

GE_GERICHTE ATA/1331/2023 vom 12. Dezember 2023

GE Cour de justice, 2023-12-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1331_2023

FR: GE_GERICHTE ATA/1331/2023 du 12 décembre 2023

IT: GE_GERICHTE ATA/1331/2023 del 12 dicembre 2023

Regeste

Résumé: Rejet du recours de policiers engagés depuis le 1er avril 2019 contre la décision de refus du versement d'une indemnité d'assurance maladie, la loi prévoyant que cette indemnité n'est versée qu'aux policiers au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1er janvier 2018. Les recourants invoquent leur contrat d'aspirants, lequel intégrait, selon eux, un engagement de se voir payer l'indemnité litigieuse lorsqu'ils seraient devenus policiers. Ce raisonnement ne peut être suivi, une seconde décision d'engagement ayant été prise par l'autorité de nomination et d'engagement et, de plus, la décision d'engagement pour la formation précisait qu'ils n'étaient pas assurés d'être engagés ensuite en qualité de policiers. Aucun engagement de payer l'indemnité n'a été pris par l'autorité intimée à l'égard des recourants et aucune assurance en ce sens ne leur a été donnée. Pas de violation du principe d'égalité de traitement, les modifications d'actes normatifs conduisant obligatoirement à une modification des situations juridiques.

Erwägungen

E. 1

La recevabilité du recours a déjà été admise dans l'arrêt 8C_781/2021 précité.

E. 2

Les recourants sollicitent la tenue d'une audience de plaidoiries répondant aux réquisits de l'art. 6 CEDH.

E. 2.1

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1. ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Cela n'implique pas une audition personnelle de l'intéressé, celui-ci devant simplement disposer d'une occasion de se déterminer sur les éléments propres à influencer sur l'issue de la cause (art. 41 LPA ; ATF 140 I 68 consid. 9.6 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_83/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.2 ; 2C_236/2019 du 4 juillet 2019 consid. 5.2 ; ATA/484/2020 du 19 mai 2020 consid. 2a et les arrêts cités).

E. 2.2

L'art. 6 § 1 CEDH donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Il peut être renoncé à une audience publique dans les cas prévus par l'art. 6 § 1 2ème phr. CEDH, lorsque la demande est abusive, chicanière, ou dilatoire, lorsqu'il apparaît clairement que le recours est infondé, irrecevable ou, au contraire, manifestement bienfondé ou encore lorsque l'objet du litige porte sur des questions hautement techniques (ATF 141 I 97 consid. 5.1 ; 136 I 279 consid. 1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_5/2019 du

E. 2.3

En l'espèce, l'objet du litige porte sur une question de nature juridique qui n'apparaît pas particulièrement complexe, dans une affaire ne soulevant pas de question de crédibilité ni ne suscitant de controverse sur les faits. Les recourants, qui ne disposent d'aucun droit à être entendus oralement, ont déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de faire valoir leurs arguments et de produire toutes les pièces qu'ils ont jugé nécessaires à l'appui de leurs écritures. La chambre administrative peut se prononcer en toute connaissance de cause sur la base des conclusions présentées par les parties et des documents en sa possession. Partant, il ne sera pas donné suite à la demande d'audience publique de plaidoiries. 3. La chambre administrative applique le droit d'office. Elle ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, sans toutefois être liée par les motifs invoqués (art. 69 LPA) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 2011, 3ème éd., p. 300 ss n. 2.2.6.5). Le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 LPA). La chambre administrative n'a toutefois pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA) et non réalisée en l'espèce.

E. 4

Les recourants concluent à ce qu'ils puissent bénéficier de l'indemnité forfaitaire remplaçant la prise en charge de l'assurance maladie telle que prévue par la AU_____.

- 9/15 -

A/115/2021

E. 4.1

Une modification de la AU_____ a été adoptée le 25 mai 2018 et est entrée en vigueur le 28 juillet 2018 par l'introduction des nouveaux al. 2 à 4 à l'art. 67 AU_____ intitulés « dispositions transitoires », sans affecter l'al. 1 de cette disposition. Selon l'art. 67 al. 2 AU_____, la prise en charge de l'assurance-maladie telle que prévue à l'al. 1 let. b, était remplacée, dès le 1er janvier 2019, par le paiement d'une indemnité forfaitaire mensuelle de CHF 583.30 pour les collaborateurs qui remplissent l'une des conditions suivantes : a) AT_____ au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1er janvier 2018 ; b) assistants de sécurité publique de niveau 4 au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1er janvier 2018 ; c) AT_____ ayant terminé au plus tard le 31 décembre 2018 l'école AR_____ commencée en 2017 ; d) officiers supérieurs et AT_____ brevetés mis au bénéfice d'une lettre

d'engagement entre le 1er janvier 2018 et l'entrée en vigueur du présent alinéa. L'indemnité prévue à l'al. 2 est réduite en cas de travail à temps partiel, proportionnellement au taux d'activité (art. 67 al. 3 AU_____). Dès le 1er janvier 2019 également, à défaut de remplir les conditions posées à l'al. 2, les AT_____ et les assistants de sécurité publique de niveau 4 ne bénéficient d'aucun droit à la prise en charge de l'assurance-maladie ni au versement d'une indemnité (art. 67 al. 4 AU_____). Les recourants ont été engagés comme AT_____ dès le 1er avril 2019, après avoir été AQ_____. En conséquence, leur situation ne correspondait à aucune de celles prévues par le texte clair de l'art. 67 al. 2 AU_____ puisqu'ils n'étaient pas au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1er janvier 2018 en qualité de AT_____ et n'avaient pas terminé l'école avant le 31 décembre 2018, ils ne peuvent se voir allouer l'indemnité réclamée (art. 67 al. 4 AU_____).

E. 5

Les recourants font valoir qu'en raison de la violation du principe de la bonne foi, de celui de la confiance en lien avec les principes *pacta sunt servanda*, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire, ils auraient droit à l'indemnité litigieuse. Selon eux, la modification légale était entrée en vigueur après la signature de leur contrat d'engagement, lequel ne prévoyait aucune réserve. Bien que le principe de la bonne foi n'exclut pas le principe d'un changement de législation, il impliquait la mise en place d'un régime transitoire. Celui adopté excluerait indûment les recourants qui n'étaient pas fonctionnaires, mais engagés sur la base d'un contrat. Le contrat d'AQ_____ qu'ils avaient signé intégrait la prise en charge de l'assurance-maladie par l'employeur, selon les informations qui auraient figuré sur le site internet « *devenez.ch* » géré par l'État de Genève. 5.1.1 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de

- 10/15 -

A/115/2021

l'administration (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; ATA/386/2023 du 18 avril 2023 consid. 6a ; Luc GONIN, *Droit constitutionnel suisse*, 2021, p. 624 n. 2023). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], *Commentaire romand de la Constitution fédérale*. Préambule - art. 80 Cst, 2021, p. 381 ss n. 81 ss ad art. 9 Cst. ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 2, 4e éd., 2021, p. 645 n. 1297 ss ; Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2e éd., 2018, p. 206 s). 5.1.2 Le principe de

la bonne foi ne peut qu'exceptionnellement faire obstacle à une modification législative. En principe, les administrés doivent compter avec la possibilité d'un changement de législation, sous réserve des cas où des assurances spéciales auraient été données sur le maintien d'une législation et ceux où des droits acquis seraient touchés (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 195). Sous le terme de droit acquis est désigné un ensemble assez hétérogène de droits des administrés envers l'État dont la caractéristique commune est qu'ils bénéficient d'une garantie particulière de stabilité. Des droits acquis peuvent être conférés par la loi lorsque celle-ci les qualifie comme tels ou lorsqu'elle garantit leur pérennité, soit si le législateur a promis dans la loi que celle-ci ne serait pas modifiée ou sera maintenue telle quelle pendant un certain temps. Dans ce contexte, le Tribunal fédéral considère que les prétentions financières des fonctionnaires n'ont en général pas le caractère de droit acquis, sauf si la loi les a fixées une fois pour toute en les soustrayant aux effets de la législation postérieure ou si des assurances particulières ont été données lors d'un engagement individuel (ATF 143 I 65 ; 134 I 23 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 256). Selon la jurisprudence, il peut s'avérer constitutionnellement nécessaire, pour des raisons d'égalité de droit, de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire ainsi que de protection de la confiance, de créer le cas échéant une réglementation transitoire appropriée. Il s'agit ainsi d'éviter que des investissements effectués de bonne foi ne deviennent inutiles. Procédant à cet examen, le Tribunal fédéral a

- 11/15 -

A/115/2021

cependant jugé que des étudiants en médecine qui, en raison de l'entrée en vigueur d'une ordonnance gelant les ouvertures de nouveaux cabinets médicaux pendant trois ans, ne pourraient pas obtenir une telle autorisation, ne pouvaient se prévaloir des principes constitutionnels pour l'obtenir, ne pouvant notamment fonder leur confiance sur aucune assurance qui leur aurait été donnée (ATF 130 I 26 consid. 8.1 et les références citées).

5.1.3 En l'espèce, les recourants invoquent leur contrat d'AQ_____, lequel intégrerait un engagement de se voir payer l'indemnité litigieuse une fois devenus AT_____. Ce raisonnement ne peut être suivi. En effet, les recourants ont été engagés en qualité d'AQ_____, par courrier de AP_____ du 19 décembre 2017 en vue d'effectuer leur formation dès le 1er avril 2018. Ce courrier ne contenait aucune mention des conditions d'engagement futur. Dans ce cadre, ils ont signé une convention de formation qui ne contient pas d'assurances particulières individuelles et concrètes s'agissant de l'indemnité réclamée, et les recourants ne l'allèguent d'ailleurs pas. Ils se réfèrent toutefois à l'engagement qu'ils ont signé de servir dans AR_____ durant trois ans au moins dès leur nomination. Or, le document signé par les recourants ne fait que reprendre le texte de l'art. 31 al. 2 AU_____, lequel s'applique quoi qu'il en soit, même sans la signature de l'AQ_____. Seuls les montants de la rétrocession éventuelle sont détaillés dans la convention de formation signée, lesquels ne se trouvent pas dans la disposition légale précitée et ne font pas l'objet du présent litige. Il en va de même des informations figurant sur le site public « devenus.ch » en 2017, auquel se réfèrent les recourants. Celui-ci ne faisait que reprendre les dispositions légales applicables à l'époque aux AT_____ en fonction. Pour leur engagement subséquent dans AR_____, au 1er avril 2019, une nouvelle décision a été prise par le conseiller d'État, autorité de nomination et d'engagement par délégation du Conseil d'État en application des art 10 et 11 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des

établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05). Cette seconde décision, distincte de celle d'engagement pour la formation, a de plus, bien que cela ne soit pas déterminant puisqu'elle découle de la loi, été expressément expliquée aux recourants puisque dans la décision d'engagement pour la formation il était précisé que même s'ils réussissaient leur formation, ils n'étaient pas assurés d'être engagés ensuite en qualité de AT_____. De plus, l'accord trouvé entre les syndicats AR_____ et le Conseil d'État, qui date du 19 décembre 2017, ainsi que le contenu des négociations ont été relayés par la presse notamment fin 2016 et fin 2017. Les recourants se sont d'ailleurs renseignés auprès du directeur RH qui leur a confirmé à plusieurs reprises, entre

- 12/15 -

A/115/2021

juillet 2018 et octobre 2018, qu'ils n'auraient pas droit à l'indemnité en application de cet accord et des modifications législatives qu'il allait impliquer. Même si une information erronée leur a été transmise oralement lors d'une présentation le 19 juillet 2018, elle a rapidement été corrigée par courrier du 24 juillet 2018. Finalement, les recourants n'allèguent pas des dispositions qu'ils auraient prises auxquelles ils ne sauraient renoncer sans subir de préjudice, affirmant uniquement qu'ils « avaient pris leurs dispositions » en lien avec l'indemnité. En conséquence, il appert qu'aucun engagement de payer l'indemnité litigieuse n'a été pris par l'État de Genève à l'égard des recourants et qu'aucune assurance ne leur a été donnée, notamment sur le fait que les conditions futures de leur engagement en qualité de policier seraient identiques à celles en vigueur lors de leur engagement en qualité d'AQ_____. S'agissant des dispositions transitoires qui, selon les recourants, ne satisfont pas aux exigences de la jurisprudence, il apparaît toutefois que ceux-ci ne sont pas directement touchés par la modification des conditions de rémunération des AT_____, entrée en vigueur en juillet 2018, puisqu'ils n'étaient pas, à cette date, engagés comme AT_____. Le fait qu'ils aient choisi d'exercer ce métier, en s'inscrivant à l'école AR_____, n'y change rien, l'État étant libre de revoir en tout temps sa politique en matière de salaire et d'emploi. Même les personnes bénéficiant du statut de fonctionnaire doivent compter avec le fait que les dispositions réglant leur statut puissent faire l'objet ultérieurement de modifications (ATF 143 I 65 consid. 6.2 et les références citées). Ce raisonnement vaut a fortiori pour les personnes qui n'en bénéficient pas au moment du changement législatif, comme en l'espèce. Les griefs seront donc écartés.

E. 5.2

Les recourants font valoir une violation du principe de l'égalité de traitement. La distinction entre les AT_____ ayant signé leur lettre d'engagement le 1er janvier 2018 et ceux ayant commencé leur formation en 2018 n'avait pas lieu d'être et ne reposait sur aucun motif raisonnable.

E. 5.2.1

Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 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 lorsqu'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 lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif

raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions,

- 13/15 -

A/115/2021

idéologies et situations du moment (ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; 145 I 73 consid. 5.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_449/2022 du 3 février 2023 consid. 2.2.1 ; 1C_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.2). Le législateur dispose toutefois d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes et de l'interdiction de l'arbitraire (ATF 135 I 130 consid. 6.2 et les références citées).

E. 5.2.2

Les modifications d'actes normatifs conduisent obligatoirement à une modification des situations juridiques, les administrés ne sont donc pas traités de la même manière selon qu'ils sont soumis à la loi avant ou après sa modification. Ces changements ne sont pas contraires au principe d'égalité (ATF 127 V 448 consid. 3b ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 2013, vol. 2, 3ème éd., p. 492 n. 1055).

E. 5.2.3

En l'espèce, le législateur a supprimé les indemnités en adoptant des dispositions transitoires de la AU_____. Il existe donc une différence de traitement qui résulte de l'application de la loi à la situation des recourants et à celle des AT_____ ayant signé une lettre d'engagement le 1er janvier 2018. Cette différence est entièrement liée au fait que les recourants constituent la première volée de AT_____ engagés aux nouvelles conditions qui résultent de l'adoption de l'art. 67 al. 2, 3 et 4 AU_____ et de l'application de ses dispositions. La différence de traitement entre les recourants engagés après l'entrée en vigueur de la loi, comme vu ci-dessus et les AT_____ engagés avant l'entrée en vigueur de la loi, ne peut donc être considérée comme contraire au principe de l'égalité et le grief sera écarté. En tous points infondé, le recours doit être rejeté.

E. 6

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge conjointe des recourants (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

- 14/15 -

A/115/2021

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