RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3126/2021-FPUBL **ATA/132/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 8 février 2022

dans la cause

Monsieur A_____
Madame B_____
Madame C_____
Monsieur D_____
Monsieur E_____
Monsieur F_____
Madame G_____
Monsieur H_____
Monsieur I_____
Monsieur J_____
Monsieur K_____
représentés par CAP, protection juridique SA, mandataire

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

1) Monsieur A_____, Madame B_____, Madame C_____, Monsieur D_____, Monsieur E_____, Monsieur F_____, Madame G_____, Monsieur H_____, Monsieur I_____, Monsieur J_____ et Monsieur K_____ (ci-après : M. A_____ et consorts) sont membres du personnel en uniforme du service d'incendie et de secours (ci-après : SIS) de la Ville de Genève (ci-après : la ville).

2) a. Le 9 septembre 2020, le conseil administratif de la ville a décidé que le versement d'indemnités forfaitaires ou mensualisées cessait dès le 31ème jour civil consécutif d'absence, avec renaissance du droit le premier jour du mois qui suivait la reprise d'activité. Cette décision était applicable à compter du 1er octobre 2020.

b. Le 28 octobre 2020, le conseil administratif a décidé de revenir sur sa décision en limitant la perte du droit à l'indemnité de nuisance aux absences pour cause de maladie ou d'accident non professionnels, conformément à l'art. 7 al. 3 du règlement concernant l'indemnisation des nuisances du 23 novembre 1971 (LC 21 152.17). L'entrée en vigueur de la décision a été fixée au 1er janvier 2021.

Par courrier du 26 novembre 2020, le secrétaire général a informé l'ensemble du personnel de la ville de cette suspension.

3) Le 8 mars 2021, par courrier adressée à la conseillère administrative en charge du département de la sécurité et des sports de la ville, Monsieur L_____, président de la commission du personnel du SIS (ci-après : CPSIS), au nom du personnel concerné, a contesté l'intégration à la suspension susmentionnée, de la prime professionnelle du SIS.

La prime professionnelle attribuée au personnel en uniforme du SIS était réglementée par un autre règlement d'application, celui du 27 février 2019 (RASIS - LC 21 152.30) et non par le règlement sur l'indemnisation des nuisances. Or, la responsable des ressources humaines lui avait confirmé la suppression de la prime professionnelle du SIS en cas d'absence pour cause de maladie ou accident non professionnel, le 15 février 2021, à la suite d'un échange de courriers.

Plusieurs personnes se retrouvaient face à une diminution considérable de leur salaire. Certains sapeurs-pompiers avaient recommencé à travailler à 50 % et n'avaient pas eu droit au paiement de la prime professionnelle du mois de février 2021. Cette dernière faisait partie intégrante du salaire assuré de prévoyance, ce qui entraînait une perte de cotisation et une charge de travail supplémentaire à cette institution.

La CPSIS demandait que le personnel en uniforme du SIS fasse l'objet d'une dérogation, avec effet rétroactif au 1er janvier 2021, et qu'une disposition

transitoire soit prévue jusqu'à l'élaboration des règlements pour le nouveau groupement intercommunal, le 1er janvier 2022.

4) Par courriel du 23 mars 2021, la CPSIS a fait des propositions à la ville s'agissant de la prise en compte de la prime professionnelle dans le salaire et déplorant qu'aucune discussion n'ait eu lieu à ce sujet.

5) Le 20 mars 2021, la conseillère administrative a accusé réception des demandes de la CPSIS et confirmé que la décision relative à la suspension du droit aux indemnités était maintenue. La question pourrait à nouveau être tranchée par le comité en charge du futur groupement intercommunal si la CPSIS le sollicitait.

6) Le 16 avril 2021, lors d'une rencontre avec la CPSIS, la conseillère administrative a pris l'engagement de soumettre la demande de dérogation formulée au conseil administratif. Elle a informé les personnes touchées par cette suspension, dont M. A_____ et consorts, que la décision prise serait communiquée à la CPSIS, charge à celle-ci de tenir informé le personnel.

7) Lors de sa séance du 2 juin 2021, le conseil administratif de la ville a décidé de ne pas entrer en matière sur la demande de la CPSIS de déroger à l'application de la suspension.

8) Par envoi du 17 juin 2021, la CPSIS a fait parvenir à la conseillère administrative un avis de droit de Maître Giuseppe DONATIELLO du 2 juin 2021, lequel retenait que la prime professionnelle ne devait pas faire l'objet d'une dérogation mais devait être reconnue comme prime professionnelle rattachée au RASIS, non soumise au règlement concernant l'indemnisation des nuisances, avec effet rétroactif au 1er janvier 2021.

9) Le 19 juillet 2021, la conseillère administrative a répondu à la CPSIS que le conseil administratif avait refusé d'entrer en matière sur la demande de dérogation à l'application à partir du 31ème jour d'absence pour le personnel en uniforme des SIS.

Cela étant, compte tenu du transfert du personnel du SIS au sein du futur groupement intercommunal, la demande serait soumise au comité de ce groupement en temps voulu.

10) Par envoi mis à la poste le 14 septembre 2021, M. A_____ et ses collègues, par l'entremise de la CAP protection juridique, ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre le courrier de la conseillère administrative du 19 juillet 2021, en concluant à la constatation de l'inapplicabilité de l'art. 7 al. 3 du règlement concernant l'indemnisation des nuisances à la prime professionnelle du personnel en uniforme du SIS et à ce qu'il soit constaté que cette prime était due, au pro rata de l'activité

déployée. Ils concluaient également au paiement des primes professionnelles qui n'avaient pas été versées ainsi que de celles dues aux membres du personnel en uniforme engagés à temps partiel, avec un intérêt moratoire de 5 % dès leur exigibilité.

Mme G_____, à la suite d'une incapacité de travail à 100 % de février 2020 à janvier 2021, avait repris son activité à un taux de 30 %. Depuis, elle ne percevait plus sa prime professionnelle, intégralement supprimée.

M. F_____ avait été en incapacité de travail en raison d'un accident du 23 janvier au 26 février 2021. Sa prime professionnelle avait été suspendue pour l'intégralité du mois de février 2021.

M. H_____ avait vu sa prime suspendue depuis le mois de février 2021, à la suite d'un accident non professionnel du 6 août 2020, soit avant la prise de décision du 9 septembre 2020.

M. A_____ avait vu sa prime suspendue pour le mois de février 2021, suite à un accident survenu en 2020. Le 12 avril 2021, il avait demandé le versement de cette prime et le conseil administratif lui avait répondu les 30 mars et 19 juillet 2021 dans les mêmes termes que ceux envoyé à la CPSIS.

M. D_____ avait vu sa prime suspendue pour les mois de février à juin 2021. L'incapacité de travail datait du 17 novembre 2020 et il avait repris à 50 % au mois de mai 2021.

M. I_____ avait vu sa prime suspendue du 10 mai au 31 août 2021, malgré une reprise à 100 % le 18 août 2021 et, à la demande de la ville, il avait repris une activité administrative à 25 % durant sa période d'incapacité.

M. E_____ avait vu sa prime suspendue pour le mois de juillet 2021, à la suite d'une incapacité de travail survenue le 9 juin 2021, malgré une reprise à 100 % dès le 19 juillet 2021.

Mme B_____ avait vu sa prime suspendue pour le mois de juillet 2021, à la suite d'une incapacité de travail du 26 juillet 2021 et malgré une reprise à 100 % le 30 août 2021.

M. J_____ avait vu sa prime suspendue depuis le mois de mars 2021, à la suite d'une incapacité de travail survenue le 10 février 2021 et non terminée.

La décision violait le principe de la légalité : la suspension de la prime querellée ne trouvait aucun fondement dans le droit de la fonction publique genevois.

Le conseil administratif avait fait usage de la prérogative de l'art. 52 du statut du personnel de la Ville de Genève du 29 juin 2010 (SPVG - LC 21 151) en adoptant un règlement spécifique pour le personnel en uniforme du SIS, lequel prévoyait le versement de la prime professionnelle. Même si le RASIS renvoyait au règlement concernant l'indemnisation des nuisances pour le montant de l'indemnité forfaitaire, elle était fondée sur un règlement différent. Elle faisait partie du salaire assuré auprès de la caisse de prévoyance et était soumise aux cotisations sociales et donc due même en cas d'absence pour cause non professionnelle en application de l'art. 57 al. 1 SPVG.

La décision violait leur droit d'être entendu ainsi que le principe de l'interdiction de l'arbitraire. La suppression totale de la prime aux membres du personnel du SIS engagés à temps partiel violait le principe de la légalité. La prime devait être payée au pro rata de leur activité.

11) Par envoi du 15 septembre 2021, M. A_____ et consorts ont complété leur recours.

La prime professionnelle de M. K_____ avait été suspendue pour les mois de mai et juin 2021 et celle de Mme C_____ pour le mois de mai 2021.

Ils rejoignaient les recourants et faisaient leur le recours déposé antérieurement.

12) La ville a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à la disjonction des causes. Si le recours devait être déclaré recevable, elle concluait à son rejet.

La correspondance du 19 juillet 2021 de la conseillère administrative adressée au président de la CPSIS ne constituait pas une décision administrative mais un acte administratif interne non sujet à recours. Seul le conseil administratif était compétent pour prononcer des décisions ; il était chargé de l'application du SPVG et autorisé à adopter et publier les dispositions d'exécution nécessaires. Aucune disposition réglementaire ne prévoyait la délégation de la compétence à la conseillère administrative s'agissant de ses relations professionnelles avec les membres du personnel, ni a fortiori concernant la suspension du versement de la prime professionnelle.

Les causes devaient être disjointes car le fait que la cause soit instruite en une seule procédure posait un certain nombre de problèmes en termes factuels, juridiques et de protection de la sphère privée de chacune des parties recourantes.

En outre, la suspension du versement de la prime était conforme au principe de la légalité et ne violait ni le droit d'être entendu des recourants ni le principe de l'interdiction de l'arbitraire.

13) Dans leur réplique, les recourants ont exposé que le 19 juillet 2021, à la suite d'un long échange avec le conseil administratif, celui-ci avait finalement notifié deux décisions : les décisions des 9 et 28 octobre 2020 n'excluaient pas le SIS de leur champs d'application et après avoir pris connaissance de leurs arguments, le conseil administratif refusait d'entrer en matière sur la demande de dérogation à l'application à partir du 31ème jour d'absence de l'art. 7 al. 3 du règlement concernant l'indemnisation des nuisances. Ce courrier entérinait une décision visant d'une part à constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits et d'autre part à rejeter ou déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations. Même en l'absence d'indication des voies et délais de recours, cette décision pouvait faire l'objet d'un recours.

Le dépôt d'une écriture commune devait être interprété comme une requête implicite de joindre les recours, lesquels reposaient sur un complexe de faits identique et concernaient le prononcé d'une même décision à l'encontre des recourants, de sorte qu'ils pouvaient être traités en commun. La disjonction ne se justifiait donc pas et le refus de joindre serait constitutif de formalisme excessif.

14) Par envoi du 15 décembre 2021, les recourants ont corrigé des erreurs de plume qui avaient créé une incohérence entre les conclusions figurant dans leur réplique et celles prises dans leur recours.

15) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1) La chambre administrative examine d'office la recevabilité d'un recours ou d'une demande portée devant elle (ATA/844/2019 du 30 avril 2019 ; ATA/986/2018 du 25 septembre 2018).

2) La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Le recours y est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57. Sous réserve des exceptions prévues par la loi (art. 132 al. 2 LOJ).

3) Les recourants concluent, en premier lieu, à la constatation de l'inapplicabilité de l'art. 7 al. 3 du règlement concernant l'indemnisation des nuisances à la prime professionnelle du personnel en uniforme du SIS.

a. Selon l'art. 49 al. 1 LPA, l'autorité compétente peut d'office ou sur demande constater par une décision l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondés sur le droit public. Selon l'art. 49 al. 2 LPA, elle donne suite à

une demande en constatation si le requérant rend vraisemblable qu'il a un intérêt juridique personnel et concret, digne de protection à obtenir cette décision.

Ainsi, des conclusions constatatoires sont irrecevables lorsque leur auteur n'a pas d'intérêt pratique à leur admission. Il en va notamment ainsi lorsque des conclusions à caractère condamnatoire peuvent être prises. En vertu du principe de subsidiarité, une décision en constatation ne sera prise qu'en cas d'impossibilité pour la partie concernée d'obtenir une décision formatrice (ATF 141 II 113 consid. 1.7 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_454/2020 du 5 août 2021 ; ATA/961/2019 du 28 mai 2019 consid. 2c ; ATA/543/2016 du 28 juin 2016 consid. 3b).

b. En l'espèce, le litige concerne la suspension du versement d'une prime professionnelle. Des conclusions à caractère condamnatoire sont donc possibles.

En conséquence, le premier chef de conclusions des recourants est irrecevable.

4) Les recourants concluent également au paiement de la prime non versée, avec un intérêt moratoire de 5 % dès la date de son exigibilité.

a. En matière de fonction publique, avant le 1er janvier 2009, la chambre administrative n'était compétente pour connaître des recours contre les décisions concernant le statut et les rapports de service des fonctionnaires et autres membres du personnel de l'État que dans la mesure où une disposition légale, réglementaire ou statutaire le prévoyait. La teneur de l'ancienne action pécuniaire, largement utilisée pour régler le contentieux financier de la fonction publique, a été modifiée. Tout d'abord intitulé « action contractuelle » depuis l'entrée en vigueur le 1er janvier 2009 de la modification législative du 18 septembre 2008, et réservée aux prétentions fondées sur le droit public qui ne pouvaient pas faire l'objet d'une décision et qui découlaient d'un contrat de droit public, elle est devenue, depuis le 1er janvier 2011, l'art. 132 al. 3 LOJ.

Le but du législateur était de simplifier le contentieux administratif de la fonction publique. Depuis le 1er janvier 2009, la voie du recours à la chambre administrative est ouverte en cas de litige entre un agent public et une collectivité publique portant sur des prétentions pécuniaires, dans tous les cas où la détermination relative à celles-ci peut sans difficulté faire l'objet d'une décision ordinaire (MGC 2007-2008/VIII A 6501 p. 6549). La conséquence de cette modification est importante. Le fonctionnaire ne peut plus intenter une action pécuniaire pour des prétentions fondées sur les rapports de service. Il doit formuler ses prétentions auprès de l'autorité qui, selon lui, viole ses droits (art. 4A LPA). L'autorité ouvre alors une procédure qui est régie par la LPA. Après avoir instruit la cause, l'autorité concernée prend une décision sujette à recours. La juridiction administrative n'intervient plus que sur recours contre cette décision.

De son côté, l'action contractuelle de l'art. 132 al. 3 LOJ n'est plus une voie de droit ouverte pour ce type de contentieux, étant désormais réservée à celui des contrats de droit public (ATA/152/2020 du 11 février 2020 consid. 1b et les références citées).

Ainsi, pour que l'action soit recevable, il faut que les conclusions prises par le demandeur ne puissent pas faire l'objet d'une décision (ATA/152/2020 précité consid. 1b ; ATA/407/2013 du 2 juillet 2013 consid. 5).

b. En l'espèce, les prétentions des recourants visent le paiement de la prime suspendue par la ville en raison d'une incapacité de travail survenue à la suite d'une maladie ou d'un accident non professionnel.

Ces conclusions étant de nature pécuniaire, elles peuvent faire l'objet de décisions individuelles. Toutefois, il appert que les recourants n'ont pas fait état d'un éventuel déni de justice formel au sens de l'art. 4 al. 4 LPA et n'ont pas requis de telles décisions.

La nécessité de décisions individuelles se justifie d'autant plus en l'espèce que les situations des recourants diffèrent en ce qui concerne la durée et le taux des incapacités de travail ainsi que le moment de leur survenance, étant rappelé que l'incapacité de travail de certains collaborateurs a commencé avant l'application de la nouvelle interprétation du règlement le 1er janvier 2021.

Dans ces conditions, la chambre administrative ne peut être saisie et la demande des recourants, en tant qu'elle tend au versement de la prime professionnelle suspendue dans leur traitement, et celle-ci ne peut qu'être déclarée irrecevable sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner plus avant les autres questions qui pourraient se poser, concernant notamment la qualification juridique du courrier d'une conseillère administrative de la ville adressé au président de la CPSIS, en lien avec les conditions de recevabilité des art. 57 à 65 LPA.

S'ils s'y estiment fondés, il appartiendra aux recourants de solliciter auprès de l'autorité compétente des décisions individuelles concernant leurs prétentions pécuniaires.

Le recours sera donc déclaré irrecevable.

5) Vu cette issue, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge conjointe des recourants, et il ne leur sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 14 septembre 2021 par Monsieur A_____, Madame B_____, Madame C_____, Monsieur D_____, Monsieur E_____, Monsieur F_____, Madame G_____, Monsieur H_____, Monsieur I_____, Monsieur J_____ et Monsieur K_____ contre le courrier de la conseillère administrative de la ville de Genève du 19 juillet 2021 ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge solidaire de Monsieur A_____, Madame B_____, Madame C_____, Monsieur D_____, Monsieur E_____, Monsieur F_____, Madame G_____, Monsieur H_____, Monsieur I_____, Monsieur J_____ et Monsieur K_____ ;

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 CAP, protection juridique SA, mandataire des recourants, ainsi qu'à la Ville de Genève.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Verniory, Mmes Lauber et McGregor, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	la présidente siégeant :
F. Scheffre	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :