

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3491/2017-FPUBL

ATA/396/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 avril 2019

dans la cause

Mme A_____

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

1) Mme A_____, née le _____ 1977 et domiciliée à B_____, a été le _____ 2007 engagée par la Ville de Genève (ci-après : la ville) en qualité de secrétaire-juriste auprès de l'unité juridique du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie, devenu le département des constructions et de l'aménagement (ci-après : le département).

2) Le 31 décembre 2010 sont entrés en vigueur la modification du 29 juin 2010 du statut du personnel de la ville du 3 juin 1986 (SPVG - LC 21 151) et son règlement d'application du 14 octobre 2009 (REGAP - LC 21 152).

L'art. 62 SPVG prévoyait notamment le versement d'une allocation complémentaire aux allocations familiales cantonales, pour chaque enfant de moins de 18 ans à charge d'un membre du personnel. L'art. 80 REGAP avait fixé cette allocation complémentaire mensuelle à la moitié de l'allocation prévue par la loi sur les allocations familiales du 1^{er} mars 1996 (LAF - J 5 10).

Au moment de l'entrée en vigueur précitée du SPVG et du REGAP, l'allocation familiale cantonale mensuelle était de CHF 200.- par enfant. Une modification de la LAF, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, avait porté celle-ci à CHF 300.- par enfant jusqu'à l'âge de 16 ans.

3) a. Les 10 décembre 2011 (vote confirmé, les 11 et 13 décembre 2011) et 8 décembre 2012, le Conseil municipal de la ville (ci-après : le Conseil municipal) a, à la suite de la modification cantonale précitée, refusé d'augmenter le montant de l'allocation pour enfant de CHF 100.- à CHF 150.-, respectivement lors des votes des budgets de la ville de 2012 et 2013, la ligne budgétaire prévue à cet effet étant fixée à CHF 3'175'800.- en 2012 et à CHF 4'025'600.- en 2013.

b. Le Conseil municipal n'a pas non plus prévu d'augmentation de la ligne budgétaire relative aux allocations pour enfant fixées respectivement à CHF 3'898'100.-, CHF 3'805'800.-, CHF 3'920'000.-, CHF 4'079'300.-, CHF 4'027'500.- et CHF 4'062'900.- lors des votes successifs portant sur les budgets 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019 (cf. le site internet <http://www.ville-geneve.ch/themes/logement-finances-vie-economique/finances-communales/budget/>, consulté le 26 mars 2019).

4) Le _____ 2016, Mme A_____ a donné naissance à son fils.

5) Le 10 octobre 2016, l'intéressée a adressé à la direction des ressources humaines de la ville (ci-après : DRH) un formulaire de demande d'allocations familiales cantonales, pour validation.

- 6) Le 11 octobre 2016, elle a requis de la DRH de porter la « prime pour enfants » de CHF 100.- à CHF 150.- et de lui verser un montant de CHF 150.- correspondant à la différence d'allocation pour enfant non perçue de juillet à septembre 2016.

Le montant versé de CHF 100.- par mois devait s'élever selon le REGAP à CHF 150.- par mois dans la mesure où l'allocation familiale cantonale mensuelle avait été fixée désormais dans la LAF à CHF 300.-.

- 7) Le 7 novembre 2016, Mme A_____ a requis de la ville un congé sans traitement de cinq jours, du 19 au 23 décembre 2016, qui lui a été accordé le 16 novembre 2016 et notifié par courrier de la DRH du 18 novembre 2016.
- 8) Par décision du 8 novembre 2016, l'office cantonal des assurances sociales (ci-après : OCAS) a alloué à Mme A_____ des allocations familiales pour enfant à hauteur de CHF 300.- par mois.
- 9) Le 22 novembre 2016, la DRH a informé Mme A_____ que son traitement et l'allocation pour enfant seraient réduits au prorata de son congé sans traitement.
- 10) En janvier 2017, Mme A_____ a été reçue en entretien par le conseiller administratif en charge du département pour discuter de son courrier précité du 11 octobre 2016.
- 11) Le 8 mars 2017, Mme A_____ a sollicité de la ville le paiement de CHF 388.20, correspondant à la différence non perçue de huit mois d'allocation pour enfant, et la modification du montant de celle-ci pour la porter à CHF 150.- par mois depuis mars 2017 et pour l'avenir.
- 12) Le 12 avril 2017, Mme A_____ a requis du Conseil administratif de la ville (ci-après : le Conseil administratif) le versement de CHF 438.20, correspondant à la différence non perçue d'allocation pour enfant au 31 mars 2017, et l'a, en cas de rejet de sa demande, mis en demeure de lui notifier une décision sujette à recours.
- 13) Le 21 avril 2017, la DRH a informé Mme A_____ que le montant mensuel de CHF 100.- de l'allocation pour enfant demeurerait inchangé, conformément à la volonté du Conseil municipal.

Les votes des budgets 2012 et 2013 empêchaient le Conseil administratif de procéder à une augmentation de l'allocation pour enfant, le Conseil municipal ayant refusé de l'adapter à la hausse de celle octroyée par le canton.

- 14) Le 2 mai 2017, le Conseil administratif a accusé réception du courrier de Mme A_____ du 12 avril 2017 et, en guise de réponse, s'est référé à celui que la DRH lui avait adressé le 21 avril 2017.

15) Le 4 mai 2017, Mme A_____ s'est entretenue avec le directeur général de la ville au sujet de ses divers courriers à la ville et des réponses de la DRH. L'intéressée a confirmé le maintien de sa demande d'augmentation de l'allocation pour enfant à CHF 150.-.

16) Le 5 mai 2017, Mme A_____ a requis du Conseil administratif le paiement de CHF 488.20 correspondant à la différence d'allocation pour enfant non perçue au 30 avril 2017 et de lui notifier avant le 9 juin 2017 une décision motivée accompagnée de pièces justificatives.

Son courrier précité constituait un recours hiérarchique. Le courrier de la DRH du 21 avril 2017 n'était pas une décision sujette à recours, seul le Conseil administratif étant compétent pour prendre de telles décisions.

17) Le 21 juin 2017, le Conseil administratif a confirmé à l'intéressée son intention de refuser la demande d'augmentation de l'allocation complémentaire pour enfant à CHF 150.-, à compter de la naissance de son fils et pour l'avenir, et lui a fixé un délai pour formuler ses observations écrites ou solliciter une audition par une délégation du Conseil administratif.

En raison des décisions du Conseil municipal lors des votes des budgets 2012 et 2013 sur lesquelles celui-ci n'était pas revenu, l'allocation pour enfant était de CHF 100.- au lieu de CHF 150.-.

18) Le 30 juin 2017, Mme A_____ a persisté dans sa demande en paiement de CHF 588.20 correspondant à la différence d'allocation pour enfant non perçue au 30 juin 2017, a renoncé à son audition par une délégation du Conseil administratif et a invité celui-ci à modifier sa position ou à lui notifier une décision sujette à recours.

Elle n'avait pas reçu les pièces justificatives requises. Selon le principe du parallélisme des formes, le vote du budget ne pouvait pas valoir modification valable d'un règlement municipal. Une lettre d'information adressée aux membres du personnel par la DRH en début de chaque année ne constituait pas une décision modifiant valablement le SPVG et le REGAP. En 2016, le Conseil municipal ne s'était pas prononcé sur la question de l'augmentation de l'allocation, le Conseil administratif n'ayant pas porté au budget une augmentation des montants à verser.

19) Par décision du 26 juillet 2017, déclarée exécutoire nonobstant recours, le Conseil administratif a rejeté la demande de Mme A_____ et a confirmé le versement d'une allocation complémentaire pour enfant de CHF 100.- par mois.

Selon la disposition idoine du REGAP, le montant de l'allocation complémentaire pour enfant devait certes s'élever à la moitié de l'allocation familiale cantonale mensuelle. Toutefois, le Conseil municipal avait clairement exprimé à plusieurs reprises sa volonté de maintenir un montant de CHF 100.- par

mois et de ne pas l'augmenter à CHF 150.- par mois. Par ailleurs, la DRH informait par écrit, au début de chaque année, tous les membres du personnel du montant de l'allocation complémentaire plafonné à CHF 100.-.

- 20) Par acte déposé le 28 août 2017, Mme A_____ a recouru contre la décision précitée auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), en concluant à son annulation et à ce qu'il soit ordonné à la ville de lui verser dès le 1^{er} juillet 2016 le montant de CHF 150.- par mois et par enfant au titre d'allocation pour enfant. Elle a aussi conclu à ce que la ville soit condamnée à lui verser un montant rétroactif de CHF 688.20 pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 31 août 2017 portant un intérêt de 5 % et à une indemnité équitable de procédure.

Depuis le mois de juin 2016, elle percevait de l'OCAS un montant mensuel d'allocations familiales cantonales de CHF 300.-. L'allocation pour enfant versée par la ville devait correspondre à CHF 150.- par mois. La décision contestée violait le principe de la hiérarchie des normes et celui du parallélisme des formes. Le maintien de l'allocation pour enfant à CHF 100.- devait passer par une modification du SPVG et du REGAP selon la procédure prévue à cet effet, notamment une consultation des partenaires sociaux. Les dispositions du SPVG et du REGAP restaient ainsi applicables. Le vote du budget de 2012 à 2017 n'était pas un acte de rang supérieur ou égal aux dispositions du SPVG et du REGAP. Au demeurant, les collaborateurs de la ville avaient pu bénéficier d'une allocation pour enfant au moment de l'entrée en vigueur du SPVG et du REGAP, même si le budget 2011 n'avait pas prévu de ligne budgétaire à ce sujet. La lettre d'information adressée chaque mois par la DRH aux collaborateurs ne pouvait pas constituer une décision ou une pratique administrative modifiant valablement les dispositions idoines du SPVG et du REGAP.

- 21) Le 29 septembre 2017, la ville a conclu au rejet du recours.

Le Conseil municipal avait la compétence de plafonner l'allocation pour enfant et l'avait valablement fait dans le respect du principe de la hiérarchie des normes et du parallélisme des formes. Lors du vote du budget 2012, il avait plafonné le montant de l'allocation pour enfant à CHF 100.-, restituant ainsi la volonté entourant l'adoption de la disposition idoine du REGAP qui visait à compléter l'allocation familiale cantonale mensuelle à concurrence de CHF 100.- dans la mesure où celle-ci s'élevait au moment de l'adoption du SPVG et du REGAP à CHF 200.-. La coupe budgétaire avait été votée à une large majorité. Aucun référendum n'avait été lancé contre cette délibération. Le Conseil municipal avait fait usage de sa compétence générale d'adopter et de modifier des règlements. Le Conseil d'État, autorité de surveillance, avait approuvé le budget avec ses amendements, notamment la coupe budgétaire en cause. En 2013, le Conseil municipal avait réitéré sa volonté de limiter le montant de l'allocation pour enfant à CHF 100.- par mois dans le cadre du vote du budget 2013. Pour les

années suivantes, le Conseil administratif avait de lui-même appliqué la disposition idoine du REGAP selon les directives du Conseil municipal et avait budgété l'allocation mensuelle pour enfant à CHF 100.-. L'absence de modification formelle du REGAP ne pouvait pas rendre caduque la décision du Conseil municipal et celles subséquentes prises par le Conseil administratif dans le respect des délibérations de celui-là. Les partenaires sociaux étaient en outre informés du vote du Conseil municipal eu égard à la publicité entourant les débats de celui-ci. Par ailleurs, au début de chaque année, les collaborateurs de la ville étaient informés sur le maintien de l'allocation pour enfant à CHF 100.-.

Le principe de l'interdiction de l'arbitraire n'avait pas été violé. L'autorité municipale jouissait d'une large autonomie organisationnelle dans ses rapports avec ses agents notamment sur le plan salarial. Elle était autorisée à modifier le montant de l'allocation pour enfant. Le Conseil administratif pouvait exécuter les délibérations du Conseil municipal en plafonnant le montant de l'allocation pour enfant à CHF 100.- par mois. De plus, en l'absence de moyens financiers au budget, le Conseil municipal n'était ni autorisé ni en mesure d'allouer CHF 150.- par mois d'allocation pour enfant. Le principe de la bonne foi n'avait pas été violé non plus, faute d'assurance donnée à l'intéressée quant au versement mensuel de CHF 150.- à titre d'allocation pour enfant, ni de disposition du SPVG et du REGAP soustrayant le montant de celle-ci à toute modification. Le droit d'être entendue de l'intéressée n'avait pas été violé non plus.

L'augmentation de l'allocation pour enfant à CHF 150.- par mois aurait un impact non négligeable sur la situation financière de la ville et passerait outre la volonté clairement exprimée sur cette question par le Conseil municipal.

- 22) Le 13 novembre 2017, Mme A_____ a persisté dans les termes et les conclusions de son recours.

Lors des débats portant sur la modification du SPVG, le Conseil municipal avait fait référence à une proportion et non à un montant forfaitaire précis. En se référant à une base légale dont elle ne maîtrisait pas la modification, en l'occurrence la LAF, la ville s'était engagée à prendre en compte les fluctuations possibles. L'acte permettant l'adoption du budget était uniquement un récapitulatif des dépenses et des recettes présumées. Il avait une portée interne et ne créait pas des droits et des obligations. Il n'avait pas la portée d'une délibération adoptant le SPVG ni celle du REGAP, qui avaient pour vocation de créer des droits et des obligations pour la ville et les membres du personnel. Les dispositions permettant de modifier le SPVG et le REGAP n'avaient pas été respectées. Lors des débats sur les budgets 2012 et 2013, la nécessité de modifier le REGAP avait été discutée. Par ailleurs, le caractère exécutoire des délibérations budgétaires était aléatoire, la ville ayant dans plusieurs cas dépassé le budget prévu. L'autonomie de la ville ne la dispensait pas de respecter le principe de la légalité et celui du parallélisme des formes. L'absence de moyens financiers

n'était pas non plus crédible, la ville ayant versé en 2011 des allocations qui n'étaient pas prévues dans le budget 2011.

Elle n'avait pas soulevé de griefs portant sur la violation du principe de la bonne foi ni sur celle des autres droits ou principes constitutionnels, notamment le droit d'être entendu.

Pour le surplus, elle a repris ses arguments antérieurs.

- 23) Le 24 novembre 2017, la chambre administrative a transmis à la ville la réplique de Mme A_____ et a informé les parties que la cause était gardée à juger.
- 24) Le 16 janvier 2019, le Conseil municipal a modifié l'art. 62 SPVG en introduisant notamment un montant forfaitaire mensuel de CHF 100.- d'allocation pour enfant. Le Conseil administratif a modifié l'art. 80 REGAP en conséquence (<https://www.ville-geneve.ch/conseil-municipal/objets-interventions/detail-objet/objet-cm/1312-176e/>, consulté le 26 mars 2019).

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le litige porte sur la conformité au droit de la décision de la ville de refuser à la recourante une augmentation de CHF 100.- à CHF 150.- du montant mensuel de l'allocation complémentaire pour son enfant.
- 3) La recourante soutient que la décision contestée viole les principes de la hiérarchie des normes et du parallélisme des formes.
 - a. Aux termes de l'art. 62 SPVG dans sa teneur en vigueur au moment des faits, en sus des allocations visées à l'art. 61, la ville verse une allocation complémentaire pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans qui est à charge d'un ou d'une membre du personnel. Pour les enfants suivant une formation, l'allocation est versée jusqu'à la fin de leur formation, mais au plus jusqu'à la fin du mois au cours duquel ils atteignent l'âge de 25 ans. À teneur de l'art. 80 al. 1 REGAP applicable au moment des faits, la ville verse aux membres du personnel pour chaque enfant à leur charge répondant aux conditions d'âge une allocation mensuelle d'un montant égal à la moitié de l'allocation prévue par la loi sur les allocations familiales cantonales.

b. En cas de conflit de normes, il convient de déterminer laquelle doit s'appliquer. Ce conflit se résout en vertu des règles classiques exprimées dans les adages *lex superior derogat inferiori* (la norme supérieure prime la norme inférieure), *lex specialis derogat generali* (la norme spéciale prime la norme générale), et *lex posterior derogat anteriori* (la norme postérieure prime la norme antérieure). La première règle se réfère au principe de la hiérarchie des normes, ayant pour corollaire celui du parallélisme des formes ; elle prévaut sur les deux autres. En effet, en présence de règles de droit contradictoires de rangs différents, le juge est tenu de se conformer à la règle supérieure et, partant, de faire abstraction de la règle inférieure, ce qui signifie notamment que les dispositions d'une loi formelle ont toujours préséance par rapport aux dispositions réglementaires qui leur sont contraires (ATF 137 V 410 consid. 4.2.1 ; 129 V 335 consid. 3.3 ; 128 II 112 consid. 8a ; Milena PIREK, L'application du droit public dans le temps : la question du changement de loi, thèse, 2018, n. 641 ss ; Bernd RÜTHERS/Christian FISCHER/Axel BIRK, *Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre*, 7^{ème} éd., 2013, n. 773). Il n'existe en revanche pas de hiérarchie stricte entre la deuxième et la troisième de ces « règles classiques » (ATF 134 II 329 consid. 5.2 ; Bernd RÜTHERS/Christian FISCHER/Axel BIRK, *op. cit.*, n. 771 ; Peter FORSTMOSER/Hans-Ueli VOGT, *Einführung in das Recht*, 5^{ème} éd., 2012, n. 279 ; Hansjörg SEILER, *Einführung in das Recht*, 3^{ème} éd., 2009, n. 17).

L'auteur d'une norme peut modifier cette dernière, mais il lui faut à cette fin respecter les formes et les procédures ayant présidé à son adoption, en vertu de la règle du parallélisme des formes. Le principe de la primauté de la loi implique que comme toute autre autorité, l'auteur d'une norme doit l'appliquer lui aussi, telle qu'il l'a émise (Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2^{ème} éd., 2018, n. 467 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. 1, 2012, p. 632 s. ; René A. RHINOW/Beat KRÄHENMANN, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, *Ergänzungsband*, 1990, n. 59 p. 185 ss ; André GRISEL, *Droit administratif suisse*, 1970, p. 162 s.). Selon la jurisprudence, en vertu du principe de la légalité, toute autorité est liée par ses actes aussi longtemps qu'elle ne les a pas abrogés ou modifiés, les justiciables devant en effet être assurés qu'elle applique à tous la même norme, et qu'il ne puisse y être dérogé que dans les cas que la norme prévoit elle-même ; s'il était loisible à l'autorité de revenir sur ses actes par n'importe quelle voie, le principe de la légalité risquerait d'être éludé. Aussi, conformément à la règle du parallélisme des formes, l'autorité révisé valablement ses actes selon la forme dans laquelle ils ont été adoptés (ATF 108 Ia 178 consid. 3d ; 98 Ia 105 consid. 2d ; 94 I 29 consid. 3a). Dans des circonstances spéciales, le principe du parallélisme des formes peut être atténué voire enfreint, provisoirement, en particulier en cas d'urgence justifiant une mise en application immédiate d'une loi (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 315 s.).

Exiger la forme de la loi pour modifier une norme de rang légal ou y déroger renvoie, dans l'esprit du principe de la légalité auquel se rattache la règle du parallélisme des formes, à l'adoption d'une norme, plutôt que seulement d'une loi formelle. Le parallélisme requis pour modifier une norme ou y déroger doit en principe s'étendre à cette nature normative (ATF 101 Ia 73 consid. 3a ; Bernhard EHRENZELLER/Benjamin SCHINDLER/Rainer J. SCHWEIZER/Klaus A. VALLENDER [éd.], *Die Schweizerische Bundesverfassung*. St. Galler Kommentar, 3^{ème} éd., 2014, n. 32 ad art. 5 Cst.). L'auteur d'une norme a l'obligation d'appliquer cette dernière même s'il l'estime insatisfaisante, sauf à la modifier préalablement (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 632).

c. Selon l'art. 29 al. 2 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), les fonctions délibératives du Conseil municipal s'exercent par l'adoption de délibérations soumises à référendum [...]. D'après l'art. 30 al. 1 LAC, le Conseil municipal délibère notamment sur le budget de fonctionnement annuel de la commune (let. a) et le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires (let. w). L'alinéa 2 de cette disposition-ci prévoit que le Conseil municipal peut également adopter, sous forme de délibération, des règlements ou des arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes. À teneur de l'art. 104 al. 6 LAC, en principe, toute dépense doit être préalablement autorisée par une délibération en application de l'art. 30 LAC. Le Conseil d'État définit les exceptions. La délibération approuvant le budget vaut comme base légale pour les charges de fonctionnement qu'il prévoit. Aux termes de l'art. 106 LAC, le budget et les comptes sont régis notamment par le principe de l'annualité, qui veut que l'exercice comptable coïncide avec l'année civile (let. b) ; celui de la spécialité quantitative qui postule que tout crédit budgétaire ne peut être dépassé sans une autorisation préalable de l'organe compétent (let. h), et celui de la continuité selon lequel, dans la présentation des comptes, il y a lieu de partir du principe de la continuité des activités de la commune (let. l).

Selon l'art. 48 LAC, le Conseil administratif est notamment chargé, dans les limites de la constitution et des lois, d'exécuter les délibérations du Conseil municipal (let. g), d'édicter les règlements municipaux dans les domaines où le Conseil municipal n'a pas fait usage de la prérogative que lui accorde l'art. 30 al. 2 LAC, à l'exclusion des domaines où les lois donnent cette compétence au Conseil municipal (let. v) et d'édicter les dispositions d'application des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal (let. w).

d. Le principe d'attribution d'une allocation par enfant complémentaire à l'allocation familiale cantonale a été adopté par le Conseil municipal lors de la modification du SPVG intervenue en 2010. Il ressort des débats du Conseil municipal que le montant de cette nouvelle prestation devait être fixé par

règlement par le Conseil administratif conformément à l'art. 4 al. 2 SPVG. Néanmoins, pour les conseillers municipaux, le coût de l'allocation complémentaire était déjà connu. Le montant mensuel fixé à verser par enfant pour tous les employés était de CHF 100.- (Mémorial des séances du Conseil municipal de la Ville de Genève, 167^{ème} année, n° 19 p. 2229, p. 2351 et 2361). Lors de la séance du 29 juin 2010, l'allocation précitée a été qualifiée à la fois de mesure sociale intéressante et de concession quantifiable (Mémorial des séances du Conseil municipal de la Ville de Genève, 168^{ème} année, n° 7 p. 469, p. 508 et 551). L'art. 62 SPVG, entré en vigueur le 31 décembre 2010, a prévu le principe de l'attribution de l'allocation par enfant, alors que l'art. 80 REGAP, entré également en vigueur le 31 décembre 2010, l'a fixé « à la moitié » de l'allocation prévue par la LAF, soit à un montant de CHF 100.-, l'allocation familiale cantonale mensuelle étant alors de CHF 200.-.

e. L'attribution de l'allocation complémentaire mensuelle par enfant a été à nouveau discutée lors des débats du Conseil municipal portant respectivement sur les budgets 2012, 2013 et 2014. Selon certains conseillers municipaux, à la suite de la modification du montant de l'allocation cantonale mensuelle qui passait, dès le 1^{er} janvier 2012, de CHF 200.- à CHF 300.- par enfant, le montant de l'allocation complémentaire par enfant devait être adapté. Néanmoins, la majorité du Conseil municipal a refusé d'augmenter le montant de CHF 100.- à CHF 150.- et certains conseillers municipaux ont demandé au Conseil administratif de modifier le REGAP en tenant compte de ces décisions. Lors d'une séance du 9 septembre 2013 consacrée au budget 2013, certains conseillers municipaux ont rappelé que leur Conseil avait demandé depuis trois ans la modification de l'art. 80 REGAP, celui-ci étant inadéquat dans la mesure où les allocations familiales cantonales avaient été réadaptées à la hausse. Pour eux, il s'agissait du respect de la démocratie en matière d'allocations familiales, le Conseil administratif proposant en effet, chaque année, à nouveau une augmentation qu'il fallait pourtant ôter du budget municipal (Mémorial des séances ordinaires du Conseil municipal de la Ville de Genève, 171^{ème} année, n° 10 p. 973, p. 975 et 976).

Le 25 juillet 2018, le Conseil administratif a fait au Conseil municipal une proposition en vue de modifier l'art. 62 SPVG (ci-après : PR-1312) qui demandait que le contenu de l'art. 80 REGAP soit intégré dans cette disposition-là. Le nouvel art. 62 phr. 1 SPVG proposé avait la teneur suivante : « En sus des allocations visées à l'art. 61, la ville verse une allocation complémentaire, pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans qui est à charge d'un ou d'une membre du personnel, d'un montant égal à la moitié de l'allocation prévue par la loi sur les allocations familiales cantonales », l'art. 80 REGAP modifié ayant de son côté la teneur suivante : « Les membres du personnel ayant des enfants en commun ne reçoivent qu'une seule allocation mensuelle par enfant ».

Selon l'exposé des motifs du Conseil administratif, en raison d'un problème de hiérarchie des normes, le paiement des allocations au montant prévu par le REGAP souffrait d'un défaut en regard du principe de la légalité. L'art. 80 REGAP constituait une norme primaire en tant qu'il fixait le montant de l'allocation. Il ne s'agissait pas que d'une norme secondaire, dans la mesure où elle ne se limitait pas à préciser les modalités de mise en œuvre du droit aux allocations. Or, pour qu'une règle primaire puisse être adoptée par le pouvoir exécutif dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, la loi formelle devait contenir une clause de délégation. Une telle clause n'était valable que si elle énonçait clairement la matière déléguée, précisait le sens de la réglementation à définir et en traçait les limites générales. Le SPVG ne contenait pas de clause de délégation en faveur du Conseil administratif pour la fixation du montant de l'allocation pour enfant (Procès-verbal des séances ordinaires du Conseil municipal de la Ville de Genève des 11 et 12 septembre 2018, p. 1633).

Toujours selon l'exposé des motifs du Conseil administratif, le législateur cantonal avait, à l'art. 30 al. 1 let. w LAC, attribué au Conseil municipal la compétence d'arrêter le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires. Dès lors que la LAC attribuait ainsi la matière au Conseil municipal, le Conseil administratif ne pouvait édicter que de pures dispositions d'application (art. 48 let. w LAC) ; il ne disposait d'aucune compétence normative supplétive à celle du Conseil municipal puisque le domaine était réservé à ce dernier (art. 48 let. v *in fine* LAC). Le Conseil administratif ne pouvait adopter que des règles secondaires et non primaires. La fixation du montant des allocations pour enfant dans le REGAP était incompatible avec ce principe, d'autant plus que le renvoi de l'art. 80 REGAP à la LAF aboutissait à ce que la ville perdait la maîtrise du montant des allocations à verser. Tel que libellé à l'art. 80 REGAP, le renvoi était « dynamique ». Il tenait compte des évolutions du droit cantonal, ainsi que cela avait été constaté dans les débats budgétaires des années précédentes. Un tel renvoi dynamique, qui aboutissait à attribuer indirectement au canton la compétence de déterminer le montant des allocations pour enfant prévues pour le personnel communal, constituait une forme d'auto-restriction de l'autonomie communale. Le fait que l'art. 80 REGAP induisait une telle renonciation à l'autonomie communale renforçait son caractère de norme primaire. Partant, il s'avérait que le Conseil administratif, non-compétent pour adopter des règles primaires en matière d'allocations pour enfant, avait excédé ses prérogatives en adoptant l'art. 80 REGAP. Cette disposition était juridiquement invalide (Procès-verbal des séances ordinaires du Conseil municipal de la Ville de Genève des 11 et 12 septembre 2018, p. 1634 et 1635).

Dans son rapport du 3 décembre 2018, la commission des finances, chargée d'examiner la proposition précitée du Conseil administratif qui lui avait été renvoyée par le Conseil municipal le 11 septembre 2018, a relevé que, dès 2010,

l'art. 62 SPVG avait posé le principe du versement d'une allocation familiale, en complémentarité du droit cantonal, pour chaque enfant de moins de 18 ans. L'art. 80 REGAP avait défini le montant de cette allocation en le fixant à la moitié du montant prévu par la LAF. À cette époque, l'allocation familiale cantonale mensuelle était de CHF 200.-. L'allocation complémentaire par enfant versée par la ville dès cette date s'élevait à CHF 100.-. Auditionnés par la commission des finances lors de sa séance du 30 octobre 2018, les partenaires sociaux avaient émis le souhait que le protocole négocié en 2010 fixant le montant mensuel de l'allocation par enfant à la moitié de l'allocation familiale cantonale soit appliqué par le Conseil municipal. Cependant, lors de ces débats de la commission, un amendement à la PR-1312 proposant de retenir le versement d'un montant mensuel de CHF 100.- d'allocation complémentaire pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans qui était à charge d'un ou d'une membre du personnel, et de CHF 150.- à partir du 3^{ème} enfant a été accepté par 12 oui contre 3 non. En incorporant dans le SPVG la règle définissant le montant de l'allocation complémentaire par enfant, une situation conforme au principe de la légalité était rétablie. La norme primaire qui faisait défaut était ainsi créée et permettait de verser les allocations aux membres du personnel concerné sur la base d'un fondement valable (Procès-verbal des séances ordinaires du Conseil municipal de la Ville de Genève des 15 et 16 janvier 2019, p. 1783).

Lors de sa séance du 16 janvier 2019, le Conseil municipal a accepté la proposition PR-1312 telle qu'amendée par 58 oui contre 13 non (Procès-verbal des séances ordinaires du Conseil municipal de la Ville de Genève des 15 et 16 janvier 2019, p. 1901).

f. En l'occurrence, selon la recourante, les délibérations du Conseil municipal portant sur les budgets de 2012 et 2013 qui ont fixé le montant de l'allocation par enfant à CHF 100.- entrent en conflit avec l'art. 80 REGAP qui prévoit un montant équivalent à la moitié de l'allocation familiale cantonale.

Les délibérations budgétaires en cause du Conseil municipal ont été adoptées conformément aux dispositions de la LAC définissant les compétences délibératives de celui-ci sur le budget. Conformément à l'art. 104 al. 6 LAC, elles valent base légale pour les charges de fonctionnement que le budget voté prévoit dont celle de l'allocation pour enfant.-Elles sont de rang supérieur au REGAP qui n'est qu'un règlement d'application. Dans ce sens, elles ne contreviennent pas au principe du parallélisme des formes, duquel il se déduit l'exigence que la modification d'un acte est soumise à la même procédure que son adoption (ATF 112 Ia 136 consid. 3c), sous réserve d'une délégation législative contenue dans un acte soumis à référendum (ATF 98 Ia 105 consid. 2d), étant précisé que l'art. 4 SPVG qui dispose que le Conseil administratif est chargé de l'application du présent statut (al. 1) et qu'il adopte et publie les dispositions d'exécution nécessaires (al. 2) n'autorise pas celui-ci à fixer le montant mensuel de

l'allocation complémentaire par enfant. La LAC, qui donne compétence au Conseil municipal d'adopter le statut du personnel, ne l'y autorise pas non plus. Une question se pose toutefois de savoir si la règle du parallélisme des formes doit être considérée comme respectée du seul fait que, d'un point de vue strictement formel, les délibérations sur lesquelles se base la décision attaquée ont été prises sous la forme d'une « délibération », ou si d'autres critères doivent être pris en compte pour juger de son respect, notamment le fait que, d'une part, selon la recourante, les budgets adoptés par le Conseil municipal sont uniquement des récapitulatifs des dépenses et des recettes présumées et, d'autre part, le principe de l'annualité qui veut que l'exercice comptable coïncide avec une année civile déterminée (art. 106 let. b LAC). Il appert que, selon la LAC, les délibérations sur le budget constituent des bases légales suffisantes et de rang supérieur au REGAP pour déroger valablement à l'art. 80 REGAP. Certes, comme le soutient la recourante, le budget adopté vaut pour l'année civile concernée. Toutefois, en l'espèce, le Conseil municipal a réaffirmé, chaque année, depuis 2012, sa volonté de refuser l'augmentation de la ligne budgétaire dédiée à la prise en charge de la hausse induite de l'allocation complémentaire pour enfant. En revanche, il a invité le Conseil administratif à modifier le REGAP en conséquence. Les délibérations budgétaires concernées ne s'écartent dès lors pas des exigences se déduisant du principe du parallélisme des formes et de la hiérarchie des normes.

Ainsi, les délibérations budgétaires fixant le montant de l'allocation par enfant à CHF 100.- respectent le principe du parallélisme des formes et celui de la légalité. En présence de règles de droit contradictoires de rangs différents, il convient de se conformer à la règle supérieure et, partant, de faire abstraction de la règle inférieure. Les dispositions des délibérations budgétaires ont ainsi préséance par rapport à celles réglementaires du REGAP qui leur sont contraires. De plus, en vertu du principe de la continuité des activités de la commune dans le domaine de l'allocation complémentaire par enfant (art. 106 let. l LAC), il convient de retenir que la volonté du Conseil municipal n'a pas changé au sujet du montant mensuel de CHF 100.- depuis 2012 et que ses délibérations budgétaires de 2012 et 2013 ont dérogé à l'art. 80 REGAP. Tenant compte de celle-ci, le Conseil administratif n'a demandé aucune augmentation de la ligne budgétaire consacrée à l'allocation complémentaire pour enfant lors des délibérations portant sur les budgets 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019.

Ainsi l'argument de la recourante sur l'exigence d'une modification formelle du REGAP pour plafonner valablement le montant mensuel de l'allocation par enfant à CHF 100.- n'est pas pertinent, étant par ailleurs souligné que le Conseil municipal a, depuis 2012, invité le Conseil administratif à modifier celui-ci conformément aux délibérations budgétaires susrappelées. La décision attaquée est dès lors conforme au droit.

Au demeurant, pour formaliser sa volonté de maintenir le montant mensuel de l'allocation par enfant à CHF 100.-, le Conseil municipal a, le 16 janvier 2019, procédé, sur proposition du Conseil administratif, à la modification de l'art. 62 SPVG en y introduisant ce montant-ci. L'art. 80 REGAP a été également modifié en conséquence.

Le grief de la recourante doit ainsi être écarté.

- 4) Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.
- 5) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 août 2017 par Mme A_____ contre la décision de la Ville de Genève du 26 juillet 2017 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Mme 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 Mme A_____, ainsi qu'à la Ville de Genève.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin, Pagan et Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

I. Semuhire

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :