

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3692/2014-FPUBL

ATA/910/2015

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 8 septembre 2015**

dans la cause

**A** \_\_\_\_\_

**M. B** \_\_\_\_\_

**M. C** \_\_\_\_\_

représentés par Me Marc Lironi, avocat

contre

**TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS**

représentés par Me Malek Adjadj, avocat

---

## EN FAIT

- 1) Le 21 août 2012, le Conseil d'État, dans le cadre de la recapitalisation de la caisse de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (ci-après : TPG), a invité ces derniers, s'agissant de la part attendue des retraités, à prendre en compte, dans la réflexion conduite, la suppression des avantages statutaires accordés, tels que la participation à la prime mensuelle d'assurance-maladie, et la gratuité des abonnements UNIRESO. Cela devait être sans effet pécuniaire pour les retraités, dans le sens d'une compensation du retrait des avantages statutaires par le volet de la prévoyance. L'effet de cette remise devait avoir pour conséquence de permettre la dissolution d'une provision d'un montant d'au minimum seize millions de francs suisses, ainsi qu'une économie annuelle de l'ordre de CHF 800'000.-, imputée sous la rubrique « Autres frais de personnel », pour les avantages accordés dans l'année aux retraités actuels.

Le Conseil d'État souhaitait par-là également établir sur ces questions une égalité de traitement entre tous les établissements publics autonomes.

- 2) Le 12 septembre 2012, le Conseil d'État a informé les TPG, les Services industriels de Genève (ci-après : SIG) et l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG) que, soucieux d'établir des règles équitables entre le personnel retraité de la fonction publique étatique et ceux des établissements publics placés sous sa surveillance, il avait souhaité que les avantages tels que des contributions au paiement de primes mensuelles d'assurance-maladie ou des abonnements gratuits qui prévalaient encore dans certains établissements soient supprimés dans les meilleurs délais. Il n'était en effet plus possible de maintenir de tels avantages, vu les périodes difficiles traversées par les caisses de pension publiques. Il souhaitait confirmer ce principe et se réjouissait que les établissements précités réalisaient cet objectif dans le cadre de leurs budgets pour l'année 2013.

Pour le surplus et concernant les TPG, les précisions contenues dans le courrier du 21 août 2012 demeuraient valables.

- 3) Le 27 septembre 2012, le président du conseil d'administration des TPG de l'époque a informé le Conseil d'État que les TPG seraient disposés à intégrer les demandes relatives à la suppression des avantages statutaires dans le budget 2014. En effet, le statut du personnel (ci-après : le SP) devait être modifié et validé, ce qui ne pourrait se faire que pour l'année 2014.

S'agissant du budget 2013, les impacts sur celui-ci seraient de CHF 57'794.- pour la part de la provision pour les « Autres avantages au personnel » et de CHF 450'000.- pour la part des charges liées au paiement de la cotisation d'assurance-maladie pour les pensionnés.

- 4) Le 19 juin 2013, la conseillère d'État alors en charge du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : DIME), devenu depuis lors le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (ci-après : DETA), a requis du conseil d'administration des TPG qu'il lui confirme que les TPG seraient à même de prendre en charge la part annuelle revenant à l'employeur s'agissant de la prévoyance professionnelle. Cette requête s'inscrivait dans le cadre du projet de loi relatif à l'assainissement de la fondation de prévoyance en faveur du personnel des TPG (ci-après : FPTPG).
- 5) Le 26 juin 2013, la présidente du conseil d'administration des TPG a confirmé à la conseillère d'État chargée du DIME qu'elle s'employait à ce que les TPG assument durablement la part employeur qui leur revenait dans le cadre de l'assainissement de la FPTPG. Cet effort financier, estimé à CHF 3'500'000.- par an, serait assuré à travers des gains d'efficacité internes, sans impacter les prestations demandées par l'État via les enveloppes budgétaires allouées pluriannuellement.
- 6) Par arrêté du 27 novembre 2013, le Conseil d'État a approuvé les budgets de fonctionnement et d'investissement 2014 des TPG, moyennant que ceux-ci soient corrigés pour tenir compte des effets portant sur l'engagement pris par les TPG en matière d'avantages accordés à leur personnel retraité. Par ailleurs, les charges annuelles incombant aux TPG, suite à la mise en conformité avec le droit fédéral de la FPTPG, devaient être compensées intégralement par des gains d'efficacité des TPG et en aucun cas par les subventions octroyées par le Conseil d'État dans le cadre des contrats de prestations actuels et futurs.
- 7) Le 23 juillet 2014, le Conseil d'État a répondu à la section des retraité-e-s des TPG suite à une pétition remise en mains propres le 27 mai 2014 au Conseiller d'État en charge du DETA. Le Conseil d'État confirmait que les TPG devaient désormais procéder aux aménagements demandés concernant le personnel retraité des TPG. En tant qu'établissement autonome, il appartenait aux TPG et à son directeur ad interim de conduire les discussions nécessaires avec les organisations syndicales et, in fine, de définir quelles en seraient les modalités précises, afin de les communiquer aux retraités de l'entreprise.
- 8) Le 27 octobre 2014, le conseil d'administration des TPG a tenu une séance au cours de laquelle la question de la suppression des avantages accordés au personnel retraité a été abordée, lesquels consistaient en une participation mensuelle de CHF 50.- à l'assurance-maladie, la gratuité des transports sur le réseau entier des TPG et des Mouettes genevoises, et un abonnement à tarif préférentiel (10 % du prix commercial) pour les conjoints, concubins et enfants aux études. Le conseil d'administration a validé à la majorité (neuf voix pour, six oppositions et une abstention) la suppression de ces avantages impliquant dès lors la modification du SP et de son règlement d'application (ci-après : RSP).

- 9) Le 31 octobre 2014, les TPG, sous la plume de leur présidente du conseil d'administration, de leur directeur général et de leur directeur des ressources humaines, ont écrit à tout le personnel retraité.

Le Conseil d'État était intervenu dès 2012 auprès de toutes les entreprises publiques pour demander la suppression des avantages accordés à leur personnel retraité. Les autorités avaient par ailleurs formalisé leur demande, par arrêté du 27 novembre 2013. L'AIG avait donné suite à cette demande dès 2013 et les SIG dès 2014.

Dans sa séance du 27 octobre 2014, le conseil d'administration des TPG avait décidé la modification des articles concernés du SP, en application de la demande du canton. Cette décision intervenait dans un contexte économique difficile pour les TPG. La suppression des avantages au personnel retraité entraînait la dissolution des réserves constituées au cours des années et leur intégration au budget des TPG de ces prochaines années. Cette décision contribuerait donc à la pérennité des TPG, ainsi qu'aux exigences d'économie.

Ainsi et dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la participation mensuelle à l'assurance-maladie fonds spécial, la gratuité de circulation sur les lignes du réseau TPG et des Mouettes genevoises qui étaient actuellement accordées aux retraités, ainsi que les réductions aux membres de leur famille seraient supprimées.

Des propositions concrètes avaient été faites aux organisations du personnel afin de trouver ensemble une solution interne qui permettrait de maintenir la situation actuelle, grâce à un geste de solidarité du personnel actif en faveur des retraités. Le conseil d'administration des TPG y serait également favorable et les discussions se poursuivaient pour trouver un accord.

Dans cette attente, les TPG informaient le personnel retraité que dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le badge donnant accès au réseau TPG et aux Mouettes genevoises serait facturé au prix de CHF 150.- par personne à tout retraité ou ayant droit de sa famille qui souhaiterait en bénéficier, étant précisé que ce montant très favorable avait pu être négocié avec leur mandataire de contrôle des comptes.

- 10) Le 3 novembre 2014, une « info-CA » destinée à l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs des TPG a été affichée sur un panneau dans les bureaux des TPG.

Divers points de la séance du conseil d'administration du 27 octobre 2014 étaient repris, dont celui relatif à la suppression des avantages au personnel retraité.

Le conseil d'administration avait approuvé la modification des articles du SP relatifs aux avantages au personnel retraité, dont la suppression avait été

demandée par le Conseil d'État. Les réserves constituées seraient dissoutes, conformément aux normes « IPSAS », et intégrées au budget de l'entreprise ces prochaines années. Parallèlement, par souci de solidarité, les discussions avec trois organisations du personnel se poursuivaient afin de trouver à l'interne une solution pour continuer à dispenser ces avantages.

L'affichage était prévu jusqu'au 10 novembre 2014.

- 11) Par actes séparés déposés au guichet de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) le 2 décembre 2014, l'A\_\_\_\_\_ (ci-après : A\_\_\_\_\_), M. B\_\_\_\_\_ et M. (recte : \_\_\_\_\_) C\_\_\_\_\_, sous la plume de leur mandataire, ont interjeté recours contre « la décision » du conseil d'administration des TPG rendue publique le 3 novembre 2014. Ils ont chacun conclu préalablement à la restitution de l'effet suspensif et principalement à l'annulation de la décision attaquée, « sous suite de dépens ».

S'agissant de la recevabilité, le conseil d'administration avait, par décision rendue le 27 octobre 2014, supprimé la participation mensuelle de l'entreprise à l'assurance-maladie, ainsi que la gratuité des transports sur le réseau des TPG. La décision du 27 octobre 2014 avait été rendue en dernière instance, dans la mesure où le SP ne prévoyait pas de voie de recours interne contre les décisions rendues par le conseil d'administration. La décision attaquée avait un contenu suffisant pour justifier un recours. Il était manifeste pour les employés des TPG qu'en supprimant les avantages du personnel retraité, le conseil d'administration avait donné suite à une demande du Conseil d'État. De plus, dans la mesure où tout employé avait accès au SP ainsi qu'à ses règlements, quiconque entendait recourir contre la décision des TPG avait la possibilité de reconnaître les articles supprimés et par conséquent les points sur lesquels attaquer cette décision. Par ailleurs, ladite décision était une décision finale. Quant au délai de recours, la décision du conseil d'administration n'avait pas fait l'objet d'une communication plus précise et personnalisée à l'adresse des personnes concernées, soit les retraités et employés actuels, qui n'avaient pas été personnellement informés de cela. Elle n'avait été portée à la connaissance des employés des TPG que le 3 novembre 2014, date à laquelle elle avait été rendue publique sur un panneau dans les bureaux des TPG. Le délai avait commencé à courir le 4 novembre pour échoir le 3 décembre 2014.

S'agissant de la qualité pour recourir, et plus particulièrement celle de M. B\_\_\_\_\_, ce dernier était retraité des TPG. À ce titre, il bénéficiait jusqu'à ce jour d'une participation à l'assurance-maladie, ainsi que la gratuité des transports sur le réseau des TPG. Suite à la décision du conseil d'administration des TPG, il ne bénéficierait plus de ces avantages. En qualité de bénéficiaire actuel de ces avantages statutaires supprimés par la décision attaquée, il était touché plus que quiconque par cette décision, à l'instar de tous les employés des TPG, de sorte qu'il disposait de la qualité pour recourir.

Il convenait de restituer l'effet suspensif, dans la mesure où l'exécution de la décision du conseil d'administration des TPG causerait un préjudice difficilement réparable aux retraités.

Aucune négociation avec les organisations représentatives du personnel n'avait eu lieu avant la modification du SP, de sorte que ce dernier avait été violé.

Si la chambre administrative arrivait à la conclusion que le SP n'avait pas été violé, se poserait la question d'une lacune (un silence qualifié ou un simple oubli). En cas de silence qualifié, les dispositions de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations - CO - RS 220) s'appliquaient au cas d'espèce et voulaient que toute modification unilatérale du contrat était nulle sans l'accord des représentants du personnel. En l'occurrence, la décision du conseil d'administration des TPG du 27 octobre 2014 avait été prise au mépris de l'opposition exprimée par les représentants du personnel. En cas de simple oubli, c'était également les dispositions du CO qui s'appliquaient, de sorte que le même raisonnement que pour le cas de silence qualifié était applicable. Le conseil d'administration des TPG avait également violé le SP en supprimant unilatéralement la participation mensuelle de CHF 50.- pour l'assurance-maladie et en supprimant la gratuité des transports sur le réseau des TPG accordés au personnel retraité, pour les mêmes raisons.

Il était indéniable que la décision du conseil d'administration des TPG créait une inégalité de traitement entre les retraités et les employés actuels et futurs de l'entreprise. Il semblait en effet que les TPG accordaient chaque année, ce depuis plusieurs années déjà, des avantages en nature à d'autres personnes que le personnel retraité, tels que les invalides et des tiers. Les TPG auraient ainsi dû supprimer l'ensemble des avantages en nature accordés à tout le monde. Par ailleurs, tout futur employé des TPG pourrait prévoir la prise en charge de ces frais et faire des économies en prévision de la retraite, voire négocier son salaire en conséquence. Les retraités, contrairement aux actuels et futurs employés des TPG, souffraient donc d'un manque qu'ils n'avaient pas pu anticiper.

En supprimant la participation mensuelle à l'assurance-maladie de chaque retraité, ainsi que la gratuité des transports sur le réseau des TPG accordée au personnel retraité, le conseil d'administration des TPG avait violé le principe de la bonne foi. Les TPG avaient assuré aux candidats à un poste au sein de leur établissement lors de leur engagement qu'ils bénéficieraient d'avantages sociaux durant leur retraite. Cette assurance avait incité ces employés et M. B\_\_\_\_\_ à accepter un poste au sein des TPG. Dans la mesure où le contrat de travail du personnel des TPG renvoyait au SP, ce dernier faisait partie intégrante du contrat de travail. Il ne pouvait donc pas être modifié unilatéralement. Conformément au SP, les TPG devaient obtenir l'approbation de chaque retraité et employé touché ou de leur représentant avant toute modification du SP, ce qui n'avait pas été fait.

Il était indéniable que la décision attaquée violait le principe de la proportionnalité, puisque la mesure retenue par le conseil d'administration des TPG ne ménageait pas les intérêts privés du personnel retraité, en ce sens que les retraités se trouvaient privés d'avantages dont ils bénéficiaient jusqu'alors et sur lesquels ils comptaient. L'économie envisagée par le Conseil d'État était moindre et ne permettait pas d'atteindre le but visé. Le conseil d'administration des TPG aurait pu prendre une mesure moins incisive en supprimant les avantages statutaires des retraités uniquement pour les futurs employés. Ce faisant, le conseil d'administration des TPG aurait fait des économies pour l'avenir et non sur le dos des personnes qui avaient suffisamment consacré de leur temps à l'établissement.

L'intérêt public à la réalisation d'économies ne saurait l'emporter sur l'intérêt privé des retraités à ce que le SP ne soit pas modifié unilatéralement par le conseil d'administration des TPG. La suppression de la gratuité n'apportait aucune économie réelle puisqu'elle ne coûtait rien mais relevait d'une estimation d'un éventuel manque à gagner.

La décision attaquée était arbitraire tant dans son principe que dans son résultat, dans la mesure où elle avait été prise au mépris des principes régissant la formation des contrats, ainsi que des grands principes du droit administratif.

Enfin, les avantages accordés statutairement au personnel retraité constituaient des droits acquis. Les TPG avaient assuré à chaque employé lors de leur engagement qu'il bénéficierait d'avantages sociaux durant sa retraite. Cette assurance particulière l'avait incité à accepter un poste au sein des TPG. Il avait ainsi la garantie réglementaire que la participation mensuelle à l'assurance-maladie et la gratuité des transports sur le réseau des TPG ne pourraient pas lui être enlevées à moins qu'il y renonce expressément. Or, la suppression des avantages accordés statutairement au personnel retraité ne respectait ni l'exigence d'une base légale, ni le principe de la proportionnalité, et il n'existait pas d'intérêt public prépondérant. Si la chambre administrative admettait que les conditions à la restriction de la propriété étaient remplies, il conviendrait d'indemniser tous les employés touchés par la décision attaquée.

À l'appui de leurs recours, l'A\_\_\_\_\_, MM. B\_\_\_\_\_ et C\_\_\_\_\_ ont produit notamment « la décision » attaquée, soit l'« info-CA » destinée à l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs des TPG affichée sur un panneau dans les bureaux des TPG dès le 3 novembre 2014 jusqu'au 10 novembre 2014, le SP et le RSP.

Le recours de l'A\_\_\_\_\_ a été enregistré sous le numéro de cause A/3692/2014, ceux de MM. B\_\_\_\_\_ et C\_\_\_\_\_ sous les numéros de cause A/3693/2014 et A/3695/2014.

- 12) Le 3 décembre 2014, un protocole d'accord a été signé entre les TPG et la section genevoise du syndicat du personnel des transports (ci-après : SEV-GE), l'A\_\_\_\_\_ et la section TPG du syndicat Transfair (ci-après : Transfair).

Les TPG s'engageaient notamment à intervenir auprès de la FPTPG pour que les retraités bénéficient pour 2015 et 2016 d'un montant annuel forfaitaire de CHF 700.-, et à mettre en place pour 2017 un fond de solidarité en faveur des personnes retraitées, s'inspirant du « Fonds spécial ».

Le protocole d'accord entré en vigueur à sa date de signature et avait une durée de validité jusqu'au 31 décembre 2018, date d'échéance du contrat de prestations 2015-2018. Moyennant le respect par les TPG de ses engagements, les trois organisations syndicales s'engageaient à renoncer à toute mesure de lutte portant sur les engagements des TPG, pendant toute la durée de validité du protocole d'accord.

Était annexé audit protocole un courrier du Conseil d'État adressé le 3 décembre 2014 à la présidente des TPG. Selon ce courrier, le Conseil d'État attendait des TPG qu'ils entreprennent les démarches nécessaires à l'identification et à la mise en œuvre de mesures d'efficacité en s'appuyant, notamment, sur les dispositifs prévus par le contrat de prestations.

- 13) Le 10 décembre 2014, les TPG ont signé avec le SEV-GE, l'A\_\_\_\_\_ et Transfair un avenant au protocole d'accord du 3 décembre 2014, selon lequel les TPG constituaient une provision permettant de verser aux retraités un montant annuel forfaitaire de CHF 700.- en 2015 et 2016. L'objectif visé était de verser ce montant en même temps que la facturation des abonnements TPG. Les retraités en cours d'année recevraient un montant au prorata et aucun remboursement ne serait exigé en cas de décès.

- 14) Par réponses séparées du 18 décembre 2014, les TPG, sous la plume de leur conseil, ont conclu au retrait de l'effet suspensif, subsidiairement au rejet de la requête de restitution de l'effet suspensif, et, au fond, principalement à l'irrecevabilité des trois recours, subsidiairement à leur rejet, le tout « sous suite de frais et dépens ».

La modification du SP avait bien fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux, matérialisée par le protocole d'accord signé le 3 décembre 2014, aux termes duquel les TPG accordaient notamment aux retraités, par le biais de la FPTPG, un montant annuel forfaitaire de CHF 700.- pour les années 2015 et 2016, dans l'attente de la mise en place d'une solution pérenne à négocier durant cette période transitoire. Cet élément, de nature à compenser la suppression des avantages accordés jusqu'alors, mettait en doute l'intérêt actuel de la démarche de M. B\_\_\_\_\_ qui avait déjà obtenu, dans les faits, le lendemain dépôt de son recours, une solution qu'il avait validée.



Les négociations avec les partenaires sociaux, le SEV-TPG, l'A\_\_\_\_\_ et Transfair, avaient débuté dès le printemps 2014. Au fil des séances et des négociations, l'A\_\_\_\_\_ avait réalisé que la modification du SP était inéluctable. Trois alternatives devant permettre de continuer à accorder aux retraités les avantages avaient été proposées aux trois organisations syndicales parties aux négociations, soit l'accroissement du temps de travail du personnel des TPG de trois minutes par jour, la suppression d'un jour de repos ou une déduction de 0.2 % par mois du salaire du personnel actif. L'A\_\_\_\_\_ avait organisé un sondage auprès de ses membres actifs. Toutefois, le personnel actif des TPG avait refusé massivement d'être mis à contribution pour permettre aux retraités de continuer à bénéficier de leurs avantages (cent vingt-quatre oui et deux cent trente-neuf non).

S'agissant de la problématique de la recevabilité du recours, le SP n'était, en tant que tel, pas un acte attaquant. Compte tenu des analogies existant entre la gestion du personnel au sein d'une commune et au sein d'un établissement de droit public, la nature juridique du statut du personnel de ces deux entités devait être la même. Ainsi, le SP était un acte à caractère législatif, ce qui excluait d'emblée sa qualification de décision. De plus, il ne s'agissait ni d'une loi constitutionnelle ni d'une loi ou d'un règlement du Conseil d'État. Dès lors, le SP n'était pas un acte attaquant. Puisqu'il ne constituait pas un acte sujet à recours, l'acte par lequel le conseil d'administration des TPG « décid[ait] » de le modifier n'était également pas sujet à recours. Même la décision subséquente d'application concrète des nouvelles dispositions statutaires ne pourrait pas faire l'objet d'un recours. En effet et selon le SP, seules les décisions prises en dernière instance par l'entreprise affectant les rapports de travail pouvaient faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative. Or, le personnel retraité des TPG, dont faisait partie M. B\_\_\_\_\_, n'était plus lié aux TPG par un quelconque rapport de travail, de sorte que le SP ne leur était plus applicable.

Si la chambre administrative devait considérer que la décision querellée pouvait être déférée devant elle, l'A\_\_\_\_\_ devrait se voir dénier la qualité pour recourir. Les intérêts de la majorité des membres de l'A\_\_\_\_\_ n'étaient pas touchés par la suppression des avantages, dans la mesure où seuls les employés salariés des TPG étaient membres de l'A\_\_\_\_\_. À titre superfétatoire, la condition selon laquelle les intérêts de la majorité des membres devaient être touchés n'était pas remplie, puisque selon toute vraisemblance, les membres de l'A\_\_\_\_\_ étaient, dans leur majorité, des employés actuels des TPG. En outre, chaque membre de l'A\_\_\_\_\_ ne disposait pas, à titre individuel, de la qualité pour recourir, puisqu'une grande partie des membres de l'A\_\_\_\_\_ - si ce n'est la totalité - était des employés actuels des TPG.

Il en était de même de M. C\_\_\_\_\_, dans la mesure où ce dernier était employé des TPG, il n'était par conséquent pas un « retraité ».

Quant à M. B\_\_\_\_\_, il devrait également se voir dénier la qualité pour recourir. Postérieurement au dépôt du recours, les négociations avec les partenaires sociaux avaient permis de trouver un modus vivendi satisfaisant les retraités. Les revendications des retraités, dont l'intéressé faisait partie, avaient été satisfaites par le protocole d'accord du 3 décembre 2014 et son avenant du 10 décembre 2014. De plus, M. B\_\_\_\_\_ avait reçu notification, de la part des TPG, le 31 octobre 2014, de la « décision » de mise en œuvre de la suppression des avantages accordés aux retraités. Or, il n'avait pas jugé utile de recourir à son encontre afin de faire valoir ses droits ; elle était aujourd'hui en force. Il avait d'ailleurs accepté les propositions contenues dans ledit courrier, s'étant inscrit pour recevoir le badge à CHF 150.-, manifestant par là même son accord de principe avec la suppression des avantages octroyés aux retraités. Il n'avait dès lors aucun intérêt à recourir. Dans ces circonstances, l'intéressé avait, dans les faits, obtenu gain de cause sur les revendications formulées. Il ne disposait ainsi plus d'un intérêt actuel à l'admission de son recours. Enfin, les faits à l'origine de la présente cause ne justifieraient pas qu'il soit exceptionnellement renoncé à l'exigence de l'intérêt actuel, si bien que le recours de M. B\_\_\_\_\_ devait être déclaré sans objet.

Même recevable, le recours devait être rejeté, puisque le SP n'avait pas été violé. Une large concertation avait eu lieu avec les partenaires sociaux avant que les modifications querellées du SP ne soient décidées. Il était conceptuellement et juridiquement impossible qu'une modification du SP viole le SP. Cela reviendrait à dire qu'une modification d'une loi ne serait pas conforme à la loi qu'elle avait justement pour vocation de modifier. Le principe d'égalité de traitement n'avait pas été violé, dans la mesure où les TPG avaient justement fait la distinction entre les retraités qui n'étaient plus employés et les employés qui travaillaient encore. La suppression des avantages s'appliquait à tous les retraités indistinctement. L'A\_\_\_\_\_, MM. B\_\_\_\_\_ et C\_\_\_\_\_ ne pouvaient pas prétendre que les TPG auraient donné à chaque employé lors de l'entretien d'engagement l'assurance que les avantages accordés aux retraités le seraient *ad vitam aeternam*. De plus, affirmer que c'était uniquement en raison de ces avantages que les employés, dont M. B\_\_\_\_\_, s'étaient engagés aux TPG frisait l'indécence, au-delà du fait que rien ne venait concrètement l'étayer. La mesure était apte à atteindre le but fixé par le Conseil d'État et nécessaire. Les TPG ne disposaient d'aucune latitude de manœuvre. Les TPG avaient tenté de mettre en œuvre des solutions moins dommageables pour les retraités. L'intérêt public à la gestion saine et économe des deniers publics l'emportait sur la suppression des avantages dont les retraités bénéficiaient précédemment. La modification du SP n'était pas arbitraire, puisqu'elle avait été précédée de longues et fructueuses négociations avec les représentants syndicaux. Enfin, les retraités ne bénéficiaient d'aucun droit acquis. Les avantages dont l'intéressé bénéficiait étaient prévus par le SP, modifiable en tout temps. De plus, il n'alléguait aucune autre circonstance, notamment une

quelconque assurance particulière et répétée qui lui aurait été donnée par les TPG, quant au fait que lesdits avantages auraient été éternels.

Les TPG ont produit notamment le procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 27 octobre 2014, son courrier du 31 octobre 2014 adressé à tout le personnel retraité concernant la suppression de ses avantages, le protocole d'accord du 3 décembre 2014 et son avenant du 10 décembre 2014, ainsi qu'un courrier des ressources humaines des TPG du 5 décembre 2014 adressé à M. B\_\_\_\_\_ concernant la commande d'abonnement(s) au prix de CHF 150.- par unité.

- 15) Le 22 décembre 2014, l'A\_\_\_\_\_, MM. B\_\_\_\_\_ et C\_\_\_\_\_ ont précisé que leurs recours étaient parfaitement recevables, dans la mesure où si on suivait le raisonnement des TPG, ces derniers pourraient systématiquement et unilatéralement modifier le SP sans avoir besoin d'un accord des employés. De plus, les TPG faisaient fi du texte du protocole d'accord du 3 décembre 2014 qui ne prévoyait nullement la validation des décisions du conseil d'administration prises en suppression des avantages accordés aux retraités. Le texte ne prévoyait que le versement d'un montant annuel forfaitaire de CHF 700.- pour 2015 et 2016, sans en préciser d'ailleurs le pourquoi et le comment. Si l'objectif de l'accord avait été de permettre la validation des décisions du conseil d'administration, les partenaires sociaux et les TPG l'auraient indiqué dans le protocole d'accord.
- 16) Par décisions du 22 décembre 2014 (ATA/1039/2014, ATA/1040/2014 et ATA/1041/2014), la présidence de la chambre administrative a dit que les recours n'avaient pas d'effet suspensif.
- 17) Le 21 janvier 2015, les TPG ont produit leurs observations sur le fond.

S'agissant de la supposée violation du SP, les TPG reprenaient leurs arguments formulés précédemment précisant qu'il était erroné de prétendre qu'ils auraient agi « à la hussarde » en dehors de toute concertation avec les syndicats représentatifs du personnel. L'article du SP relatif à la consultation du personnel était clair, ne contenant pas une quelconque « lacune » ou « oubli ». Le SP prévoyait la possibilité pour les TPG de modifier ou de supprimer une disposition du SP après concertation avec les partenaires sociaux, ce qui avait été le cas en l'espèce. Les TPG n'avaient dès lors pas supprimé « unilatéralement » la participation mensuelle aux primes d'assurance-maladie ou encore la gratuité de transport sur le réseau entier des TPG.

Ils avaient scrupuleusement respecté le principe d'égalité de traitement. Les avantages avaient été supprimés pour l'ensemble du personnel retraité, aucun traitement différencié n'avait été fait entre la population des retraités, ni d'ailleurs entre les retraités actuels et les anciens retraités. La suppression exigée par le Conseil d'État ne concernait que le personnel retraité. En aucun cas, elle n'avait

vocation à s'appliquer également aux invalides. Il était dès lors parfaitement normal que les TPG n'aient pas supprimé les avantages qu'ils consentaient aux invalides. Quoi qu'il en soit, si les TPG avaient mis sur le même pied d'égalité les retraités et les invalides, ils se seraient rendus coupables d'inégalité de traitement. La situation des invalides et celle des retraités n'était pas comparable. Enfin, la mesure avait été décidée par le Conseil d'État et les TPG n'avaient pas eu d'autre choix que de la mettre en œuvre, étant relevé qu'il en allait justement d'une question d'égalité de traitement, puisque le personnel retraité de l'État d'une part, et le personnel pensionné de l'AIG et des SIG avaient également vu leurs avantages supprimés (ou étaient en passe de l'être).

S'agissant du principe de la bonne foi, les intéressés n'apportaient pas de preuves de leur allégation, selon laquelle les TPG auraient assuré aux candidats à un poste au sein de leur établissement qu'ils bénéficieraient d'avantages sociaux durant leur retraite et que cette assurance avait incité les candidats à accepter le poste. Il était cavalier de prétendre que les candidats à un emploi au sein des TPG n'auraient été motivés que par les avantages sociaux liés à la retraite. En outre, ils n'avaient pas démontré que les TPG auraient donné une assurance particulière aux aspirants employés lors de leur embauche, assurance qui aurait contribué à créer, chez eux, certaines attentes par la suite frustrées. De toutes les manières, les aspirants ne pouvaient pas escompter que ces avantages demeurerait gravés dans le marbre du SP et ne seraient jamais remis en cause. Le SP prévoyait justement qu'il pouvait être modifié en tout temps par les TPG, de sorte que les avantages y figurant étaient susceptibles d'être modifiés, respectivement supprimés.

La mesure prise par les TPG était apte à atteindre le but fixé par le Conseil d'État. Elle était également nécessaire. Les TPG avaient œuvré à la mise en place de solutions moins dommageables pour les retraités. C'était en dernière analyse que la suppression des avantages avait été décidée. Enfin, la mesure respectait la proportionnalité au sens étroit, dans la mesure où elle intervenait dans le contexte du changement du mode de financement de la FPTPG, laquelle devait à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 couvrir entièrement ses engagements financiers. La suppression des avantages accordés aux retraités représentait une mesure « d'assainissement » devant permettre à la FPTPG de couvrir entièrement ses engagements financiers. Il existait dès lors un intérêt public à la pérennité financière de la FPTPG. Face à cet intérêt public, l'intérêt privé des retraités au maintien de leurs avantages particuliers devait céder le pas.

S'agissant de l'interdiction de l'arbitraire, d'intenses négociations avec les organisations syndicales avaient eu lieu avant la suppression des avantages consentis aux retraités. Les intéressés n'avaient pas prouvé que les avantages figuraient dans le contrat de travail liant l'employé aux TPG. Par définition, la question des avantages consentis aux retraités ne pouvait pas figurer dans le

contrat de travail qui avait vocation à régir la relation entre un employé actif et son employeur. Dans le contrat-type de travail, seuls les avantages octroyés durant les rapports de travail étaient mentionnés. Par ailleurs et subsidiairement, si le SP pouvait être modifié en tout temps par le conseil d'administration des TPG, il en découlait que le contrat de travail pouvait lui aussi faire l'objet d'amendements, étant rappelé que le contrat de travail était en l'espèce un contrat de droit public. Ainsi les restrictions quant à la liberté de l'employeur privé de modifier unilatéralement le contrat de travail ne trouvaient pas application en l'espèce. De plus, le contrat de travail prévoyait que le SP faisait partie intégrante du contrat de travail. C'était donc le SP qui régissait la modification du contrat de travail. Or, le mécanisme mis en place par le SP avait été respecté, de sorte que si les avantages consentis figuraient dans le contrat de travail de tout agent des TPG, ce qui était contesté, il y aurait lieu de considérer qu'ils avaient été valablement supprimés par le conseil d'administration des TPG.

Enfin, les avantages en question ne constituaient pas des droits acquis, dans la mesure où le SP prévoyait que toute modification était envisageable. Les avantages accordés aux retraités étaient susceptibles d'être supprimés par le biais d'une modification statutaire, ce que les retraités ne pouvaient pas ignorer, puisqu'au moment de leur engagement, une copie du SP leur avait été remise.

Les TPG ont produit un exemplaire du contrat-type de travail pour conducteur.

- 18) Le 26 mars 2015, l'A\_\_\_\_\_, MM. B\_\_\_\_\_ et C\_\_\_\_\_, reprenant dans une très large mesure leurs précédents arguments, ont observé qu'on ne pouvait pas procéder aux analogies faites par les TPG par rapport aux statuts prévus par les communes. La suppression des avantages statutaires n'était pas un acte législatif mais une décision formatrice. Il serait absurde de refuser la qualité pour recourir des retraités. Le protocole d'accord du 3 décembre 2014 n'avait pas annulé la décision du conseil d'administration des TPG et ne rétablissait pas la situation qui prévalait auparavant. De plus, ce protocole d'accord avait une durée de validité jusqu'au 31 décembre 2018, date d'échéance du contrat de prestation 2015-2018. Il existait dès lors un acte attaquant.

L'A\_\_\_\_\_ avait qualité pour recourir, dans la mesure où ses membres n'étaient pas exclusivement des employés en activité des TPG. De plus, tout employé actuel était un destinataire direct de la décision du Conseil d'État dès lors que ses droits, durant la retraite, étaient visés par la décision. En tout état de cause, l'A\_\_\_\_\_ possédait des membres retraités qui eux-mêmes étaient les destinataires principaux de la décision litigieuse.

Elle disposait d'un intérêt actuel à recourir, dans la mesure où le protocole d'accord n'était valable que jusqu'en 2018 et qu'il ne prévoyait pas que les avantages accordés au personnel retraité seraient à nouveau inscrits dans le SP.

M. C \_\_\_\_\_ avait également la qualité pour recourir. Le fait qu'il ne soit pas encore retraité n'impliquait pas qu'il ne soit pas touché par la décision entreprise parce qu'il ne pourrait pas bénéficier des avantages qui lui étaient accordés par le SP et qui relevaient des droits acquis au moment de la signature de son contrat de travail. Il serait donc directement atteint pas la décision entreprise le jour où il pourrait prétendre à la retraite.

Les recourants disposaient d'un intérêt actuel à recourir, dans la mesure où le protocole d'accord n'était valable que jusqu'en 2018 et qu'il ne prévoyait pas que les avantages accordés au personnel retraité seraient à nouveau inscrits dans le SP.

La modification du SP intervenue par décision du conseil d'administration des TPG le 27 octobre 2014 violait le SP, faute d'accord entre les parties.

La décision du conseil d'administration des TPG le 27 octobre 2014 violait le principe d'égalité de traitement, puisque les employés des établissements autonomes n'étaient pas des fonctionnaires mais des agents publics. Dès lors, la situation du personnel des TPG était différente de celle du personnel de l'État et requérait un traitement différent.

Des assurances quant aux avantages sociaux octroyés durant la retraite avaient été données aux futurs employés lors de leur entretien d'embauche. Les employés, dont M. B \_\_\_\_\_ s'étaient fiés de bonne foi à la garantie de ne pas avoir à déboursier la moindre somme d'argent pour bénéficier d'un droit d'emprunter gratuitement les transports publics, et ce notamment pour toute la durée de leur retraite. Ils n'avaient dès lors pas tenu compte, dans leur budget, des frais liés à un éventuel abonnement de bus ainsi qu'à la suppression de la participation de l'entreprise à l'assurance-maladie. Les sommes représentées s'élevaient, pour une personne atteignant l'âge de 85 ans, à CHF 8'000.- en abonnement de transports en commun, et à CHF 12'000.- en assurance-maladie, soit un total de CHF 20'000.-. L'assurance donnée par les TPG lors de l'entretien d'embauche avait incité les employés à ne pas prendre des mesures adéquates leur permettant de constituer des économies.

Le but fixé par la mesure était d'engranger des bénéfices. Ce n'était en aucun cas le Conseil d'État qui avait unilatéralement décidé de la suppression des avantages. Selon le courrier des TPG du 27 septembre 2012, la décision de supprimer cela relevait bel et bien de la volonté des TPG. Par ailleurs, la mesure en elle-même ne se confondait pas avec le but, à savoir assurer la pérennité financière de la FPTPG. Une pluralité de mesures moins incisives s'offrait aux TPG. Le protocole d'accord du 3 décembre 2014 démontrait par ailleurs qu'il existait une mesure moins incisive que la suppression desdits avantages statutaires. Ceci était d'autant plus vrai que des personnes tierces bénéficiaient d'abonnements gratuits de la part des TPG. Les TPG avaient dès lors d'autres

moyens, moins incisifs, et plus proportionnés d'engranger des bénéfices pour atteindre le but visé par la décision.

Il ne se justifiait pas, dans le but d'engranger des bénéfices, de priver une catégorie sociale déjà défavorisée des avantages consacrés par le SP et par leur contrat de travail. L'intérêt des employés des TPG l'emportait sur l'opportunité de bénéfices qu'envisageaient les TPG par la suppression des avantages.

Le conseil d'administration des TPG avait plutôt agi par voie de « pseudo consultation », car il n'avait pas l'objectif de tenir compte de l'opinion défendue par les organisations représentatives du personnel et ne cherchait pas à trouver un accord dont ces dernières auraient pu se satisfaire. Il était évident que les avantages consentis aux retraités figuraient dans le contrat de travail liant l'employé aux TPG. La modification statutaire était intervenue alors qu'aucun accord n'avait été trouvé, voire même recherché, et ce de manière unilatérale, la décision entreprise violait le mécanisme prévu par le SP qui prévoyait une modification par le biais d'une négociation, impliquant l'existence d'un accord entre les différents intervenants. Dès lors, la modification des statuts était arbitraire tant dans son principe que dans son résultat.

- 19) Le 30 mars 2015, les parties ont été informées que les causes ont été gardées à juger.

## EN DROIT

- 1) a. Sur la base de l'art. 70 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.  
  
b. En l'espèce, les recourants se réfèrent à un même complexe de faits et contestent le même acte. Les causes n<sup>os</sup> A/3692/2014, A/3693/2014 et A/3695/2014 seront donc jointes sous le n<sup>o</sup> A/3692/2014.
- 2) a. La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Elle examine d'office sa compétence, qui est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 et 2 LPA).  
  
b. À teneur de l'art. 89 al. 1 SP, toute décision de l'entreprise, prise en dernière instance et affectant les rapports de travail – à l'exception des rappels à l'ordre oraux, des avertissements et des décisions découlant du droit de donner des

directives – peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif, dont les compétences ont été reprises par la chambre administrative.

c. Sauf exceptions prévues par la loi ou lorsque le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ), la chambre administrative statue sur les recours formés contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA (art. 132 al. 2 LOJ).

3) a. Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

b. Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

Le principe général du droit rappelé à l'art. 47 LPA découle des règles de la bonne foi, qui imposent des devoirs tant à l'autorité dans la conduite d'une procédure (ATF 123 II 231 consid. 8b p. 238) qu'à l'administré (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_318/2009 du 10 décembre 2009). On peut et doit attendre d'un justiciable en désaccord avec une décision dépourvue de l'indication des voies de droit qu'il se renseigne sur ses possibilités de recours auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué, conformément aux règles de la bonne foi. À défaut, la décision entre en force passé un certain délai, même si une disposition légale prévoyait expressément l'obligation de porter la mention des voies de droit (ATF 121 II 72 consid. 2a ; ATF 119 IV 330 ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.83/2006 du 5 septembre 2006 et la jurisprudence citée). Il y a donc 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 ou si elle a agi dans un délai raisonnable (ATA/274/2015 du 17 mars 2015 consid. 4b ; ATA/3/2014 du 7 janvier 2014 consid. 2b ; ATA/147/2013 du 5 mars 2013 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, p. 355 et la jurisprudence citée).

c. En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des



décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 8C\_220/2011 du 2 mars 2012 ; 8C\_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; 1C\_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/922/2014 du 25 novembre 2014 consid. 4b ; ATA/238/2013 du 16 avril 2013 consid. 3a ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6<sup>ème</sup> éd., 2010, n. 867 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., pp. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 269 ss n. 783 ss).

d. Certaines décisions sont qualifiées de générales ou collectives selon les auteurs. Il s'agit d'un acte de l'administration visant à régler des situations déterminées, mais qui s'adresse à un nombre indéterminé de personnes (ATF 134 II 272 ; ATA/922/2014 précité consid. 4c ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 278 n. 809 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 185 n. 2.2.1.2). A ainsi été considéré comme tel un arrêté suspendant l'augmentation du traitement du personnel d'un canton pendant une année scolaire déterminée (ATF 125 I 313 consid. 2a).

e. Le régime des décisions générales est hybride. Il emprunte à la fois à celui de la décision et à celui de la norme (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 278 n. 809). Il s'agit d'actes qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en œuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 134 II 272, consid. 3.2 p. 280 ; 2C\_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.5 ; 2C\_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 1.1.1). Du point de vue de la protection juridique, une décision générale est susceptible de faire l'objet d'un recours direct (ATF 126 II 300 consid. 1 ; ATF 125 I 313 consid. 2b p. 316 s ; 112 Ib 249 consid. 2b p. 251 ss), mais elle doit également pouvoir faire l'objet d'un contrôle préjudiciel à l'occasion d'un acte application (ATF 134 II 272 consid. 3.3 ; ATA/922/2014 précité consid. 4d ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 279 n. 810 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 202 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, op. cit., n. 930).

f. Selon l'art. 83 al. 1 SP, la direction doit afficher sur les panneaux prévus à cet effet ses décisions de portée générale (let. a), les décisions des conseils d'administration et de direction (let. b).

g. En l'espèce, les recourants estiment que l'acte attaqué est l'« info-CA » destinée à l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs des TPG affichée sur un panneau dans les bureaux des TPG dès le 3 novembre jusqu'au 10 novembre 2014.

Cette assertion ne saurait être suivie. En effet, le point concernant la suppression des avantages au personnel retraité est très lacunaire, ne précisant pas quels sont les avantages concernés. De plus, de par sa fonction, un panneau d'affichage situé dans les bureaux des TPG a pour but d'informer les collaboratrices et les collaborateurs des TPG. Or, le personnel retraité, n'étant plus employé par les TPG, ne devrait plus arpenter leurs bureaux.

Les TPG ont en revanche produit un courrier daté du 31 octobre 2014 adressé à tout le personnel retraité concernant la suppression de leurs avantages. Ce courrier reprend toutes les étapes ayant amené à la décision du conseil d'administration du 27 octobre 2014, confirmant que dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015 la participation mensuelle à l'assurance-maladie fonds spécial, la gratuité de circulation sur les lignes du réseau TPG et des Mouettes genevoises qui leur était actuellement accordée, ainsi que les réductions aux membres de la famille des retraités seraient supprimées. Ce courrier constitue en réalité la décision subséquente d'application de la décision du conseil d'administration du 27 octobre 2014.

S'agissant de son contenu, les TPG ont manifesté clairement leur volonté de mettre fin dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015 aux avantages des retraités qui leur étaient reconnus jusqu'alors. Ce courrier adressé à chaque retraité a ainsi produit des effets sur leur situation juridique. Ainsi, la chambre administrative retiendra que, par ce courrier, les TPG ont pris vis-à-vis de chaque retraité une décision de principe, qui peut être qualifiée de générale et d'application, laquelle constitue une décision au sens de l'art. 4 LPA.

Dans la mesure où le recours de M. B\_\_\_\_\_ a été déposé dans les trente jours suivant la réception du courrier susmentionné - qui ne contient pas les voies de recours - adressé à tout le personnel retraité des TPG, son recours est en tout état de cause recevable de ce point de vue.

- 4) À teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/414/2015 du 5 mai 2015 consid. 7 ; ATA/181/2013 du 19 mars 2013 ; ATA/343/2012 du 5 juin 2012 consid. 2 et les références citées).

L'intérêt à obtenir un jugement favorable doit être personnel, direct, immédiat et actuel (MGC 1984 I 1604 ss ; 1985 III 4373 ss ; ATA/932/2014 du 25 novembre 2014 consid. 5a ; ATA/885/2014 du 4 novembre 2014 ; ATA/77/2009 du 17 février 2009 ; ATA/208/2005 du 12 avril 2005 ; Raphaël MAHLER, *Réflexions sur la qualité pour recourir en droit administratif genevois* in RDAF 1982, pp. 272 ss not. 274).

La chambre administrative a déjà jugé que les lettres a et b de la disposition précitée doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/414/2015 précité consid. 7 ; ATA/281/2012 du 8 mai 2012 ; ATA/5/2009 du 13 janvier 2009 et les références citées).

En l'espèce et concernant plus particulièrement M. B\_\_\_\_\_, il ressort des registres de l'office cantonal de la population et des migrations que ce dernier est actuellement âgé de 65 ans. Selon le dossier, il est retraité, ce que les TPG ne contestent pas.

De par ce statut, celui-ci est personnellement, directement, immédiatement touché par la mesure prise par les TPG, en ce sens que les avantages statutaires qui lui étaient accordés jusqu'alors sont supprimés.

Les 3 et 10 décembre 2014, les TPG et le SEV-GE, l'A\_\_\_\_\_ et Transfair ont signé un protocole d'accord, ainsi qu'un avenant. Selon ces documents, les TPG se sont engagés à intervenir auprès de la FPTPG pour que les retraités bénéficient pour 2015 et 2016 d'un montant annuel forfaitaire de CHF 700.- et à mettre en place pour 2017 un fonds de solidarité en faveur des personnes retraitées, s'inspirant du « Fonds spécial ».

Quand bien même il existe de sérieux doutes quant à l'existence d'un intérêt actuel pour M. B\_\_\_\_\_, en ce sens que ses revendications ont été en grande partie satisfaites par le protocole d'accord et son avenant des 3 et 10 décembre 2014, et qu'il a vraisemblablement commandé des abonnements au prix de CHF 150.- par unité, cette question souffrira de rester indécise au vu de ce qui suit.

- 5) M. B\_\_\_\_\_ estime que la mesure prise par les TPG viole le SP et le RSP, dans leur version en vigueur avant le 27 octobre 2014.

Selon l'art. 31 SP, l'employé ou le retraité bénéficie de la gratuité de transport sur le réseau entier des TPG (al. 1). Il peut bénéficier, ainsi que son conjoint ou concubin et ses enfants, d'autres facilités de transports qui font l'objet de règlements particuliers (al. 2).

À teneur de l'art. 50 RSP, la division des ressources humaines établit à l'intention de l'employé, du retraité ou l'invalidé une carte d'identité TPG qui tient lieu de titre de transport sur le réseau entier TPG (al. 1). La division des ressources humaines établit, sur demande, pour le conjoint de l'employé, du retraité ou de l'invalidé, un abonnement annuel à prix réduit valable sur le réseau entier TPG (al. 2). La division des ressources humaines établit, sur demande, pour les enfants de l'employé, du retraité, de l'invalidé ou du veuf jusqu'à 16 ans, un

abonnement annuel à prix réduit valable sur le réseau entier TPG. Il en va de même pour les enfants de plus de 16 ans poursuivant une formation scolaire ou professionnelle à plein temps et ce, jusqu'à 25 ans ou touchant une pension (al. 3).

S'agissant des primes d'assurance-maladie, l'art. 80 al. 2 SP précise que la participation financière de l'entreprise aux cotisations d'assurance-maladie pour les employés et les retraités est fixée par le RSP.

Selon l'art. 38 al. 4 RSP, l'entreprise verse avec le salaire une indemnité mensuelle à titre de participation à l'assurance-maladie.

- 6) Toute modification du SP, du RSP et des règlements particuliers devra faire l'objet d'une négociation avec les organisations représentatives du personnel (art. 90 SP).

En l'espèce, il résulte du dossier qu'une concertation a eu lieu avant que les mesures supprimant les avantages des retraités aient été prises.

Plusieurs solutions pour maintenir ces avantages ont été envisagées, dont celle d'une déduction de 0.2 % par mois du salaire du personnel actif. Toutefois, les membres de l'A\_\_\_\_\_ l'ont refusée par deux cent trente-neuf non et cent vingt-quatre oui. Il découle de ce qui précède que les TPG ont fait une correcte application de l'art. 90 SP.

S'il est certes exact que l'art. 90 SP ne précise pas s'il faut l'accord des organisations représentatives du personnel pour que soient modifiés le SP et le RSP, cela n'est, en tout état de cause, pas pertinent. En effet, les 3 et 10 décembre 2014, les organisations représentatives du personnel et les TPG ont signé un protocole d'accord mettant ainsi fin à leurs dissensions. Dès lors et même si l'on avait considéré que les TPG avaient violé l'art. 90 SP, les signatures du protocole et de son avenant sont venues réparer cette éventuelle violation.

De plus, on ne saurait suivre M. B\_\_\_\_\_ lorsqu'il soutient que les dispositions du CO sur le contrat de travail s'appliquent, dans la mesure où, en tout état de cause, par son statut de retraité, l'intéressé n'est plus au bénéfice d'un quelconque contrat de travail le liant aux TPG.

Les griefs de M. B\_\_\_\_\_ à ce propos seront donc écartés.

- 7) L'intéressé soutient que les mesures prises par les TPG violent le principe d'égalité de traitement.

Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il

omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 138 V 176 consid. 8.2 p. 183 ; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42 ; 131 I 1 consid. 4.2 p. 6). Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 138 I 225 consid. 3.6.1 p. 229 ; 138 I 265 consid. 4.1 p. 267 ; ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_582/2013 du 2 mai 2014 consid. 6.2.1). 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 129 I 346 consid. 6 p. 357 ; arrêts du Tribunal fédéral 1F\_2/2014 du 3 juillet 2014 consid. 1.3.1 et 2C\_200/2011 du 14 novembre 2011 consid. 5.1 ; ATA/701/2015 du 30 juin 2015 consid. 4b).

En l'occurrence, la suppression des avantages s'applique à tous les retraités des TPG indistinctement, sans que la nécessité d'opérer des distinctions soit établie entre eux, de sorte qu'on ne saurait y voir une violation du principe de l'égalité de traitement. Par ailleurs, on ne saurait suivre M. B\_\_\_\_\_ lorsqu'il soutient que les TPG auraient dû également supprimer les avantages accordés aux invalides et aux tiers, dans la mesure où la suppression exigée par le Conseil d'État ne concernait que le personnel retraité et où la situation d'un invalide est différente de celle d'un retraité.

Le grief sera écarté.

- 8) M. B\_\_\_\_\_ considère qu'en supprimant les avantages consentis aux retraités, les TPG auraient violé le principe de la bonne foi.

Déoulant 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 l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193 ; 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1 ; 2C\_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5 ; ATA/701/2015 précité consid. 8).

En l'occurrence, l'intéressé ne démontre pas - et il se limite d'ailleurs à l'affirmer - que lors de son engagement les TPG lui auraient assuré qu'il bénéficierait d'avantages sociaux durant toute sa retraite.

Par ailleurs et dans la mesure où le SP avait été remis à tout employé des TPG au moment de l'engagement, M. B\_\_\_\_\_ avait connaissance de l'art. 90 SP et de son contenu, de sorte qu'il ne pouvait pas être assuré que les dispositions du SP, dont celles relatives aux avantages consentis aux retraités, ne soient pas modifiées, voire pas supprimées.

Le grief se révèle dès lors infondé.

- 9) M. B\_\_\_\_\_ soutient que les mesures prises par les TPG violent le principe de la proportionnalité.

Le principe de la proportionnalité exige que les moyens mis en œuvre par l'administration restent toujours dans un rapport raisonnable avec l'intérêt public poursuivi. On précise ce principe en distinguant ses trois composantes : une mesure étatique doit être apte à atteindre le but d'intérêt public visé (aptitude), être nécessaire pour que ce but puisse être réalisé (nécessité), et enfin être dans un rapport raisonnable avec l'atteinte aux droits des particuliers qu'elle entraîne (proportionnalité au sens étroit) (ATF 136 I 87 p. 92 ; ATF 136 I 17 p. 26 ; ATF 135 I 176 p. 186 ; ATF 133 I 110 p. 123 ; ATF 130 I 65 p. 69 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., 2011, p. 187 ; ATA/734/2015 du 14 juillet 2015 consid. 7).

En l'espèce, il résulte du dossier que c'est bien sous l'impulsion du Conseil d'État que la suppression des avantages accordés au personnel retraité des TPG a été voulue. Les courriers des 21 août et 12 septembre 2012 du Conseil d'État sont sans équivoque à ce propos.

Dès lors et contrairement à ce que le recourant allègue, ce n'est pas le conseil d'administration des TPG qui a décidé que cette mesure était nécessaire, mais bien le Conseil d'État.

Par ailleurs, ces mesures s'inscrivaient dans le cadre des budgets de fonctionnement et d'investissement 2014 approuvés des TPG et avaient trait à la problématique de la recapitalisation de la FPTPG. Ces mesures étaient dès lors aptes à atteindre les buts visés.

Les TPG, ne disposant que d'une marge de manœuvre réduite, ont tâché de trouver une solution moins dommageable pour les retraités. Toutefois, l'une des solutions, soit une déduction de 0.2 % par mois du salaire du personnel actif, a été écartée par l'A\_\_\_\_\_.

On ne saurait dès lors reprocher aux TPG de ne pas avoir respecté le principe de la proportionnalité, ce d'autant moins qu'au final un protocole d'accord, ainsi qu'un avenant ont été signés entre les TPG et les organisations représentatives du personnel.

Le grief sera écarté.

- 10) M. B\_\_\_\_\_ considère que la suppression des avantages accordés au personnel retraité ne serait guidée par aucun intérêt public.

En l'occurrence et comme déjà vu, les mesures prises par les TPG s'inscrivent notamment dans le cadre de la recapitalisation de la FPTPG, répondant ainsi à un intérêt public.

Par ailleurs, on ne saurait suivre l'intéressé lorsqu'il allègue que la suppression des avantages, dont la gratuité des transports, n'apporterait aucune économie réelle. En effet, il ressort du courrier du 27 septembre 2012 que les impacts des avantages accordés aux retraités pour le budget 2013 est de CHF 57'794.- pour la part de la provision pour les « Autres avantages au personnel » et de CHF 450'000.- pour la part des charges liées au paiement de la cotisation d'assurance-maladie pour les pensionnés.

Même si cela concerne l'année 2013, on peut raisonnablement reprendre ces chiffres pour l'année 2015, de sorte que suite aux mesures prises par les TPG vis-à-vis de son personnel retraité, les intimés réaliseront des économies évaluées à environ CHF 500'000.- pour cette année-là.

Les griefs seront écartés.

- 11) M. B\_\_\_\_\_ considère que les mesures prises par les TPG sont arbitraires.

Une décision est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. La chambre administrative ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 138 I 232 consid. 6.2 p. 239 ; 136 I 316 consid. 2.2.2 p. 318 ss ; ATA/723/2015 du 14 juillet 2015 consid. 9b ; ATA/596/2015 du 9 juin 2015 et les références citées ; ATA/585/2015 du 9 juin 2015 ; ATA/131/2013 du 5 mars 2013 consid. 6).

En l'espèce, force est de constater que les TPG ont respecté la procédure mise en place par l'art. 90 SP, puisque les mesures prises ont été précédées d'une concertation avec les organisations représentatives du personnel, et que cette concertation a finalement abouti à la signature d'un protocole d'accord le 3 décembre 2014 et d'un avenant le 10 décembre 2014.

De plus et selon le contrat-type de travail produit par les TPG, seules y figurent les principales prestations sociales accordées au travailleur. Il est certes mentionné au point 11 dudit contrat-type de travail que les rapports de travail sont

régis notamment par le SP ; toutefois au vu de la teneur de l'art. 90 SP, le SP est susceptible de modification, de sorte que même à considérer que les avantages consentis aux retraités figureraient dans le contrat de travail de M. B\_\_\_\_\_, la chambre de céans devra conclure que les TPG ont respecté la procédure mise en place par l'art. 90 SP.

Partant, le grief ne peut être qu'écarté.

- 12) Dans un dernier grief, M. B\_\_\_\_\_ considère que les avantages accordés au personnel retraité constituent des droits acquis.

Selon la doctrine, sous le terme de droits 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 aussi être conférés par la loi, lorsque celle-ci les qualifie comme tels (ATF 127 II 69 ; ATF 126 II 171 ; 107 Ib 140) ou lorsqu'elle garantit expressément leur pérennité, soit si le législateur a promis dans la loi que celle-ci ne serait pas modifiée ou serait maintenue telle quelle pendant un certain temps (ATF 130 I 26 ; ATF 130 V 18 ; ATF 128 II 112 ; ATF 112 V 387 ; SJ 2005 I 205 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 256 n. 756 ss).

En l'espèce, dans la mesure où M. B\_\_\_\_\_ n'a pas prouvé que des assurances particulières, portant sur les avantages sociaux pendant sa retraite, lui avaient été données au moment de son engagement par les TPG, et que l'art. 90 SP prévoit la possibilité de modifier les dispositions du SP, dont celles sur lesdits avantages, on ne saurait les considérer comme étant des droits acquis au sens de la doctrine précitée.

Le grief se révèle dès lors infondé.

- 13) Au vu de ce qui précède, le recours de M. B\_\_\_\_\_ sera rejeté, en tant qu'il est recevable.

Les recours de M. C\_\_\_\_\_ et de l'A\_\_\_\_\_, ne contenant pas d'autres arguments que ceux de M. B\_\_\_\_\_ seront également, et en tout état de cause, rejetés, en tant qu'ils sont recevables.

- 14) Vu cette issue, un émolument de CHF 2'400.-, comprenant les frais liés à la demande de restitution de l'effet suspensif, sera mis à charge des recourants, pour un tiers chacun (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA) ne sera en revanche allouée aux TPG, leur taille leur permettant de disposer d'un service juridique apte à assumer leur défense, sans avoir à recourir aux services d'un avocat (ATA/745/2014 du 23 septembre 2014 consid. 10 ; ATA/309/2009 du 23 juin 2009 et les références citées).



**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

ordonne préalablement la jonction des causes n<sup>os</sup> A/3692/2014, A/3693/2014 et A/3695/2014 sous le n° A/3692/2014 ;

rejette, en tant qu'ils sont recevables, les recours interjetés le 2 décembre 2014 par M. B\_\_\_\_\_, M. C\_\_\_\_\_ et l'A\_\_\_\_\_ contre l'« info-CA » destinée à l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs des Transports publics genevois affichée sur un panneau dans les bureaux des Transports publics genevois dès le 3 novembre 2014 ;

met à la charge de M. B\_\_\_\_\_, M. C\_\_\_\_\_ et l'A\_\_\_\_\_ un émolument de CHF 2'400.-, pour un tiers chacun ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral ;

- par la voie du recours en matière de droit public, s'il porte sur les rapports de travail entre les parties et que la valeur litigieuse n'est pas inférieure à CHF 15'000.- ;

- par la voie du recours en matière de droit public, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- et que la contestation porte sur une question juridique de principe ;

- par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 ss LTF, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- ;

le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Marc Lironi, avocat de M. B\_\_\_\_\_, M. C\_\_\_\_\_ et l'A\_\_\_\_\_, ainsi qu'à Me Malek Adjadj, avocat des Transports publics genevois.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :