

Recevabilité du recours
portant sur les conditions
de travail

Conséquences en cas de
notification irrégulière
d'une décision
administrative

Arbitraire dans l'application
du droit cantonal

Art. 83 lit. f LTF ;
47 LPA GE ; 90 Statut du
personnel de la Ville
de Genève

Le litige qui porte sur les **conditions de travail** relatives au nombre annuel d'heures à effectuer et sur la compensation des heures dues avec les jours fériés poursuit un **but économique** qui peut être apprécié en argent, si bien qu'il s'agit d'une **contestation de nature pécuniaire**, ouverte au **recours en matière de droit public** auprès du Tribunal fédéral (c. 1).

Une **décision collective** qui, simultanément, s'adresse à un cercle relativement indéterminé de personnes et règle un cas concret doit être **traitée comme une décision ordinaire** lorsqu'elle peut être **appliquée et exécutée sans autre mesure** concrète d'une autorité ; une **décision administrative** qui a été **notifiée de façon irrégulière** ou qui n'a pas été notifiée peut **entrer en force** si l'intéressé **ne saisit pas le juge dans un délai raisonnable** après en avoir eu connaissance, de quelque manière que ce soit ; en l'espèce, les recourants ne peuvent se prévaloir de la notification irrégulière, par courriel, dès lors qu'ils étaient assistés d'un avocat censé connaître les voies de droit pour contester l'acte (c. 2).

La solution de la cour cantonale, aboutissant à ce que les recourants accomplissent 41,2 heures par semaine, n'est pas arbitraire puisque **l'art. 90 du Statut du personnel de la Ville de Genève fixe la durée « normale »** du travail des employés communaux et que les recourants, agents de police municipaux, ne sont **pas soumis à un horaire ordinaire** (c. 3).

Composition

Mme et MM. les Juges fédéraux Leuzinger, Présidente, Frésard et Geiser Ch., Juge suppléant.
Greffière : Mme Fretz Perrin.

Participants à la procédure

1. A.,
2. B.,
3. C.,
4. D.,
5. E.,
6. F.,
7. G.,
8. H.,
9. I.,
10. J.,
11. K.,
12. L.,

13. M.,
14. N.,
15. O.,
16. P.,
17. Q.,
18. R.,
19. S.,
20. T.,
21. U.,
22. V.,
23. W.,
24. X.,
25. Y.,
26. Z.,
27. A1.,
28. B1.,
29. C1.,
30. D1.,
31. E1.,
32. F1.,
33. G1.,
34. H1.,
35. I1.,
36. J1.,
37. K1.,
38. L1.,
39. M1.,
40. N1.,
41. O1.,

tous représentés par Me Romain Jordan, avocat,
recourants,

contre

Ville de Genève,
Palais Eynard, rue de la Croix-Rouge 4, 1204 Genève,
intimée.

Objet

Droit de la fonction publique (notification irrégulière; délai; horaire annuel de travail),

recours contre le jugement de la Cour de justice
de la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 7 janvier 2014.

Faits :

A.

Les agents de la police municipale de la Ville de Genève ont été soumis à un nouvel horaire de travail dès le 12 avril 2010. Depuis lors, ils doivent effectuer un horaire prévoyant un cycle de trois semaines, comportant toutes des journées de 10 heures de travail: la première semaine compte 3 jours de travail (le mercredi, le jeudi et le vendredi); la deuxième semaine 4 jours (le lundi, le mardi,

le jeudi et le vendredi); la troisième semaine 5 jours (le lundi, le mardi, le mercredi, le samedi et le dimanche). Par courriel du 1^{er} juillet 2011, le chef du service de la sécurité au sein du département de l'environnement urbain et de la sécurité de la ville (ci-après: le département municipal) a signifié aux agents susmentionnés que le nouvel horaire comprenait 63 heures de travail de moins que la durée de travail statutaire annuelle due par tout collaborateur municipal.

Par lettre circulaire du 31 octobre 2011, le conseiller administratif en charge du département municipal a informé les agents que chacun d'eux avait travaillé 105 heures de moins que la durée statutaire, à savoir 42 heures en 2010 et 63 heures en 2011. Le conseiller administratif indiquait qu'il proposerait au Conseil administratif une compensation pour remettre les compteurs à zéro au 1^{er} janvier 2012 et de majorer l'horaire de travail des agents de 63 annuellement à compter du début de l'année 2012. Dans sa séance du 23 novembre 2011, **le Conseil municipal a pris acte de la décision du conseiller administratif susmentionné et un extrait du procès-verbal de cette séance a été diffusé dans les postes de la police municipale par courriel du 6 décembre 2011.**

Agissant par un avocat commun, plusieurs agents, demeurant anonymes, ont contesté, par courrier du 16 janvier 2012 adressé au conseiller administratif, l'obligation de devoir effectuer 63 heures de plus par année et réclamé l'indemnisation des jours de congés compensatoires coïncidant avec des jours fériés légaux. Il s'en est suivi, entre le 23 janvier et le 7 mai 2012, un échange de lettres entre le conseiller administratif et l'avocat, le premier demandant en vain à obtenir l'identité des mandants du second.

Par acte du 31 mai 2012, A. et quarante-neuf consorts, tous agents de police municipaux, ont saisi la Chambre administrative de la Cour de Justice de la République et Canton de Genève d'un recours pour déni de justice, lequel a été déclaré irrecevable par arrêt du 12 juin 2012. La juridiction cantonale a considéré qu'il était impossible au Conseil administratif de rendre une décision, faute de connaître l'identité des personnes concernées, et que son silence ne pouvait pas être assimilé à une décision.

Finalement, par lettre du 20 juin 2012 adressée à l'avocat, le Conseil administratif a fourni des explications détaillées et confirmé qu'il n'existait, à ses yeux, aucune inégalité de traitement entre les agents de la police municipale et les autres membres du personnel de la Ville de Genève. Il a indiqué que l'horaire de travail en question avait fait l'objet d'une décision communiquée en date du 6 décembre 2011 à tous les agents concernés. Par lettre du 25 juin 2012, l'avocat a répondu qu'il parlait du principe que le courrier du 20 juin 2012 valait décision générale statuant sur la question des 63 heures de travail supplémentaires et il a sollicité du conseil administratif une décision sur les autres prétentions de ses mandants, à savoir la compensation de jours fériés au 31 décembre 2011, le remboursement aux agents ayant déjà effectué ce supplément horaire et le remboursement des frais engagés pour la défense des intérêts de ses mandants. Le 28 juin 2012, le conseiller administratif en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité a adressé une missive à l'avocat confirmant la teneur de la décision du 20 juin précédent, soutenant que celle-ci répondait à toutes les prétentions des intéressés; toutefois, en ce qui concerne la compensation des jours fériés, le conseiller administratif s'est référé à la décision du 23 novembre 2011, notifiée aux intéressés le 6 décembre suivant.

B.

Le 31 juillet 2012, les cinquante agents susmentionnés, A. et consorts, ont interjeté recours contre les actes du Conseil administratif du 20 juin 2012 et du Département de l'environnement urbain et de la sécurité de la Ville de Genève du 28 juin 2012 devant la Chambre administrative de la Cour de Justice de la République et Canton de Genève.

Par arrêt du 7 janvier 2014, cette juridiction a déclaré le recours irrecevable en tant qu'il attaquait le courrier du conseiller administratif du 28 juin 2012 et l'a rejeté en tant qu'il entreprenait la décision du Conseil administratif du 20 juin 2012.

C.

Le 10 février 2014, A. et quarante consorts ont déposé un recours en matière de droit public contre ce jugement dont ils demandent l'annulation avec renvoi de la cause à la cour cantonale pour qu'elle entre en matière sur leur recours en tant qu'il concerne la compensation des jours fériés légaux, concluant en outre à l'annulation de la décision du Conseil administratif du 20 juin 2012 et à ce qu'il soit dit que la majoration de l'horaire des recourants dès le 1^{er} janvier 2012 est illégale.

Dans sa réponse, la Ville de Genève, intimée, a proposé le rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

Considérant en droit :

1.

1.1. Selon l'art. 83 let. g LTF, en matière de rapports de travail de droit public (lorsque, comme en l'espèce, la question de l'égalité des sexes n'est pas en cause), le recours en matière de droit public est irrecevable contre les décisions qui concernent une contestation non pécuniaire.

1.2. **Le litige** soumis à l'autorité précédente **ne porte pas sur le versement d'une somme d'argent, mais sur les modalités des conditions de travail**, à savoir l'obligation pour les recourants d'effectuer un certain nombre d'heures par année, ainsi que sur la compensation des heures dues par les recourants avec les jours fériés dus par l'intimée. Les conclusions des recourants poursuivent toutefois un **but économique qui peut être apprécié en argent**, de sorte qu'il y a lieu de considérer qu'il s'agit en l'espèce d'une **contestation de nature pécuniaire**. Il s'ensuit que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération.

1.3. Pour que le recours soit recevable, il faut encore, en principe, que la valeur litigieuse minimale de 15'000 fr. soit atteinte (art. 85 al. 1 let. b LTF). En cas de recours contre une décision finale - c'est-à-dire une décision qui met fin à la procédure (art. 90 LTF) - la valeur litigieuse est déterminée par les conclusions restées litigieuses devant l'autorité précédente (art. 51 al. 1 let. a LTF). Si les conclusions ne tendent pas au paiement d'une somme d'argent déterminée, le Tribunal fédéral fixe la valeur litigieuse selon son appréciation (art. 51 al. 2 LTF).

1.4. Le jugement cantonal ne mentionne pas la valeur litigieuse (art. 112 al. 1 let. d LTF). Au regard des indications des recourants, lesquels mentionnent un salaire de 6'500 francs par mois pour chaque fonctionnaire concerné, la contre-valeur des heures de travail et des compensations litigieuses cumulées (art. 52 LTF) représente de toute évidence un montant largement supérieur à la limite de 15'000 francs exigée par la loi.

2.

2.1. Par un premier grief, les recourants reprochent à la juridiction cantonale de n'être pas entrée en matière sur le recours qu'ils dirigeaient contre le courrier du conseiller administratif de l'intimée du 28 juin 2012, lequel renvoyait au contenu de la décision, prise par lui le 31 octobre 2011 et ratifiée par le Conseil administratif le 23 novembre suivant, en matière de compensation des heures dues par les agents avec les jours fériés dus par la Ville de Genève.

En résumé, l'instance cantonale a considéré que les recourants avaient été dûment informés de cette décision dès le 6 décembre 2011 et que le recours déposé contre elle, en date du 31 juillet 2012, était irrecevable pour cause de tardiveté.

2.2.

2.2.1. Tout d'abord, les recourants soutiennent que les juges cantonaux ont arbitrairement considéré la lettre circulaire du conseiller administratif du 31 octobre 2011 et l'extrait du procès-verbal du Conseil administratif du 23 novembre 2011 comme une décision administrative. Ce grief n'est pas fondé.

2.2.2. Dans l'acte en question, le conseiller administratif indiquait qu'il était possible de mettre en balance les heures dues par les agents de police municipaux (APM) et les jours fériés légaux qui ne leur sont pas rendus à ce jour (31 octobre 2011), en raison d'une appréciation erronée du droit de récupérer un jour férié légal coïncidant avec un jour de compensation, et qu'il avait décidé de proposer au Conseil administratif la compensation pleine et entière des heures dues, de manière à ramener tous les compteurs à zéro au 1^{er} janvier 2012. Quant au Conseil administratif, il a pris acte de la décision du conseiller administratif en question de considérer que le déficit d'heures généré par l'horaire des APM depuis le 12 avril 2010 est globalement compensé par les jours fériés légaux qui n'ont pas été restitués au personnel concerné (extrait du procès-verbal du 23 novembre 2011). Ainsi, **l'on est en présence d'une décision collective (ou décision générale) qui, d'une part, s'adresse à un cercle relativement indéterminé de personnes et, d'autre part, règle un cas concret. Une telle décision, à tout le moins en ce qui concerne la possibilité de l'entreprendre, doit être traitée comme une décision ordinaire lorsqu'elle peut être appliquée et exécutée sans autre mesure concrète d'une autorité** (ATF 139 V 143 consid. 1.2 p. 145 et les références). **Tel est le cas en l'occurrence.** D'ailleurs, les recourants qualifient eux-mêmes l'acte en cause de décision générale (v. recours, p.8, ch. 21). Ils se méprennent toutefois en soutenant qu'une décision générale appelle une individualisation ultérieure (ATF 134 II 272 consid. 3.2 p. 280).

2.3.

2.3.1. Deuxièmement, les recourants, dans une argumentation assez confuse, indiquent avoir agi dans les trente jours suivant la notification de l'acte mentionné plus haut (consid. 2.2), reconnaissant que celle-ci est intervenue le 6 décembre 2011. Ils reprochent à la cour cantonale d'avoir fait preuve de formalisme excessif en exigeant une réaction face à un acte dont la notification est intervenue sous la forme - non admise - d'un courrier électronique.

2.3.2. Selon l'**art. 47 de la loi genevoise sur la procédure administrative** du 12 septembre 1985 (LPA/GE; RSG E 5 10), **une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties.** La jurisprudence de la cour cantonale sur cette disposition, pratique rappelée dans l'arrêt entrepris (consid. 2 b) et qui n'est pas remise en cause par les recourants, correspond aux principes de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux art. 38 PA, 49 LTF et 49 al. 3 LPGA).

La jurisprudence n'attache pas nécessairement la nullité à l'existence de vices dans la notification; **la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité.** Il y a lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme; ainsi l'intéressé doit agir dans un délai raisonnable dès qu'il a connaissance, de quelque manière que ce soit, de la décision qu'il entend contester (ATF 122 I 97 consid. 3a/aa p. 99, 111 V 149 consid. 4c p. 150 et les références; RAMA 1997 n° U 288 p. 444 s. consid. 2b/bb). Cela signifie notamment qu'**une décision, fût-elle notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déferée au juge dans un délai raisonnable** (SJ 2000 I p. 118). **Les mêmes principes s'appliquent en cas de défaut de toute notification d'une décision administrative;** les exigences plus sévères dégagées par la jurisprudence s'agissant du défaut de notification d'un jugement civil ne se justifient pas eu égard à la procédure simple et dénuée de formalisme connue du droit administratif. Tant qu'elle ne leur a pas été notifiée, la décision n'est pas nulle mais simplement inopposable à ceux qui auraient dû en être les destinataires et elle ne peut dès lors les lier (cf. Moor/Poltier, Droit administratif, volume II, 3^e éd., 2011, p. 374). Aussi, la

personne à qui l'acte n'a pas été notifié doit s'en prévaloir en temps utile, dès lors que, d'une manière ou d'une autre, elle est au courant de la situation; attendre passivement serait contraire au principe de la bonne foi (arrêts 9C_202/2014 du 11 juillet 2014 consid. 4.2 et les références; 8C_188/2007 du 4 mars 2008 consid. 4.1.2 et la référence).

2.3.3. En l'espèce, les recourants ne soutiennent pas avoir interjeté recours dans un délai raisonnable, mais rappellent avoir interpellé leur hiérarchie par courrier du 16 janvier 2012. Cette réaction ne leur est d'aucun secours, car **ils agissaient alors par l'intermédiaire d'un avocat censé connaître les voies de droit idoines pour attaquer l'acte qu'ils contestaient**. Les recourants ne remettent au demeurant pas en cause, à juste titre, l'appréciation des juges cantonaux selon laquelle un recours déposé plus de six mois après connaissance de la décision querellée est tardif.

2.4.

2.4.1. Enfin, les recourants soutiennent que la cour cantonale a perdu de vue que l'autorité intimée a rendu un prononcé sur la question litigieuse (de la compensation des jours fériés légaux) les 20 et 28 juin 2012, ce qui devait conduire les premiers juges à entrer en matière. Ils ne peuvent pas être suivis.

2.4.2. L'acte du 28 juin 2012, ici en cause, renvoie à la décision communiquée le 6 décembre 2011. Il ne s'agit pas d'un nouveau prononcé, mais d'une simple confirmation de cette décision. L'acte en question n'indique aucune voie de recours. Ainsi, même s'il y avait lieu d'admettre qu'il a été procédé à une nouvelle notification de la décision du 6 décembre 2011, celle-ci serait sans effet juridique (v. ATF 119 V 89 consid. 4b/aa p. 94; arrêt 8C_184/2010 du 27 avril 2010 consid. 3.2 et les références).

3.

3.1. Les recourants reprochent, par ailleurs, à la cour cantonale d'avoir arbitrairement retenu comme conforme à la loi la décision du Conseil administratif imposant aux agents de police municipaux la planification de 63 heures en sus de leur horaire annuel déjà fixé, c'est-à-dire 2'151 heures au total, lorsque 2'088 heures sont planifiées pour les autres fonctionnaires communaux avec un horaire de huit heures par jour, pour autant que l'horaire desdits agents comporte des journées de dix heures.

3.2.

3.2.1. Selon le **Statut du personnel de la Ville de Genève** (ci-après: le Statut; LC 21 151), la **durée normale du travail est de 39 heures par semaine en moyenne, soit 2'036 heures par année. La durée des vacances et des congés statutaires est imputée sur les heures de travail** (art. 90 al. 1 et 2). Le Conseil administratif fixe l'horaire de travail en fonction des nécessités des différents services (art. 91 al. 1, 1ère phrase). Selon l'art. 65 du Statut, les membres du personnel ont droit à des vacances annuelles rémunérées, à raison de 25 jours par année civile pour ceux dont la semaine de travail est de 5 jours. Cette durée est portée à 30 jours dès l'âge de 59 ans. La durée des vacances est fixée par analogie pour les membres du personnel dont la semaine est de plus ou de moins de 5 jours (al. 1 à 4). A l'occasion du pont de fin d'année, les membres du personnel ont congé du 26 décembre au 30 décembre compris (art. 68 al. 5 du Statut). Les membres du personnel qui assurent, dans le cadre de leur horaire normal, un service permanent ou de nécessité un jour férié ou de congé sont mis au bénéfice d'un congé de remplacement sans majoration (art. 68 al. 7 du Statut).

Aux termes de l'art. 103 al. 1 du Règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (REGAP; LC 21 152.0), les membres du personnel continuent à travailler 40 heures par semaine et bénéficient de 6,5 jours de congés compensatoires pour un taux d'activité de 100 %. Ces jours sont ajoutés au droit aux vacances annuelles.

3.2.2. Constatant que le nombre d'heures annuelles prévu par l'art. 90 du Statut est fixe, sans tenir compte de la fluctuation du nombre de jours de travail selon les années, **la cour cantonale a estimé que la seule application possible de cette disposition consistait à se fonder sur le nombre d'heures fixé par semaine en moyenne (39 heures) qui ne varie pas en fonction du calendrier, pour extrapoler le nombre d'heures à planifier par année.** Elle a pris en considération, pour trancher le litige, une année standard de 52 semaines à 5 jours de travail de 8 heures, soit 260 jours pour 2'080 heures de travail, dont à déduire 25 jours de vacances et 6,5 jours de congés compensatoires, mais sans tenir compte de la réglementation des jours fériés, ni du pont de fin d'année de l'art 68 du Statut. Ainsi, convertissant les jours de vacances et les congés en heures (à raison de 8 heures par jour), les premiers juges ont retenu que tout employé de la Ville de Genève devait accomplir effectivement 1'828 heures de travail par année (2'080 - 200 - 52). La cour cantonale a ensuite considéré que si l'on planifiait 2'080 heures de travail pour les agents de police municipaux et si on leur accordait 25 jours de vacances ainsi que 6,5 jours de congés compensatoires (de 10 heures) par année, ils ne travailleraient effectivement que 1'765 heures annuellement (2'080 - 250 - 65), soit 63 heures de moins (1'828 - 1'765 = 63) que les autres employés communaux (arrêt entrepris, consid. 8 a et b).

Les premiers juges ont rappelé que la Ville de Genève, dans sa décision du 20 juin 2012, s'était fondée sur une année de 261 jours de travail, soit 2'036 heures à raison de 39 heures hebdomadaires ou 2'088 heures à raison de 40 heures par semaine, dont il faut déduire 200 heures de vacances et 52 heures de congés compensatoires pour les employés effectuant 8 heures quotidiennement, pour obtenir 1'836 heures de travail effectives. Pour les agents de police municipaux, il faut planifier 2'151 heures par année pour arriver au même nombre d'heures de travail effectives (2'151 - 250 - 65). La cour cantonale en a déduit que l'égalité de traitement entre les employés communaux était dès lors sauvegardée par ladite décision (arrêt entrepris, consid. 8 c).

3.2.3. Sur ces points, l'argumentation des recourants tend à faire passer la motivation des juges cantonaux pour arbitraire parce qu'elle conduit à exiger des agents de police municipaux qu'ils accomplissent 41,2 heures de travail par semaine alors que les normes communales fixeraient la durée de travail hebdomadaire à 40 heures au maximum. Les recourants invoquent en particulier le texte de l'art. 90 du Statut qu'ils qualifient de clair.

Cette argumentation n'est cependant pas suffisante pour faire apparaître comme arbitraire la solution au litige apportée par l'arrêt attaqué. En effet, **l'art. 90 du Statut détermine la durée "normale" du travail des employés communaux. Or, l'horaire appliqué aux recourants n'est pas un horaire ordinaire**, à mesure qu'il prévoit des périodes de trois semaines au cours desquelles les intéressés doivent accomplir 12 journées de travail de 10 heures chacune et bénéficient de 9 journées de congé, soit, par semaine, en moyenne 40 heures de travail, comme ce qui est exigé des autres employés communaux en 5 journées, mais avec 3 jours de congés hebdomadaires en moyenne, au lieu de 2 pour ces derniers. De plus, les recourants admettent eux-mêmes que la réglementation communale fixe un temps de travail de 2'088 heures pour tous les employés de la Ville intimée (recours, p. 11, ch. 42 ss), ce qui ne correspond pas à la lettre de l'art. 90 al. 1 du Statut. Pour le surplus, les recourants reprochent en vain à la cour cantonale d'avoir raisonné abstraitement sur la base d'une année standard (arrêt attaqué, consid. 8 a) puisque, dans une motivation alternative (ibid., consid. 8 c), laquelle doit être confirmée au regard de ce qui précède, les premiers juges ont approuvé la décision querellée du Conseil administratif.

4.

Le recours se révèle ainsi mal fondé et doit être rejeté. Les frais de la procédure doivent, par conséquent, être supportés par les recourants (art. 66 al. 1, 1ère phrase, LTF). Bien qu'elle obtienne gain de cause, l'intimée n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 8'000 fr., sont mis à la charge des recourants.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

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

Lucerne, le 22 janvier 2015

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

La Présidente : Leuzinger

La Greffière : Fretz Perrin