

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 158/2016

Arrêt du 2 février 2017

Ire Cour de droit social

Composition
MM. et Mmes les Juges fédéraux Maillard, Président, Frésard, Heine, Wirthlin et Viscione.
Greffière : Mme Castella.

Participants à la procédure
A._____,
représenté par Me Romain Jordan, avocat,
recourant,

contre

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

Objet
Droit de la fonction publique (traitement),

recours contre le jugement de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 19 janvier 2016.

Faits :

A.

A.a. A._____ est directeur de l'établissement B._____. Sa fonction est colloquée en classe 28. Elle entrait dans le champ d'application de l'ancien article 23A de la loi [du canton de Genève] du 21 décembre 1973 concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait; RS/GE B 5 15). Cette disposition était ainsi libellée : Dès le 1er janvier 2009 et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions, les cadres dès la classe 27 exerçant des responsabilités hiérarchiques peuvent percevoir une indemnité, égale à 8.3 % de leur salaire annuel, versée en 13 mensualités. Le traitement, indemnité incluse, ne peut dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 21, de l'échelle des traitements. Le Conseil d'Etat fixe par règlement la liste des bénéficiaires.

A.b. Cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2009. Le même jour, une modification du règlement d'application du 17 octobre 1979 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (RTrait; RS/GE B 5 15.01) est entrée en vigueur, dont l'annexe contenait une "liste des fonctions de cadres supérieurs, classe 27 et plus, avec responsabilités hiérarchiques". Cette liste énumérait les fonctions concernées de médecins de l'hôpital C._____ et de cadres supérieurs de l'administration cantonale.

A.c. L'art. 23A LTrait a été abrogé par la loi 11328 du 29 janvier 2015 intitulée "Loi modifiant la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait) (Suppression du 14e salaire des cadres supérieurs, dans un esprit de partage et de solidarité)". Parallèlement à cette abrogation, cette loi a introduit dans la LTrait un art. 23B ainsi libellé:

Art. 23B Personnel médical (nouveau)

Dès l'entrée en vigueur de la loi 11328, du 29 janvier 2015, et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2017, les médecins de l'hôpital C._____ dès la classe 27 exerçant des responsabilités hiérarchiques peuvent percevoir une indemnité, égale à 8,3 % de leur salaire annuel, versée en 13 mensualités. Le traitement, indemnité incluse, ne peut dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 14, de l'échelle des traitements. Le Conseil d'Etat fixe par règlement la liste des bénéficiaires.

La loi 11328 a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (FAO) du 6 février 2015. Par arrêté du 25 mars 2015, paru dans la FAO du 27 mars 2015, le Conseil d'Etat a constaté l'expiration du délai référendaire et promulgué la loi qui est entrée en vigueur le lendemain.

A.d. Par décision du 20 avril 2015, le Conseil d'Etat a informé A._____ qu'en exécution de la nouvelle réglementation l'indemnité de 8,3 % serait supprimée à partir du mois d'avril 2015. Cette décision était déclarée exécutoire nonobstant recours.

B.

A._____ a recouru contre cette décision en demandant son annulation. Par arrêt du 19 janvier 2016, la Cour de justice de la République et canton de Genève (Chambre administrative) a rejeté son recours.

C.

A._____ forme un recours en matière de droit public dans lequel il conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et au rétablissement en sa faveur de l'indemnité de 8,3 % sans interruption dès le 1^{er} avril 2015.

Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 142 IV 196 consid. 1.1 p. 197; 140 I 90 consid. 1 p. 92).

2.

2.1. Dans le domaine des rapports de travail de droit public, le recours en matière de droit public n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 15'000 fr. (art. 85 al. 1 let. b LTF). Le recours est recevable sans égard à la valeur litigieuse lorsque la contestation soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 2 LTF).

2.2. Le jugement cantonal ne mentionne pas la valeur litigieuse contrairement à ce que prescrit l'art. 112 al. 1 let. d LTF. Le recourant fait valoir que la suppression de l'indemnité litigieuse représente une baisse de salaire de 1'280 fr. 35 par mois sur une période allant du 1^{er} avril 2015 au 31 décembre 2017 en tout cas (date de l'entrée en vigueur supposée d'une nouvelle évaluation des fonctions). Cela représente un montant total de 37'000 fr. environ, dépassant largement le seuil requis de 15'000 fr.

Le Conseil d'Etat soutient, en revanche, que la limite de 15'000 fr. n'est pas atteinte. Il fait valoir que le recourant, né en 1963, touchera, du fait de la suppression de l'indemnité en cause, une compensation mensuelle de 604 fr. 55 dès le 1^{er} avril 2015 jusqu'en mars 2028 (âge de la retraite). Cette compensation se fonde sur l'art. 46 LTrait (dispositions transitoires en faveur de collaborateurs qui sont déjà membres de la fonction publique cantonale au 31 décembre 2008) et sur l'art. 16 RTrait. Aussi bien la comparaison entre la situation où le recourant aurait perçu l'indemnité de 8,3 % jusqu'au 31 décembre 2017 et la situation où il touche la compensation jusqu'à sa retraite démontre, selon le Conseil d'Etat, que la deuxième situation est plus favorable que la première. A moyen terme, le recourant ne subirait, en réalité, aucune baisse de salaire.

2.3. Sur la base de ces indications contradictoires et faute de constatations ou d'éléments d'appréciation décisifs permettant au Tribunal fédéral de fixer lui-même la valeur litigieuse, il n'est pas possible de constater d'emblée et avec certitude que le seuil de 15'000 fr. est atteint. D'autre part, le litige - le contraire n'est au demeurant pas allégué - ne soulève à l'évidence pas une question juridique de principe (sur cette notion, voir par exemple ATF 141 II 113 consid. 1.4.1 p. 118 s.). Le recours en matière de droit public n'est ainsi pas recevable.

2.4. L'intitulé erroné du recours ne nuit toutefois pas à son auteur, pour autant que les conditions de recevabilité du recours qui aurait dû être interjeté soient réunies (cf. ATF 134 III 379 consid. 1.2 p. 382; 131 I 291 p. 296 consid. 1.3 et les références citées), ce qui est le cas en l'espèce. En effet, le recourant n'invoque que des violations de droit constitutionnel, griefs recevables dans un recours constitutionnel subsidiaire (art. 116 LTF). Pour cette raison et dans la mesure où le recourant peut se prévaloir d'un intérêt juridique à l'annulation du jugement entrepris (art. 115 al. 1 let. b LTF; cf. arrêt 8D 1/2016 du 23 janvier 2017 consid. 3.1; voir aussi KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 2 e éd. 2015, n. 1876 et 1881), le recours sera traité comme tel.

3.

3.1. Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). Il reproche aux premiers juges de ne pas avoir ordonné une audience de comparution personnelle, qu'il avait pourtant demandée. Il fait valoir que cette audience avait pour but de démontrer qu'il avait renoncé à certaines prétentions salariales auxquelles il aurait pu prétendre, compte tenu de ses conditions de travail et de son certificat de formation continue dans le domaine des droits de l'homme. S'il y avait renoncé c'était précisément, affirme-t-il, parce qu'il avait reçu une forme de compensation par le versement de l'indemnité prévue par l'ancien art. 23A LTrait.

3.2. D'emblée, il faut rappeler que les garanties ancrées à l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprennent pas le droit d'être entendu oralement (cf. ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 p. 76; 134 I 140 consid. 5.3 p. 148). En outre, le recourant a eu la possibilité de mettre en évidence la réalité de ses conditions de travail, ainsi que sa formation continue, dans ses écritures à l'autorité cantonale et on ne voit pas qu'une audition en présence des parties aurait pu apporter des éléments supplémentaires indispensables pour trancher le litige. Le recourant, au demeurant, ne l'explique pas. Le grief soulevé n'est dès lors pas fondé.

4.

4.1. Dans un autre grief d'ordre formel, le recourant reproche à la juridiction cantonale d'avoir refusé de sanctionner le fait qu'il n'a pas été entendu - par écrit ou oralement - avant que la décision du 20 avril 2015 ne soit prise. Il lui reproche, en particulier, d'avoir retenu que ce grief, tiré du droit d'être entendu et formulé en réplique seulement, était tardif et d'avoir au surplus considéré que les fonctionnaires concernés étaient de toute façon au courant des intentions du législateur quant à la suppression de l'indemnité litigieuse. En outre, la juridiction cantonale aurait admis à tort qu'une violation éventuelle du droit d'être entendu pouvait de toute façon être réparée devant l'autorité judiciaire. Aussi bien le recourant invoque-t-il une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) et un refus arbitraire de l'autorité cantonale d'appliquer d'office le droit déterminant (art. 110 LTF; art. 69 al. 1 de la loi [du canton de Genève] du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative [LPA; RS/GE E 5 10]).

4.2. La suppression contestée procède d'une mesure salariale qui découle de l'application de la loi et qui a une portée générale, au même titre, par exemple, que la fixation d'une allocation de renchérissement. D'après la jurisprudence, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas au citoyen le droit d'être entendu dans une procédure législative, c'est-à-dire une procédure qui conduit à l'adoption de normes générales et abstraites (ATF 137 I 305 consid. 2.4 p. 315; 131 I 91 consid. 3.1 p. 95; 123 I 63 consid. 2 p. 67 et les références citées; arrêts 1P.118/2002 du 9 août 2002 consid. 1.5; 2P.25/2000 du 12 novembre 2002 consid. 4). En outre, la mise en oeuvre de la loi 11328 par le Conseil d'Etat n'impliquait pas que chacune des personnes visées eût la possibilité d'exercer

préalablement son droit d'être entendu. Le Conseil d'Etat ne disposait en effet d'aucune marge de manoeuvre dans son exécution - que ce soit sur les faits ou sur le droit - et il n'était ainsi pas tenu d'entendre le recourant. Même en admettant que cette modification législative procédait d'une décision collective (ou générale) - s'adressant à un grand nombre de destinataires, mais régissant une situation déterminée (sur cette notion, voir par exemple ATF 139 V 143 consid. 1.2 p. 145; 134 II 272 consid. 3.2 p. 280) -, elle n'eût pas non plus appelé une individualisation ultérieure. Son entrée en vigueur la rendait immédiatement opposable sans qu'il soit nécessaire, si tant est que cela fût concevable, d'entendre préalablement chacun des destinataires intéressés (voir ATF 139 V 143 consid. 1.2 précité; 134 II 272 consid. 3.2 précité; arrêts 8C 130/2014 du 22 janvier 2015 consid. 2.2.2; 2C 104/2012 du 25 avril 2012 consid. 1.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7e éd. 2016, n. 943 ss p. 206 s.; MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3 e éd. 2011, p. 201 in fine). Cela vaut en tout cas lorsque la décision s'adresse à des personnes qui ne sont pas davantage touchées de façon substantielle que les autres destinataires de la décision (voir HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n. 945 p. 207; THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2011, n. 812 p. 279 et les références citées). C'est bien le cas en l'espèce. On ajoutera qu'en tout état de cause et comme l'ont souligné les premiers juges, une éventuelle violation du droit d'être entendu - qui ne revêtirait pas une gravité particulière - devrait être considérée dans les présentes circonstances comme réparée devant l'autorité précédente, qui jouissait d'une pleine cognition en fait et en droit (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 et les références citées).

4.3. Ici également, le grief soulevé se révèle mal fondé.

5.

5.1. Invoquant les art. 8 et 9 Cst., le recourant soutient que la distinction entre les médecins de l'hôpital C._____ exerçant des responsabilités hiérarchiques et qui continuent (dès la classe de traitement 27) à bénéficier de l'indemnité et les autres cadres précédemment concernés par l'art. 23A LTrait ne repose sur aucun motif objectif. Selon lui, cette distinction viole le principe de l'égalité de rémunération et procède de critères de différenciation arbitraires.

5.2. De la garantie générale de l'égalité de traitement de l'art. 8 al. 1 Cst. découle l'obligation de l'employeur public de rémunérer un même travail avec un même salaire. Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire, les autorités disposent d'une grande marge d'appréciation, particulièrement en ce qui concerne les questions d'organisation et de rémunération. La juridiction saisie doit observer une retenue particulière lorsqu'il s'agit non seulement de comparer deux catégories d'ayants droit mais de juger tout un système de rémunération (ATF 129 I 161 consid. 3.2 p. 165); elle risque en effet de créer de nouvelles inégalités (ATF 123 I 1 consid. 6b p. 8). La question de savoir si des activités doivent être considérées comme identiques dépend d'appréciations qui peuvent se révéler différentes. Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire et du principe de l'égalité de traitement, les autorités sont habilitées à choisir, parmi les multiples éléments pouvant entrer en considération, les critères qui doivent être considérés comme déterminants pour la rémunération des fonctionnaires. Le droit constitutionnel n'exige pas que la rémunération soit fixée uniquement selon la qualité du travail fourni, voire selon des exigences effectivement posées. Les inégalités de traitement doivent cependant être raisonnablement motivées, et donc apparaître objectivement défendables. Ainsi le Tribunal fédéral a-t-il reconnu que l'art. 8 Cst. n'était pas violé lorsque les différences de rémunération reposaient sur des motifs objectifs tels que l'âge, l'ancienneté, l'expérience, les charges familiales, les qualifications, le genre et la durée de la formation requise pour le poste, le temps de travail, les horaires, le cahier des charges, l'étendue des responsabilités ou les prestations (ATF 141 II 411 consid. 6.1.1 p. 418; 139 I 161 consid. 5.3.1 p. 166; 138 I 321 consid. 3.3 p. 324; VINCENT MARTENET,

L'égalité de rémunération dans la fonction publique, PJA 1997 p. 828 s.).

D'autres circonstances, qui n'ont pas trait à la personne ou à l'activité de l'employé, peuvent également justifier, à tout le moins temporairement, des différences de salaire, comme une situation conjoncturelle rendant plus difficile le recrutement du personnel (arrêt 2P.10/2003 du 7 juillet 2003 consid. 3.3) ou des contraintes budgétaires de la collectivité publique (arrêts 2P.70/2004 du 17 janvier 2005 consid. 2 et 3; cf. aussi arrêt 8C 969/2012 du 2 avril 2013 consid. 2.2 et MARTENET, op. cit., p. 836 ss).

5.3.

5.3.1. Comme le rappelle l'arrêt attaqué, le législateur cantonal, lorsqu'il a adopté l'ancien art. 23A LTrait, avait pour objectif principal de favoriser la motivation des hauts fonctionnaires de l'administration, qui n'était pas jugée suffisante, faute d'une rémunération adéquate, alors même qu'ils apportaient des compétences dont l'Etat avait besoin (Mémorial du Grand Conseil genevois, Séance du jeudi 13 novembre 2008 à 20h30, 56 e législature - 4 e année - 1 re session - 2 e séance, disponible sur ge.ch/grandconseil/memorial/seances/560401/2/ [consulté le 27 janvier 2017]).

5.3.2. Le jugement attaqué expose également, en les résumant, les motifs qui ont conduit à l'adoption de la loi 11328:

A l'origine se trouve un projet de loi déposé par un groupe de députés le 3 décembre 2013 (PL 11328). Il ressort de l'exposé des motifs à l'appui de ce projet que, lors de l'adoption de l'art. 23A LTrait, les conséquences financières n'avaient pas été correctement évaluées, ce d'autant qu'une baisse d'impôts avait été votée dans la foulée. La diminution des recettes fiscales qui s'en était suivie, associée au ralentissement économique et à la hausse de la dette cantonale, avait entraîné une dégradation des finances du canton et un équilibre budgétaire difficilement atteignable. Le maintien d'un "14e salaire" au mérite pour des cadres supérieurs de la fonction publique ne se justifiait ainsi plus, ce d'autant que les autres employés de l'Etat se trouvaient également dans une situation difficile et ne bénéficiaient d'aucun privilège de ce type (document accessible sur ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11328.pdf [consulté le 27 janvier 2017]).

Le 2 décembre 2014, la commission ad hoc du Grand Conseil chargée d'étudier le PL 11328 a rendu son rapport et adopté un PL 11328 amendé. Ce dernier prévoyait le maintien de l'indemnité de 8,3 % pour les cadres en fonction, sauf en cas de changement d'affectation si les conditions à son octroi n'étaient plus réunies, situation dans laquelle le versement cessait le deuxième mois après ce changement ou l'entrée en vigueur de la loi. Il précisait que les cadres nouvellement engagés ne devaient plus bénéficier de cette indemnité. Le versement de celle-ci concernait principalement les cadres de l'hôpital C._____ et, parmi ceux-ci, majoritairement les médecins qui travaillaient soixante heures ou plus par semaine et n'étaient ainsi pas dans une position comparable aux personnes travaillant quarante heures par semaine. Face à la concurrence qu'exerçaient le secteur privé et d'autres cantons sur les salaires des médecins occupant de hauts postes à responsabilité, et à la nécessité reconnue de disposer de compétences pointues à l'hôpital C._____, les parlementaires reconnaissaient que le maintien de l'indemnité litigieuse en faveur des médecins était un moyen de garder les cadres médecins ayant de telles compétences à l'hôpital

C._____ et de continuer ainsi à y offrir des soins de qualité (rapport accessible sur ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11328 [consulté le 27 janvier 2017]).

Lors de la séance du 29 janvier 2015, le Grand Conseil a examiné le PL 11328 et adopté la loi 11328. L'indemnité de 8,3 %, qui devait initialement être octroyée de manière circonstanciée et n'était pas, à proprement parler, conçue comme un "14ème salaire" mais accordée sur la base du constat selon lequel la progression des salaires entre les basses classes et celles plus élevées était trop faible, avait été distribuée de manière trop généreuse, même en faveur de personnes n'en remplissant pas toujours les conditions. Bien qu'une part non négligeable de cette indemnité eût été attribuée à l'hôpital C._____, non pour des cadres supérieurs exerçant des fonctions hiérarchiques, mais pour compenser les différences de salaire des médecins par rapport à la pratique des autres hôpitaux et du secteur privé, il convenait néanmoins d'éviter que ceux-ci ne quittent le canton, raison pour laquelle l'indemnité en cause devait être conservée en leur faveur jusqu'à l'élaboration d'une nouvelle grille salariale, plus adéquate (Mémorial du Grand conseil genevois, Séance du jeudi 29 janvier 2015 à 20h30, 1re législature - 2e année - 1re session - 8e séance disponible sur ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010201/8/ [consulté le 12 janvier 2017]).

5.4. Il ressort de cet exposé des travaux préparatoires que le maintien de l'indemnité en cause en faveur des seuls médecins au service de l'hôpital C._____ (à partir de la classe 27 et avec responsabilités hiérarchiques) répond avant tout à un souci du législateur de garder au service de l'établissement des médecins disposant des meilleures compétences médicales et, par la même, d'assurer la qualité des soins d'un hôpital public de pointe.

Cette exigence de qualité vise également à assurer le recrutement de médecins en restant attractif par rapport aux autres établissements hospitaliers ou à la pratique médicale privée. De tels motifs apparaissent objectivement défendables au regard du principe de l'égalité de traitement. Certes, un haut niveau de qualité du service public en général mérite, lui aussi, d'être garanti. Le législateur a toutefois estimé, implicitement et a contrario, que les difficultés de recrutement seraient moindres pour les hauts fonctionnaires de l'administration générale et il n'y a pas de raison de mettre en doute cette opinion. Il a également été tenu compte du temps de travail hebdomadaire des médecins hospitaliers. D'autre part, l'écart de rémunération - même s'il n'est pas négligeable - demeure

néanmoins compatible avec l'art. 8 al. 1 Cst. et ce d'autant plus qu'il s'agit de fonctions différentes (voir par exemple ATF 138 I 321 consid. 6 p. 330; pour une casuistique, voir l'arrêt 8C 991/2010 du 28 juin 2011 consid. 5.5). Outre les difficultés de recrutement, les raisons budgétaires invoquées et le fait que la différence d'avec des médecins de l'hôpital C._____ est limitée dans le temps - dans l'attente d'une nouvelle grille salariale - sont également des éléments susceptibles d'être pris en considération pour justifier la différence de traitement critiquée (supra consid. 5.2).

On ajoutera que le droit fédéral connaît également des critères de différenciation liés aux contraintes du marché de l'emploi. Ainsi, l'art. 15 al. 4 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) permet le versement de suppléments au salaire - dans la présente affaire, il s'agit bien d'un tel supplément - afin d'adapter celui-ci notamment au marché régional de l'emploi, à l'infrastructure locale ou aux besoins spécifiques de la branche (voir à ce sujet JASMIN MALLA, in Bundespersonalgesetz [BPG], 2013, n°141 ss ad art. 15 LPers).

5.5.

5.5.1. Le recourant fait valoir qu'il dirige une prison surpeuplée, qu'il est au bénéfice d'une formation universitaire complète doublée d'un certificat en droits de l'homme et qu'il travaille parfois près de 70 heures par semaine. Par rapport à un médecin de l'hôpital C._____, il se dit victime d'une inégalité de traitement injustifiée.

5.5.2. Dans le domaine de la rémunération des emplois publics, un certain schématisme, propre à assurer l'égalité de traitement entre agents est toutefois nécessaire, car il prend également en considération les caractéristiques générales de la fonction et du statut et ne se fonde pas uniquement sur les prestations individuelles du fonctionnaire. En l'occurrence, ce schématisme, qui consiste ici à traiter de la même manière tous les cadres supérieurs de l'administration générale est acceptable et n'aboutit pas à un résultat incompatible avec le droit à l'égalité. Quant à la différence d'avec les médecins de l'hôpital C._____, elle ne résulte pas tant, on l'a vu, des responsabilités assumées que des difficultés de recrutement pour des postes qui impliquent des compétences élevées dans un domaine particulier. Vus sous cet angle, les motifs invoqués ici, liés aux particularités de la fonction du recourant et à sa formation, ne sont pas déterminants.

5.6. En conclusion, le grief tiré d'une inégalité de traitement doit être écarté.

6.

6.1. Invoquant les art. 9 Cst. (principe de la bonne foi) et 26 Cst. (garantie de la propriété), le recourant fait valoir que selon l'ancien art. 23A LTrait, l'indemnité devait être versée au moins jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle évaluation des fonctions. Toute suppression anticipée porterait atteinte à ses droits acquis.

6.2. Les prétentions pécuniaires des agents de la fonction publique, qu'il s'agisse de prétentions salariales ou relatives aux pensions, n'ont en règle générale pas le caractère de droits acquis. Les rapports de services sont régis par la législation en vigueur au moment considéré. L'Etat est en effet libre de revoir en tout temps sa politique en matière de salaire et d'emploi et les personnes qui entrent à son service doivent compter avec le fait que les dispositions réglant son statut puissent faire l'objet ultérieurement de modifications (ATF 134 I 23 consid. 7.5 p. 39 et les arrêts cités). Des droits acquis ne naissent dès lors en faveur des agents de la fonction publique que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modi-

fications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 134 I 23 précité consid. 7.1 p. 35 s. et les arrêts cités).

6.3. Comme on l'a vu, l'ancien 23A LTrait instituait une réglementation transitoire destinée à valoriser certains postes afin de les rendre plus compétitifs par rapport au secteur privé. Cette disposition doit être comprise dans ce sens que l'indemnité est due au plus tard jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle grille des salaires. Le fait que le législateur avait prévu cette réglementation temporaire ne signifie pas qu'elle s'imposait au titre de droits acquis. En d'autres termes, on ne peut pas inférer du texte de cette ancienne disposition qu'elle était soustraite à toute modification légale. Rien n'empêchait le législateur de la modifier ou de l'abroger, surtout en considération du fait qu'il s'agissait d'un régime voulu temporaire par ses auteurs et que le nouveau système de rémunération n'avait toujours pas été mis en vigueur depuis 2009. Le recourant ne peut donc pas se prévaloir d'une situation acquise.

7.

7.1. En dernier lieu, le recourant reproche au législateur de ne pas avoir prévu de régime transitoire.

7.2. Selon les circonstances le principe de la bonne foi peut imposer en cas de changement de législation un régime transitoire (ATF 134 I 23 consid. 7.6.1 p. 40; 130 I 26 consid. 8.1 p. 60). Ainsi, un délai transitoire doit pouvoir permettre aux intéressés d'adapter leur train de vie à une éventuelle réduction de leurs revenus (ATF 130 V 18 consid. 3.3 p. 29 s. et les références citées). Ce régime doit toutefois permettre aux administrés de s'adapter à la nouvelle réglementation et non pas de profiter le plus longtemps possible de l'ancien régime plus favorable (ATF 134 I 23 consid. 7.6.1 précité; 123 II 385 consid. 9 p. 395).

7.3. En l'espèce, comme l'ont relevé les premiers juges, des mesures d'ordre budgétaire doivent être mises en oeuvre rapidement si l'on veut qu'elles produisent leurs effets. En outre, même si la loi 11328 est entrée en vigueur le lendemain de sa promulgation, elle a néanmoins été adoptée en janvier 2015, laissant aux fonctionnaires touchés par la mesure un délai de deux mois pour prendre, si nécessaire, leurs dispositions. On ne peut pas dire non plus que la modification législative en cause était imprévisible. Comme le relève également la juridiction cantonale, la commission parlementaire en charge d'étudier le PL 11328 avait procédé en 2014 à de nombreuses auditions, dont celle de deux membres du comité de l'Union des cadres de l'administration cantonale genevoise. A ce stade déjà, le risque d'une suppression de l'indemnité était donc connu et envisageable. Enfin, pour significative qu'elle soit, la réduction n'apparaît pas spécialement drastique par rapport au montant des traitements des fonctionnaires concernés qui sont déjà colloqués dans les échelons supérieurs de la classification des fonctions de l'Etat (selon les indications fournies par l'intimé, le recourant, colloqué en classe 28, perçoit un salaire brut annuel de 188'631 fr., 13 e salaire inclus). En outre, la suppression de l'indemnité est en l'espèce en partie compensée par le versement d'un montant mensuel de 604 fr. 55 (supra consid. 2.2). Dans une certaine mesure, les effets de l'abrogation de l'art. 23A LTrait s'en trouvent atténués, du moins pour ce qui est du recourant.

7.4. Compte tenu de ce qui précède, l'arrêt attaqué ne viole pas le principe de la bonne foi.

8.

Le recours se révèle ainsi mal fondé. Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

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

Lucerne, le 2 février 2017

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

Le Président : Maillard

La Greffière : Castella