

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/194/2011-FPUBL

ATA/301/2011

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 mai 2011

dans la cause

Monsieur X_____

représenté par Me Yvan Jeanneret, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

1. Monsieur X_____, né en 1950, a été nommé chef comptable au Musée A_____ avec effet au 1^{er} septembre 2003. Il a été confirmé à ce poste dès le 1^{er} juillet 2006.
2. De 2001 à 2005, le conseil administratif de la Ville de Genève (ci-après : la ville) a versé à son personnel des indemnités extraordinaires, conformément à l'art. 46 du statut du personnel de l'administration municipale du 3 juin 1986 (LC 21 151.1 ; ci-après : le statut) et aux dispositions du règlement fixant les conditions pour l'octroi d'augmentations extraordinaires au personnel de l'administration municipale du 12 septembre 1990 (LC 21 152.3 ; ci-après : ROAE). Ces indemnités, accordées sous forme d'annuité extraordinaire, ont été supprimées de 2006 à 2008 par décisions successives du conseil municipal, prises dans le cadre de l'adoption des budgets des années concernées.
3. A la suite de négociations entreprises en 2008 avec les représentants du personnel, dont la teneur exacte n'a pas été communiquée, un accord est intervenu pour que seule une demi-annuité soit versée en 2009 et en 2010. Pour 2009, le conseil municipal a entériné cet accord lors du vote du budget 2009. L'octroi était conditionné à l'obtention pour le membre du personnel d'un préavis positif de sa hiérarchie.
4. Le 27 mars 2009, M. X_____ s'est vu refuser ce préavis à la suite d'une évaluation de ses prestations, ne répondant que partiellement aux attentes liées à l'organisation, l'exécution et la bienfaisance de son travail. Il n'a pas contesté le préavis négatif. A la fin de son rapport, l'évaluateur a mentionné qu'il reconsidérerait son préavis négatif à l'échéance du bilan pour 2010.
5. Le 7 octobre 2009, la direction des ressources humaines (ci-après : RH) du département des finances et du logement de la ville a écrit « aux directeurs-trices et chef-fes de service » de l'administration municipale pour leur communiquer la teneur des décisions prises par le conseil administratif, relatives à l'octroi des augmentations extraordinaires pour le personnel de l'administration municipale. Le personnel qui avait bénéficié de la première demi-annuité extraordinaire 2009 recevrait la seconde demi-annuité au 1^{er} janvier 2010, pour autant qu'un préavis favorable ait été émis par sa hiérarchie. Le personnel qui s'était vu refuser la première annuité était susceptible de recevoir la deuxième annuité à condition d'avoir obtenu un préavis favorable de sa hiérarchie. Les personnes qui se verraient refuser cette augmentation seraient reçues pour un entretien d'évaluation. Chaque directeur ou chef de service recevrait une liste des personnes travaillant dans son service, à compléter en fonction du préavis émis.

6. Le nom de M. X_____ figurait sur la liste des bénéficiaires potentiels des annuités extraordinaires pour 2010, complétée le 9 octobre 2009 par son supérieur hiérarchique et retournée à la direction des RH.
7. Lors de sa séance du 2 décembre 2009, le conseil administratif de la ville est revenu sur la teneur de la communication faite à ses cadres le 7 octobre 2009. L'extrait de procès-verbal de cette séance était rédigé ainsi : « la demi-annuité extraordinaire sera versée sans autre formalité, soit sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle évaluation, à l'ensemble des récipiendaires de la demi-annuité de l'année précédente. Par ailleurs les personnes n'ayant pas reçu de demi-annuité extraordinaire en 2009 ne percevront en conséquence pas la demi-annuité extraordinaire en 2010. Le Conseil charge M. Patrick Mugny de préparer un courrier explicatif, sous la signature du Maire, au personnel de la Ville de Genève qui sera joint aux fiches de salaire du mois de décembre ».
8. Le 18 décembre 2009, la directrice des RH a écrit à M. X_____. Elle le priait de trouver en annexe un courrier du conseil administratif, daté du 21 décembre 2009 (sic), signé de Monsieur Rémy Pagani, maire, et de Monsieur Jacques Moret, directeur général de l'administration. Ce courrier était adressé « Aux collaborateurs et collaboratrices de la Ville de Genève concernés par les annuités extraordinaires 2009-2010 » et les informait que, dans les derniers entretiens que le conseil administratif avait eus avec la commission du personnel et les syndicats, il était apparu que ces derniers souhaitaient s'en tenir à une application stricte de l'accord. Ainsi, le conseil administratif donnerait la deuxième tranche d'annuité en 2010 aux personnes en ayant reçu une première tranche en 2009. En revanche, un tel versement ne serait pas effectué pour les collaborateurs et collaboratrices qui n'avaient pas eu la première tranche en 2009.

Aucun de ces courriers ne mentionnait de voie de droit.
9. Entre le 11 et le 28 janvier 2010, M. X_____ a échangé plusieurs courriels avec MM. Pagani et Moret, auprès desquels il a exposé et contesté sa situation.
10. Le 28 janvier 2010, le syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (ci-après : SIT), le syndicat des services publics de Genève (ci-après : SSP-VPOD), ainsi que la commission du personnel de la ville ont adressé un courrier à M. Pagani, signé par leurs représentants. Ils avaient eu connaissance des réponses qu'il avait adressées notamment par courrier électronique à M. X_____. Ils contestaient que ce soit en raison de leur position que l'annuité extraordinaire n'avait pas été versée à ce dernier.
11. Le 10 février 2010, M. X_____ a interjeté recours auprès du Tribunal administratif, devenu le 1^{er} janvier 2011 la chambre administrative de la section administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), contre

la « décision du Conseil administratif de la ville de ne pas octroyer l'annuité extraordinaire 2010 aux personnes ne l'ayant pas eue en 2009 ».

12. Par arrêt du 2 novembre 2010 (ATA/741/2010 du 2 novembre 2010), auquel il peut être référé en tant que de besoin, la juridiction de céans a déclaré irrecevable le recours de M. X_____, faute de décision formelle du conseil administratif et a renvoyé la cause à la ville.
13. Le 20 décembre 2010, le conseil administratif a refusé d'octroyer à M. X_____ une demi-annuité extraordinaire en 2010. Cette décision faisait suite à l'arrêt précité.

Le statut et la jurisprudence de la chambre administrative donnaient au conseil administratif un grand pouvoir d'appréciation quant à l'octroi ou non d'une augmentation extraordinaire au personnel de la ville.

Pour des raisons de restrictions budgétaires, le conseil administratif avait décidé de reconduire pour 2009 et 2010 le blocage des indemnités extraordinaires versées à son personnel. Cependant, après négociations avec la commission du personnel de la ville et les syndicats, il était revenu sur sa décision et avait accordé aux collaborateurs ayant bénéficié d'un préavis positif de leur hiérarchie en 2009 une première demi-annuité extraordinaire en 2009 et une seconde en 2010, ce qui avait été entériné par le conseil municipal lors du vote du budget 2009.

La hiérarchie de M. X_____ avait préavisé défavorablement l'octroi d'une indemnité extraordinaire en faveur de ce dernier pour l'année 2009, dans la mesure où l'intéressé ne répondait que partiellement aux attentes relatives à son poste. Dès lors que M. X_____ n'avait pas reçu de demi-annuité extraordinaire en 2009, ce qu'il n'avait pas contesté, il n'avait pas droit au versement de la seconde pour l'année 2010. Il ne s'agissait pas d'une sanction, mais de la mise en œuvre des accords convenus avec les représentants du personnel, lesquels avaient été appliqués uniformément à tous les collaborateurs concernés.

14. Le 21 janvier 2011, M. X_____ a interjeté recours contre ladite décision auprès de la chambre administrative, concluant à son annulation ainsi qu'à l'octroi et au versement de la seconde demi-annuité extraordinaire pour l'année 2010.

Le principe de la bonne foi conférait au justiciable, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises données. Celles-là étaient réalisées *in casu*.

En particulier, le courrier du 7 octobre 2009 de la direction des RH du département des finances et du logement de la ville adressé aux « directeurs-trices et chef-fes de service de l'administration municipale » donnait des informations sur les récentes décisions du conseil administratif concernant l'octroi des augmentations extraordinaires. Selon ce document, le personnel ayant reçu la

première demi-annuité au 1^{er} janvier 2009 allait se voir octroyer la seconde au 1^{er} janvier 2010, à la condition d'un préavis favorable de sa hiérarchie. Le personnel n'ayant pas bénéficié de la première demi-annuité était susceptible de recevoir la deuxième, à la condition d'un préavis favorable de sa hiérarchie. Enfin, les personnes qui se verraient refuser une augmentation extraordinaire seraient reçues pour entretien d'évaluation.

Il entrait dans la seconde catégorie visée ci-avant dès lors qu'il s'était vu refuser la première demi-annuité extraordinaire en 2009. Il avait reçu l'assurance, tant par le courrier du 7 octobre 2009, qui relatait une décision du conseil administratif, qu'à l'issue de son entretien d'évaluation du 27 mars 2009, il aurait droit à une demi-annuité en 2010 en cas de préavis positif de sa hiérarchie. Celui-ci avait d'ailleurs été donné le 9 octobre 2009, par le fait que son nom figurait sur la liste des bénéficiaires des annuités extraordinaires pour 2010. Il était ainsi manifeste qu'une assurance, à laquelle il s'était fié de bonne foi, lui avait été faite, car d'une part la communication du 7 octobre 2009 lui était clairement destinée et, d'autre part, il avait été conforté dans cette promesse par sa hiérarchie qui avait favorablement préavisé l'octroi d'une demi-annuité en 2010.

15. Le 15 mars 2011, la ville a répondu au recours, concluant à son rejet.

La chambre administrative ne pouvait revoir une telle décision que si celle-ci était arbitraire ou contraire au principe de l'égalité de traitement. Or, la décision du conseil administratif de ne pas accorder la seconde demi-annuité à M. X_____ ne violait aucun de ces deux principes.

Le conseil administratif avait, après négociations avec les syndicats et la commission du personnel, convenu de verser une demi-annuité sur deux années aux collaborateurs bénéficiant d'un préavis positif de leur hiérarchie en 2009. Le préavis concernant le recourant ayant été négatif, il n'avait pas reçu de demi-annuité en 2009, ce qu'il n'avait alors pas contesté. M. X_____ ne bénéficiait dès lors pas d'un droit à obtenir une augmentation extraordinaire en 2010.

M. X_____ ne pouvait pas se prévaloir d'une violation du principe de la bonne foi, dans la mesure où aucune promesse ou assurance ne lui avait été faite quant au versement d'une demi-annuité en 2010, ni par sa hiérarchie, ni par le conseil administratif. Le courrier du 7 octobre 2009 de la direction des RH et non du conseil administratif était adressé aux « directeurs-trices et chef-fes de service de l'administration municipale » et non pas à M. X_____ personnellement. Le versement de la seconde demi-annuité au personnel faisant l'objet d'un préavis favorable de sa hiérarchie en 2010 ne représentait qu'une possibilité et non une assurance.

16. Le 15 avril 2011, sur requête du juge délégué, la ville a transmis l'extrait de la séance du conseil administratif du 16 septembre 2009, duquel il ressortait notamment que les membres du personnel s'étant vu refuser la première demi-annuité en 2009 pouvaient recevoir la seconde demi-annuité en 2010, pour autant qu'ils aient été inscrits par leur hiérarchie sur la liste des bénéficiaires potentiels susmentionnée.
17. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Depuis le 1^{er} janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre administrative, qui devient autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 131 et 132 LOJ).

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - aLOJ - E 2 05 et art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10, dans leur teneur au 31 décembre 2010).

2. Le pouvoir d'examen de la juridiction de céans se limite à la violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA). La chambre administrative ne peut ainsi pas revoir l'opportunité de la décision litigieuse (art. 61 al. 2 LPA).
3. a. Selon l'art. 46 du statut en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010, applicable en l'espèce, le conseil administratif peut accorder à tout fonctionnaire ayant atteint le plafond de sa catégorie, pour autant qu'il justifie de qualités reconnues dans l'exercice des tâches qui lui sont confiées, des augmentations extraordinaires, dont le montant total ne peut dépasser la valeur de quatre annuités de sa catégorie (al. 1). Le nombre des augmentations extraordinaires ne peut être supérieur à huit, sauf si le fonctionnaire change ultérieurement de catégorie (al. 2).

b. De jurisprudence constante, les droits qu'un fonctionnaire de la ville pourrait déduire de cette disposition ne sauraient être assimilés à des droits acquis. Le mot « peut » consacre la faculté pour l'autorité d'opter entre plusieurs solutions. L'autorité communale doit en effet bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation de son administration, sans toutefois être autorisée à décider selon son bon plaisir. Ces questions relevant très largement de l'opportunité, elles échappent par conséquent au contrôle de la chambre administrative (art. 61 al. 2 LPA ; ATA/630/2007 du 11 décembre 2007 ;

ATA/221/2005 du 19 avril 2005 ; ATA/623/2002 du 29 octobre 2002 et les réf. citées).

c. L'art. 1 du ROAE précise qu'une augmentation extraordinaire n'est accordée qu'en cas de préavis positif du chef de service et du conseiller administratif responsable.

En l'espèce, si la hiérarchie du recourant a effectivement émis un préavis favorable quant à l'octroi de la seconde demi-annuité pour l'année 2010, le conseil administratif a finalement décidé de ne pas accorder d'augmentations extraordinaires en 2010 au personnel n'en ayant pas reçu en 2009, ce qui était le cas de l'intéressé, élément qui n'est contesté par aucune des parties.

4. Le recourant invoque une violation du principe de la bonne foi.

Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aujourd'hui aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 I 161 consid. 4 p. 170 ; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 ; Arrêt du Tribunal fédéral 9C.115/2007 du 22 janvier 2008 consid. 4.2). Par ailleurs, la jurisprudence a tiré du principe de la bonne foi et de l'interdiction du formalisme excessif le devoir qui s'impose à l'administration, dans certaines circonstances, d'informer d'office le justiciable qui commet ou s'apprête à commettre un vice de procédure, à condition que celui-ci soit aisément reconnaissable et qu'il puisse être réparé à temps (ATF 125 I 166 consid. 3a p. 170 ; 124 II 265 consid. 4a p. 269/270 et les arrêts cités ; Arrêt du Tribunal fédéral 1A.246.2000 du 20 novembre 2000 consid. 2b).

Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125 ; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite

modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les réf. citées ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.373/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2 ; G. MULLER/U. HÄFELIN/F.UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2006, 5^{ème} éd., p. 130ss ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, Vol. 2, 2^{ème} éd., p. 546, n. 1165ss ; P. MOOR, Droit administratif, Berne 1994, Vol. 1, 2^{ème} éd., p. 430, n. 5.3.2.1).

En l'espèce, le recourant fonde sa prétention sur une information interne émanant des RH de la ville, datée du 7 octobre 2009, destinée aux « directeurs-trices et chef-fes de service de l'administration municipale ». Ce document ne lui a pas été adressé personnellement. Par ailleurs, si ce courrier fait effectivement suite à une décision prise par le conseil administratif le 16 septembre 2009, l'utilisation de termes tels que « susceptible » et « potentiels » ne donne aucune assurance et, le fait que l'exécutif de la ville est revenu sur sa décision lors de sa séance du 2 décembre 2009, souhaitant appliquer strictement les accords passés avec les représentants du personnel, il n'est dès lors pas possible de retenir l'existence d'une promesse concrète à l'égard d'une personne déterminée. Dans la mesure où la première des cinq conditions cumulatives susmentionnées n'est pas réalisée, la juridiction de céans renoncera à l'examen des suivantes.

5. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émoulement de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant qui succombe. Dans la mesure où la ville dispose d'un service juridique représentant ses intérêts, 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 21 janvier 2011 par Monsieur X_____ contre la décision du 20 décembre 2010 de la Ville de Genève ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émoulement de CHF 500.- ;

dit qu'aucune indemnité de procédure n'est allouée ;

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 articles 113 et suivants 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, 1000 Lausanne 14, 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 Yvan Jeanneret, avocat du recourant ainsi qu'à la Ville de Genève.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Derpich

la présidente siégeant :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :