

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1657/2015-FPUBL

ATA/42/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 19 janvier 2016

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me David Hofmann, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1) Après avoir occupé le poste de [...fonction 1], Monsieur A_____ est, depuis le 1^{er} juillet 2011, suite à un changement d'affectation, [...fonction 2], rattaché alors au département des affaires régionales, de l'économie et de la santé et actuellement au département de la sécurité et de l'économie (ci-après : le département).
- 2) Le 1^{er} janvier 2009, est entré en vigueur l'art. 23A de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15). La teneur de cette disposition est la suivante : « Dès le 1^{er} janvier 2009 et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions, les cadres dès la classe 27 exerçant des responsabilités hiérarchiques peuvent percevoir une indemnité, égale à 8.3 % de leur salaire annuel, versée en 13 mensualités. Le traitement, indemnité incluse, ne peut dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 21, de l'échelle des traitements. Le Conseil d'État fixe par règlement la liste des bénéficiaires ».

Ce même jour, est également entrée en vigueur une modification du règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers du 17 octobre 1979 (RTrait - B 5 15.01). Y était introduite une annexe comportant la « liste des fonctions de cadres supérieurs, classe 27 et plus, avec responsabilités hiérarchiques ». Au point 10.4 de ladite liste figurait la fonction de [...fonction 1] attribuée à la classe 28. Celle du directeur du service de la promotion économique colloquée en classe 28 était mentionnée au point 10.13 de ladite liste, à l'exclusion de celle d'adjoint délégué à la promotion économique.

- 3) Le changement d'affectation de M. A_____ a fait l'objet de divers courriers entre ce dernier et le département en avril 2011, notamment au sujet de sa nouvelle rémunération. Celle-ci ne subirait aucune « diminution de salaire » dans le cadre du changement d'affectation conformément à l'art. 12 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05). La teneur de l'art. 2 al. 5 LTrait relative à l'absence d'annuités supplémentaires pour le personnel bénéficiant d'une classification supérieure à celle prévue normalement pour la fonction, lui était rappelé. Sur question, il lui était précisé que l'art. 5 al. 2 du règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 (RCSAC - B 5 05.03) visait à maintenir la « rémunération antérieure », et non la progression de l'annuité. Son niveau de traitement correspondant au poste [...fonction 1], à savoir classe 28 annuité 13, resterait inchangé. Le courrier du

département du 21 avril 2011 précisait que l'indemnité « telle que prévue par l'article 23A de la LTrait » continuerait à lui être versée.

- 4) Par lettre recommandée du 2 mai 2011, le conseiller d'État en charge du département a confirmé à l'intéressé son changement d'affectation au poste [...fonction 2], en application des art. 12 al. 1 et 2 LPAC et art. 2 al. 5 LTrait. Bien que cette nouvelle fonction était située en classe 24, son traitement annuel brut restait inchangé et correspondait à la classe 28 position 13. Cette lettre mentionnait également le « versement de l'indemnité de 8.3 % prévue par l'article 23A de la LTrait ».
- 5) Suite au projet de loi PL 11'328, visant à supprimer l'indemnité des cadres supérieurs prévue à l'art. 23A LTrait, déposé en décembre 2013 par des députés, le Grand Conseil a, le 29 janvier 2015, adopté la loi 11'328. Il a ainsi abrogé l'art. 23A LTrait et adopté l'art. 23B LTrait. Cette dernière disposition prévoit que : « Dès l'entrée en vigueur de la loi 11'328, du 29 janvier 2015, et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2017, les médecins des HUG [Hôpitaux universitaires de Genève, ci-après : HUG] dès la classe 27 exerçant des responsabilités hiérarchiques p[ouvai]ent percevoir une indemnité, égale à 8.3 % de leur salaire annuel, versée en 13 mensualités. Le traitement, indemnité incluse, ne p[ouvait] dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 14, de l'échelle des traitements. Le Conseil d'État fix[ait] par règlement la liste des bénéficiaires ». La loi 11'328 dispose également qu'elle entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO). Elle y a été publiée le 6 février 2015.
- 6) Le 9 mars 2015, l'office du personnel de l'Etat (ci-après : OPE) a personnellement informé M. A_____ qu'il était concerné par la loi 11'328 adoptée le 29 janvier 2015, dans la mesure où il percevait l'indemnité de 8.3 % du salaire accordée aux cadres en classe 27 et plus exerçant des responsabilités hiérarchiques. La date de l'interruption du versement de l'indemnité lui serait communiquée ultérieurement, la promulgation de ladite loi intervenant à l'issue du délai référendaire courant jusqu'au 18 mars 2015.
- 7) La loi 11'328 a été promulguée par arrêté du Conseil d'État du 25 mars 2015, publié dans la FAO du 27 mars 2015. Cette loi est entrée en vigueur le 28 mars 2015.
- 8) Le 27 mars 2015, M. A_____, par l'intermédiaire de son conseil, a contesté tomber sous le coup de l'application de la loi 11'328, puisqu'il était au bénéfice d'un droit acquis consacré explicitement dans la décision du 2 mai 2011 lui garantissant le maintien de son niveau de traitement ainsi que le versement de l'indemnité de 8.3 % prévue par l'art. 23A LTrait. La modification de l'art. 23A LTrait n'avait donc pas d'impact sur sa situation particulière.

- 9) Le 31 mars 2015, M. A_____, ainsi que d'autres personnes, ont recouru contre la loi 11'328 auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle), concluant sur le fond à l'annulation de l'abrogation de l'art. 23A LTrait, prévue dans ladite loi.
- 10) Par décision du 20 avril 2015, le Conseil d'État, par le biais de son président et de la chancelière, a supprimé, à partir du mois d'avril 2015, l'indemnité de 8.3 % de M. A_____, en raison de l'entrée en vigueur de la loi 11'328. Cette décision était déclarée exécutoire nonobstant recours.
- 11) Le même jour, l'OPE a répondu au courrier du 27 mars 2015 de l'intéressé. La mention de l'art. 23A LTrait dans la lettre du 2 mai 2011 ne pouvait pas être considérée comme une assurance précise avec le but de soustraire l'indemnité d'une éventuelle modification de la LTrait. Intervenant dans le cadre d'un changement d'affectation, cette mention ne créait pas de droit acquis et avait uniquement, conformément à la jurisprudence, un caractère déclaratif.
- 12) Le 20 mai 2015, M. A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision du Conseil d'État du 20 avril 2015 en concluant à son annulation, sans solliciter la restitution de l'effet suspensif au recours.

Il invoquait une atteinte à ses droits acquis en raison, d'une part, du texte clair de l'art. 23A LTrait et, d'autre part, des garanties écrites accordées lors de son changement de fonction en 2011. Les courriers des 6, 12 et 21 avril 2011 ainsi que celui du 2 mai 2011 lui garantissaient, de manière spécifique, le maintien du salaire qu'il percevait en tant que [...fonction 1] avant son changement d'affectation survenu en juillet 2011, et qui comprenait l'indemnité de 8.3 %. De plus, la loi 11'328 en tant qu'elle abrogeait l'art. 23A LTrait, concrétisée dans la décision litigieuse, supprimait, de manière subite et immédiate, contrairement aux résultats des travaux de commission, l'indemnité de 8.3 % accordée aux cadres supérieurs avec fonction d'encadrement jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle classification salariale. Ni la loi 11'328 ni la décision querellée ne respectaient la garantie, d'une durée temporelle limitée bien qu'indéfinie, conférée par l'art. 23A LTrait à l'indemnité litigieuse versée auxdits cadres, ce qui portait atteinte tant à leurs droits acquis qu'à la protection de la bonne foi et de la confiance. Elle était en outre choquante et arbitraire tant dans sa motivation (suppression de l'indemnité) que dans son résultat (diminution du salaire).

L'art. 46 al. 1 LPA avait été violé car la décision litigieuse ne comportait pas des signatures manuscrites, mais des signatures préalablement scannées puis imprimées. Elle résultait d'un publipostage informatique. L'absence de « vraie signature manuscrite » au pied de la décision querellée signifiait que la situation personnelle et individuelle de M. A_____ n'avait « probablement pas »

été examinée de manière aussi attentive que nécessaire, alors que sa situation se distinguait de celles des autres cadres supérieurs pour les raisons précitées.

- 13) Le 15 juillet 2015, l'OPE, au nom et pour le compte du Conseil d'État, a conclu au rejet du recours.

En invoquant l'absence d'une « vraie » signature manuscrite, le recourant se plaignait implicitement d'une violation de son droit d'être entendu. En effet, il ne mettait en cause ni la signature du président du Conseil d'État, ni celle de la chancellerie. Il ne prétendait pas que ces signatures étaient falsifiées. Il faisait uniquement valoir le fait qu'il ne ressortait pas du contenu de la décision querellée que l'autorité compétente aurait tenu compte de sa situation individuelle. Or, d'une part, la jurisprudence et la doctrine admettaient une plus grande souplesse des exigences de forme face à des décisions s'adressant à une quantité importante d'administrés et de contenu relativement semblable. D'autre part, elle avait répondu au courrier du 27 mars 2015 du recourant en l'informant que sa situation personnelle ne bénéficiait pas de droits acquis et qu'il se verrait également appliquer la modification de l'ancien art. 23A LTrait.

Le recourant ne pouvait pas se prévaloir de droits acquis tirés de son changement d'affectation. Ni la mention de l'art. 12 LPAC ni celle de l'art. 23A LTrait dans le cadre de son changement d'affectation ne pouvaient être considérées comme une assurance précise visant à soustraire l'indemnité versée à l'intéressé d'une éventuelle modification de la LTrait. L'interprétation de l'art. 23A LTrait, qu'elle fût littérale, historique, téléologique ou systématique, ne permettait pas d'admettre que cette disposition constituait le fondement d'un droit acquis. La lettre de cet article, qui employait le terme « peuvent », ne liait pas le législateur pour l'avenir. Il n'en ressortait pas que le législateur aurait renoncé à supprimer l'indemnité avant l'échéance de l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions. La durée limitée du versement de l'indemnité était prévue par cette disposition, mais de manière indéterminée et en relation avec un événement futur dont la survenance n'était ni définie ni garantie. Ni les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de l'art. 23A LTrait ni l'interprétation téléologique de cette norme ne permettaient de déduire que le législateur voulait introduire un droit acquis, ni qu'il avait l'intention d'introduire une indemnité qu'il ne supprimerait pas avant l'entrée en vigueur de la nouvelle évaluation des fonctions. Le but de l'art. 23A LTrait était de donner la possibilité de motiver, de fidéliser et de gratifier les hauts cadres afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'administration cantonale, et non de leur garantir une indemnité supplémentaire jusqu'à l'adoption d'une nouvelle évaluation des fonctions par le Conseil d'État, celui-ci ne sachant pas si et quand cette dernière aboutirait. Il ne serait par ailleurs pas compréhensible que le législateur ait voulu créer un droit acquis, indépendamment de la situation financière de l'État, pour l'indemnité de 8.3 % prévue dans l'art. 23A LTrait, qui employait le terme « peuvent » et visait à

offrir une possibilité, alors qu'il suspendait régulièrement l'annuité ancrée à l'art. 12 al. 1 LTrait qui créait un droit à l'obtenir.

Vu la durée des travaux préparatoires de la loi 11'328 écoulee depuis le dépôt du projet de celle-ci en décembre 2013 jusqu'à son adoption par le Grand Conseil fin janvier 2015, respectivement jusqu'à son entrée en vigueur fin mars 2015, ainsi que les articles de la presse évoquant la suppression de l'indemnité des cadres supérieurs parus en 2014 et début 2015, le recourant ne pouvait pas prétendre ne pas avoir eu le temps de prendre ses dispositions au regard de l'abrogation de l'art. 23A LTrait. De plus, la jurisprudence fédérale admettait l'absence d'un délai transitoire en cas de réduction « minime » ou « négligeable » du traitement, ce qui était le cas de la suppression de l'indemnité litigieuse de 8.3 % seulement, celle-là ne portant pas sur le traitement de base de l'intéressé qui était important dans le cadre de l'administration cantonale. Ce dernier n'avait au surplus pas fourni d'éléments concrets permettant de retenir que la suppression immédiate de l'indemnité perçue jusqu'au 31 mars 2015 entraînerait des conséquences particulièrement dommageables. L'absence de délai transitoire ne violait ainsi pas les principes constitutionnels de la bonne foi et de la proportionnalité.

Dans l'élaboration des lois, le législateur cantonal disposait, selon la jurisprudence fédérale, d'une grande liberté et d'un pouvoir formateur étendu. Motivée par des besoins financiers de l'État, c'est-à-dire un motif objectif sérieux, la suppression de l'indemnité litigieuse constituait un choix politique dont la chambre administrative ne pouvait pas revoir l'opportunité. L'abrogation de l'art. 23A LTrait n'avait laissé aucune marge d'appréciation au Conseil d'État qui ne pouvait que supprimer l'indemnité de 8.3 % du recourant. La décision querellée ne violait ainsi pas non plus le principe de l'interdiction de l'arbitraire.

- 14) Par arrêt du 30 juillet 2015 (ACST/13/2015), la chambre constitutionnelle a rejeté le recours de M. A_____, ainsi que d'autres personnes, contre la loi 11'328, dans la limite de leurs conclusions visant l'annulation de l'abrogation de l'art. 23A LTrait, à l'exclusion de l'art. 23B LTrait. Elle a écarté leurs griefs exposés de manière détaillée, à savoir la violation de droits acquis fondés sur la protection de la bonne foi et sur l'interdiction de l'arbitraire ainsi que le grief relatif à l'absence d'un régime transitoire.
- 15) Le 19 août 2015, le recourant a persisté dans ses conclusions.
- 16) Sur demande du juge délégué suite à l'arrêt précité de la chambre constitutionnelle, le recourant a, le 11 septembre 2015, maintenu son recours devant la chambre administrative.
- 17) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente contre la décision du 20 avril 2015 supprimant l'indemnité fondée sur l'ancien art. 23A LTrait au recourant, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 4 al. 1 let. a et art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le recourant invoque premièrement une atteinte à ses droits acquis en raison du texte clair de l'art. 23A LTrait.

Ce grief se confond avec celui qu'il a soulevé devant la chambre constitutionnelle dans le cadre du recours contre la loi 11'328. La conformité de cette loi aux droits acquis, découlant du principe de la bonne foi et de la garantie de la propriété, a été examinée par la chambre constitutionnelle dans son arrêt ACST/13/2015 susmentionné. Celle-ci n'a constaté aucune violation du droit supérieur sur cette question, vu l'absence de garantie spécifique accordée par la loi aux bénéficiaires de l'ancien art. 23A LTrait ou d'assurance donnée à l'occasion d'un engagement individuel en leur faveur. Elle a écarté l'argument, selon lequel le texte de l'ancien art. 23A LTrait consacrait une telle garantie et que cette disposition visait à leur assurer le paiement d'une indemnité jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions. En effet, cette norme s'apparentait davantage à une réglementation spécifique, intermédiaire, qu'à une garantie accordée à ses bénéficiaires, même si elle avait été adoptée dans le contexte de la loi 10'250, qui avait eu pour conséquence de réduire l'écart entre les classes les plus basses et les plus élevées de l'échelle des traitements. Elle ne pouvait être considérée comme une anticipation de la nouvelle grille salariale, qui prévoyait la refonte du système de rémunération des postes de cadre supérieur au moyen d'une augmentation salariale. Elle n'avait pas été conçue à cette fin mais pour valoriser les postes concernés de manière à les rendre compétitifs par rapport à ceux du secteur privé. Il s'agissait davantage d'un outil de motivation pour les hauts fonctionnaires de l'État, et non à proprement parler d'un « 14^{ème} salaire » malgré la terminologie utilisée pour la qualifier. L'indemnité prévue à l'ancien art. 23A LTrait se présentait comme une gratification, octroyée en sus du traitement fixe, y compris le 13^{ème} salaire, qui ne pouvait ainsi être considérée comme acquise (ACST/13/2015 consid. 6 à 8).

Conformément à la jurisprudence fédérale (ATF 119 IA 321 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_856/2014 du 10 juillet 2015 consid. 3.3 et 3.4), le rejet du grief d'inconstitutionnalité invoqué dans le cadre du contrôle direct (ou abstrait) d'une norme n'empêche pas le justiciable de soulever à nouveau ce grief contre la même disposition à l'occasion de son application à un cas d'espèce. L'arrêt rendu au terme de la procédure de contrôle abstrait ne bénéficie ainsi, dans cette mesure, que d'une autorité relative de la chose jugée. De plus, les tribunaux cantonaux sont tenus d'examiner, sur demande du recourant, la conformité du droit cantonal

applicable au droit supérieur, en application des art. 5 al. 1 et art. 49 al. 1 Cst (ATF 127 I 185 consid. 2 ; ATF 119 IA 321 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_856/2014 précité consid. 3.3 et 3.4 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3^{ème} éd., 2013, p. 665 ss ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} éd., 2012, p. 318, 323s et 345 ss). Dans le canton de Genève, il existe, depuis juin 2014, une voie judiciaire spéciale, à caractère facultatif, auprès de la chambre constitutionnelle permettant d'examiner, de manière abstraite, la conformité d'actes normatifs au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE A 2 00 et art. 130B al. 1 let. a LOJ).

En l'espèce, vu que le recourant soutient bénéficier de droits acquis tirés du texte de l'ancien art. 23A LTrait et en l'absence d'éléments nouveaux déterminants, la chambre administrative fait sienne l'argumentation de la chambre constitutionnelle, exposée dans son arrêt ACST/13/2015. Par conséquent, le versement de l'indemnité litigieuse ne lui a pas été garanti sur la base du texte de l'ancien art. 23A LTrait et ne saurait donc être considéré comme acquis. Le recours doit donc être rejeté sur ce point.

- 3) Le recourant invoque deuxièmement une atteinte à ses droits acquis en raison des garanties écrites accordées lors de son changement de fonction dans les courriers des 6, 12 et 21 avril 2011 et du 2 mai 2011.

a. Le terme de droits acquis désigne un ensemble hétérogène de droits des administrés envers l'État, dont la caractéristique commune est qu'ils bénéficient d'une garantie particulière de stabilité (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., 2011, p. 20 s ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 256 n. 756). Selon la jurisprudence, les prétentions pécuniaires des agents de la fonction publique, qu'il s'agisse de prétentions salariales ou celles relatives aux pensions, n'ont en règle générale pas le caractère de droits acquis et sont en principe régies par la législation en vigueur au moment où elles doivent prendre effet. Les personnes qui entrent au service de l'État doivent dès lors compter avec le fait que les dispositions réglant le statut de la fonction publique puissent faire l'objet, ultérieurement, de modifications (ATF 134 I 23 consid. 7.5 ; ATF 129 I 161 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_158/2012 du 20 avril 2012 consid. 3.4 ; 8C_903/2010 du 21 juin 2011 consid. 7.2 ; 1C_186/2008 du 8 décembre 2008 consid. 3.1 ; 9C_78/2007 du 15 janvier 2008 consid. 5.5.1 ; 2P.276/1995 du 3 avril 1996 publié in ZBl 1997 65, résumé in RDAF 1998 I 692). Les prétentions patrimoniales des agents de l'État sont néanmoins protégées contre les interventions du législateur par les art. 9 de la la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 17 Cst-GE, qui empêchent que les prétentions en cause ne soient arbitrairement supprimées ou réduites, notamment quant à leur montant, et

que les atteintes aux droits concernés interviennent unilatéralement et sans justification particulière, au détriment de quelques intéressés ou de certaines catégories d'entre eux (ATF 118 Ia 245 consid. 5b ; 117 V 229 consid. 5c ; 106 Ia 163 consid. 1c ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.23/2000 précité consid. 2).

b. Des droits acquis, lesquels découlent aussi bien du principe de la bonne foi (art. 9 Cst. ; art. 17 Cst-GE) que de la garantie de la propriété (art. 26 Cst. et 34 Cst-GE ; ATF 132 II 485 consid. 9.5 ; 106 Ia 163 consid. 1b ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_78/2007 précité consid. 5.1), ne naissent en faveur des agents de la fonction publique que si la loi fixe une fois pour toutes les relations en cause pour les soustraire aux effets des modifications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 134 I 23 consid. 7.1 ; ATF 129 I 161 consid. 4.2 ; 118 Ia 245 consid. 5b ; 117 V 229 consid. 5b ; 107 Ia 193 consid. 3a ; 106 Ia 163 consid. 1a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_186/2008 précité consid. 3.1 ; 9C_78/2007 précité consid. 5.1 ; 1P.23/2000 du 8 novembre 2000 consid. 2). Le fait qu'une collectivité envisage d'accorder, à un moment donné, certains avantages aux membres de la fonction publique ne saurait les autoriser à y voir l'équivalent d'une promesse les habilitant, par la suite, à se prévaloir de la protection de leur bonne foi (ATF 134 I 23 consid. 7.5 ; 133 V 279 consid. 3.3 ; 129 I 161 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_78/2007 précité consid. 5.5.1). Des négociations entre partenaires sociaux ne sont pas non plus de nature à empêcher le législateur de prendre ultérieurement certaines mesures les remettant en cause (arrêt du Tribunal fédéral 9C_78/2007 précité consid. 5.5.1).

c. En l'espèce, le recourant ne peut prétendre, sur la base des courriers susmentionnés, bénéficier d'un droit acquis au maintien de l'indemnité de 8.3 % lors de son changement d'affectation le 1^{er} juillet 2011. En effet, les lettres des 21 avril et 2 mai 2011 mentionnent expressément le fondement juridique de ladite indemnité, à savoir le fait que celle-ci est « prévue par l'art. 23A de la LTrait ». Ainsi, il ressort clairement de ces deux courriers que l'octroi de cette indemnité est subordonné à l'existence de l'art. 23A LTrait. La question de savoir si c'est à juste titre que le département a inclus cette indemnité dans la notion de « salaire » de l'art. 12 al. 2 LPAC et dans celle de « rémunération » de l'art. 5 al. 2 RCSAC, alors que le nouveau poste de l'intéressé situé en classe 24 n'entre pas dans le champ d'application de l'ancien art. 23A LTrait, peut rester in casu ouverte. En effet, dans le cas présent, seule est litigieuse la question du refus du versement de ladite indemnité dès avril 2015 suite à l'abrogation de l'ancien art. 23A LTrait. Vu le lien mentionné expressément dans les courriers des 21 avril et 2 mai 2011 entre le versement de l'indemnité litigieuse et l'art. 23A LTrait, et le fait que cette disposition-ci ne garantissait aucun droit acquis comme l'a jugé la chambre constitutionnelle, la position du recourant ne saurait être suivie en l'absence d'autre élément au dossier démontrant la volonté du département de lui verser ladite indemnité en l'absence de la norme instituant cette dernière. Au surplus, en

dehors des garanties qu'il soutient avoir obtenues lors de son changement d'affectation, le recourant n'invoque à raison pas devoir bénéficier de l'indemnité litigieuse dès avril 2015. D'une part, son poste actuel n'est pas colloqué dans les classes 27 ou suivantes. D'autre part, il n'est pas médecin aux HUG. Au vu de ces éléments, le recourant ne bénéficie pas de droit acquis au versement de l'indemnité prévue dans l'ancien art. 23A LTrait, dès l'entrée en vigueur de l'abrogation de cette disposition. Par conséquent, son recours doit être rejeté sur ce point.

- 4) Le recourant se plaint également du fait que la loi 11'328, en tant qu'elle abroge l'ancien art. 23A LTrait, concrétisée dans la décision attaquée, supprime de manière subite et immédiate l'indemnité litigieuse. Il soutient en outre que la loi 11'328 est choquante et arbitraire tant dans sa motivation que dans son résultat.

Ce grief, qui vise dans la présente procédure la décision litigieuse, a été, notamment sur demande du recourant, examiné par la chambre constitutionnelle dans son arrêt ACST/13/2015, en tant qu'il portait sur l'abrogation de l'ancien art. 23A LTrait par la loi 11'328. S'appuyant sur le droit et la jurisprudence pertinents, la chambre constitutionnelle a jugé qu'au vu notamment de la situation financière du canton et pour assurer le principe de la légalité, l'intérêt à la mise en vigueur rapide de la loi 11'328 l'emportait sur l'intérêt privé des cadres agissant devant elle à ce que l'indemnité litigieuse continue à leur être versée, ce d'autant en l'absence de réduction drastique de leur traitement par l'abrogation de l'art. 23A LTrait, puisque l'indemnité en cause était limitée à 8.3 % de leur salaire. L'entrée en vigueur de ladite loi le lendemain de sa promulgation ne pouvait être qualifiée de subite dès lors qu'elle avait été adoptée par le Grand Conseil le 29 janvier 2015, laissant aux cadres touchés un délai de deux mois pour prendre leurs dispositions et s'y préparer. De plus, ladite loi pouvait entrer en vigueur rapidement vu qu'elle visait la suppression d'une indemnité, et non du salaire en tant que tel, touchant seulement les plus hauts postes de l'administration, qui demeurait dans des proportions acceptables au regard de la jurisprudence. À cela s'ajoutait notamment le fait qu'au cours des travaux préparatoires tenus pendant l'année 2014, la commission parlementaire en charge d'étudier le PL 11'328 avait procédé à de nombreuses auditions, dont celle de deux membres du comité de l'Union des cadres de l'administration cantonale genevoise, de sorte que le risque de suppression de l'indemnité prévue dans l'ancien art. 23A LTrait était connu (ACST/13/2015 précité consid. 7 et 8c).

Certes, l'objet du recours devant la chambre constitutionnelle était la loi 11'328, et non la décision litigieuse. De plus, comme exposé ci-dessus, l'exercice du contrôle abstrait d'une norme n'empêche pas son contrôle concret lors d'un cas d'application et ce pour les mêmes griefs. La particularité du présent cas tient au fait que l'application de la loi 11'328 ne laisse aucune marge de manœuvre à

l'autorité exécutive. S'il ne fait pas de doute que cette loi en tant qu'elle abrogeait l'ancien art. 23A LTrait, qui définissait la catégorie des personnes concernées par cette disposition et fixait les critères du versement de l'indemnité litigieuse, devait être concrétisée dans le cas du recourant par une décision afin de lui en opposer les effets juridiques, il n'en demeure pas moins qu'en rendant celle-ci, le Conseil d'État était lié par la loi 11'328. S'agissant du grief susmentionné, la chambre administrative fait sienne l'argumentation de la chambre constitutionnelle, exposée dans son arrêt ACST/13/2015, portant sur la conformité de cette loi au droit supérieur. En supprimant l'indemnité litigieuse au recourant dès le mois d'avril 2015, le Conseil d'État a agi dans le respect de la loi 11'328, qui est entrée en vigueur certes rapidement mais sans violer le principe de la bonne foi ni celui de la proportionnalité. De la même manière que l'absence d'un régime transitoire de la loi 11'328 en tant qu'elle abrogeait l'art. 23A LTrait, ne saurait être reprochée au Grand Conseil, elle ne peut, par voie de conséquence et en raison du principe de la légalité et de celui de la séparation des pouvoirs, être reprochée au Conseil d'État lorsqu'il a rendu la décision litigieuse.

Quant au grief relatif à l'interdiction de l'arbitraire invoqué par le recourant à l'encontre de la loi 11'328, il doit également être écarté. En effet, comme l'a relevé la chambre constitutionnelle, l'abrogation de l'art. 23A LTrait repose sur des motifs importants, à savoir les restrictions budgétaires (ACST/13/2015 consid. 8b). Par ailleurs, comme cela a été démontré par la chambre administrative dans une affaire similaire, la loi 11'328 ne viole pas le principe de l'égalité de traitement de sorte que le grief tiré du principe de l'interdiction de l'arbitraire en lien avec une prétendue violation du principe de l'égalité de traitement a également été écarté (ATA/43/2016 du 19 janvier 2016 consid. 4).

Par conséquent, le recours est rejeté s'agissant de ces griefs.

- 5) Le recourant invoque enfin une violation de l'art. 46 al. 1 LPA au motif que la décision litigieuse ne comporte pas de « vraie signature manuscrite » mais des signatures préalablement scannées puis imprimées. Selon lui, un tel vice signifie que sa situation personnelle et individuelle n'a « probablement pas » été examinée de manière aussi attentive que nécessaire, alors qu'elle se distingue des autres cadres supérieurs pour les raisons susmentionnées.

a. Selon l'art. 46 al. 1 phr. 1 LPA, les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

Dans une affaire dans laquelle la décision attaquée ne comportait pas de signature manuscrite, l'ancien Tribunal administratif, dont la jurisprudence est reprise par la chambre administrative, a jugé que, si ce vice formel constituait un motif d'annulabilité, il n'avait entraîné aucun préjudice pour la recourante, qui

avait valablement recouru, de sorte que la décision attaquée ne pouvait être annulée sans faire preuve de formalisme excessif (ATA/524/2007 du 16 octobre 2007 consid. 3e). Plus récemment, la chambre administrative est parvenue à la même conclusion dans un cas où la décision attaquée était seulement signée par une personne (ATA/171/2015 du 17 février 2015 consid. 4d).

b. L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (art. 65 al. 1 LPA). L'art. 65 al. 2 LPA exige que cet acte contienne l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. À défaut, un bref délai pour satisfaire à ces dernières exigences est fixé au recourant, sous peine d'irrecevabilité.

L'exigence de motivation de l'art. 65 al. 2 LPA a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre. Elle signifie que le recourant doit expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à la décision litigieuse (ATA/958/2014 du 2 décembre 2014 consid. 4c et les références citées ; ATA/586/2013 du 3 septembre 2013 consid. 4c et les références citées).

c. En l'espèce, le recourant fonde son argument sur une hypothèse, selon laquelle l'absence de « vraie signature manuscrite » aurait eu pour conséquence « probable » que sa situation personnelle n'ait pas été examinée de manière aussi attentive que nécessaire. Or, d'une part, il ne s'agit que d'une hypothèse. Celle-ci n'est étayée ni par des arguments, ni par les pièces produites au dossier, alors qu'il incombe à l'intéressé de motiver son recours conformément à l'art. 65 al. 2 LPA. D'autre part, cette hypothèse est contredite par le courrier de l'OPE du 20 avril 2015, en réponse à la lettre du recourant du 27 mars 2015 qui faisait suite à celle de l'OPE du 9 mars 2015 et qui contestait l'application de la loi 11'328 à sa situation particulière en raison de droits acquis fondés sur la décision du département du 2 mai 2011 relative à sa rémunération en lien avec son changement d'affectation. Annuler, au vu de ces circonstances, la décision litigieuse pour le seul défaut de signature manuscrite contreviendrait en tout état de cause au principe de l'interdiction du formalisme excessif découlant de l'art. 29 al. 1 Cst. En effet, bien que l'absence de signature manuscrite soit un vice formel susceptible de constituer un motif d'annulabilité, elle n'a, en l'espèce, causé au recourant aucun préjudice de nature à l'empêcher de recourir efficacement contre la décision litigieuse. Par conséquent, le recours doit également être rejeté sur ce point.

- 6) Vu ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émoulement de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant qui succombe. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 20 mai 2015 par Monsieur A_____ contre la décision du Conseil d'État du 20 avril 2015 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de Monsieur A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral ;

- par la voie du recours en matière de droit public, s'il porte sur les rapports de travail entre les parties et que la valeur litigieuse n'est pas inférieure à CHF 15'000.- ;

- par la voie du recours en matière de droit public, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- et que la contestation porte sur une question juridique de principe ;

- par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 ss LTF, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- ;

le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me David Hofmann, avocat du recourant, au Conseil d'État et, pour information, à l'office du personnel de l'État.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Pagan, Mmes Steck et Montani, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :