précisé avoir réalisé un travail argumentatif relatif aux avantages et inconvénients (dont notamment la perte d'indépendance) d'un éventuel rattachement de leur profession à une direction d'établissement. Ce document ainsi qu'un rapport – qui avait été transmis à la conseillère d'Etat chargée du DIP – étaient joints au procès-verbal de la séance.

12. Lors de la troisième séance, du 9 janvier 2018, il a été rappelé que le plan de mesures budgétaires sur les 5 années suivantes soulevait un risque important pour les postes de la DGEO. Le risque majeur résidait dans la perte de tous les postes de CPE au bénéfice d'une augmentation des postes d'enseignants ou d'enseignantes face aux élèves, ceci en vue de répondre à l'augmentation démographique du canton. Il était également indiqué l'injonction d'une baisse annuelle de 1 % des postes PAT sur cette même période, dont il résultait l'impossibilité de présenter 20 nouveaux postes PAT à la DGEO. En résumé, il convenait d'avoir conscience de tous ces éléments et du risque de perte des postes de CPE.

La cheffe du SeFOD a expliqué qu'il serait plus aisé de protéger les postes de CPE si ces derniers étaient rattachés à la masse des postes du personnel enseignant.

Deux modèles ont été présentés : le premier comprenant le rattachement des CPE à une direction d'établissement primaire avec rattachement fonctionnel à deux autres directions d'établissement et maintien du statut de CPE, le second comprenant un rattachement hiérarchique à une direction d'établissement à 30% et une activité d'enseignement à 70%. Une troisième solution a été présentée, avec activité de CPE dans deux établissements et un taux de 30-40% pour l'enseignement.

A la fin de la séance, les trois modèles précités ont été mentionnés, ainsi que deux hypothèses de *statu quo* : l'une avec rattachement hiérarchique à la DGEO en tant que personnel enseignant et l'autre avec un rattachement hiérarchique à la DGEO en tant que PAT.

Il était précisé qu'une hiérarchisation de ces différents modèles serait effectuée lors de la séance suivante.

13. Le 29 janvier 2018, P_____, CPE, ainsi que les coordinateurs du SeFOD ont écrit un courrier à la conseillère d'Etat chargée du DIP.

Les CPE font part de leur souhait de pouvoir rencontrer cette dernière et lui exposer leurs arguments en défaveur de tout rattachement aux établissements scolaires.

Ils s'y déclarent inquiets des impacts qui seraient provoqués par la mise en œuvre des options de rattachement relatives au mandat. Ils ajoutent être convaincus qu'un démembrement de leur corps professionnel ne leur permettrait plus d'honorer la mission qui leur avait été confiée via le cahier des charges. Ils souhaitent dès lors qu'une délégation de CPE puisse la rencontrer pour en discuter.

14. Le groupe de travail s'est à nouveau réuni le 8 février 2018. Les hypothèses proposées lors de la séance précédente ont été examinées.

Les CPE font le constat que leur hypothèse de détachement de la DGEO en faveur du DIP, comme c'est le cas pour le service écoles-médias (ci-après : SEM), ne figure pas dans les listes d'hypothèses retenues. La directrice des ressources humaines de la DGEO leur explique alors que cette hypothèse n'a en effet pas été retenue, dès lors qu'elle reviendrait à enlever des ressources à la DGEO.

15. Par deux courriers électroniques séparés du 12 mars 2018, le service des ressources humaines de la DGEO a transmis aux représentants des directeurs et directrices d'établissement, d'une part, et aux représentants des CPE, d'autre part, les 4 hypothèses retenues par le groupe de travail sous forme de note de synthèse (les deux pistes du *statu quo* avec soit maintien du statut de personnel enseignant, soit transformation en statut PAT étant présentées comme une seule hypothèse), leur demandant de faire part de leurs observations à la directrice des ressources humaines de la DGEO dans un délai fixé au 19 mars 2018.

Le préambule du courrier indiquait que la mise en œuvre de l'option choisie devait se faire au plus tard à la rentrée 2019 et qu'il était quasiment impossible de transformer une vingtaine de postes de personnel enseignant en PAT.

La note de synthèse rappelait les constats de la Cour des comptes et du service d'audit interne de l'Etat (dont le rapport n'était pas public), à savoir que les CPE (ainsi que les coordinateurs de discipline et les coordinateurs de formation de la DGEO) avaient le statut de personnel enseignant alors qu'ils n'enseignaient pas.

16. Le 15 mars 2018, la cheffe de service du SeFOD a fait part à la directrice du service des ressources humaines de l'enseignement obligatoire, par courrier électronique, de la position de ce service, lequel avait opté uniformément pour la solution 1, à savoir le rattachement des CPE à la DGEO, soit avec le statut de personnel enseignant, soit avec celui de PAT, en fonction de ce qui était possible.

Etait joint à cette réponse un document réunissant les commentaires des collaborateurs.

Ces derniers s'étonnaient du fait que le mandat ne concerne que les CPE et non pas également les coordinateurs de disciplines et les coordinateurs de formation de la DGEO, lesquels avaient été expressément nommés dans la rapport d'audit du SAI.

17. Les représentants des directeurs et directrices d'établissement se sont eux déclarés – dans un courrier électronique du 19 mars 2018 – en faveur (à une courte majorité) du rattachement des CPE à une direction d'établissement primaire avec rattachement fonctionnel à deux autres directions d'établissement et maintien du statut de CPE.
18. Par courrier électronique du 23 mars 2018, la directrice des ressources humaines de la DGEO a expliqué à la représentante des directeurs et directrices d'établissement que la solution visant à maintenir un lien hiérarchique des DPE avec la DGEO avec rattachement fonctionnel aux directeurs et directrices d'établissement n'était pas une hypothèse envisageable, dès lors qu'il ne s'agirait en réalité que d'un déplacement géographique qui ne répondrait pas aux constats de l'audit.
19. Le 11 avril 2018, la directrice des ressources humaines de la DGEO a transmis à Q_____, président de A_____, suite à la demande de ce dernier, le document de synthèse contenant les 4 hypothèses retenues par le groupe de travail. La prise de position des collaborateurs et collaboratrices du SeFOD ainsi que celle des directeurs et directrices d'établissement lui étant par ailleurs résumées.
20. Selon les allégations du DIP, ce courrier n'aurait pas été suivi d'une réponse écrite de Q_____.

21. Le 9 mai 2018, la DGEO a informé la conseillère d'Etat chargé du DIP des conclusions du mandat et lui a fait part de ses recommandations.
22. La conseillère d'Etat chargé du DIP a souhaité rencontrer une délégation des CPE et des directeurs d'établissements primaires afin d'avoir un échange sur la question du rattachement des CPE aux établissements scolaires, en présence des membres du conseil de direction de la DGEO et de la cheffe du SeFOD.
23. Selon les dires du DIP, cette séance a eu lieu le 1^{er} octobre 2018.

Lors de cette dernière, la conseillère d'Etat chargé du DIP avait informé les participants à cette réunion de l'option qu'elle avait retenue, à savoir celle du rattachement hiérarchique des CPE aux directions de l'enseignement primaire dès la rentrée scolaire 2019-2020.
24. Le DIP a allégué que, postérieurement à cette séance, le président de A_____ lui aurait indiqué qu'il était très attaché à la prestation délivrée par les CPE dans le contexte qui existait auparavant et qu'il redoutait les conséquences d'une évolution.
25. Un nouveau groupe de travail technique (« Rattachement des CPE aux directions d'établissement ») a ainsi été créé avec comme « incontournables » le rattachement hiérarchique des CPE aux directions d'établissement dès la rentrée 2019, la qualité de membre de l'équipe de direction des établissements des CPE, une place de travail principale dans l'établissement si possible et maintien d'une place de travail à la DGEO, pas de modification du cahier des charges et le statut de personnel enseignant. Il a été présenté à la DGEO le 17 décembre 2018.

Faisaient partie de ce groupe de travail notamment la directrice générale *ad interim* de l'enseignement obligatoire, la directrice des ressources humaines de la DGEO et la cheffe de service du SeFOD. 3 séances de travail étaient prévues avec un livrable au 28 février 2019.
26. Le 19 décembre 2018, A_____ a écrit à la directrice générale *ad interim* de l'enseignement obligatoire, lui indiquant qu'elle avait pris bonne note de la volonté de ne pas intégrer des CPE dans le groupe de travail précité, et ce malgré sa demande.

Il était rappelé que l'assemblée des délégués de A_____ de juin 2018 avait voté à l'unanimité une résolution s'opposant au rattachement des CPE aux directions d'établissements à la rentrée suivante.

A_____ indiquait encore que les syndicats du secteur public avaient le droit d'être entendus en cas de modifications significatives – législatives ou réglementaires – touchant le statut de leurs membres.

Elle réitérait enfin sa demande d'intégrer deux CPE membres de A_____ dans le groupe de travail.
27. Le 14 janvier 2019, la directrice générale *ad interim* de l'enseignement obligatoire a transmis à l'ensemble des CPE, notamment à B_____, L_____ et C_____, un document décrivant, dans les grandes lignes, les principes validés et les modalités en cours d'élaboration par le groupe de travail « rattachement des CPE aux directions d'établissement ».
28. Par courrier du 16 janvier 2019, la directrice générale *ad interim* de l'enseignement obligatoire a répondu à A_____ que, le cahier des charges des CPE ne faisant l'objet d'aucune modification et une place de travail sur le site de la DGEO restant garantie pour l'année scolaire « 2018-2019 » (sic), la phase opérationnelle portait essentiellement sur l'organisation interne entre le service de formation de la DGEO et les directions d'établissements. Il n'y avait ainsi pas lieu de porter ces éléments dans un cadre paritaire, dès lors que ces objets relevaient de la gestion interne d'une direction générale.

Il était également relevé que A_____ avait pu faire valoir son droit d'être entendu par la conseillère d'Etat chargée du DIP.

29. Dans un courrier responsif du 5 février 2019, A_____ a regretté que son interlocutrice ne soit pas entrée en matière quant à la présence des CPE dans le groupe de travail opérationnel. Par ailleurs, elle a rectifié l'année scolaire mentionnée dans la missive du 16 janvier 2019 : il s'agissait en effet de l'année 2019-2020.

30. Le 13 février 2019, la directrice générale *ad interim* de l'enseignement obligatoire a confirmé qu'il s'agissait bien de l'année 2019-2020. En effet, le rattachement physique des CPE dans les établissements et la suppression des places de travail sur le site d'Onex n'était pas envisagée avant la rentrée scolaire 2020-2021.

Elle a par ailleurs réfuté la perception de A_____ quant à la non présence des CPE dans le groupe de travail interne. En effet, cette décision relevait selon elle d'un réel souci de préserver cette catégorie de collaborateurs et d'une démarche bienveillante.

Elle informait enfin A_____ qu'une séance d'information destinée aux CPE aurait lieu le 27 février suivant lors de laquelle seraient présentés en toute transparence les quelques axes retenus à ce stade de la réflexion pour 2019-2020. Elle précisait encore qu'une représentation de A_____ serait bienvenue lors de cette séance.

31. Une telle séance d'information des CPE s'est effectivement tenue le 27 février 2019, afin que leur soient communiqués les grands axes d'organisation retenus après 2 séances du groupe de travail. A_____ figurait parmi les destinataires du courrier électronique d'invitation.

32. Selon une présentation powerpoint du 5 mars 2019 devant le conseil de direction de l'enseignement primaire, il était rappelé que les CPE se voyaient rattachés hiérarchiquement aux directions primaires dès la rentrée 2019-2020, avec le maintien de leur statut d'enseignant et de leur fonction actuelle. En ce qui concerne leur place de travail, cette dernière se trouvait principalement dans l'établissement primaire de rattachement, avec un maintien d'une place de travail à la DGEO pendant toute l'année.

Une dernière séance du groupe de travail aurait lieu mi-mars 2019.

Il était prévu, pour la rentrée scolaire 2020-2021, une actualisation du cahier des charges des CPE en articulation avec celui de maître-adjoint et un passage en commission paritaire du statut.

33. Une version du cahier des charges des CPE, datée du 8 mai 2019, comprend une modification des rubriques en lien avec le supérieur hiérarchique ou la supérieure hiérarchique de ces derniers, qui n'étaient plus le chef ou la cheffe du SeFOD, mais la direction d'établissement scolaire primaire. La classe de fonction ainsi que le libellé et le code de la fonction-type demeuraient inchangés, tout comme le reste dudit cahier des charges, y compris la mission.

34. Le 6 juin 2019 s'est tenue une séance de la commission paritaire du statut, notamment en présence de représentants de A_____. Le cahier des charges des CPE était à l'ordre du jour, en lien avec le changement de rattachement hiérarchique.

La représentante de A_____ a exposé qu'elle était opposée à ce changement de rattachement hiérarchique. Elle comprenait bien les velléités du département de protéger les postes de CPE en les rattachant aux établissements scolaires, mais elle pensait qu'il y avait d'autres moyens d'y parvenir, comme en créant un statut particulier pour cette fonction. Elle indiquait dès lors que la mise en œuvre du nouveau cahier des charges se ferait sans la validation des associations professionnelles concernées.

La directrice des ressources humaines de la DGEO a précisé qu'un membre de A_____ avait participé au second groupe de travail.

35. Un troisième groupe de travail « accompagnement et suivi » de la mise en œuvre du rattachement hiérarchique des CPE aux directions d'établissements primaires a été mis sur pied fin août 2019.

Il avait pour objet l'accompagnement et le suivi de la mise en œuvre du rattachement des CPE aux directions de l'enseignement primaire.

Il était notamment composé de la directrice des ressources humaines de la DGEO, de deux représentants des directions d'établissements primaires, de 2 représentants des CPE et d'un représentant de A_____.

36. A_____ a finalement souhaité que deux de ses membres participent à ce groupe de travail, soit C_____ et R_____.

37. Dans un courrier adressé à la conseillère d'Etat chargée du DIP le 13 septembre 2019, Me O_____ a informé cette dernière de sa constitution pour la défense des intérêts de A_____, avec élection de domicile en son étude.

Sa mandante requérait l'ouverture d'une procédure au sens de l'article 4A de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; LPA) et souhaitait se voir remettre l'intégralité du dossier concernant la modification pendant du cahier des charges des CPE, y compris l'audit interne dans son intégralité.

38. Le 29 octobre 2019, la directrice du service des ressources humaines de la DGEO a répondu à Me O_____, en lui faisant un résumé historique de la situation relative aux CPE.

Elle a ainsi rappelé que, suite à l'audit de la Cour des comptes de 2011, qui avait relevé que des personnels enseignants rattachés au DIP n'enseignaient pas et assumaient de missions de type administratif ou de formation d'adultes – ce qui n'était pas conforme aux statuts en vigueur à l'Etat – et au même constat posée par le SAI en 2017, le secrétariat général du DIP et la DGEO s'étaient engagés à analyser le statut des CPE et à statuer sur la problématique de leur rattachement hiérarchique.

Au vu de ce résumé des faits, elle estimait que les CPE avaient été intégrés dans les diverses phases du processus, dès lors qu'ils avaient pu participer à chaque groupe de travail et avaient été également consultés de manière formelle. Elle rappelait également que A_____ avait également été consultée et avait participé en cours de mandat au groupe opérationnel qui s'était mis en place durant l'année scolaire 2018-2019 par le biais d'un représentant des CPE également membre du comité de A_____ et qu'elle serait membre du groupe de travail d'accompagnement et de suivi pour l'année scolaire 2019-2020.

Diverses pièces du dossier étaient jointes au courrier.

Une précision était pour le surplus demandée pour déterminer quel était le document souhaité sous la mention « audit interne établi ».

39. La première séance du 3^{ème} groupe de travail « accompagnement et suivi » s'est tenue le 6 novembre 2019. A_____ y était représentée ainsi que, notamment, L_____ en tant que CPE.

Il y est notamment indiqué que C_____ avait participé au deuxième groupe de travail avec sa double casquette de CPE ainsi que de membre de A_____.

Il a également été rappelé à A_____ que l'un des objectifs de la séance était d'étudier le mandat du groupe de travail mais sans revenir sur les échanges de fond des précédents groupes de travail, dès lors que la décision finale avait été prise par la conseillère d'Etat.

Les CPE avaient demandé à la DGEO un exemplaire du rapport final communiqué à la conseillère d'Etat sans avoir obtenu gain de cause. Il leur est expliqué que ce dernier précisait des éléments tels que la nature du groupe de réflexion, son déroulement ainsi

que les pistes abordées et les solutions proposées. Le rapport comprenait également le retour des partenaires.

Il y a également été indiqué que le rattachement hiérarchique des CPE aux directeurs d'établissements primaires était effectif depuis le 1^{er} septembre 2019. L'année scolaire 2019-2020 était à considérer comme une année de transition.

A_____ a exposé que le nouveau cahier des charges avait été entériné par la commission paritaire du statut alors même que les associations s'y étaient opposées.

Les directeurs et directrices d'établissements scolaires avaient relevé que certaines directions d'établissements avaient pu constater, lors de la rencontre du 4 septembre 2019 proposées aux directeurs et directrices d'établissement, que, dans la réalité, les enjeux étaient bien plus importants qu'imaginés avant ladite mise en place.

40. Les séances suivantes du groupe de travail se sont tenues les 11 décembre 2019 et 29 janvier 2020.

Lors de celle du 29 janvier 2020, il a notamment été rappelé l'importance pour les CPE d'avoir un espace de travail à la DGEO, pour qu'ils puissent se retrouver et garder le lien avec les autres collaborateurs et services de la DGEO.

41. Par courrier du 6 février 2020, Me O_____ a informé la conseillère d'Etat chargée du DIP qu'il était également chargé de la défense des intérêts de B_____ et consorts.

Il sollicitait, en application de l'article 21 LPA, qu'il soit sursis à toute mesure d'exécution et ce jusqu'à droit jugé au sens de l'article 4A LPA.

Selon ses explications, l'article 4A LPA avait précisément pour effet d'ouvrir une procédure administrative devant permettre de remettre en cause la légalité et la validité des changements de cahiers des charges litigieux.

Il a par ailleurs rappelé qu'il était toujours dans l'attente des pièces demandées, notamment de l'audit, ses mandants y ayant droit sur la base de l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; Cst.).

Le DIP allègue ne pas avoir reçu ce courrier (*cf. infra* ch. 45).

42. Lors de la séance suivante du troisième groupe de travail du 26 février 2020, les représentants de A_____ ne sont pas venus, en signe de désaccord quant à la manière dont ils estimaient être traités par la DGEO et le DIP sur la question du rattachement hiérarchique des CPE aux directeurs d'établissements primaires.

Les directeurs et directrices d'établissements ont rappelé leur position demandant le maintien d'un espace de travail le mercredi à la DGEO, qu'il ne fallait pas confondre avec le lieu de travail spécifique aux établissements scolaires. La solution d'un espace au centre de formation de Geisendorf a été évoquée, dès lors qu'il était géré directement par le DGEO. Les directeurs d'établissements ont par ailleurs relevé qu'un changement de lieu ne dénaturait pas forcément les synergies existantes.

Un document de synthèse de ladite séance a été envoyé notamment à A_____ et aux CPE.

43. Le 27 février 2020 s'est tenue une séance entre A_____, son conseil, la directrice des ressources humaines de la DGEO et une juriste du DIP.

Me O_____ a demandé une transmission du rapport entier de l'audit interne. Il a redemandé l'ouverture d'une procédure au sens de l'article 4A LPA en raison de l'opposition des CPE et de A_____ à la modification du cahier des charges des CPE et un accès au dossier. Il a également sollicité un accès au dossier, une mise en œuvre dans le respect du droit d'être entendu des parties et une individualisation des décisions.

44. Par lettre du 12 mars 2020 adressée à la conseillère d'Etat chargé du DIP, Me O_____ a rappelé à cette dernière son courrier du 6 février précédent resté sans réponse, qu'il joignait en annexe à celle-ci.

Il a indiqué que ses mandants s'opposaient à titre superprovisoire à tout acte d'exécution.

45. Le DIP a allégué n'avoir reçu le courrier du conseil des recourants du 6 février 2020 que lors de la réception de celui du 12 mars 2020.

46. Par courrier recommandé du 20 mars 2020 adressé à A_____, la conseillère d'Etat chargée du DIP a exposé que, au vu de la jurisprudence, la modification du rattachement hiérarchique dans le cahier des charges des coordinateurs pédagogiques constituait un acte d'organisation interne et non une décision. Elle a également rappelé que cette modification avait été adoptée en respectant l'article 161 du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire B, du 12 juin 2002 (B 5 10.04 ; RStCE), à savoir après que la commission paritaire du statut se soit prononcée et étant précisé que sa validation n'était pas nécessaire pour la modification souhaitée. Elle a enfin indiqué que ladite modification ne ressortissait pas non plus à une procédure administrative au sens de l'article 4A LPA.

De ce fait, le présent courrier ne constituait pas une décision administrative, mais bien un simple rappel des règles.

47. Par courrier électronique du 17 avril 2020, le conseil des recourants – faisant suite à une convocation du groupe de travail pour le 23 avril 2020 – a confirmé à la directrice des ressources humaines de la DGEO l'annulation de la séance au vu de la contestation judiciaire en cours.

48. Cette dernière lui a répondu, le 21 avril 2020, que la séance était maintenue. Une convocation a ainsi été envoyée aux membres du groupe le même jour.

49. Le procès-verbal de cette séance a été envoyé le 27 avril 2020 aux membres du groupe de travail, dont les deux représentants des CPE. Il indique que le groupe de travail prend acte du refus de A_____ de continuer à y participer. Le procès-verbal avait été relu au préalable par L_____.

50. Un message a été envoyé – fin avril 2020 selon les recourants – par le directeur général de la DGEO aux membres du personnel de cette direction afin de les informer du rattachement des CPE aux directions d'établissements primaires. Ce rattachement impliquait la réorganisation de leur place de travail qui serait, dès la rentrée 2020-2021, directement dans les établissements, libérant ainsi des places de travail à la DGEO. Le déménagement interviendrait entre la fin du mois de juin et le début du mois de juillet et serait communiqué aux membres du personnel directement impactés.

51. Le 1^{er} mai 2020, A_____, B_____ et consorts ont déposé un recours avec requête en prononcé de mesures provisionnelles à l'encontre de la « décision » de la conseillère d'Etat chargée du DIP du 20 mars 2020.

Ils ont conclu à titre provisionnel à ce que le Conseil d'Etat ordonne à la conseillère d'Etat chargée du DIP de surseoir à tout acte d'exécution relatif à la modification du rattachement hiérarchique des CPE jusqu'à droit jugé sur le fond du litige.

Au fond, après avoir demandé préalablement la tenue d'une audience de comparution personnelle des parties ainsi que la production de l'intégralité du dossier relatif à la modification du rattachement hiérarchique des CPE – dont l'audit interne de gestion de la DGEO de 2017 –, ils ont principalement conclu à ce que dite « décision » soit annulée et à ce que soit constaté le déni de justice commis par la conseillère d'Etat chargée du DIP.

Ceci fait, ils ont demandé le renvoi de la cause à cette dernière afin qu'elle ouvre une procédure administrative au sens de l'article 4A LPA, puis rende une décision quant à la modification du rattachement hiérarchique des CPE.

Ils ont enfin conclu à la condamnation de l'autorité intimée en tous les frais et dépens, lesquels devaient comprendre une indemnité équitable valant participation aux frais d'avocat des recourants ainsi qu'au déboutement de tout opposant de toutes autres ou contraires conclusions.

52. A l'appui de leur demande de mesures provisionnelles, les recourants ont allégué que la procédure de modification du cahier des charges des CPE consacrait une violation crasse des droits de partie des recourants, dès lors qu'ils s'étaient vus exclus de l'ensemble des discussions tenues dans ce cadre et privés de l'accès au dossier.

Ils estiment ainsi qu'il est justifié de surseoir à toute mesure d'exécution des modifications contestées et ce jusqu'à droit jugé sur le fond, l'intérêt des recourants étant prépondérant.

Quant à la recevabilité du recours, les recourants ont allégué que le refus du DIP d'ouvrir une procédure administrative relative à la modification du rattachement hiérarchique des CPE et de leur cahier des charges ainsi que de leur octroyer un accès au dossier était susceptible de recours. Par ailleurs, A_____ et les CPE avaient la qualité pour recourir.

Quant au fond, les recourants se basent sur les articles 29a Cst. et 4A LPA pour justifier leur droit à un contrôle judiciaire et avant cela à une décision de l'autorité compétente. Ils estiment que ces bases légales sont applicables même en présence d'actes matériels de l'administration, dès lors qu'il y a une atteinte à leurs droits fondamentaux. Selon eux, la modification du rattachement hiérarchique porte une atteinte grave à leurs droits, dès lors qu'elle entraverait le noyau même de leur mission. De ce fait, la modification du cahier des charges revêtirait manifestement la qualité de décision, qui devait faire l'objet d'une notification formelle sujette à recours. Ils ont également exposé que l'attitude du DIP était constitutive d'un déni de justice.

53. La séance suivante du groupe de travail a été planifiée le 6 mai 2020. Figurait à l'ordre du jour le rétro-planning du déménagement des CPE, à savoir la libération des places de travail des CPE au 26 juin 2020 et déménagement dans les écoles auxquelles ils sont attribués. La convocation avait été envoyée aux membres du groupe de travail, y compris aux représentants de A_____.
54. Le procès-verbal de cette séance – relu par L_____ – a été envoyé le 12 mai 2020 aux membres du groupe de travail. Il y est mentionné que l'ensemble des CPE a une place de travail dans un établissement primaire. Un message du directeur général aux CPE et aux directeurs d'établissement était prévu pour l'annonce officielle de la date du déménagement à la fin du mois de juin. La séance suivante était agendée au 27 mai 2020.
55. L'avance de frais demandée dans le cadre du recours a été payée par les recourants le 25 mai 2020.
56. Par courrier électronique du 2 juin 2020, le directeur général de la direction générale de l'enseignement obligatoire a informé les CPE que le déménagement était reporté jusqu'à droit connu sur le recours.
57. Le même jour, la directrice des ressources humaines du DIP a informé le conseil des recourants de la suspension des travaux du groupe de travail.
58. Par écritures responsives du 2 juin 2020 sur mesures provisionnelles, le DIP a conclu préalablement à ce qu'il soit donné acte à la conseillère d'Etat chargée du DIP de sa récusation dans la présente cause.

A la forme, il a conclu à l'irrecevabilité du recours, la lettre de la conseillère d'Etat chargée du DIP ne constituant, selon lui, pas une décision, mais un simple rappel des règles de droit, le rattachement hiérarchique des CPE constituant une mesure d'organisation interne.

En ce qui concerne les mesures provisionnelles, il a conclu au retrait de l'effet suspensif au recours formulé par A_____, B_____ et consorts et au déboutement des recourants de toute autre, plus ample ou contraire conclusions.

Selon les explications du DIP, accorder l'effet suspensif au recours reviendrait à empêcher le déménagement des CPE et à retarder ou empêcher la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes et du SAI. Il y aurait ainsi un intérêt public prépondérant à ordonner la levée de l'effet suspensif et à rejeter la demande de mesures provisionnelles des recourants.

59. Par écritures du 22 juin 2020, le DIP a fait part de ses observations au fond concernant le recours de A_____, B_____ et consorts du 1^{er} mai 2020.

Il a conclu préalablement à ce qu'il soit donné acte à la conseillère d'Etat chargée du DIP de sa récusation. A la forme, il a conclu à l'irrecevabilité du recours. Subsidiairement, au fond, était demandé le rejet du recours et le déboutement des recourants de toute autre, plus ample ou contraire conclusion.

A l'appui de ses observations, le DIP a exposé que la lettre de la conseillère d'Etat chargée du DIP ne constituait pas une décision, le rattachement hiérarchique des CPE constituant une mesure d'organisation interne, tout comme tous les actes d'exécution qui en avaient découlé. Le recours devait donc être déclaré irrecevable. Il en allait de même en raison de la tardiveté de ce dernier, dès lors que le changement de rattachement hiérarchique avait été déclaré opérationnel dès le 1^{er} septembre 2019.

Il a également fait valoir une argumentation subsidiaire au fond, selon laquelle le rapport d'audit n'avait pas à être remis aux recourants, dès lors qu'il était confidentiel, le droit d'être entendu de ces derniers avait été respecté, la « décision » était en réalité un acte interne et il n'y avait pas eu de déni de justice.

60. Le 22 juin 2020, la présidente de A_____ a écrit à la conseillère d'Etat chargée du DIP pour informer cette dernière des raisons qui avaient conduit A_____ à se retirer du groupe de travail « accompagnement et suivi ».

A_____ estimait que la consultation menée dans le cadre dudit groupe n'était que de façade et qu'elle pensait que les décisions concernant le changement de rattachement hiérarchique des CPE et son opérationnalisation étaient prises en parallèle de ce groupe.

61. Par décision du 25 juin 2020 sur mesures provisionnelles, le président du Conseil d'Etat a rejeté la requête de mesures provisionnelles déposées par A_____, B_____ et consorts et a réservé le sort des frais et dépens jusqu'à droit jugé au fond.

A l'appui de sa décision, le président a estimé que l'intérêt public à mettre en œuvre le rattachement hiérarchique des CPE aux directions d'établissements primaires primait sur l'intérêt privé du recourant.

62. Le 29 juin 2020, le directeur général de la DGEO a informé les CPE par courrier électronique du rejet de la demande de mesures provisionnelles des recourants et de leur déménagement prochain entre les 17 et 19 août 2020.

63. Le conseil des recourants a répondu par le même biais le même jour que ses mandants allaient recourir auprès de la chambre administrative contre la décision du président du Conseil d'Etat, qui n'avait pas été déclarée exécutoire nonobstant recours. Il rappelait par ailleurs que la situation était donc inchangée et il invitait en conséquence les services de la DGEO à s'y conformer.

64. Le 30 juin, le directeur général de la DGEO a expliqué, par courrier électronique, au conseil des recourants que le Conseil d'Etat avait refusé leur demande de mesures provisoires et donc toute forme d'effet suspensif au recours. Pour le surplus, quand bien-même il s'agirait d'une décision, cette dernière serait négative et le recours à son encontre n'aurait ainsi pas d'effet suspensif. Il a dès lors confirmé le déménagement des CPE entre les 17 et 19 août suivants.

65. Il s'en est suivi encore un échange de courriers électroniques entre le conseil des recourants et le directeur général de la DGEO, daté du 30 juin 2020, dont il ressort en

substance que le conseil des recourants maintenait sa position quant à l'effet suspensif de la décision et qu'il demandait en tant que de besoin l'ouverture d'une procédure au sens de l'article 4A LPA pour chaque déménagement alors que le directeur général de la DGEO persistait dans l'organisation du déménagement du mois d'août et renvoyait pour le surplus au courrier de la conseillère d'Etat chargée du DIP du 20 mars 2020, le conseil des recourants rétorquant finalement quant à lui qu'il convenait que le directeur général statue.

66. Pour clore l'échange, le directeur général de la DGEO a finalement informé le conseil des recourants, le 1^{er} juillet 2020, qu'il n'entendait pas poursuivre cet échange de courriers électroniques.
67. Le 2 juillet 2020, la conseillère d'Etat chargée du DIP a pris bonne note des explications formulées par A_____ dans son courrier du 22 juin 2020, qui avaient conduit A_____ à se retirer du groupe de travail « accompagnement et suivi ».
68. Le 6 juillet 2020, le directeur général de la direction générale de l'enseignement obligatoire a informé les CPE de leur déménagement dans leurs établissements respectifs dès le 24 août suivant.
69. Par acte du 6 juillet 2020, A_____, B_____ et consorts ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice contre la décision du président du Conseil d'Etat du 25 juin 2020.

Outre la notification de l'effet suspensif attaché à leur recours, ils ont principalement conclu à l'annulation de cette décision, à sa réformation en ce sens qu'il devait être fait droit aux conclusions provisionnelles des recourants et au déboutement de tout opposant de toutes autres ou contraires conclusions.

Ils estiment que la modification du rattachement hiérarchique des CPE est bien une décision susceptible de recours et que les intérêts de ces derniers l'emportent sur celui du DIP.

70. Un nouvel échange de courriers électroniques entre le conseil des recourants et le directeur général de la DGEO a eu lieu entre le 8 juillet et le 19 août 2020, le premier alléguant que son recours à la chambre administrative avait un effet suspensif, le second maintenant le contraire.
71. Par ailleurs, le conseil des recourants s'est également opposé, le 20 août 2020, aux consignes données par la directrice du service finances et administration de la DGEO relatives au déménagement des CPE, ce à quoi le directeur général de la DGEO a rétorqué qu'il priait ledit conseil de ne plus interférer dans les mesures organisationnelles de ce déménagement.
72. Le 20 août 2020 également, la directrice des ressources humaines de la DGEO a rappelé aux CPE par hypothèse récalcitrants que le fait de refuser d'empaqueter leurs affaires dans le cadre du déménagement constituerait une violation des devoirs de service et que, dans un tel cas, les cartons seraient entreposés par les déménageurs en sous-sol.
73. Réagissant à ce courrier électronique, le conseil des recourants a rappelé que la hiérarchie avait le devoir de respecter les droits de ses agents, notamment leur personnalité, et que la contrainte constituait une infraction pénale, tout comme l'abus d'autorité, ce à quoi il lui a été répondu par le directeur général de la DGEO que le fait de demander à des collaborateurs de se conformer à leurs devoirs de service n'était en aucune manière constitutif de contrainte ou d'abus d'autorité.
74. Par décision du 21 août 2020, la juge déléguée de la chambre administrative de la Cour de justice a rejeté la demande de mesures superprovisionnelles des recourants reçue le 20 août 2020 dans le cadre de leur recours contre la décision du président du Conseil d'Etat du 25 juin 2020 sur mesures provisionnelles. Elle a en effet estimé que les chances de succès ne paraissaient pas manifestes.

75. Le déménagement a finalement eu lieu le 24 août 2020.
76. Le 1^{er} septembre 2020, la chambre administrative de la Cour de justice a rendu son arrêt relatif au recours contre la décision du président du Conseil d'Etat du 25 juin 2020 sur mesures provisionnelles (ATA/838/2020). Elle a déclaré le recours irrecevable.
- Elle a en effet estimé qu'il n'y avait pas de dommage irréparable, dès lors que les seules conséquences du refus des mesures provisionnelles étaient le déménagement des CPE ainsi que leur rattachement hiérarchique aux directeurs d'établissement, sans modification de leur mission.
77. Les recourants ont répliqué par acte du 3 septembre 2020.
- Selon eux, le recours était recevable, dès lors que le rattachement hiérarchique ne constituait pas un acte interne. Ils ont également invoqué le fait que le recours n'était pas tardif.
- Les recourants estiment que la modification du rattachement hiérarchique entraverait gravement leur mission, notamment en raison de la perte d'un lieu central d'échange quotidien et de la perte de leur indépendance.
- En ce qui concerne la production du rapport d'audit interne, les recourants estiment avoir droit à son accès sous l'angle de leur droit d'être entendu, la mesure querellée revêtant comme déjà indiqué le caractère d'une décision. Le droit d'accès serait également dû en vertu du principe de la transparence découlant de l'article 28 Cst-GE.
- Les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu, dès lors que, selon eux, la modification du rattachement hiérarchique des CPE avait déjà été décidée avant même la création du premier groupe de travail y relatif.
- Enfin, selon eux, le refus formel de l'autorité d'ouvrir une procédure administrative consacre un déni de justice.
78. Le DIP a remis ses écritures finales le 1^{er} octobre 2020.
- Il a persisté dans ses conclusions formulées dans ses écritures responsives du 22 juin 2020.
79. A _____, B _____ et consorts ont déposé, le 5 octobre 2020, un recours auprès du Tribunal fédéral contre l'arrêt de la chambre administrative de la Cour de justice du 1^{er} septembre 2020 statuant sur mesures provisionnelles.
- Ils ont conclu principalement à l'annulation dudit arrêt, au constat du déni de justice formel commis par les autorités genevoises et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
80. Les recourants ont remis leurs dernières observations en date du 9 novembre 2020.
- Ils ont persisté à titre liminaire à solliciter la tenue d'une audience de comparution personnelle, la production de l'audit du SAI, la production de la synthèse finale et du préavis adressés par la DGEO à la conseillère d'Etat chargée du DIP le 8 mai 2018 et la production de toutes pièces relatives à la première analyse de la fonction des CPE avant même la mise en œuvre du premier groupe de travail.
- Ils se sont pour le surplus déterminés sur les commentaires de l'intimée.
- Ils ont encore exposé que le déménagement des CPE faisait l'objet d'un recours par devant le Tribunal fédéral.

II. EN DROIT

1. Aux termes de l'article 11, alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; LPA), l'autorité saisie examine d'office sa compétence. Selon l'article 6, alinéa 1, lettre e LPA, le Conseil d'Etat est autorité de recours de première instance lorsque le droit fédéral ou cantonal le prévoit.
2. L'article 60, alinéa 1, lettre a LPA prévoit qu'ont la qualité pour recourir les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée. Il en va de même de toute personne qui est touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'Etat ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60, al. 1, let. b LPA). Cette exigence correspond à celle prévue à l'article 89, alinéa 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; LTF), que les cantons sont tenus de respecter, en application de la règle d'unité de la procédure qui figure à l'article 111, alinéa 1 LTF (arrêts du Tribunal fédéral 1C_554/2019 du 5 mai 2020, consid. 3.1 ; 1C_27/2018 du 6 avril 2018, consid. 1.1 s'agissant de la qualité pour recourir du voisin ; 1C_152/2012 du 21 mai 2012, consid. 2.1).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour satisfaire aux critères de l'article 89, alinéa 1 LTF, le recourant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse, s'il a en principe la qualité pour recourir, doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée de manière à exclure l'action populaire (ATF 139 II 499, consid. 2.2 ; 137 II 30, consid. 2.2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_554/2019 du 5 mai 2020, consid. 3.1).

Les lettres a et b de l'article 60, alinéa 1 LPA doivent se lire en parallèle. Ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/251/2018 du 20 mars 2018, consid. 2a, et les arrêts cités).

À teneur de la jurisprudence, cet intérêt doit être direct et concret ; en particulier, la partie recourante doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Elle doit être touchée dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. En d'autres termes, l'intérêt invoqué, qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 143 II 506, consid. 5.1 et les arrêts cités). Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu. Cette exigence a été posée de manière à empêcher l'action populaire (ATF 135 II 145, consid. 6.1 ; 133 V 239, consid. 6.3). Un intérêt purement théorique à la solution d'un problème est de même insuffisant (ATA/57/2018 du 23 janvier 2018, consid. 3b ; ATA/805/2013 du 10 décembre 2013, consid. 1c).

L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à l'administré, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATA/1050/2016 du 13 décembre 2016, consid. 2c). L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par l'annulation ou la modification de la décision attaquée, ce qu'il lui appartient d'établir (ATA/1021/2016 du 6 décembre 2016, consid. 3c ; ATA/1520/2019, du 15 octobre 2019, consid. 3a à 3c).

3. Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir à titre personnel lorsqu'elle remplit les conditions posées à l'article 89, alinéa 1 LTF. La liberté syndicale consacrée à l'article 28, alinéa 1 Cst. prévoit que les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou non. Jurisprudence et doctrine distinguent la liberté syndicale individuelle de la liberté syndicale collective. La liberté syndicale individuelle donne au particulier le droit de contribuer à la création d'un syndicat, d'adhérer à un syndicat existant ou de participer à son activité (liberté syndicale positive), ainsi que celui de ne pas y adhérer ou d'en sortir (liberté syndicale négative), sans se heurter à des entraves étatiques. Quant à la liberté syndicale collective, elle garantit au syndicat la possibilité d'exister et d'agir en tant que tel, c'est-à-dire de défendre les intérêts de ses membres. Elle implique notamment le droit de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives. Un syndicat de la fonction publique peut également se prévaloir de la liberté syndicale collective. Sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours en matière de droit public – recours dit corporatif ou égoïste – pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux. Cette position est clairement admise en doctrine. Un syndicat de la fonction publique dispose par ailleurs de la qualité pour se plaindre d'une prétendue violation de cette liberté qui l'atteindrait elle-même directement dans l'exercice de son activité, indépendamment de la situation ses membres (ATF 137 II 40, consid. 2.6.4 et les arrêts cités) (ATA/23/2021 du 12 janvier 2021, consid. 3b ; ATA 1520/2019 du 15 octobre 2019, consid. 3d ; ATF 140 I 257, consid. 5.1 et 5.1.1 ; ATF 129 I 113, consid. 1.6).
4. L'article 146 de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (C 1 10 ; LIP) énonce que le Conseil d'Etat peut instaurer un recours préalable hiérarchique pour les décisions concernant les membres du personnel soumis à la présente loi. Selon l'article 65, alinéa 5 RStCE, les décisions du DIP concernant les fonctionnaires autres que celles citées aux alinéas 1 et 4, soit celles rendues en matière d'invalidité (art. 139 LIP), de suppression de poste (art. 140 LIP), de résiliation des rapports de service pour motif fondé (art. 141 LIP), de sanctions disciplinaires (art. 142, al. 1, let. b et c LIP), de suspension provisoire pour enquête (art. 144, al. 1 LIP), de certificat (art. 35 RStCE) et de blâme (art. 65, al. 4 RStCE), peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.
5. En l'espèce, les CPE font partie de la catégorie du personnel enseignant. Si l'on part du principe que B_____ et consorts entrent dans la catégorie de personnel enseignant fonctionnaire, une contestation d'une « décision » les concernant peut être portée devant le Conseil d'Etat en application de l'article 65, alinéa 5 RStCE, dès lors que la « décision » attaquée n'entre pas dans les autres hypothèses de l'article 65 RStCE.
6. Si ces derniers ou une partie d'entre eux devaient avoir le statut de chargé d'enseignement, il en irait de même en vertu de l'article 80, alinéa 5 RStCE. En effet, selon cet article, les décisions du département autres que celles citées aux alinéas 1 et 4 peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

Or, l'article 80, alinéa 1 RStCE énonce que dans les cas prévus à l'article 144 de la loi sur l'instruction publique et aux articles 35, 75, lettre b, 78, alinéa 3, et 79 dudit règlement, l'intéressée ou l'intéressé a le droit de recourir auprès de la chambre administrative de la Cour de justice. Il s'agit des cas concernant une suspension pour enquête, le certificat, des sanctions disciplinaires relatives au traitement, la fin des rapports de service avec effet

immédiat en cas de violation grave des devoirs de service ou de fonction et la fin des rapports de service pour des motifs d'invalidité.

L'article 80, alinéa 4 RStCE énonce quant à lui que le membre du personnel enseignant qui fait l'objet d'un blâme peut porter l'affaire, dans un délai de 10 jours, devant la conseillère ou le conseiller d'Etat chargé du département. La décision sur recours ouvre la voie de recours à la chambre administrative de la Cour de justice.

Dans le présent cas, les hypothèses de l'article 80, alinéas 1 et 4 RStCE ne sont pas réalisées et le Conseil d'Etat est ainsi également compétent pour connaître du présent recours si B_____ et consorts ou une partie d'entre eux devaient être des chargés d'enseignement.

7. Quel que soit le statut des CPE, ces derniers ont qualité pour recourir, dès lors qu'ils sont touchés directement par la « décision » du DIP et ont un intérêt digne de protection à son annulation.
8. En ce qui concerne A_____, cette dernière est dotée de la personnalité juridique. Elle a par ailleurs pour but la défense statutaire de ses membres, à savoir du personnel travaillant dans les écoles primaires genevoises ainsi que des personnes exerçant une activité en rapport avec l'enseignement primaire. Reste à déterminer si les intérêts défendus dans le cadre du présent recours sont communs à la majorité de ses membres et si chacun de ceux-ci peut s'en prévaloir à titre individuel, dès lors que les CPE n'en constituent pas la majorité.

En l'occurrence, le débat concerne uniquement les CPE, la problématique de leur rattachement hiérarchique et le déni de justice allégué par les recourants dans le cadre du traitement de cette question.

Or, s'il peut certes être retenu que le rôle des CPE est important pour tous les enseignants primaires, dès lors qu'ils sont là – selon leur cahier des charges - pour les accompagner au changement et favoriser la réflexion pédagogique, il n'en demeure pas moins que les intérêts directs des CPE concernant leur hiérarchie ne sont pas forcément les mêmes que ceux des enseignants ou des autres personnes en relation avec l'enseignement primaire. Par ailleurs, l'on voit mal comment chacun des membres de A_____ autre que les CPE aurait un intérêt individuel à recourir dans le cas d'espèce.

Il sera ainsi retenu que A_____ n'a pas la qualité pour agir dans le cadre d'un recours corporatif.

Reste à déterminer si A_____ peut se prévaloir d'une qualité pour agir propre découlant de la liberté syndicale collective qui lui est reconnue.

A cet égard, il convient de retenir que A_____ a pour buts notamment de contribuer au développement et au progrès de l'instruction, de l'enseignement et de l'éducation ainsi que de défendre tout sociétaire dont les intérêts professionnels seraient menacés pour des actes en rapport avec son activité d'enseignement ou de membre de A_____. Or, la mesure qui est contestée se rapporte non pas aux tâches mêmes des CPE – qui n'ont pas été modifiées dans leur cahier des charges – mais uniquement à leur rattachement hiérarchique et au déni de justice qui est allégué concernant les mesures prises par le DIP y relatives. De ce fait, ces dernières ne sont pas propres à atteindre directement A_____ dans son activité de défense de l'exercice de l'enseignement ou dans le développement de l'enseignement. Il en va de même dans son activité de défense de tout sociétaire dont les intérêts professionnels seraient menacés pour des actes en rapport avec son activité d'enseignant ou de membre de A_____, dès lors que le cas d'espèce ne porte pas sur une menace en rapport avec de telles activités.

A_____ n'a ainsi pas la qualité pour recourir et le recours devra être déclaré irrecevable en ce qui la concerne.

9. S'agissant du délai de recours, ce dernier est de 30 jours en application de l'article 62, alinéa 1, lettre a LPA. Il commence à courir le lendemain de la notification de la décision (art. 62, al. 3 LPA). Les délais en jours fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement (art. 63, al. 1, let. a LPA). Par ailleurs, en application de l'article 1, alinéa 1, de l'ordonnance sur la suspension des délais dans les procédures civiles et administratives pour assurer le maintien de la justice en lien avec le coronavirus (COVID-19), du 20 mars 2020 (RS 173.110.4), entrée en vigueur le 21 mars 2020, lorsque, en vertu du droit fédéral ou cantonal de procédure applicable, les délais légaux ou les délais fixés par les autorités ou par les tribunaux ne courent pas pendant les jours qui précèdent et qui suivent Pâques, leur suspension commence dès l'entrée en vigueur de cette ordonnance et dure jusqu'au 19 avril 2020 inclus.
10. Les délais sont par ailleurs réputés observés lorsque l'acte de recours est parvenu à l'autorité ou a été remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit (art. 17, al. 4 LPA).
11. En l'espèce, la « décision », à savoir le courrier de la conseillère d'Etat chargé du DIP a été envoyé au conseil des recourants le 20 mars 2020. Elle a ainsi été reçue pendant la période de suspension des délais découlant de l'ordonnance fédérale précitée. Le délai n'a ainsi commencé à courir que dès le 20 avril 2020. Daté du 1^{er} mai 2020, le recours a ainsi bien été déposé dans le délai de 30 jours de l'article 62, alinéa 1, lettre a LPA et est, de ce point de vue, recevable.
12. Par ailleurs, en application de l'article 57 LPA, sont susceptibles d'un recours les décisions finales (let. a), les décisions par lesquelles l'autorité admet ou décline sa compétence (let. b), les décisions incidentes, 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 (let. c) ou les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat (let. d).
13. Selon l'article 4, alinéa 1 LPA, sont considérées comme des décisions au sens de l'article 1, les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objectif de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c).
14. L'article 4A, alinéa 1, prévoit 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 à des obligations s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir, ou les révoque (let. a), élimine les conséquences d'actes illicites (let. b) ou constate le caractère illicite de tels actes (let. c). L'autorité statue par décision (art. 4A, al. 2 LPA).
15. Enfin, aux termes de l'article 2, lettre a LPA, les règles de procédure contenues dans la LPA ne sont pas applicables aux actes de procédure interne à l'administration.
16. L'article 29a Cst., en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent toutefois, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Cette norme étend le contrôle judiciaire à toutes les matières, y compris aux actes de l'administration, en établissant une garantie générale de l'accès au juge. Elle est concrétisée par l'article 86, alinéa 2 LTF selon lequel les cantons doivent instituer des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorité précédant immédiatement le Tribunal

fédéral, sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral (ATF 136 I 323, consid. 4.2).

17. L'article 29a Cst. étend donc le contrôle judiciaire en principe à toutes les contestations juridiques. Il s'agit en particulier de contestations portant sur les droits et les obligations de personnes (physiques ou morales). Ces droits et obligations ne découlent pas de la garantie de l'accès au juge elle-même, mais de ceux et celles que confère ou impose à l'intéressé un état de fait visé, notamment, par la Constitution fédérale, la loi ou encore une ordonnance. La garantie ne s'oppose pas aux conditions de recevabilité habituelles du recours ou de l'action. Par ailleurs, elle s'étend également à certains actes matériels de l'administration (ATF 136 I 323, consid. 4.3).
18. La garantie de l'accès au juge ne s'applique toutefois pas, notamment, 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 du Tribunal fédéral 8D_4/2018 du 21 février 2019, consid. 6.1).
19. L'application de l'article 29a Cst. suppose une cause (« Rechtsstreitigkeit »), notion interprétée par le Tribunal fédéral en ce sens que la contestation doit se rapporter à une situation juridique individuelle digne de protection (ATF 143 I 336, consid. 4.1 = JdT 2017 I p. 197, 198 et les arrêts cités). La contestation doit porter sur les droits et obligations de personnes physiques ou morales. Il y a « cause » lorsqu'un état de fait est appréhendé par les règles de la Constitution, de la loi ou d'une ordonnance, ou qu'un plaideur le prétend de manière plausible et compréhensible. L'acte concret doit être susceptible d'atteindre au moins indirectement le plaideur dans ses droits propres ; cela suppose une intensité minimale, quoique le seuil ne doive pas être excessivement élevé mais pas non plus si insuffisamment élevé qu'il en résulte un afflux de recours. Selon certains auteurs, la théorie des droits publics subjectifs n'est pas déterminante au regard de la garantie de l'accès au juge ; il suffit que l'affaire implique des droits ou obligations individuels du particulier. D'autres auteurs tiennent pour nécessaire un intérêt effectif présentant « une certaine proximité avec le droit », proximité dont le niveau exigible doit être évalué de cas en cas (ATF 143 I 336, consid. 4.1 = JdT 2017 I p. 197, 198 s avec les références citées). Des positions juridiques dignes de protection peuvent résulter de la Constitution, de la loi ou encore d'une ordonnance, ceci dans tous les domaines du droit. Une position juridique ainsi protégée existe en tous cas lorsqu'une personne allègue de manière plausible une obligation étatique de faire ou de s'abstenir, prétendument violée par l'acte matériel attaqué (comme par exemple dans l'affaire concernant la suppression de leçons de sport dans les classes d'apprentissage ou dans celle relative au droit à la protection étatique en cas d'incidents dans une centrale nucléaire). Une position juridique digne de protection peut cependant aussi résulter des modalités de l'application du droit (ATF 143 I 336, consid. 4.3, 4.3.1 et 4.3.2 = JdT 2017 I p. 197, 200 et les références citées).

Le Tribunal fédéral rappelle que l'article 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (RS 172.021; PA) se rattache à la garantie de l'accès au juge ancrée à l'article 29a Cst. en tant qu'il doit en assurer la réalisation dans le domaine des actes matériels (ATF 143 I 336, consid. 4.2 = JdT 2017 I p. 197, 199). L'article 29a Cst. exige toutefois que la protection juridique soit accessible au moins lorsqu'un acte matériel ou une mesure administrative interne touche des positions juridiques individuelles dignes de protection ; élucider si l'acte ou la mesure porte effectivement atteinte aux droits ou obligations de la personne concernée relève du jugement à porter sur le fond (ATF 143 I 336, consid. 4.2 = JdT 2017 I p. 197, 200). On ne peut pas invoquer la garantie de l'accès au juge sans que l'affaire implique des droits ou

des obligations individuelles du particulier (ATA/1259/2020, du 15 décembre 2020, consid. 6).

20. L'article 4A LPA 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 des droits ou des obligations statue par décision. L'article 4A LPA a une teneur similaire à l'article 25a PA, qui a été introduit par le législateur fédéral pour garantir l'accès au juge prévu par l'article 29a Cst. et par l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 (RS 0.101; CEDH), avec la nuance suivante. L'article 25a PA vise uniquement les actes matériels fondés sur le droit public fédéral, alors que l'article 4A LPA concerne les actes matériels fondés sur le « droit fédéral, cantonal ou communal ». Le droit d'accès au juge tel que prévu par ces dispositions ne vise pas à créer de nouveaux droits matériels sans fondement légal, mais à accorder une protection procédurale à des droits reconnus. Les articles 25A PA et 4A LPA poursuivent ainsi le même but. Ils mettent en œuvre la jurisprudence fédérale, selon laquelle, lorsqu'un acte matériel de l'Etat viole des droits fondamentaux, les administrés peuvent obtenir une décision de constatation sujette à recours devant une instance juridictionnelle. Un acte matériel est défini comme un acte qui n'a pas pour objet de produire un effet juridique, même s'il peut en pratique en produire, notamment s'il met en jeu la responsabilité de l'Etat (ATA/225/2014, consid. 8 a à c).
21. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'article 25a al. 1 PA doit conférer aux personnes concernées un droit à une procédure administrative subséquente et indépendante. Cependant, la prétention fondée sur l'article 25a PA n'existe pas si la législation a exclu (« bewusst ausgeschlossen hat ») la protection juridique contre l'acte matériel ; cette prétention est en outre subsidiaire en ce sens qu'elle cède le pas à d'autres voies si une protection juridique suffisante est assurée d'une autre manière.

La requête fondée sur l'article 25a PA doit être dirigée contre l'acte matériel de l'administration considéré illicite (« gegen das widerrechtliche Handeln »), étant précisé que l'acte de l'autorité peut non seulement être un acte proprement dit (« Handeln »), mais également une omission (« Unterlassen »). Les actes sont des actes matériels, comme suggéré par le titre marginal. Les actes matériels se distinguent des actes juridiques. Le critère distinctif porte sur le résultat que l'autorité administrative recherche immédiatement par son action. Les actes tendant à un résultat juridique sont des actes juridiques ; ceux tendant à un simple résultat matériel sont des actes matériels. Ceux-ci ont pour but de modifier directement la situation de fait.

À teneur de l'article 25a, alinéa 1 PA, l'acte matériel doit « [toucher] à des droits ou des obligations » (« Rechte oder Pflichten berühren ») ; cela suppose un rapport juridique de droit administratif au moins latent. Le requérant doit en outre établir un « intérêt digne de protection » à obtenir une décision sur un acte matériel. L'article 25a PA subordonne ainsi la protection juridique, cumulativement, à un critère relatif à l'acte (« aktbezogenes [Kriterium] ») – c'est-à-dire que l'acte matériel doit toucher (« berühren ») à des droits ou obligations – et à un critère relatif au requérant (« subjektbezogenes Kriterium ») – c'est-à-dire que le requérant a un intérêt digne de protection à obtenir une décision sur un acte matériel. Bien que ces deux critères vont dans le même sens, l'article 25a PA les distingue clairement, suivant la distinction traditionnelle entre l'acte attaqué (« Anfechtungsobjekt », art. 44 PA) et la qualité pour recourir (« Beschwerdebefugnis », art. 48 PA) pour les actes juridiques.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'article 25a PA soumet à contrôle juridique des situations où le comportement de l'autorité n'a certes pas pour but de régler des droits et obligations, mais influence néanmoins des droits et obligations. Selon la doctrine

dominante, cela suppose une intervention dans la sphère juridique individuelle de la personne concernée (ATF 140 II 315, consid. 4.3 et 4.5 et les références citées). Dans le contexte de l'article 25a PA, les positions juridiques dignes de protection résultent principalement des droits fondamentaux mais elles peuvent aussi résulter d'autres titres juridiques.

Au regard de l'article 25a PA, il suffit que des droits et obligations soient touchés. Par exemple, une intervention (« Eingriff ») dans le champ de protection d'un droit fondamental n'est pas nécessaire ; il suffit que le requérant parvienne à démontrer qu'un effet de l'acte matériel mette un droit fondamental en cause au degré caractéristique d'une restriction (« dass ein vom Realakt ausgehender Reflex grundrechtsrelevant ist, mithin den Grad eines Eingriffs annehmen könnte »). La voie de l'article 25a PA n'est donc disponible qu'en présence d'un « certain degré de gravité » (« wenn eine gewisse Intensität der Betroffenheit des Privaten, "un certain degré de gravité", gegeben ist »). En cas de restriction latente – que le requérant doit démontrer – d'un droit fondamental, le champ d'application de ce droit détermine si l'effet de l'acte suffit à mettre ce même droit en cause. Il faut prendre ici en considération que l'acte matériel doit aussi être apte à toucher des droits et obligations. Cela nécessite en d'autres termes un rapport d'imputabilité (« Zurechnungszusammenhang »), un lien de causalité adéquate entre l'acte (« Handlung ») et l'incidence sur des droits et obligations (« Berührung in Rechte und Pflichten »). Le rapport d'imputabilité est interrompu, ou il est d'emblée exclu si des causes externes, indépendantes, s'interposent ou dominent même la chaîne des événements.

Avec le critère de l'intérêt digne de protection, l'article 25a PA s'apparente aux articles 6, 25, alinéa 2 et 48, alinéa 1 lettre c PA et à l'article 89, alinéa 1, lettre c LTF. Il suppose une proximité particulière entre le requérant et l'acte matériel. L'intérêt digne de protection peut être juridique ou matériel (c'est-à-dire « de droit ou de fait », RDAF 2015 I p. 300, 303), pour autant que la clarification de la situation juridique, par l'effet d'une décision, revête une utilité pratique pour le requérant. Il peut arriver que le requérant soit touché par l'acte matériel dans ses droits et obligations ; dans ce cas, l'intérêt digne de protection découle précisément de l'atteinte à sa situation juridique ; les deux critères (subjectif et objectif) concordent alors.

Le Tribunal fédéral a rappelé que l'article 29a Cst. repose aussi sur cette conception extensive : l'accès à une autorité judiciaire est garanti dans toute contestation qui se rapporte à une situation juridique individuelle digne de protection (ATA/141/2020, du 11 février 2020, consid 3 ; ATF 144 II 233 = JdT 2019 I p. 58, consid. 7).

22. L'intérêt digne de protection à recourir contre une décision – rendue sur la base de l'article 4A LPA – refusant de constater le caractère illicite de l'acte matériel invoqué par la recourante, n'implique pas nécessairement que l'intérêt digne de protection au sens de l'article 4A LPA lui soit reconnu ; le premier intérêt – lié à la qualité pour recourir contre une décision rendue en application de l'article 4A LPA concrétisant la garantie constitutionnelle précitée s'agissant des actes matériels de l'État – ne doit pas être confondu avec l'intérêt digne de protection prévu, en tant que condition, à l'article 4A, alinéa 1 LPA (arrêt du Tribunal fédéral 2C_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 4.4). (ATA/141/2020, du 11 février 2020, consid. 2).
23. Deux critères permettent généralement de différencier une décision d'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 (arrêt du Tribunal fédéral,

8D_1/2016 du 23 janvier 2017, consid. 5.1). En revanche, un acte qui a pour objet l'exécution même des tâches qui lui incombent en déterminant les devoirs attachés au service, telles que la définition du cahier des charges ou des instructions relatives à la manière de trancher une affaire, est un acte interne juridique (ATF 136 I 323, consid. 4.4 ; ATA/69/2016 du 26 janvier 2016, consid. 2d).

24. 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. La distinction entre acte administratif interne et décision peut s'avérer particulièrement difficile en ce qui concerne les fonctionnaires. Doivent être considérées comme des décisions les mesures qui affectent les droits et obligations d'un fonctionnaire en tant que sujet de droit, par exemple la fixation de son salaire, ou d'indemnités diverses, les sanctions disciplinaires ou encore le changement d'affectation qui va au-delà de l'exécution des tâches qui incombent au fonctionnaire dans sa sphère d'activité habituelle ou des instructions qui lui sont données dans l'exercice de ces tâches. En revanche, un acte qui a pour objet l'exécution même des tâches qui lui incombent en déterminant les devoirs attachés au service, telles que la définition du cahier des charges ou des instructions relatives à la manière de trancher une affaire, est un acte interne. Lorsque le fonctionnaire s'oppose à un acte de ce type, ce sont les mesures disciplinaires ou autres moyens de contrainte ressortissant aux règles régissant les rapports internes qui sont susceptibles de s'appliquer.

En ce qui concerne en particulier le cahier des charges, il 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. En effet, dans la mesure où il ne comporte pas de droits ou d'obligations autres que ceux qui découlent de la réglementation topique, il ne modifie pas la situation juridique des destinataires en tant que sujets de droit (arrêts du Tribunal fédéral 8D_4/2018, du 19 février 2019, consid. 6.2 et 6.3 et 8D_2/2018, du 21 février 2019, consid. 6.2 et 6.3).

25. Enfin, l'article 134, alinéa 1 LIP énonce que la nomination d'un membre du personnel enseignant s'effectue dans l'ensemble de l'enseignement primaire ou de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement spécialisé. La nomination ne limite toutefois pas le droit du département de lui confier un enseignement dans un autre degré, dans une autre école ou dans un autre domaine d'enseignement que celui pour lequel il a été nommé. L'affectation d'un membre du personnel enseignant dans les différents établissements dépend des besoins du département (art. 134, al. 2 LIP).

Selon la jurisprudence, tout changement d'affectation n'ouvre pas la voie d'un recours à l'autorité judiciaire. Un changement d'affectation d'un fonctionnaire constitue une décision attaquant lorsqu'il est susceptible de porter atteinte aux droits de la personnalité de l'employé, y compris le droit au respect de sa vie familiale, ou encore lorsqu'il est de nature à porter atteinte à la considération à laquelle il peut prétendre au regard notamment de ses aptitudes. Il en va de même quand le changement d'affectation représente une sanction déguisée et constitue de ce fait un acte attaquant (arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2016, du 23 janvier 2017, consid. 5.2).

26. Pour le surplus, l'article 29, alinéa 1 Cst. prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable.

Une autorité qui n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit, commet un déni de justice formel. Il en va de même pour l'autorité qui refuse expressément de statuer, alors qu'elle en a l'obligation. Un tel déni constitue une violation de l'article 29, alinéa 1 Cst. (ATF 135 I 6, consid. 2.1).

La reconnaissance d'un refus de statuer ne peut être admise que si l'autorité mise en demeure avait le devoir de rendre une décision ou, vu sous un autre angle, si le recourant avait un droit à en obtenir une de sa part (ATF 135 II 60, consid. 3.1.2 ; ATA/7/2020 du 7 janvier 2020, consid. 3b) (ATA/759/2020, du 18 août 2020, consid. 1c).

27. Par ailleurs, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 29 Cst., les parties ont le droit d'être entendues.

L'article 41 LPA reprend le principe de droit d'être entendu. Ainsi, les parties ont le droit d'être entendues avant que ne soit prise une décision. Elles ne peuvent prétendre à une audition verbale sauf dispositions légales contraires.

Le droit d'être entendu, garanti par les articles 29, alinéa 2 et 41 LPA, comprend notamment le droit pour la personne concernée de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et de participer à l'administration des preuves (ATF 132 II 485, consid. 3.2 ; 129 II 497, consid. 2.2). Ce droit n'empêche cependant pas la juridiction saisie de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, si elle acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 140 I 285, consid. 6.3.1 ; 136 I 229, consid. 5.2).

Le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (ATF 134 I 140, consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_551/2015 du 22 mars 2016, consid. 2.2), ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425, consid. 2.1) (ATA/340/2020 du 7 avril 2020, consid. 3).

28. Le droit d'être entendu garantit également au justiciable le droit d'avoir accès au dossier pour connaître préalablement les éléments dont dispose l'autorité et jouir ainsi d'une réelle possibilité de faire valoir ses arguments avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique (ATF 140 I 285, consid. 6.3.1 ; 137 II 266, consid. 3.2 ; 135 II 286, consid. 5.1 et les références). Le droit de consulter le dossier n'est cependant pas absolu et son étendue doit être définie de cas en cas, en tenant compte des intérêts en présence et de toutes les circonstances de l'espèce. Il peut être restreint, voire supprimé, pour la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant, dans l'intérêt d'un particulier ou dans l'intérêt du requérant lui-même (ATF 126 I 7, consid. 2b). Selon l'article 45, alinéa 3 LPA, une pièce dont la consultation est refusée à une partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué par écrit le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de proposer les contre-preuves. L'article 28 PA a une teneur similaire (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_277/2016, du 29 novembre 2016, consid. 2.1).

Par ailleurs, l'article 18 de la loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014 (D 1 09; LSurv) énonce que les rapports du service d'audit interne sont confidentiels. Ils ne sont communiqués qu'au Conseil d'Etat, qui les communique aux entités concernées, à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion, au président de la Cour des comptes et à l'autorité de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance pour les entités qu'elle surveille. Le règlement d'application de la loi sur la surveillance de l'Etat, du 26 juillet 2017 (D 1 09.01 ; RSurv) rappelle également que les rapports d'audit sont confidentiels. Le service d'audit interne de l'Etat de Genève peut

toutefois publier des informations de nature statistique sur les audits effectués ainsi que la liste de ceux-ci. (art. 5, al. 3).

29. Il peut encore être rappelé que, à rigueur de texte légal, la coordination pédagogique est assurée par des enseignants du primaire temporairement détachés de leur classe. Le coordinateur pédagogique intervient sur mandat dans les établissements pour accompagner le changement, développer la diversité des approches pédagogiques, relayer les normes institutionnelles, aider à l'application du plan d'études romand et de ses spécificités cantonales et à l'utilisation des moyens d'enseignement, soutenir les équipes enseignantes en tant que référent de l'école inclusive et contribuer au développement des compétences et à la formation des enseignants (art. 12, al. 1 et 2 du règlement de l'enseignement primaire, du 7 juillet 1993, C 1 10.21, REP).
30. Enfin, l'article 160 RStCE prévoit l'institution d'un organe paritaire sous la dénomination « commission paritaire ». La commission paritaire a pour but de garantir l'application objective du statut du corps enseignant ; elle favorise l'application de la jurisprudence des Tribunaux ou des organes de recours, ainsi que de toute mesure que l'expérience ou les circonstances rendent opportune (art. 161, al. 1 RStCE). Elle a notamment pour mission de se prononcer sur les cahiers des charges et les normes d'engagement de toutes les catégories de personnel enseignant (art. 161, al. 2, let. j RStCE).
31. En l'espèce, il convient préalablement d'examiner les conclusions liminaires des recourants.

En ce qui concerne tout d'abord la demande de tenue d'une audience de comparution personnelle des parties, il doit être rappelé que les recourants n'ont pas un droit à la tenue d'une telle audience. Ces derniers ont par ailleurs pu faire valoir leurs arguments tout au long de la procédure via les divers échanges d'écriture. Enfin, le dossier est en état d'être jugé.

Il ne sera ainsi pas donné suite à la conclusion y relative.

32. Pour ce qui est de la conclusion tendant à la production du rapport d'audit interne, il convient tout d'abord de relever que ce dernier est, comme rappelé supra, confidentiel. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que les CPE avaient eu connaissance de la partie de ce dernier qui les concernait. En effet, il en avait été discuté dans les divers groupes de travail relatifs à leur fonction et il leur avait été rappelé dans la note de synthèse du 12 mars 2018. Ils étaient ainsi au courant que ce rapport relevait que les coordinateurs pédagogiques avaient le statut de personnel enseignant alors qu'ils n'enseignaient pas et qu'il convenait dès lors soit de leur attribuer des responsabilités d'enseignement, soit de modifier leur statut en PAT. Ils n'ont d'ailleurs déposé, tout au long du processus ayant abouti à la modification de leur cahier des charges, aucune demande fondée sur la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (A 2 08 ; LIPAD) y relative, montrant bien par là qu'ils avaient parfaitement connaissance des conclusions du rapport relatif aux CPE. De ce fait, les exigences découlant du droit d'être entendu ont été respectées et il ne sera pas donné suite à cette demande de production.
33. Enfin, en ce qui concerne la conclusion relative à la production de « la synthèse finale et du préavis adressé par la DGEO à la conseillère d'Etat chargée du DIP le 8 mai 2018 », il ne lui sera pas non plus donné suite, étant donné que, d'une part, les conclusions du mandat étaient en possession des recourants (cf. partie En fait, ch. 15) et que, d'autre part, il s'agit a priori pour le surplus uniquement d'un document de travail interne faisant état d'une proposition ou exprimant une opinion à l'intention de la conseillère d'Etat chargée du DIP. Or, de tels documents ne seraient pas non plus transmissibles en vertu de l'article 26,

alinéa 3 LIPAD et 7, alinéa 3, lettre b du règlement d'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (A 2 08.01 ; RIPAD) (ATA/1173/2020, du 24 novembre 2020, consid. 7).

Il ne sera ainsi pas non plus donné suite à cette demande.

34. S'agissant plus précisément de l'objet du recours, lequel demande l'annulation de la « décision » de la conseillère d'Etat chargée du DIP et le constat d'un déni de justice de sa part, dès lors qu'elle n'aurait pas donné suite à la demande des recourants visant à l'ouverture d'une procédure fondée sur l'article 4A LPA qui aurait dû aboutir à un acte attaquant, il convient tout d'abord d'examiner dite « décision ».

En effet, cette dernière ne fait pas qu'un simple rappel des règles applicables : en affirmant que la modification du rattachement hiérarchique des CPE constitue un acte d'organisation interne et qu'elle ne ressortit pas à une procédure administrative au sens de l'article 4A LPA, ledit courrier, en réalité, rend une décision négative vis-à-vis d'une demande constatatoire. L'autorité a ainsi refusé de constater le caractère illicite de ce rattachement et rejeté la demande.

Ce faisant, elle a ainsi rendu une décision au sens de l'article 4, alinéa 1, lettre c LPA, laquelle est susceptible de recours.

35. Il convient dès lors d'examiner la recevabilité du recours contre une telle décision. Or, cette dernière, en refusant un tel constat, touche directement les recourants dans leur situation juridique (art. 60, al. 1, let. a et b LPA), c'est-à-dire dans leur droit à obtenir une décision fondée sur l'article 4A LPA en lien avec leur demande, soit dans leur droit à l'accès au juge tel que garanti par l'article 29a Cst.

Le recours doit ainsi être considéré comme recevable de ce fait.

36. Reste à examiner si le recours est fondé.
37. Tout d'abord, pour ce qui est de la violation invoquée de l'article 4A LPA, il convient d'examiner la portée de la modification du cahier des charges des CPE.

A cet égard, il ressort des pièces versées à la procédure que cette dernière concerne uniquement le changement de supérieur hiérarchique des CPE.

La procédure a permis d'établir que les tâches mêmes des CPE n'étaient pas modifiées par le changement de supérieur hiérarchique. Ainsi, ces derniers peuvent toujours apporter leur soutien aux enseignants et à la direction d'établissements primaires dans le domaine de la gestion pédagogique de l'établissement, de la formation continue et de l'accompagnement au changement comme mentionné tant dans la version précédente que dans la version actuelle de leur cahier des charges. Ils sont de mêmes toujours appelés à effectuer toutes les tâches prévues à l'article 12, alinéas 1 et 2 REP. La chambre administrative de la Cour de justice a d'ailleurs indiqué que rien ne permettait de retenir que le rattachement hiérarchique des CPE aux directeurs d'établissements scolaires modifierait leur mission (ATA 838/2020, du 1^{er} septembre 2020, consid. 4b).

Il n'y a ainsi aucun changement par rapport au cahier des charges préexistant de ce fait et aucune nouvelle obligation n'est créée pour les CPE ni aucun droit en leur faveur.

Par ailleurs, aucun texte législatif ne contient de règles relatives au maintien ou à la modification de la personne d'un supérieur ou d'une supérieure hiérarchique dont les

recourants pourraient tirer un droit en leur faveur ou une obligation de la part de l'Etat. Il n'y a ainsi aucune obligation étatique qui pourrait être violée dans le cas d'espèce.

Dès lors, il semble difficilement soutenable de prétendre que la modification de la personne de leur supérieur hiérarchique affecte les droits et obligations des CPE.

Il s'agit à l'évidence d'un acte interne, lequel n'a pas de lien de causalité avec d'éventuels droits ou obligations des CPE auxquels il serait porté atteinte. En effet, la modification du cahier des charges relatives à la personne du supérieur hiérarchique n'a pas pour objet de régler la situation juridique des CPE en tant que telle et son destinataire en est l'administration elle-même. Elle n'a ainsi pas pour effet de produire un effet juridique.

A noter que la commission paritaire a été consultée sur la modification du cahier des charges des CPE, et ce conformément à l'article 161, alinéa 2, lettre j RStCE. Dès lors, la législation relative à l'adoption de modifications de ce dernier a été respectée. Il n'y a ainsi aucun droit découlant de la législation qui aurait été touché par dite modification.

De ce fait, en présence d'un acte interne, qui ne touche pas les droits ou obligations des CPE, c'est à bon droit que la conseillère d'Etat chargé du DIP a refusé de constater le caractère illicite de ce rattachement.

A noter encore que les recourants ne peuvent pas non plus se fonder sur une éventuelle violation de leur droit d'être entendus pour justifier le constat du caractère illicite du changement de supérieur hiérarchique.

En effet, comme il ressort clairement des faits établis, les CPE ont été entendus à de maintes reprises dans le cadres des différents groupes de travail qui ont eu lieu sur le sujet et ont eu accès aux documents y relatifs.

Ainsi, à défaut de droits ou obligations, il n'y a pas de droit à un constat d'un caractère illicite du changement de supérieur hiérarchique.

38. Par ailleurs, il convient également d'examiner la portée du changement de lieu d'affectation. Ce dernier, comme relevé par les directeurs d'établissement, ne dénature pas forcément les synergies existantes. Il s'agit finalement juste de déterminer où la personne a son bureau.

Or, l'article 134 LIP prévoit bien que l'affectation des fonctionnaires dépend des besoins de l'administration.

Par ailleurs, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de se pencher sur la question du changement d'affectation de fonctionnaires. Ce n'est ainsi que lorsqu'il est susceptible de porter atteinte aux droits de la personnalité de l'employé qu'il pourrait constituer une décision.

En l'état, il s'agit simplement d'une mesure organisationnelle qui n'empêche à l'évidence pas les CPE d'exercer leurs tâches, ce d'autant qu'un lieu de réunion commun a été envisagé, lequel leur permettrait de continuer à échanger (voire également ATA/838/2020, du 1^{er} septembre 2020, consid. 4b). Pour le surplus, l'essentiel de leur travail s'exerce déjà dans les établissements primaires, comme rappelé par le REP.

La chambre administrative de la Cour de justice a d'ailleurs retenu qu'elle 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 de nature à empêcher les CPE de réaliser leur mission de sensibilisation, de formation et

d'accompagnement des enseignants genevois (ATA/838/2020, du 1^{er} septembre 2020, consid. 4b).

Ainsi, sous cet angle également, il est difficile de voir dans ce changement d'affectation autre chose qu'un acte interne, lequel ne prétérte aucun droit ni ne crée aucune obligation pour les CPE.

Comme rappelé supra, une violation du droit d'être entendu n'entre pas non plus en ligne de compte pour le changement de lieu d'affectation, les CPE ayant pu être entendu tout au long de la procédure ayant abouti à un tel changement.

Ainsi, à défaut de droits dont peuvent se prévaloir les CPE ou d'obligations à leur charge, le recours devra être rejeté concernant le grief de la violation de l'article 4A LPA.

39. Enfin, en ce concerne le grief soulevé par les recourants relatif à la violation du principe de l'interdiction du déni de justice, il ne peut qu'être rejeté, puisque le courrier de la conseillère d'Etat chargée du DIP du 20 mars 2020 constitue, de jure, une décision.

L'autorité ayant statué, il ne peut lui être reproché de ne pas l'avoir fait.

Le recours devra ainsi également être rejeté de ce fait.

40. C'est ainsi dans son ensemble que le recours sera rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
41. Pour le surplus, en application de l'article 87, alinéa 1 LPA, la juridiction administrative qui rend la décision statue sur les frais de procédure et émoluments.

La juridiction administrative peut, sur requête, allouer à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables causés par le recours (art. 87, al. 2 LPA).

La juridiction administrative statue dans les limites établies par règlement du Conseil d'Etat et cela conformément au principe de la proportionnalité (art. 87, al. 3 LPA).

Dans le cas présent, au vu du dossier et deux décisions qu'il a nécessitées, un émolument de procédure sera fixé à 1 000 francs et mis à la charge des recourants pris conjointement et solidairement. Il sera compensé par l'avance des frais effectuée.

Pour le surplus, le recours étant déclaré irrecevable, aucune indemnité de procédure ne sera allouée aux recourants.

42. Enfin, en application de l'article 15A, alinéa 1, lettre b LPA, il sera pris acte de la récusation de la conseillère d'Etat chargée du DIP.

ARRÊTE :

Préalablement

1. Il est pris acte de la récusation de la conseillère d'Etat chargée du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse.

A la forme

2. Le recours déposé par A_____ à l'encontre de la décision de la conseillère d'Etat chargée du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse du 20 mars 2020 est irrecevable.
3. Le recours déposé par B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____, J_____, K_____, L_____ et M_____ à l'encontre de la décision de la conseillère d'Etat chargée du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse du 20 mars 2020 est recevable.

Au fond

4. Le recours déposé par B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____, J_____, K_____, L_____ et M_____ à l'encontre de la décision de la conseillère d'Etat chargée du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse du 20 mars 2020 est rejeté.
5. Il est mis à la charge de par A_____, B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____, J_____, K_____, L_____ et M_____, pris conjointement et solidairement une indemnité de procédure de 1 000 F compensée par l'avance de frais effectuée.
6. Il n'est pas alloué d'indemnité de procédure.

Conformément aux articles 132 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (E 2 05 ; LOJ), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; LPA) et 65, alinéa 6 et 80, alinéa 6 du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles, du 12 juin 2002 (B 5 10.04 ; RStCE), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de Justice (rue Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les **30 jours** qui suivent sa notification. Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de l'arrêté attaqué, les conclusions du recourant ou de la recourante, un exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose le recourant ou la recourante doivent être joints à l'envoi.

Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :

[Signature de la chancelière d'Etat]