

BGer 8C_780/2015 vom 8. August 2016

Bundesgericht, 2016-08-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_780_2015

FR: TF 8C_780/2015 du 8 août 2016

IT: TF 8C_780/2015 del 8 agosto 2016

Erwägungen

E. 1

A. _____, B. _____ et l'Association X. _____ ont recouru séparément contre le jugement cantonal du 8 septembre 2015. Les trois recours sont dirigés contre la même décisions et portent sur des questions de droit semblables. Toutefois ils posent des problèmes de recevabilité différents et, comme les situations de fait divergent d'un cas à l'autre, les recourants soulèvent en partie des arguments distincts. En raison de ces différences et pour des raisons de clarté, il ne se justifie pas de joindre les causes.

E. 2

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 29 al. 1 LTF ; ATF 139 III 252 consid. 1; 139 V 42 consid. 1 p. 44).

E. 3

Le recourant, retraité des TPG, conteste la décision du Conseil d'administration des TPG du 27 octobre 2014 en tant qu'elle supprime certains avantages de nature économique, prévus dans le SP en faveur des personnes retraitées, à savoir une participation financière aux cotisations de l'assurance-maladie (art. 80 al. 2 SP et art. 38 al. 4 RSP) et la gratuité de transport sur le réseau entier des TPG (art. 31 al. 1 SP). Selon la jurisprudence, les règles adoptées par le conseil d'administration d'un établissement de droit public, sur la base de compétences accordées directement par le législateur cantonal, sont à considérer comme relevant du droit public cantonal (ATF 138 I 232 consid. 1.2 p. 235 et les références citées). Ainsi, la présente cause concerne des rapports de travail de droit public parce qu'elle porte sur des avantages économiques accordés par l'ex-employeur, en rapport étroit avec le précédent rapport de travail. Elle relève de la compétence de la première Cour de droit social (art. 34 let . h du règlement du Tribunal fédéral du 20 novembre 2006 [RTF]; RS 173.110.131).

E. 4.1

La décision litigieuse du Conseil d'administration des TPG du 27 octobre 2014 s'applique à un nombre indéterminé, mais qui est déterminable, de personnes retraitées des TPG. De toute évidence, cet acte ne constitue donc pas une décision administrative. Il pourrait être tenu pour un

acte normatif si l'on considère qu'il s'applique à un grand nombre de retraités et qu'il modifie un acte général et abstrait (consid. 1 non publié et 2 de l' ATF 139 II 384 ; ATF 135 II 38 consid. 4.3 p. 44 s.). Il pourrait aussi s'agir d'une

décision générale , soit d'un acte qui, à l'instar d'une décision particulière, régit une situation déterminée, mais qui, comme une norme légale, s'adresse à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées (sur cette notion, voir ATF 134 II

272 consid. 3.2 p. 280; arrêts 5A_981/2014 du 12 mars 2015 consid. 5.1; 2C_104/2012 du 25 avril 2012 consid. 1.2). Il n'est toutefois pas nécessaire de déterminer plus précisément la nature de la décision en question car, dans un cas comme dans l'autre, le jugement attaqué peut être déféré au Tribunal fédéral.

E. 4.2

Les décisions générales entrent dans la définition des décisions pouvant faire l'objet d'un recours. Du point de vue de la protection juridique, ces actes sont donc assimilés à des décisions proprement dites (cf. ALAIN WURZBURGER, in Commentaire de la LTF, 2^e éd. 2014, n. 43 ad art. 82; arrêts 8C_91/2015 du 16 décembre 2015 consid. 3.2; 5A_981/2014 du 12 mars 2015 consid. 5.1). La présente cause est une contestation pécuniaire et ne tombe donc pas sous le coup de l'exception de l' art. 83 let . g LTF. Quant au montant de la valeur litigieuse, il y a lieu de relever que les causes ont été réunies devant l'autorité précédente et ont fait l'objet d'une décision unique, de sorte que les divers chefs de conclusions peuvent être additionnés lors du calcul de la valeur litigieuse (ATF 138 I 232 consid. 1.3 p. 235; 116 II 587 consid. 1 p. 589 et les références citées). Cela étant, le seuil de 15'000 fr. fixé à l'art. 85 al. 1 let. b est largement dépassé. Dès lors, en admettant que la décision du Conseil d'administration des TPG constitue une décision (générale), la voie du recours en matière de droit public serait ouverte.

E. 4.3

Le jugement attaqué pourrait aussi être déféré au Tribunal fédéral si l'acte du Conseil d'administration devait être considéré comme un acte normatif. D'après l' art. 87 LTF , le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux ne pouvant faire l'objet d'un recours cantonal (al. 1). En revanche, lorsque le droit cantonal prévoit un recours contre les actes normatifs, l' art. 86 LTF est applicable (al. 2), ce qui signifie que les possibilités de recours au plan cantonal doivent être épuisées avant que le Tribunal fédéral ne puisse être saisi (ATF 138 I 435 consid. 1.3.1 p. 440). Dans le cas particulier, la question d'un éventuel épuisement des voies de droit cantonal ne se pose pas, du moment que le litige a fait l'objet d'un recours devant le tribunal cantonal. D'autre part, la liste des exceptions de l' art. 83 LTF ne s'applique pas aux actes normatifs (cf. arrêts 8C_91/2015 du 16 décembre 2015 consid. 3.3; 2C_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 1.1 et 2C_727/2011 du 19 avril 2012 consid. 1.1). Le recours serait donc admissible sans même qu'il soit nécessaire d'examiner sa recevabilité à l'aune des conditions posées par cette disposition de la LTF.

E. 4.4

En toute hypothèse, le recourant a qualité pour former le présent recours devant le Tribunal fédéral au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . En particulier, il a un intérêt digne de protection à demander l'annulation du jugement attaqué.

E. 4.5

Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise par un tribunal cantonal, le recours en matière de droit public respecte les exigences des art. 42, 86 al. 1 let . d, 90 et 100 al. 1 LTF. Il est par conséquent recevable. Partant, en raison de son caractère subsidiaire, le recours constitutionnel n'est pas recevable (art. 113 LTF).

E. 5.1

Le jugement attaqué repose sur le droit public cantonal (cf. consid. 3). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier, qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à d'autres motifs de droits constitutionnels (ATF 138 I 143 consid. 2 p. 149; 137 V 143 consid. 1.2 p. 145). Appelé à revoir l'application ou l'interprétation d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motif objectif et en violation d'un droit certain (ATF 139 I 57 consid. 5.2 p. 61). En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale n'est pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution éventuellement plus judicieuse paraît possible. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 140 III 167 consid. 2.1 p. 168 et l'arrêt cité).

E. 5.2

Les griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (cf. ATF 140 III 385 consid. 2.3 p. 387; 138 V 67 consid. 2.2 p. 69).

E. 6.1

Par un premier moyen, le recourant soulève le grief d'application arbitraire de l'art. 90 SP en liaison avec l'art. 2 al. 3 SP, en tant que la cour cantonale a jugé valable la modification du SP et, partant, la suppression des avantages économiques accordés aux personnes retraitées. Aux termes de l'art. 90 SP, intitulé "consultation du personnel", toute modification du SP, du RSP et des règlements particuliers devra faire l'objet d'une négociation avec les organisations représentatives du personnel. Alléguant que cette disposition statutaire ne précise pas si cette négociation doit aboutir à un accord pour admettre la validité d'une modification du SP, le recourant soutient qu'il y a lieu en l'occurrence de se référer à l'art. 2 al. 3 SP, aux termes duquel le CO, notamment son titre dixième (du contrat de travail), s'applique à titre de droit public supplétif. Aussi le recourant est-il d'avis que le Conseil d'administration des TPG ne pouvait pas modifier le SP sans l'accord du personnel, comme l'exigent les règles concernant la modification du contrat de travail. Cela étant, il invoque une application arbitraire de ces dispositions en tant que les premiers juges ont considéré que la seule ouverture de négociations avec les représentants du personnel était suffisante ou encore que le protocole d'accord conclu ultérieurement les 3 et 10 décembre 2014 mettait fin aux dissensions et réparait la violation éventuelle de l'art. 90 SP. Selon l'intéressé, non seulement ce protocole d'accord est provisoire mais il ne rétablit pas la situation qui prévalait avant la décision litigieuse du Conseil d'administration de supprimer les avantages économiques accordés aux personnes retraitées.

E. 6.2

Le point de vue du recourant ne saurait être partagé. La cour cantonale a considéré qu'en tentant d'établir des solutions alternatives en concertation avec le personnel, le Conseil d'administration des TPG avait respecté les exigences de l'art. 90 SP quand bien même un accord n'avait pas pu être trouvé avec les employés. En effet, selon les premiers juges, il ne ressort pas de cette disposition statutaire, intitulée : "consultation du personnel", que toute modification du SP supposerait l'accord préalable des représentants du personnel mais qu'en revanche une négociation doit avoir lieu. Or, le recourant ne démontre pas en quoi il est insoutenable de considérer que le SP ne fait pas dépendre toute modification statutaire d'un accord préalable des représentants du personnel. En outre, il n'est pas arbitraire de retenir que le système spécifique de modification statutaire prévu à l'art. 90 SP l'emporte sur les dispositions du CO régissant la modification du contrat de travail, lesquelles, au demeurant, ne sont pas applicables aux personnes retraitées dont les rapports de travail ont pris fin. Cela étant, le grief d'application arbitraire de l'art. 90 SP se révèle mal fondé.

E. 7.1

En outre, le recourant invoque une violation du principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 Cst. en tant que la cour cantonale a rejeté son grief selon lequel le Conseil d'administration des TPG aurait dû, conformément à ce principe, supprimer également les avantages économiques accordés aux personnes invalides et aux tiers. En ce qui concerne ces derniers, il fait valoir qu' "il semblerait que les TPG accordent chaque année, depuis plusieurs années déjà, des avantages en nature à des tierces personnes". En outre, il allègue que la décision litigieuse consacre une inégalité de traitement entre les retraités et les employés actuels et futurs des TPG, dans la mesure où les futurs retraités ont la possibilité d'anticiper les conséquences de la suppression des avantages statutaires. En particulier, les futurs employés des TPG pourront faire des économies en prévision de la période de retraite durant laquelle ils ne bénéficieront plus de ces avantages, voire négocier leur salaire en conséquence ou même renoncer à travailler au service des TPG.

E. 7.2

Selon la jurisprudence, une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1 p. 157; 140 I 77 consid. 5.1 p. 80; 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42).

E. 7.3

En ce qui concerne les facilités de voyage qui seraient maintenues aux seuls invalides (art. 50 et 51 RSP), le recourant n'expose pas en quoi la situation des retraités des TPG est semblable à celle des personnes invalides. Celles-ci sont généralement frappées d'un handicap qui est susceptible d'entraver leur mobilité, ce qui n'est pas le cas des personnes retraitées et pas nécessairement non plus des plus âgées d'entre elles. Cette circonstance, liée à la mobilité, est de nature à justifier, objectivement, un traitement différencié. Au surplus, il convient de mentionner la loi sur les prestations complémentaires cantonales

(LPCC [RSG J 4 25]), en vertu de laquelle les personnes âgées, les conjoints ou partenaires enregistrés survivants, les orphelins et les invalides qui sont au bénéfice des prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ont la possibilité de recevoir, moyennant participation financière aux coûts, un abonnement annuel "UNIRESO" des TPG, valable sur le territoire cantonal (art. 1er al. 1 et art. 17 LPCC). Les retraités des TPG qui ne parviendraient pas à couvrir leurs besoins vitaux pourraient ainsi bénéficier des facilités de transport prévues par cette législation.

Quant à l'argument tiré d'une prétendue inégalité de traitement entre retraités et employés actuels et futurs des TPG, il est inconsistant et frise la témérité. Les salariés actuels et futurs de l'établissement se trouvent, par la force des choses, dans une situation différente de celle des retraités des TPG. On ne voit pas que cette différence, à elle seule, puisse faire obstacle à la suppression d'un avantage accordé actuellement à ces derniers.

Enfin, en ce qui concerne le grief selon lequel des "tiers" bénéficieraient d' "avantages en nature" accordés par les TPG, il est tout aussi inconsistant et ne satisfait d'ailleurs pas aux exigences de motivation (art. 42 al. 2 en liaison avec l' art. 106 al. 2 LTF).

Vu ce qui précède, le grief de violation du principe de l'égalité de traitement est mal fondé.

E. 8.1

Par ailleurs, le recourant fait valoir que le jugement attaqué consacre une violation du principe de proportionnalité en tant qu'il confirme la suppression des avantages économiques accordés aux retraités. Selon l'intéressé, les TPG ont d'autres moyens, "moins incisifs et plus proportionnés" afin de réaliser des bénéfices en vue d'atteindre le but visé par la décision de son Conseil d'administration, à savoir "assurer la pérennité financière de la FPTPG". Ainsi, ils auraient pu envisager des économies pour l'avenir en supprimant les avantages statutaires uniquement pour les futurs employés.

E. 8.2

Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 1C_86/2015 du 20 avril 2016 consid. 3.5.1; ATF 138 I 331 consid. 7.4.3.1 p. 346; 136 IV 97 consid. 5.2.2 p. 104 et les arrêts cités). Le principe de la proportionnalité n'est pas, comme sa désignation l'indique, un droit fondamental mais uniquement un principe constitutionnel. Il peut être invoqué dans le cadre d'un recours en matière de droit public directement et indépendamment d'un droit fondamental (cf. ATF 141 I 1 consid. 5.3.2 p. 7; 140 I 257 consid. 6.3.1 p. 267; 134 I 153 consid. 4.1 p. 156). Toutefois, lorsque le recourant s'en prévaut en relation avec le droit cantonal et indépendamment de toute atteinte à un droit fondamental, le Tribunal fédéral ne revoit pas le respect du principe de la proportionnalité librement, mais seulement sous l'angle de l'arbitraire (cf. ATF 141 I 1 consid. 5.3.2 p. 7 s. et les références citées).

E. 8.3

En l'occurrence, la cour cantonale a constaté que la suppression des avantages économiques accordés aux retraités, mise en oeuvre sous l'impulsion du Conseil d'Etat et inscrite aux budgets de fonctionnement et d'investissement des TPG, approuvés par le Conseil d'Etat,

était apte à atteindre les buts visés. Par ailleurs, les premiers juges ont relevé que les TPG avaient cherché à atténuer la rigueur de cette mesure en concluant un protocole d'accord en vertu duquel ils ont constitué une provision permettant d'allouer aux retraités un montant annuel forfaitaire de 700 fr. pour les années 2015 et 2016. Même si cet accord avait des effets limités dans le temps, la cour cantonale a considéré que les TPG n'avaient pas violé le principe de proportionnalité.

Ce point de vue n'est pas critiquable. En effet, bien qu'il soutienne que d'autres moyens, "moins incisifs et plus proportionnés" aient été envisageables pour atteindre le but d'économie envisagé, le recourant n'indique aucune mesure convaincante apte à réaliser cet objectif, la suppression des avantages statutaires uniquement pour les futurs employés des TPG n'apparaissant pas propre à produire les résultats escomptés. Le grief de violation du principe de proportionnalité se révèle ainsi mal fondé, dans la mesure où il est admissible sous l'angle des exigences de motivation (art. 42 al. 2 en liaison avec l'art. 106 al. 2 LTF).

E. 9.1

Le recourant fait valoir que la décision de suppression des avantages économiques accordés aux retraités ne repose sur aucun intérêt public, dans la mesure où l'abolition de la gratuité des transports "ne coûte rien" mais relève d'une estimation d'un éventuel manque à gagner. Ce faisant, il conteste le point de vue de la cour cantonale, selon lequel la décision litigieuse s'inscrit dans le cadre de la recapitalisation de la FPTPG fondée sur des mesures d'économie réelle. A cet égard, les premiers juges ont constaté que l'impact des avantages accordés aux retraités s'élève, dans le budget 2013, à 57'794 fr. pour la part de la provision relative aux avantages du personnel et à 450'000 fr. pour la part des charges liées au paiement de la contribution à la cotisation d'assurance-maladie pour les retraités. Aussi a-t-elle retenu que la suppression des avantages en question permettrait aux TPG de réaliser des économies évaluables à 500'000 fr. pour l'année 2015.

E. 9.2

En l'occurrence, le grief du recourant est de nature purement appellatoire et n'expose pas en quoi les faits retenus par la juridiction précédente l'ont été d'une manière absolument inadmissible (cf. ATF 133 IV 286). C'est pourquoi le Tribunal fédéral n'a pas à entrer en matière sur les critiques de l'intéressé tendant à démontrer que la cour cantonale a retenu à tort l'existence d'un intérêt public à la décision litigieuse du Conseil d'administration des TPG (cf. ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356; 136 II 101 consid. 3 p. 104 s. et les arrêts cités).

E. 10.1

Par un ultime moyen, le recourant fait valoir que la suppression des avantages économiques accordés aux retraités constitue une violation de son droit à la protection de la bonne foi consacré à l'art. 9 Cst., en relation avec la garantie des droits acquis. Il conteste le point de vue de la cour cantonale selon lequel tous les employés des TPG, à qui le SP avait été remis, avaient connaissance de l'art. 90 SP, de sorte qu'ils ne pouvaient se prévaloir de l'assurance que les dispositions statutaires ne seraient pas modifiées à l'avenir. Il soutient avoir reçu l'assurance, lors de son entretien d'embauche, que des avantages économiques lui seraient accordés après la mise à la retraite et que cette assurance l'a incité à accepter un emploi au service des TPG. En outre, la validité des avantages économiques accordés aux retraités a été confirmée au moment où il a pris connaissance du SP, lequel garantit la stabilité de ces avantages par le biais de l'art. 90 SP qui dispose que toute modification des dispositions

statutaires doit faire l'objet d'une négociation. Il infère de cela que les avantages en question sont des droits acquis et, partant, qu'ils ne peuvent être supprimés qu'aux conditions auxquelles est soumise la restriction de la propriété.

E. 10.2

Ancré à l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. Entre autres conditions, l'administration doit être intervenue à l'égard de l'administré dans une situation concrète et celui-ci doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 131 V 472 consid. 5 p. 480; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 et les références). Le principe de la bonne foi n'empêche toutefois pas les changements de loi mais il lie le législateur, en particulier lorsqu'il a promis dans la loi que celle-ci ne serait pas modifiée ou serait maintenue telle quelle pendant un certain temps, créant ainsi un droit acquis. Les droits acquis ne peuvent se fonder que sur une loi, un acte administratif ou un contrat de droit administratif; l'autorité doit avoir voulu exclure toute suppression ou restriction ultérieure du droit par une modification législative (arrêts 1C_570/2010 du 10 avril 2012 consid. 3.1; 2P.134/2003 du 6 septembre 2004 consid. 8.2 [RDAF 2005 I 182] et les références).

E. 10.3

En l'espèce, le recourant ne prétend pas qu'il serait au bénéfice d'un acte ou d'une promesse lui garantissant que les avantages économiques accordés aux retraités ne seraient ni supprimés ni même réduits durant toute la durée de sa retraite. Le grief de violation du droit à la protection de la bonne foi, en relation avec la garantie des droits acquis doit dès lors être écarté.

E. 11

Vu ce qui précède, le recours en matière de droit public se révèle mal fondé. Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Les intimés n'ont pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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