

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1822/2019-FPUBL

ATA/240/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 mars 2020

dans la cause

M. A. _____

représenté par Me Christian Bruchez, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA FORMATION ET
DE LA JEUNESSE**

EN FAIT

- 1) M. A_____, né le _____ 1958, a fait partie du personnel enseignant du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après : DIP) du 1^{er} septembre 1980 au 31 août 2018. Dans sa dernière affectation, il enseignait la géographie au collège B_____ (ci-après : le collège) et au cycle d'orientation C_____.
- 2) Par courriel du 26 avril 2017 au directeur du collège, M. A_____ a évoqué l'éventualité de prendre une retraite anticipée à la fin de l'année scolaire 2017-2018, invoquant l'incertitude sur les baisses à venir des prestations de retraite.
- 3) Le 26 juillet 2017, la direction générale du DIP a diffusé à l'ensemble du personnel enseignant des établissements de l'enseignement secondaire II un courrier transmettant les informations et le formulaire pour la « rente-pont AVS 2018 ».

Le courrier expliquait que « Le droit à la rente-pont peut donc être exercé par les enseignant-e-s dès l'âge de 60 ans. [...] S'ils remplissent les autres dispositions légales permettant l'octroi de la rente, les membres du corps enseignant qui atteindront l'âge donnant droit à une rente pont AVS entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2018 peuvent solliciter un congé extraordinaire sans traitement [...] dès la rentrée 2018 et jusqu'à la fin du mois durant lequel l'âge requis est atteint. Dans ce cas, une demande écrite doit être adressée, en même temps que la demande de bénéficier d'une rente-pont AVS, à la direction de l'établissement de rattachement administratif. En cas d'intérêt de votre part, nous vous remercions d'adresser votre demande au moyen du formulaire 'demande de rente-pont AVS – session 2018' à la direction de votre établissement d'ici au 31 octobre 2017 dernier délai » (« 31 octobre 2017 » étant souligné dans le texte).

La brochure accompagnant le courrier expliquait, sous le titre « 8. Procédure à suivre », que « Votre demande doit être déposée par la voie de service, au moyen du formulaire ci-joint, en respectant les délais réglementaires de congé. Pour le corps enseignant, la date de démission complète ou partielle doit respecter les termes de l'année scolaire ou universitaire. L'échéance pour présenter une demande écrite de rente-pont AVS est fixée au 31 octobre de l'année précédant celle au cours de laquelle le membre du personnel entend en bénéficier (31 octobre 2017 pour un départ anticipé à la retraite en 2018) » (« 31 octobre » étant en gras souligné dans le texte).

Sous le titre « 9. Démarches auprès de la CPEG », la brochure indiquait en outre « Les conditions pour bénéficier d'une retraite anticipée de votre caisse de pension sont différentes de celles de la rente-pont AVS. Il vous appartient donc, en tant que futur retraité, de vous assurer que vous remplissez les conditions d'une retraite anticipée et de vous informer du montant de cette dernière ».

- 4) Par courrier du 25 février 2018, M. A_____ a informé le directeur du collège qu'il prendrait une retraite anticipée complète à fin août 2018.
- 5) Le directeur a fait suivre le courrier au DIP avec un préavis favorable.
- 6) Par courrier du 22 juin 2018, la cheffe du DIP a adressé à M. A_____ ses remerciements pour son activité au service de l'enseignement et ses meilleurs vœux pour la retraite anticipée qu'il s'apprêtait à prendre.
- 7) Par courrier du 27 février 2019 au DIP, M. A_____ a sollicité l'octroi d'un pont-retraite AVS pour fin 2019.

Il avait pris sa retraite anticipée au 31 août 2018 après trente-six ans d'activité au DIP, juste avant ses 60 ans. En septembre-octobre 2017, il avait lu attentivement les documents reçus pour obtenir un pont-retraite dès l'automne 2018, mais il n'avait pas alors transmis de demande à sa hiérarchie, car il ne savait pas vraiment s'il allait ou non prendre une retraite anticipée en 2018 ou en 2019, en raison des incertitudes sur le niveau futur de ses rentes. Cette incertitude l'avait finalement poussé à confirmer en février 2018 son intention de partir en pré-retraite à la fin de l'année scolaire. Il avait pris sa retraite avec cinq années d'anticipation et bénéficiait de prestations pour enfants de pensionné pendant vraisemblablement une ou deux années encore en raison des études de ses deux garçons, et il avait souhaité lisser ses revenus au mieux pendant les cinq années à venir. Une demande de rente-pont AVS décalée dans le temps, pour fin 2019 ou fin 2020 et des prestations sur trois-quatre années au lieu de cinq lui avaient paru la meilleure façon d'y parvenir.

Dans le formulaire accompagnant son courrier, intitulé « demande de rente-pont AVS 2019 », M. A_____ avait indiqué « fonction : enseignant (maître d'enseignement général) ; taux d'activité : 80 % jusqu'au 31/08/2018 / 0 % dès le 1/9/2018 », et coché la mention « j'aurai 60 ans ou plus en 2019 et 10 ans d'activité au sein de l'administration cantonale [...] ». La date à côté de la signature indiquait « 29/10/2018 », mais cette mention avait été barrée et dessous il était indiqué « 27/02/2019 ».

- 8) Par courrier du 28 mars 2019, le DIP a répondu à M. A_____ qu'en prenant sa retraite anticipée dès le 1^{er} décembre 2018, il avait de fait démissionné et était passé du statut de membre salarié à celui de retraité. Ne faisant plus partie

du personnel actif de l'État de Genève, il ne pouvait prétendre à une rente-pont en application de la loi sur la rente-pont AVS du 3 octobre 2013 (LRP - B 5 20).

- 9) Par acte remis au greffe de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) le 13 mai 2019, M. A_____ a recouru contre la décision du 28 mars 2019 du DIP.

Il remplissait les conditions de l'octroi d'une rente-pont AVS lorsqu'il avait formé sa demande. Il était âgé de plus de 60 ans et plus de six mois le séparaient de l'âge donnant droit à la rente AVS.

Au moment de partir à la retraite, sept jours avant ses 60 ans, il avait pris connaissance de la circulaire relative à la rente-pont et il avait décidé de ne pas solliciter de rente-pont à ce stade. Il avait toutefois en tête d'en solliciter une ou deux années plus tard. Selon les informations de la brochure, il aurait alors rempli toutes les conditions nécessaires.

L'interprétation du DIP, selon laquelle il fallait encore être membre du personnel de l'État au moment de demander la rente-pont, était trop restrictive. Une telle exigence n'était pas mentionnée dans la loi et ne figurait pas dans les travaux préparatoires.

Les informations claires reçues de l'État par M. A_____ n'indiquaient pas qu'il lui incombait d'être encore en service au jour de formuler sa demande de rente-pont.

L'État devait agir de bonne foi, et l'administré devait pouvoir se fier de bonne foi aux indications qui lui étaient données. Un renseignement erroné de l'administration pouvait conférer à l'administré un avantage contrairement à la réglementation en vigueur.

La différence entre la loi et la brochure était subtile et imperceptible pour lui.

S'il avait été valablement informé qu'il ne pourrait plus solliciter une rente-pont une fois les rapports de travail terminés, il aurait alors pris un mois de congé sans solde avant la fin des rapports de service, afin d'être âgé de 60 ans révolus.

- 10) Le 4 juillet 2019, le DIP a conclu au rejet du recours.

La lettre du 26 juillet 2017 et la brochure qui l'accompagnait étaient inéquivoques. Nulle part il était indiqué que la rente-pont pouvait être décalée dans le temps. Le DIP n'avait donné au recourant aucun renseignement erroné. Les échanges entre le DIP et le recourant n'avaient porté que sur sa retraite anticipée.

Un collaborateur ayant pris sa retraite ne faisait plus partie du personnel de l'État.

Le dernier délai dont disposait le recourant pour former sa demande de rente-pont était au 31 octobre 2017 s'il prenait sa retraite en août 2018. Ce délai avait été maintenu malgré le fait que l'entrée en vigueur du deuxième train de mesures visant à rétablir l'équilibre financier de la caisse de pensions demeurait indéterminée. Les collaborateurs ou anciens collaborateurs de l'État n'avaient jamais eu la compétence de réorganiser les conditions et critères pour solliciter et bénéficier d'une rente-pont.

- 11) Le 30 juillet 2019, M. A_____ a répliqué.

Les conditions d'octroi de la rente-pont étaient énumérées de manière exhaustive par la brochure remise le 26 juillet 2017.

Si le législateur avait voulu exiger que le bénéficiaire de la rente-pont soit en activité au moment de la demande, il l'aurait disposé expressément dans la loi.

Le principe de la confiance devait conduire à l'admission du recours et à l'octroi de la rente-pont.

- 12) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le litige porte sur la conformité au droit de la décision du DIP du 28 mars 2019 rejetant la demande de rente-pont AVS formée par le recourant le 27 février 2019 au motif que celui-ci ne faisait alors plus partie du personnel actif de l'État.
- 3) Le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. b LPA). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce.
- 4) La loi sur la rente-pont AVS du 3 octobre 2013 a pour but de contribuer à l'aménagement des départs à la retraite (art. 1 al. 1 LRP).

Elle instaure le versement d'une rente-pont AVS, financée par l'employeur, en cas de prise de retraite anticipée avant l'âge donnant droit à une rente AVS (art. 1 al. 2 LRP).

La retraite anticipée peut être prise par démission ou réduction du taux d'activité. Le temps de travail résiduel doit être de 50 % minimum (art. 1 al. 3 LRP).

La loi s'applique aux membres du personnel de l'État et des institutions de droit public dont les rapports sont régis par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05), ou par une loi de fondation de l'institution s'y référant obligatoirement (art. 2 LRP).

Selon la LRP, un membre du personnel peut bénéficier d'une rente-pont AVS à la fin des rapports de service ou lors de réduction du taux d'activité si, cumulativement :

- a) il est âgé de 60 ans révolus, sauf pour les professions à pénibilité reconnue pour lesquelles il est de 58 ans;
 - b) il est à plus de six mois de l'âge donnant droit à une rente AVS;
 - c) il a travaillé sans interruption pendant les dix dernières années au sein de l'administration cantonale ou auprès d'une institution au sens de l'art. 2 LRP ;
 - d) il n'est pas au bénéfice de prestations d'invalidité au sens de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959, ou d'une institution de prévoyance, pour l'activité dont il démissionne. Si une demande d'invalidité est en cours, l'employeur doit en être informé (art. 3 LRP).
- 5) Le recourant indique avoir reçu et étudié la documentation du 26 juillet 2017, et avoir compris de bonne foi qu'il conserverait le droit de demander sa rente-pont après la prise de sa retraite anticipée.
- 6) a. Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; ATF 129 V 258 consid. 5.1 et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 125 II 206 consid. 4a). Enfin, si plusieurs

interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 241 consid. 7a et les arrêts cités).

b. 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 ; 137 I 69 consid. 2.5.1 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). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître. Le principe de la confiance est toutefois un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (arrêt du Tribunal fédéral du 14 octobre 2004 in RDAF 2005 I 71 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 203 n. 569 et les références citées). La protection de la bonne foi ne s'applique pas si l'intéressé connaissait l'inexactitude de l'indication ou aurait pu la connaître en consultant simplement les dispositions légales pertinentes (ATF 135 III 489 consid. 4.4 ; 134 I 199 consid. 1.3.1 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 203 s. n. 571).

Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATA/1819/2019 du 17 décembre 2019 consid. 7b ; ATA/171/2015 précité et les références citées).

- 7) En l'espèce, la LRP dispose qu'« en cas de prise de retraite anticipée » (art. 1 al. 2 LRP), « un membre du personnel peut bénéficier d'une rente-pont AVS à la fin des rapports de service [...] » (art. 3 LRP).

Le sens littéral de ces dispositions est que la rente-pont est servie dès la fin des rapports de service par retraite anticipée et tient lieu de pont entre la fin des rapports de service et l'âge donnant droit à la rente AVS.

La rente-pont a pour objectif de compléter les prestations de la caisse de pension, qui sont réduites en cas de retraite anticipée.

Plus généralement, la LRP a pour but de « contribuer à l'aménagement des départs à la retraite » (art. 1 al. 1 LRP).

Le but et la systématique de la LRP indiquent que l'« aménagement » du départ à la retraite anticipée s'opère en amont, ou en prévision de ce départ.

La LRP dispose que l'autorité ou l'organe compétent pour mettre fin aux rapports de service en cas de retraite ordinaire l'est également pour octroyer les prestations de la présente loi (art. 4 al. 1 LRP). Cette disposition remet à la même autorité la décision d'admettre une demande de retraite anticipée et d'octroyer la rente-pont. Cela paraît congruent avec le but et la systématique de la loi. Cela suggère que les deux décisions sont liées ou doivent tout au moins être prises avant le départ à la retraite anticipée. Cela paraît logique également du point de vue de l'assuré calculant les conditions de la retraite qu'il envisage d'anticiper.

La loi ajoute que le membre du personnel qui entend bénéficier des prestations de la présente loi adresse une demande écrite dans les délais et selon la procédure fixée par le Conseil d'État (art. 4 al. 2 LRP).

Il n'est pas contesté que la retraite anticipée ne peut être prise par un enseignant du DIP que pour la fin d'une année scolaire, soit à fin août.

Il ressort du courrier et de la brochure diffusés le 26 juillet 2017 que les enseignants souhaitant bénéficier d'une rente-pont à la fin de l'année scolaire 2017-2018 devaient en faire la demande le 31 octobre de l'année précédente au plus tard, soit le 31 octobre 2017 pour un départ anticipé en août 2018.

Les enseignants qui atteignaient 60 ans entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2018 se voyaient toutefois offrir la possibilité de retarder leur démission et de demeurer en activité au moyen d'un congé sans solde jusqu'au mois de leurs 60 ans, congé à demander dans le même délai et à la même autorité. Cette précision ne peut être comprise que comme disposant qu'il faut encore être actif au moment de demander la rente-pont.

Les enseignants étaient enfin exhortés à conduire les démarches appropriées auprès de leur caisse de pension et à vérifier les prestations offertes par celle-ci.

Les dispositions régissant la demande et l'octroi de la rente-pont AVS étaient donc dépourvues d'ambiguïté, et imposaient au recourant de former sa demande de rente-pont le 31 octobre 2017 au plus tard et de l'assortir d'une demande de congé sans solde d'un mois, le temps d'atteindre 60 ans, afin de pouvoir prendre sa retraite anticipée au 1^{er} octobre 2018.

Le DIP n'a donné au recourant aucune assurance contraire au sens clair de la loi et des directives, et on ne saurait lui reprocher de n'avoir pas expressément

attiré l'attention du recourant sur des directives et des explications que ce dernier disait avoir soigneusement étudiées avant de prendre sa décision.

Le recourant explique sa décision de réclamer sa rente plus tard par le fait qu'il bénéficiait pour un temps de rentes pour enfants en études, et qu'il comptait demander la rente-pont plus tard, pour lisser ses revenus.

La LRP arrête une liste exhaustive de conditions à l'octroi de la rente et elle prévoit des modalités strictes pour en former la demande.

La LRP ne laisse pas de place à la volonté du futur retraité de planifier la fluctuation de ses revenus. Les éventuelles conséquences fiscales en cas de cumul temporaire de la rente-pont avec des rentes complémentaires de retraite pour enfants aux études constituent un facteur à prendre en compte dans le calcul initial conduisant à demander une retraite anticipée.

Mal fondé, le recours sera ainsi rejeté.

- 8) Vu l'issue du litige, le recourant, qui succombe, s'acquittera d'un émolument de CHF 1'000.- (art. 87 al. 1 LPA) et ne peut se voir allouer d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 13 mai 2019 par M. A_____ contre la décision du département de l'instruction publique, de la culture et du sport du 28 mars 2019 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de M. A_____ ;

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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, 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 Christian Bruchez, avocat du recourant, ainsi qu'au département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mmes Krauskopf et Cuendet, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :