

BGE 143 I 65

Bundesgericht (BGE), 2017-02-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_143_I_65

FR: ATF 143 I 65

IT: DTF 143 I 65

Regeste

Regeste Art. 8 Abs. 1, Art. 9 und Art. 26 BV; aArt. 23A des Gesetzes des Kantons Genf vom 21. Dezember 1973 über Gehälter und verschiedene Leistungen des Staatspersonals, der Judikative und der Spitalangestellten. Die befristete Beibehaltung einer Entschädigung von 8,3 % des Jahresgehaltes ("14. Monatslohn") zu Gunsten nur der Ärzte öffentlicher Genfer Spitäler (eingestuft ab Klasse 27 und mit hierarchischen Verantwortlichkeiten ausgestattet), welche aArt. 23A des Gesetzes den oberen Besoldungskategorien des Kantons Genf zugestand, verletzt den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht (E. 5). aArt. 23A des Gesetzes hat keine wohlerworbenen Rechte zu Gunsten der diese Entschädigung erhaltenden Besoldungsgruppen geschaffen (E. 6).

Regeste Art. 8 al. 1, art. 9 et art. 26 Cst.; ancien art. 23A de la loi du canton de Genève du 21 décembre 1973 concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait). Le maintien temporaire en faveur des seuls médecins des hôpitaux publics genevois (colloqués à partir de la classe 27 et exerçant des responsabilités hiérarchiques) de l'indemnité de 8,3 % du salaire annuel ("14 e salaire") accordée par l'ancien art. 23A LTrait aux cadres supérieurs du canton de Genève ne viole pas le principe de l'égalité de traitement (consid. 5). L'ancien art. 23A LTrait n'a pas créé de droits acquis en faveur des cadres bénéficiaires de l'indemnité (consid. 6).

Regesto Art. 8 cpv. 1, art. 9 e art. 26 Cost.; vecchio art. 23A della legge del Canton Ginevra del 21 dicembre 1973 concernente gli stipendi e le diverse prestazioni versate ai membri del personale dello Stato, del potere giudiziario e degli stabilimenti ospedalieri. Il mantenimento temporaneo in favore dei soli medici degli ospedali pubblici ginevrini (dalla classe 27 in poi e con responsabilità gerarchiche) dell'indennità dell'8,3 % del salario annuale ("14 a mensilità") concessa dal vecchio art. 23A della legge ai quadri superiori del Canton Ginevra non viola il principio della parità di trattamento (consid. 5). Il vecchio art. 23A della legge non ha creato diritti acquisiti in favore dei quadri beneficiari dell'indennità (consid. 6).

Erwägungen

E. 5.1

Invoquant les art. 8 et 9 Cst. , le recourant soutient que la distinction entre les médecins de l'hôpital C. exerçant des responsabilités hiérarchiques et qui continuent (dès la classe de traitement 27) à bénéficier de l'indemnité et les autres cadres précédemment concernés par l'art. 23A LTrait ne repose sur aucun motif objectif. Selon lui, cette distinction viole le principe de l'égalité de rémunération et procède de critères de différenciation arbitraires.

E. 5.2

De la garantie générale de l'égalité de traitement de l' art. 8 al. 1 Cst. découle l'obligation de l'employeur public de rémunérer un même travail avec un même salaire. Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire, les autorités disposent d'une grande marge d'appréciation, particulièrement en ce qui concerne les questions d'organisation et de rémunération. La juridiction saisie doit observer une retenue particulière lorsqu'il s'agit non seulement de comparer deux catégories BGE 143 I 65 S. 68 d'ayants droit mais de juger tout un système de rémunération (ATF 129 I 161 consid. 3.2 p. 165); elle risque en effet de créer de nouvelles inégalités (ATF 123 I 1 consid. 6b p. 8). La question de savoir si des activités doivent être considérées comme identiques dépend d'appréciations qui peuvent se révéler différentes. Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire et du principe de l'égalité de traitement, les autorités sont habilitées à choisir, parmi les multiples éléments pouvant entrer en considération, les critères qui doivent être considérés comme déterminants pour la rémunération des fonctionnaires. Le droit constitutionnel n'exige pas que la rémunération soit fixée uniquement selon la qualité du travail fourni, voire selon des exigences effectivement posées. Les inégalités de traitement doivent cependant être raisonnablement motivées, et donc apparaître objectivement défendables. Ainsi le Tribunal fédéral a-t-il reconnu que l' art. 8 Cst. n'était pas violé lorsque les différences de rémunération reposaient sur des motifs objectifs tels que l'âge, l'ancienneté, l'expérience, les charges familiales, les qualifications, le genre et la durée de la formation requise pour le poste, le temps de travail, les horaires, le cahier des charges, l'étendue des responsabilités ou les prestations (ATF 141 II 411 consid. 6.1.1 p. 418; ATF 139 I 161 consid. 5.3.1 p. 166; ATF 138 I 321 consid. 3.3 p. 324; VINCENT MARTENET, L'égalité de rémunération dans la fonction publique, PJA 1997 p. 828 s.). D'autres circonstances, qui n'ont pas trait à la personne ou à l'activité de l'employé, peuvent également justifier, à tout le moins temporairement, des différences de salaire, comme une situation conjoncturelle rendant plus difficile le recrutement du personnel (arrêt 2P.10/2003 du 7 juillet 2003 consid. 3.3) ou des contraintes budgétaires de la collectivité publique (arrêts 2P.70/2004 du 17 janvier 2005 consid. 2 et 3; cf. aussi arrêt 8C_969/2012 du 2 avril 2013 consid. 2.2 et MARTENET, op. cit., p. 836 ss).

E. 5.3.1

Comme le rappelle l'arrêt attaqué, le législateur cantonal, lorsqu'il a adopté l'ancien art. 23A LTrait, avait pour objectif principal de favoriser la motivation des hauts fonctionnaires de l'administration, qui n'était pas jugée suffisante, faute d'une rémunération adéquate, alors même qu'ils apportaient des compétences dont l'Etat avait besoin (Mémorial du Grand Conseil genevois, Séance du jeudi 13 novembre 2008 à 20h30, 56 e législature - 4 e année - 1 re session -2 e séance, BGE 143 I 65 S. 69 disponible sur www.ge.ch/grandconseil/memorial/seances/560401/2 / [consulté le 27 janvier 2017]).

E. 5.3.2

Le jugement attaqué expose également, en les résumant, les motifs qui ont conduit à l'adoption de la loi 11328: A l'origine se trouve un projet de loi déposé par un groupe de députés le 3 décembre 2013 (PL 11328). Il ressort de l'exposé des motifs à l'appui de ce projet que, lors de l'adoption de l'art. 23A LTrait, les conséquences financières n'avaient pas été correctement évaluées, ce d'autant qu'une baisse d'impôts avait été votée dans la foulée. La diminution des recettes fiscales qui s'en était suivie, associée au ralentissement économique et à la hausse de la dette cantonale, avait entraîné une dégradation des finances du canton et un équilibre budgétaire difficilement atteignable. Le maintien d'un "14 e salaire" au mérite pour des cadres supérieurs de la fonction publique ne se justifiait ainsi

plus, ce d'autant que les autres employés de l'Etat se trouvaient également dans une situation difficile et ne bénéficiaient d'aucun privilège de ce type (document accessible sur www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11328.pdf [consulté le 27 janvier 2017]). Le 2 décembre 2014, la commission ad hoc du Grand Conseil chargée d'étudier le PL 11328 a rendu son rapport et adopté un PL 11328 amendé. Ce dernier prévoyait le maintien de l'indemnité de 8,3 % pour les cadres en fonction, sauf en cas de changement d'affectation si les conditions à son octroi n'étaient plus réunies, situation dans laquelle le versement cessait le deuxième mois après ce changement ou l'entrée en vigueur de la loi. Il précisait que les cadres nouvellement engagés ne devaient plus bénéficier de cette indemnité. Le versement de celle-ci concernait principalement les cadres de l'hôpital C. et, parmi ceux-ci, majoritairement les médecins qui travaillaient soixante heures ou plus par semaine et n'étaient ainsi pas dans une position comparable aux personnes travaillant quarante heures par semaine. Face à la concurrence qu'exerçaient le secteur privé et d'autres cantons sur les salaires des médecins occupant de hauts postes à responsabilité, et à la nécessité reconnue de disposer de compétences pointues à l'hôpital C., les parlementaires reconnaissaient que le maintien de l'indemnité litigieuse en faveur des médecins était un moyen de garder les cadres médecins ayant de telles compétences à l'hôpital C. et de continuer ainsi à y offrir des soins de qualité (rapport accessible sur www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11328A.pdf [consulté le 27 janvier 2017]). BGE 143 I 65 S. 70 Lors de la séance du 29 janvier 2015, le Grand Conseil a examiné le PL 11328 et adopté la loi 11328. L'indemnité de 8,3 %, qui devait initialement être octroyée de manière circonstanciée et n'était pas, à proprement parler, conçue comme un "14 e salaire" mais accordée sur la base du constat selon lequel la progression des salaires entre les basses classes et celles plus élevées était trop faible, avait été distribuée de manière trop généreuse, même en faveur de personnes n'en remplissant pas toujours les conditions. Bien qu'une part non négligeable de cette indemnité eût été attribuée à l'hôpital C., non pour des cadres supérieurs exerçant des fonctions hiérarchiques, mais pour compenser les différences de salaire des médecins par rapport à la pratique des autres hôpitaux et du secteur privé, il convenait néanmoins d'éviter que ceux-ci ne quittent le canton, raison pour laquelle l'indemnité en cause devait être conservée en leur faveur jusqu'à l'élaboration d'une nouvelle grille salariale, plus adéquate (Mémorial du Grand Conseil genevois, Séance du jeudi 29 janvier 2015 à 20h30, 1 re législature - 2 e année - 1 re session - 8 e séance, disponible sur www.ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010201/8/ [consulté le 12 janvier 2017]).

E. 5.4

Il ressort de cet exposé des travaux préparatoires que le maintien de l'indemnité en cause en faveur des seuls médecins au service de l'hôpital C. (à partir de la classe 27 et avec responsabilités hiérarchiques) répond avant tout à un souci du législateur de garder au service de l'établissement des médecins disposant des meilleures compétences médicales et, par la même, d'assurer la qualité des soins d'un hôpital public de pointe. Cette exigence de qualité vise également à assurer le recrutement de médecins en restant attractif par rapport aux autres établissements hospitaliers ou à la pratique médicale privée. De tels motifs apparaissent objectivement défendables au regard du principe de l'égalité de traitement. Certes, un haut niveau de qualité du service public en général mérite, lui aussi, d'être garanti. Le législateur a toutefois estimé, implicitement et a contrario, que les difficultés de recrutement seraient moindres pour les hauts fonctionnaires de l'administration générale et il n'y a pas de raison de mettre en doute cette opinion. Il a également été tenu compte du temps de travail hebdomadaire des médecins hospitaliers. D'autre part, l'écart de

rémunération - même s'il n'est pas négligeable - demeure néanmoins compatible avec l' art. 8 al. 1 Cst. et ce d'autant plus qu'il s'agit de fonctions différentes (voir par exemple ATF 138 I 321 consid. 6 p. 330; pour une casuistique, voir l'arrêt 8C_991/2010 du 28 juin BGE 143 I 65 S. 71 2011 consid. 5.5). Outre les difficultés de recrutement, les raisons budgétaires invoquées et le fait que la différence d'avec des médecins de l'hôpital C. est limitée dans le temps - dans l'attente d'une nouvelle grille salariale - sont également des éléments susceptibles d'être pris en considération pour justifier la différence de traitement critiquée (supra consid. 5.2). On ajoutera que le droit fédéral connaît également des critères de différenciation liés aux contraintes du marché de l'emploi. Ainsi, l'art. 15 al. 4 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) permet le versement de suppléments au salaire - dans la présente affaire, il s'agit bien d'un tel supplément - afin d'adapter celui-ci notamment au marché régional de l'emploi, à l'infrastructure locale ou aux besoins spécifiques de la branche (voir à ce sujet JASMIN MALLA, in Bundespersonalgesetz [BPG],2013, n os 141 ss ad art. 15 LPers).

E. 5.5.1

Le recourant fait valoir qu'il dirige une prison surpeuplée, qu'il est au bénéfice d'une formation universitaire complète doublée d'un certificat en droits de l'homme et qu'il travaille parfois près de 70 heures par semaine. Par rapport à un médecin de l'hôpital C., il se dit victime d'une inégalité de traitement injustifiée.

E. 5.5.2

Dans le domaine de la rémunération des emplois publics, un certain schématisme, propre à assurer l'égalité de traitement entre agents est toutefois nécessaire, car il prend également en considération les caractéristiques générales de la fonction et du statut et ne se fonde pas uniquement sur les prestations individuelles du fonctionnaire. En l'occurrence, ce schématisme, qui consiste ici à traiter de la même manière tous les cadres supérieurs de l'administration générale est acceptable et n'aboutit pas à un résultat incompatible avec le droit à l'égalité. Quant à la différence d'avec les médecins de l'hôpital C., elle ne résulte pas tant, on l'a vu, des responsabilités assumées que des difficultés de recrutement pour des postes qui impliquent des compétences élevées dans un domaine particulier. Vus sous cet angle, les motifs invoqués ici, liés aux particularités de la fonction du recourant et à sa formation, ne sont pas déterminants.

E. 5.6

En conclusion, le grief tiré d'une inégalité de traitement doit être écarté.

E. 6.1

Invoquant les art. 9 Cst. (principe de la bonne foi) et 26 Cst. (garantie de la propriété), le recourant fait valoir que selon l'ancien BGE 143 I 65 S. 72 art. 23A LTrait, l'indemnité devait être versée au moins jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle évaluation des fonctions. Toute suppression anticipée porterait atteinte à ses droit acquis.

E. 6.2

Les prétentions pécuniaires des agents de la fonction publique, qu'il s'agisse de prétentions salariales ou relatives aux pensions, n'ont en règle générale pas le caractère de droits acquis. Les rapports de services sont régis par la législation en vigueur au moment considéré. L'Etat est en effet libre de revoir en tout temps sa politique en matière de salaire et d'emploi et les personnes qui entrent à son service doivent compter avec le fait que les dispositions réglant

son statut puissent faire l'objet ultérieurement de modifications (ATF 134 I 23 consid. 7.5 p. 39 et les arrêts cités). Des droits acquis ne naissent dès lors en faveur des agents de la fonction publique que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 134 I 23 précité consid. 7.1 p. 35 s. et les arrêts cités).

E. 6.3

Comme on l'a vu, l'ancien art. 23A LTrait instituait une réglementation transitoire destinée à valoriser certains postes afin de les rendre plus compétitifs par rapport au secteur privé. Cette disposition doit être comprise dans ce sens que l'indemnité est due au plus tard jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle grille des salaires. Le fait que le législateur avait prévu cette réglementation temporaire ne signifie pas qu'elle s'imposait au titre de droits acquis. En d'autres termes, on ne peut pas inférer du texte de cette ancienne disposition qu'elle était soustraite à toute modification légale. Rien n'empêchait le législateur de la modifier ou de l'abroger, surtout en considération du fait qu'il s'agissait d'un régime voulu temporaire par ses auteurs et que le nouveau système de rémunération n'avait toujours pas été mis en vigueur depuis 2009. Le recourant ne peut donc pas se prévaloir d'une situation acquise. (...)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.