

# BGer 1C\_174/2024 vom 7. Oktober 2024

Bundesgericht, 2024-10-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_174\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_174_2024)

FR: TF 1C\_174/2024 du 7 octobre 2024

IT: TF 1C\_174/2024 del 7 ottobre 2024

## Erwägungen

### E. 1

La présente cause est une contestation de nature pécuniaire en matière de rapports de travail de droit public, de sorte que le motif d'exclusion de l' art. 83 let . g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse dépasse largement le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 et 85 al. 1 let. b LTF; cf. arrêts 8C\_816/2015 du 12 septembre 2016 consid. 1.2; 8C\_866/2010 du 12 mars 2012 consid. 1). Par ailleurs, en tant que partie à la procédure cantonale, destinataire de la décision mettant un terme aux rapports de travail, la recourante bénéficie indéniablement de la qualité pour recourir. Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise par une autorité cantonale de dernière instance, le recours respecte les exigences des art. 42, 86 al. 1 let . d, 90 et 100 al. 1 LTF. Le recours en matière de droit public est par conséquent recevable, sous réserve, pour les motifs exposés au consid. 4.3 ci-dessous, des conclusions pécuniaires excédant l'indemnité pour licenciement contraire au droit.

### E. 2

La recourante se prévaut d'un établissement manifestement inexact des faits.

#### E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits qui importent pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, ce qu'il lui appartient de démontrer par une argumentation répondant aux exigences de l' art. 42 al. 2 LTF , respectivement de l' art. 106 al. 2 LTF . Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (cf. ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2; 145 I 26 consid. 1.3; 142 III 364 consid. 2.4; 139 II 404 consid. 10.1).

#### E. 2.2.1

Selon la recourante, la Cour de justice aurait arbitrairement omis de retenir dans son état de fait certains aspects en lien avec la qualité de son travail; elle se réfère en particulier à un certificat intermédiaire du 25 mai 2020, dont il ressort notamment que ses tâches ont été acquittées à la pleine et entière satisfaction de son employeur. Cet aspect n'est cependant pas déterminant pour l'issue du litige: la qualité du travail fourni par la recourante n'est ici pas en cause et ne constitue pas le motif pour lequel il a été mis fin aux rapports de travail, pas plus qu'elle n'est à l'origine de sa suspension, respectivement de la libération de l'obligation de travailler à compter du licenciement, le 24 mai 2023; les motifs de la

résiliation des rapports de service sont à rechercher dans les problèmes de santé ayant conduit à l'incapacité de travail, respectivement à l'invalidité de la recourante. La critique est écartée.

#### **E. 2.2.2**

La recourante ne conteste pas qu'à l'ouverture de la procédure devant l'instance précédente, l'institution B. \_\_\_\_\_ n'avait pas encore définitivement statué sur la demande de prestations d'invalidité adressée, pour son compte, par la ville en novembre 2022. Elle affirme en revanche que la Cour de justice aurait ignoré que des prestations provisoires lui étaient déjà versées, ce qui, selon elle, aurait justifié l'application de l'art. 39 SPVG. Cette critique tombe cependant à faux. Il ressort en effet expressément de l'arrêt attaqué que la recourante a été mise au bénéfice d'une rente provisoire d'invalidité de B. \_\_\_\_\_ de 90% dès le 1<sup>er</sup> avril 2023.

#### **E. 2.2.3**

La recourante discute encore une série de faits en lien avec l'ouverture d'une enquête administrative à son encontre. Elle affirme en substance s'y être toujours opposée et pas uniquement avoir été choquée par une telle procédure, comme le retient l'arrêt attaqué. Elle conteste également avoir reconnu, lors de son audition du 9 novembre 2022 par l'enquêtrice, être définitivement inapte à exercer sa fonction. Selon elle, il ne se justifiait ainsi pas d'ouvrir une telle enquête, de la suspendre avec effet immédiat et de la licencier pour "justes motifs". On ne perçoit pas à la lumière des explications de la recourante en quoi la contestation de l'ouverture d'une procédure administrative influencerait l'issue du litige; seule apparaît en effet déterminante la question de savoir si la procédure de licenciement menée par la ville est conforme au droit, respectivement si elle résiste au grief d'arbitraire, ce qui sera examiné ci-dessous (cf. consid. 3-3.6 ci-dessous).

#### **E. 2.2.4**

La recourante reproche enfin à l'instance précédente d'avoir omis de retenir et de quantifier le reliquat de congés compensatoires et de vacances pour l'année 2021. De même, la Cour de justice aurait ignoré que, lors de son audition par la délégation du Conseil administratif du 25 avril 2023, elle avait demandé le paiement du 13<sup>ème</sup> salaire au pro rata pour 2023, du solde de vacances, de ses heures optionnelles ainsi que de l'allocation d'invalidité. Ces faits ne sont toutefois pas déterminants pour l'issue de la cause, les conclusions pécuniaires auxquelles ils se rapportent ayant sans arbitraire - pour les motifs exposés au consid. 4-4.3 ci-dessous - été déclarées irrecevables par l'instance précédente.

#### **E. 2.3**

Sur le vu de ce qui précède, les griefs concernant l'établissement des faits doivent, dans la mesure de leur recevabilité, être rejetés.

#### **E. 3**

La recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendue. Elle se plaint en particulier d'un défaut de motivation de l'arrêt attaqué et reproche à la Cour de justice de n'avoir pas expliqué les motifs pour lesquels son licenciement n'a pas été examiné à la lumière de l'art. 39 SPVG, mais au contraire validé en application de l'art. 34 SPVG. Sur le fond, elle se plaint également d'une violation de l'art. 39 SPVG et du principe de la proportionnalité ainsi que d'arbitraire.

### **E. 3.1**

Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable ( ATF 148 II 465 consid. 8.1; 148 I 145 consid. 6.1). Par ailleurs, selon la jurisprudence, lorsque le principe de la proportionnalité est, comme en l'espèce, invoqué indépendamment de toute atteinte à un droit fondamental, le Tribunal fédéral ne l'examine que sous l'angle de l'arbitraire; il en va en particulier ainsi lorsque l'invocation de ce principe est en lien avec l'application du droit cantonal (cf. ATF 141 I 1 consid. 5.3.2; arrêts 2C\_273/2021 du 29 mars 2021 consid. 5; 1C\_442/2016 du 7 juin 2017 consid. 5.1). Dans un tel contexte, il incombe à la partie recourante d'exposer une argumentation spécifique qui réponde aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF ( ATF 149 III 81 consid. 1.3; 146 I 62 consid. 3).

### **E. 3.2**

Aux termes de la décision de la ville du 24 mai 2023, l'engagement de la recourante a été résilié pour le 30 septembre 2023 en application de l'art. 34 SPVG. Selon cette disposition, après la période d'essai, un employé ou une employée peut être licenciée par décision motivée du Conseil administratif, pour motif objectivement fondé pour la fin d'un mois, moyennant un délai de préavis de quatre mois de la sixième à la dixième année de service (al. 1 let. b). Le licenciement est contraire au droit s'il est abusif au sens de l' art. 336 CO (RS 220) ou s'il ne repose pas sur un motif objectivement fondé. Est considéré comme objectivement fondé tout motif dûment constaté démontrant que les rapports de service ne peuvent pas se poursuivre en raison notamment de l'inaptitude à remplir les exigences du poste (al. 2 let. c). Intitulé "Licenciement en temps inopportun", l'art. 36 SPVG prévoit qu'après le temps d'essai, l' art. 336c CO sur la résiliation en temps inopportun est applicable par analogie (al. 1). Le licenciement est réputé intervenir en temps inopportun lorsqu'il intervient pendant une période d'incapacité de travail pour cause de maladie et d'accident donnant droit à des indemnités au sens des art. 56 et 57 SPVG (al. 2 1<sup>ère</sup> phrase). Selon l'art. 57 SPVG, en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident attestée par un certificat médical, l'employé ou l'employée reçoit une indemnité égale à son dernier traitement avant la survenance de l'incapacité (al. 1). Cette indemnité est versée pendant vingt-quatre mois dans une période de 900 jours consécutifs (al. 2). Enfin, l'art. 105 SPVG prévoit que si la Chambre administrative retient qu'un licenciement est contraire au droit, elle peut proposer au Conseil administratif la réintégration de la personne intéressée. D'un commun accord, les parties peuvent convenir d'un transfert de la personne intéressée dans un poste similaire (al. 1). En cas de refus du Conseil administratif, la Chambre administrative alloue à la personne intéressée une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à trois mois et supérieur à vingt-quatre mois du dernier traitement brut

(al. 2). L'al. 3 prévoit qu'en lieu et place de la réintégration, la personne intéressée peut demander le versement d'une indemnité. La chambre administrative alloue à la personne intéressée une indemnité dont le montant se calcule selon les modalités prévues aux let. a et b.

### **E. 3.3**

La Cour de justice a constaté que la recourante souffrait d'une maladie non professionnelle; selon le médecin-conseil, elle ne pouvait plus reprendre sa fonction, n'étant plus en mesure d'accomplir les tâches qui lui revenaient. Depuis le 22 mars 2021, la recourante n'était plus revenue au travail et avait été mise au bénéfice d'une rente AI entière à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2022. En application de l'art. 57 SPVG, la ville avait mis fin au versement de son indemnité pour incapacité de travail à fin mars 2023, l'échéance de 24 mois pendant une période de 900 jours consécutifs étant alors intervenue. La Cour de justice a ainsi retenu qu'il était établi que la recourante n'était plus apte à reprendre l'activité pour laquelle elle avait été engagée et que rien ne permettait d'envisager que la situation pouvait s'améliorer. Sur cette base, l'instance précédente a estimé que le motif de licenciement, en particulier l'inaptitude au sens de l'art. 34 al. 2 let. c SPVG, était avéré, si bien que la décision de licenciement n'apparaissait pas contraire au droit. L'indemnité réclamée à ce titre (cf. art. 105 al. 2 et 3 SPVG) n'était dès lors pas due.

### **E. 3.4**

La recourante ne discute pas réellement cette appréciation, mais reproche à la Cour de justice d'avoir confirmé l'application de l'art. 34 SPVG pour fonder son licenciement alors que, selon elle, les autorités précédentes auraient dû appliquer la procédure prévue, en cas d'invalidité, par l'art. 39 SPVG. Cette dernière disposition prévoit que le Conseil administratif met fin aux rapports de service des membres du personnel dont l'invalidité totale a été reconnue conformément aux statuts de l'institution de prévoyance à laquelle elles ou ils sont affiliés dès que celles-ci ou ceux-ci reçoivent une pension d'invalidité.

#### **E. 3.4.1**

La recourante soutient plus spécifiquement qu'en ordonnant l'ouverture d'une enquête administrative et sa suspension avec effet immédiat, "alors qu'aucun motif objectif ne le justifiait et qu'elle était en incapacité de travail pour cause de maladie", l'autorité d'engagement aurait violé le principe de la proportionnalité et versé dans l'arbitraire. Quoi qu'en dise la recourante, de telles allégations ne démontrent pas où résiderait l'arbitraire dans l'appréciation de l'instance précédente. Rien dans les explications de la recourante ne permet de conclure que sa situation ne tomberait pas sous le coup de l'art. 34 al. 2 let. c SPVG, qui prévoit que l'inaptitude à remplir les exigences du poste constitue un motif objectivement fondé de licenciement. Il n'est de surcroît pas manifeste à l'examen du SPVG que le texte réglementaire instituerait un ordre de préséance entre les art. 34 et 39 SPVG qui s'imposerait à l'employeur. On ne perçoit en particulier pas que le SPVG obligerait l'employeur de conserver à son service un employé inapte à l'exercice de ses fonctions au-delà du délai de protection découlant de l'application combinée des art. 36 et 57 SPVG, dans l'attente de l'octroi d'une hypothétique pension d'invalidité de l'institution de prévoyance; et de résilier alors les rapports de fonction en application de l'art. 39 SPVG. A ce propos, le Tribunal fédéral relève qu'à la date du jugement attaqué, l'institution de prévoyance ne versait à la recourante qu'une pension provisoire, si bien qu'il n'apparaît pas arbitraire de retenir, comme l'a soutenu la ville dans sa réponse au recours cantonal, que les

conditions de 39 SPVG n'étaient alors pas réalisées.

#### **E. 3.4.2**

Par ailleurs, on ne discerne pas, contrairement à ce qu'affirme la recourante, que la mise en oeuvre d'une enquête administrative serait incisive, brutale, discriminante et disproportionnée, et en quoi elle conduirait à un résultat arbitraire; le recours n'est à cet égard guère étayé. Au contraire, la procédure administrative assure au collaborateur certaines garanties de procédure, à l'instar de l'exercice du droit d'être entendu, dont a en l'occurrence bénéficié la recourante, entendue par l'enquêtrice, le 9 novembre 2022, et reçue par l'une des Conseillères administratives et le Secrétaire général de la ville, le 25 avril 2023. On relève au demeurant qu'à la lumière des constatations cantonales, l'enquête s'est somme toute limitée à ces entretiens, si bien qu'on peine, sous cet angle également, à en distinguer le caractère disproportionné. S'agissant de la suspension, puis de la libération de l'obligation de travailler prononcée parallèlement au licenciement, le 24 mai 2023, on ne perçoit pas non plus que cette modalité serait discriminante ou encore brutale et rien dans les explications de la recourante ne permet de s'en convaincre; la ville a d'ailleurs justifié cette mesure par la préservation de la santé de la recourante et la bonne marche du service; la recourante reconnaît au demeurant qu'elle était alors en incapacité de travail, si bien qu'on ne discerne pas la réelle portée de sa critique ni ce qu'elle entend en déduire.

#### **E. 3.4.3**

La recourante n'expose au surplus pas non plus en quoi la procédure suivie par les autorités précédentes conduirait à un résultat arbitraire. À l'examen, il apparaît que la recourante a bénéficié du délai de protection prévu par le SPVG; elle a en outre perçu le versement de l'indemnité pour incapacité de travail durant cette même période en application de l'art. 57 SPVG, avant que son licenciement ne soit prononcé; elle a en outre joui du délai de résiliation de l'art. 34 al. 1 let. b SPVG, protection supplémentaire qui ne figure en revanche pas dans le texte de l'art. 39 SPVG. On ne saisit dès lors pas l'avantage, juridique ou procédural, que la recourante entend déduire de l'application de cette dernière disposition et son recours est à cet égard muet. La recourante mentionne certes l'allocation d'invalidité prévue à l'art. 63 SPVG et prétend que ce serait "manifestement pour éviter de [la verser] que l'intimée a choisi, de manière contraire au droit, de ne pas appliquer la procédure qu'elle a spécifiquement prévue en cas d'invalidité". À la lecture de cette disposition et au regard de la systématique du SPVG, il n'apparaît pas que l'application d'une résiliation pour inaptitude à remplir les exigences du poste ( art. 34 al. 2 let . c SPVG), inaptitude matériellement fondée, comme en l'espèce, sur l'invalidité du collaborateur, excluait nécessairement l'octroi d'une telle allocation; celle-ci n'apparaissant pas, d'un point de vue systématique, liée à la procédure de l'art. 39 SPVG, ce que la recourante ne démontre du reste pas. On peut cependant se demander si cette indemnité n'a pas pour fin de pallier le fait qu'à première vue et à rigueur de texte, lorsque la résiliation intervient en application de l'art. 39 SPVG, le Conseil administratif met fin aux rapports dès l'invalidité totale reconnue par l'institution de prévoyance concernée, sans qu'un plus ample délai ne soit mentionné. Il n'appartient cependant pas au Tribunal fédéral de se prononcer sur cette question, le recours ne contenant du reste aucune motivation à ce propos. A l'instar des autres prétentions pécuniaires soulevées devant la Cour de justice par la recourante - et réitérées céans -, l'allocation d'une indemnité au sens de l'art. 63 SPVG devra, le cas échéant et pour les motifs développés ci-après au consid. 4-4.6, être préalablement examinée par la ville, si bien qu'elle ne saurait être discutée céans.

#### **E. 3.4.4**

Sur le vu de ce qui précède, l'appréciation de la Cour de justice, qui a estimé que les conditions d'application de l'art. 34 SPVG étaient en l'occurrence réunies et a, pour ce motif nié que la résiliation des rapports de service revêtît un caractère contraire au droit, ne prête pas le flanc à la critique. La solution de la Cour de justice n'apparaît arbitraire ni dans ses motifs ni dans son résultat.

#### **E. 3.5**

Cela explique par ailleurs - a contrario - le motif pour lequel la Cour de justice n'a pas appliqué l'art. 39 SPVG, ce que la recourante pouvait comprendre et contester utilement. La Cour de justice pouvait sans arbitraire se limiter à cette unique motivation pertinente; aussi ne saurait-on y voir une violation du droit d'être entendu (cf. ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les arrêts cités; arrêt 2C\_254/2024 du 19 août 2024 consid. 3.3). Il ne ferait en tout état guère de sens de renvoyer la cause à l'instance précédente pour qu'elle examine une argumentation qui n'est pas applicable; cela ne constituerait qu'une vaine formalité (cf. ATF 143 IV 380 consid. 1.4.1). Quant au reproche fait à la Cour de justice - également formulé en lien avec le droit d'être entendu - de n'avoir prétendument pas donné suite à certaines réquisitions de preuves, en particulier s'agissant de la demande de comparution personnelle, le recours est indigent; ce pan du grief doit d'emblée être déclaré irrecevable (cf. art. 106 al. 2 LTF ; ATF 142 III 364 consid. 2.4).

#### **E. 3.6**

Le grief est écarté.

#### **E. 4**

Dans un ultime grief, la recourante reproche à l'instance précédente d'avoir ignoré sa conclusion portant sur l'allocation d'une indemnité d'invalidité et, plus généralement, d'avoir considéré que ses prétentions pécuniaires étaient irrecevables.

#### **E. 4.1**

Dans son arrêt, la Cour de justice explique que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la voie du recours à la Chambre administrative est ouverte en cas de litige entre un agent public et une collectivité publique portant sur des prétentions pécuniaires, dans tous les cas où la détermination relative à celles-ci peut sans difficulté faire l'objet d'une décision ordinaire. Le fonctionnaire ne peut ainsi plus intenter une action pécuniaire pour des prétentions fondées sur les rapports de service et doit formuler ses prétentions auprès de l'autorité qui, selon lui, aurait violé ses droits (art. 4A de la loi cantonale sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA; RS/GE E 5 10]; cf. Mémorial du Grand conseil genevois [MGC] 2007-2008/VII A 6501 p. 6549). Selon la jurisprudence cantonale, pour que l'action soit recevable, il faut ainsi que les conclusions prises ne puissent faire l'objet d'une décision (cf. arrêt cantonal ATA/152/2020 du 11 février 2020 consid. 1b). Or, en l'occurrence, la ville n'avait pas eu à statuer sur les prétentions de la recourante relatives à ses demandes d'indemnités, puisque celles-ci ne lui avaient pas été présentées, si bien que les conclusions formulées en ce sens devant la Cour de justice étaient irrecevables.

#### **E. 4.2**

Il est vrai, comme le lui reproche la recourante, que la Cour de justice n'évoque pas expressément l'allocation pour invalidité réclamée en application de l'art. 63 SPVG. L'instance précédente retient toutefois de manière générale que la ville n'a pas statué sur les

prétentions pécuniaires de la recourante, celles-ci ne lui ayant pas été présentées, si bien qu'en application du droit de procédure cantonal elle ne pouvait entrer en matière. Quoi qu'en dise la recourante, une telle motivation englobe - à tout le moins implicitement - aussi l'indemnité au sens de l'art. 63 SPVG, et apparaît suffisante - sous l'angle du droit d'être entendu - pour contester utilement l'irrecevabilité des conclusions pécuniaires (cf. ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les arrêts cités; arrêt 2C\_254/2024 du 19 août 2024 consid. 3.3). Le mémoire de recours ne renferme cependant aucune démonstration du caractère arbitraire de l'appréciation de l'instance précédente, qui relève de l'application du droit cantonal, pas plus qu'il ne discute la jurisprudence cantonale exposée par les juges précédents. C'est en particulier de manière strictement appellatoire que la recourante prétend que l'autorité d'engagement aurait clairement indiqué dans ses écritures qu'elle n'entendait pas entrer en matière quant à ses prétentions et qu'il serait ainsi manifestement superflu d'exiger d'elle de requérir une décision formelle sur ce point; outre qu'il ne ressort pas du dossier qu'une telle décision aurait déjà été requise, il n'apparaît pas que ces différentes prétentions auraient été formellement articulées et chiffrées avant le dépôt du recours cantonal, si bien que la ville ne pouvait statuer à leur sujet.

#### **E. 4.3**

Dans ces conditions, il n'apparaît pas arbitraire d'avoir déclaré ces conclusions irrecevables et d'avoir invité la recourante à formuler ses prétentions pécuniaires devant la ville pour que cette dernière rende une décision susceptible de recours (cf. art. 4 LPA ), d'autant qu'il n'est pas prétendu que ses prétentions seraient prescrites à ce stade. Il s'ensuit que l'argumentation de la recourante exposant, dans la suite de son mémoire, de manière chiffrée, ses différentes prétentions, excède l'objet de la contestation et doit être déclarée irrecevable (cf. ATF 142 I 155 consid. 4.4.2). Le grief est rejeté pour autant que recevable.

#### **E. 5**

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). Il n'est pas alloué de dépens ( art. 68 al. 4 LTF ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.