

En l'espèce, l'autorité cantonale a considéré à bon droit que l'argumentation du recourant, tirée de **l'égalité de traitement** avec sept hauts cadres pour lesquels l'indemnité de 8,3% – supprimée par la loi – avait été rétablie, ne pouvait pas être examinée dans le cadre d'un recours contre la décision qui supprimait son indemnité.

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Maillard, Président,
Viscione et Abrecht.
Greffière : Mme Castella.

Participants à la procédure

A.,
représenté par Me Malek Adjadj, avocat,
recourant,

contre

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique (traitement),

recours contre le jugement de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 25 février 2020 (A/1659/2015-FPUBL ATA/209/2020).

Faits :

A.

A.a. A. était, en 2015, directeur général de l'office cantonal B.. Sa fonction était colloquée en classe 28. Elle entrait dans le champ d'application de l'ancien art. 23A de la loi cantonale du 21 décembre 1973 concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait; RS/GE B 5 15), dont la teneur était la suivante:

"Dès le 1er janvier 2009 et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions, les cadres dès la classe 27 exerçant des responsabilités hiérarchiques peuvent percevoir une indemnité, égale à 8,3 % de leur salaire annuel, versée en 13 mensualités. Le traitement, indemnité incluse, ne peut dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 21, de l'échelle des traitements. Le Conseil d'Etat fixe par règlement la liste des bénéficiaires."

A.b. L'ancien art. 23A LTrait a été abrogé par la loi 11'328 du 29 janvier 2015, entrée en vigueur le 28 mars 2015. Par décision du 20 avril 2015, le Conseil d'État a supprimé à partir du mois d'avril 2015 l'indemnité de 8,3 % de A., en raison de l'entrée en vigueur de la loi 11'328.

B.

B.a. A. a recouru contre cette décision devant la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Chambre administrative), en concluant à son annulation.

B.b. Interpellé après le rejet par le Tribunal fédéral du recours formé par un haut cadre de l'État contre un jugement rendu par la Chambre administrative dans une cause semblable (arrêt 8C_158/2016 du 2 février 2017, publié en partie aux ATF 143 I 65), le recourant a déclaré le 10 avril 2017 persister dans son recours. Il a relevé que dans une prise de position du 28 octobre 2015, le Conseil d'État avait indiqué que, simultanément à la décision de suppression de l'indemnité de 8,3 % pour les membres du personnel sous son autorité, une décision rétablissant une indemnité de même nature avait été prise en faveur de sept hauts cadres du département des finances, en raison de leurs connaissances spéciales et du fait qu'ils assumaient des responsabilités hiérarchiques. Le recourant en a déduit que le Conseil d'État avait une marge d'appréciation en opportunité pour la suppression de l'indemnité en cause et qu'en ne l'invitant pas à se déterminer avant de rendre sa décision du 20 avril 2015, il avait violé son droit d'être entendu.

B.c. Par jugement du 25 février 2020, la Chambre administrative a rejeté le recours.

C.

A. interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement, en concluant principalement à sa réforme dans le sens de l'octroi d'une indemnité correspondant à 8,3 % de son salaire annuel dès le 1er avril 2015. A titre subsidiaire, il conclut à l'annulation du jugement entrepris et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

L'intimé conclut au rejet du recours dans la mesure où celui-ci est recevable. L'autorité cantonale déclare persister dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le recourant a répliqué.

Considérant en droit :

1.

Le jugement entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. S'agissant d'une contestation pécuniaire, le motif d'exclusion du recours en matière de droit public prévu par l'art. 83 let. g LTF ne s'applique pas. Le jugement attaqué ne mentionne pas la valeur litigieuse, contrairement à ce que prescrit l'art. 112 al. 1 let. d LTF. Il ressort cependant du dossier et n'est pas contesté que celle-ci dépasse largement le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF). Interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par un tribunal supérieur statuant en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF), le recours est ainsi recevable.

2.

Le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit fédéral, notion qui inclut le droit constitutionnel (art. 95 let. a LTF; ATF 138 V 67 consid. 2.2 p. 69). Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Cependant, compte tenu de l'exigence de motivation contenue à l'art. 42 al. 1 et 2 LTF, sous peine d'irrecevabilité (art. 108 al. 1 let. b LTF), il n'examine en principe que les griefs invoqués, sauf en cas d'erreurs juridiques manifestes (ATF 144 V 173 consid. 1.2 p. 175 et les

références). Une exigence de motivation accrue prévaut pour la violation des droits constitutionnels (art. 106 al. 2 LTF); selon le principe d'allégation, le recourant doit indiquer quel droit ou principe constitutionnel a été violé, en expliquant de manière circonstanciée en quoi consiste la violation (ATF 145 II 32 consid. 5.1 p. 41; 145 I 26 consid. 1.3 p. 30). Sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let. c, d et e LTF), on ne peut pas invoquer la violation du droit cantonal en tant que tel devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF a contrario). Il est néanmoins possible de faire valoir que son application viole le droit fédéral, en particulier l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou d'autres droits constitutionnels; le Tribunal fédéral n'examine alors de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiée prévues à l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 142 V 577 consid. 3.2 p. 579 et la référence).

3.

3.1. Devant la Chambre administrative, le recourant avait sollicité l'audition du directeur général de l'office du personnel de l'État ainsi que la production de l'ensemble des décisions rendues par le Conseil d'État entre 2010 et 2015 en application de l'art. 3 al. 1 LTrait, aux termes duquel "le Conseil d'État peut, pour tenir compte de circonstances exceptionnelles, attribuer aux titulaires de certaines fonctions exigeant des connaissances tout à fait spéciales ou comportant des responsabilités particulièrement importantes un traitement annuel «hors classes» qu'il fixe lui-même sans être tenu de se conformer aux minimums ou aux maximums prévus à l'article 2". Il avait motivé ces requêtes par le fait qu'il prétendait remplir les conditions pour être mis au bénéfice de l'art. 3 LTrait et qu'il aurait dû être invité à faire valoir son droit d'être entendu dans le cadre du processus décisionnel ayant conduit à compenser, pour sept hauts fonctionnaires du département des finances, l'indemnité supprimée par un traitement "hors classes".

La cour cantonale a exposé à cet égard que l'objet du litige était la décision du Conseil d'État du 20 avril 2015 supprimant, à partir du mois d'avril 2015, l'indemnité de 8,3 % du traitement dont bénéficiait le recourant en application de l'ancien art. 23A LTrait, abrogé le 28 mars 2015. Ce n'était pas l'une ou l'autre des décisions rendues en application de l'art. 3 LTrait dans le cadre de procédures distinctes, auxquelles le recourant n'était au demeurant pas partie, ni une décision de refus du Conseil d'État de le mettre au bénéfice de cette disposition. Partant, les réquisitions de preuve portaient sur des éléments exorbitants au litige et il n'y avait pas lieu d'y donner suite.

3.2. Les juges cantonaux ont ensuite examiné le grief du recourant selon lequel le Conseil d'État aurait violé son droit d'être entendu en ne l'invitant pas à se déterminer avant de rendre sa décision du 20 avril 2015 (cf. let. B.b supra). Ils ont rejeté ce grief en se référant à l'arrêt 8C_158/2016 du 2 février 2017 rendu dans une cause semblable, dans lequel le Tribunal fédéral avait en bref considéré ce qui suit: La suppression de l'indemnité de 8,3 % en raison de l'entrée en vigueur de la loi 11'328 procédait d'une mesure salariale qui découlait de l'application de la loi et qui avait une portée générale. La mise en oeuvre de la loi 11'328 par le Conseil d'État n'impliquait pas que chacune des personnes visées eût la possibilité d'exercer préalablement son droit d'être entendu. Le Conseil d'État ne disposait en effet d'aucune marge de manoeuvre dans son exécution et il n'était ainsi pas tenu d'entendre le recourant (arrêt 8C_158/2016 précité consid. 4.2 et les références, non publié in ATF 143 I 65).

3.3. Devant la Chambre administrative, le recourant s'est plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement du fait que le Conseil d'État avait fait application de l'art. 3 al. 1 LTrait dans les cas de sept membres du personnel du département des finances, alors que lui-même estimait remplir les conditions pour en bénéficier. Les juges cantonaux ont répété à cet égard (cf. consid. 3.1 supra) que le litige ne portait pas sur l'application de l'art. 3 LTrait dans ces cas particuliers. Ils ont relevé que cette disposition concernait la fixation individuelle d'un traitement annuel "hors classes" sur la base de critères spécifiques, tandis que l'art. 23A LTrait prévoyait le versement général d'une indemnité provisoire liée à une classe de traitement et à l'existence de responsabilités hiérarchiques. L'argumentation du recourant selon laquelle il remplirait les conditions pour bénéficier du même

traitement que les sept personnes précitées ne pouvait pas être examinée dans le cadre de la présente procédure, faute de décision de l'autorité compétente sujette à recours.

4.

4.1. Devant le Tribunal fédéral, le recourant se plaint d'abord de la violation de son droit d'être entendu en lien avec la violation de l'art. 3 LTrait. Il soutient que si la suppression de l'art. 23A LTrait par l'adoption de la loi 11'328 n'autorisait plus son application, le Conseil d'État avait le devoir d'examiner, ne serait-ce qu'en opportunité, le maintien de l'indemnité litigieuse, le cas échéant sur une autre base légale en vigueur. Cette autorité aurait ainsi dû procéder à une analyse des circonstances exceptionnelles qui pouvaient la conduire à lui attribuer une indemnité de 8,3 % de son salaire annuel sur la base de l'art. 3 LTrait, et cet examen impliquait qu'il ait la possibilité d'exercer préalablement son droit d'être entendu. Selon le recourant, en supprimant son indemnité de 8,3 % sans trancher au préalable la question de savoir si cette indemnité était due indépendamment de sa base légale et sans l'entendre, le Conseil d'État aurait violé son droit d'être entendu et n'aurait pas fait une juste application de l'art. 3 LTrait.

Par cette argumentation, le recourant ne remet pas en cause la motivation de la cour cantonale - fondée sur l'arrêt 8C_158/2016 rendu dans une cause semblable - selon laquelle l'intimé n'était pas tenu de l'entendre dans la mesure où il ne disposait d'aucune marge de manoeuvre dans l'exécution de la loi 11'328 qui supprimait l'indemnité de 8,3 % (cf. consid. 3.2 supra). Le recourant admet d'ailleurs lui-même que la suppression de l'art. 23A LTrait par l'adoption de la loi 11'328 n'autorisait plus son application, mais il soutient que l'intimé aurait eu le devoir d'examiner si une autre disposition cantonale, soit l'art. 3 LTrait, permettait de continuer à lui attribuer une indemnité de 8,3 % de son salaire annuel. Toutefois, le recourant ne démontre nullement, comme le fardeau lui en incombait selon les exigences de motivation qualifiée prévues à l'art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 2 supra), sur quelle base l'intimé aurait eu l'obligation d'examiner, lors de la suppression de l'indemnité fondée sur l'art. 23A LTrait, si un avantage équivalent devait être lui octroyé sur la base de l'art. 3 LTrait. Une telle obligation ne saurait être déduite du seul fait que, lors de l'abrogation de l'art. 23A LTrait, l'intimé a choisi de faire usage de l'art. 3 LTrait - qui lui permet de tenir compte de circonstances exceptionnelles pour attribuer aux titulaires de certaines fonctions un traitement annuel "hors classes" - en faveur de sept hauts cadres du département des finances. Si le recourant estimait remplir les conditions pour se voir attribuer un traitement "hors classes" au sens de l'art. 3 LTrait, il lui aurait été loisible de solliciter de l'intimé une décision sur ce point, qu'il aurait ensuite pu le cas échéant contester devant la Chambre administrative. Dans ces circonstances, le grief de violation du droit d'être entendu doit être écarté.

4.2. Le recourant reproche ensuite à la cour cantonale d'avoir violé son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) - en tant qu'il en découle le droit des parties à ce qu'il soit donné suite à leurs offres de preuve pertinentes sur des faits de nature à influencer sur le sort de la décision (ATF 142 II 218 consid. 2.3 p. 222; 141 V 557 consid. 3.1 p. 564 et les références) - en rejetant ses réquisitions tendant à l'audition du directeur général de l'office du personnel de l'État ainsi qu'à la production de l'ensemble des décisions rendues par le Conseil d'État entre 2010 et 2015 en application de l'art. 3 al. 1 LTrait.

Ces réquisitions de preuve auraient pu être pertinentes dans le cadre d'un recours contre une décision refusant d'attribuer au recourant un traitement "hors classes" au sens de l'art. 3 LTrait. Toutefois, tel n'était pas l'objet de la décision du 20 avril 2015, par laquelle l'intimé a uniquement supprimé, en raison de l'entrée en vigueur de la loi 11'328, l'indemnité de 8,3 % dont le recourant bénéficiait jusqu'alors en application de l'ancien art. 23A LTrait. Comme on l'a vu (cf. consid. 4.1 supra), le recourant n'a au surplus nullement démontré que l'intimé aurait eu l'obligation de se prononcer également, dans sa décision du 20 avril 2015, sur l'éventuel octroi d'un traitement "hors classes" au sens de l'art. 3 LTrait. Dès lors, les juges cantonaux pouvaient considérer à bon droit que les réquisitions de preuve en question ne portaient pas sur des faits pertinents pour l'issue du litige qui leur était soumis.

4.3. Le recourant voit enfin une violation du principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) dans le fait que l'intimé n'a pas examiné dans sa décision du 20 avril 2015 si l'indemnité de 8,3 % supprimée en raison de l'entrée en vigueur de la loi 11'328 pouvait être "prorogée" à travers l'octroi d'un traitement "hors classes" au sens de l'art. 3 LTrait, dont il estime que les critères retenus en faveur de sept hauts cadres du département des finances lui seraient tout autant applicables.

Le grief tombe à faux pour les motifs déjà exposés ci-dessus. L'objet de la décision du 20 avril 2015 - qui définit l'objet de la contestation pouvant être déférée devant l'autorité de recours (ATF 125 V 413 consid. 2a p. 415 et les références) - était uniquement la suppression, en raison de l'entrée en vigueur de la loi 11'328, de l'indemnité de 8,3 % dont le recourant bénéficiait jusqu'alors en application de l'art. 23A LTrait, et non l'éventuel octroi d'un traitement "hors classes" au sens de l'art. 3 LTrait. L'autorité cantonale a dès lors considéré à bon droit que l'argumentation du recourant tirée de l'égalité de traitement avec les sept personnes précitées ne pouvait pas être examinée dans le cadre d'un recours contre la décision du 20 avril 2015.

5.

Il s'ensuit que le recours, mal fondé, doit être rejeté. Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 TF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative.

Lucerne, le 19 octobre 2020

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

La Greffière : Castella