

BGer 1C 519/2023 vom 22. April 2024

Bundesgericht, 2024-04-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_519_2023

FR: TF 1C 519/2023 du 22 avril 2024

IT: TF 1C 519/2023 del 22 aprile 2024

Regeste

Droit de la fonction publique; résiliation des rapports de service; refus de réintégration; indemnité pour refus de réintégration | Fonction publique

Erwägungen

E. 1

L'arrêt entrepris du 22 août 2023 a été rendu en matière de rapports de travail de droit public. S'agissant d'une contestation pécuniaire, le motif d'exclusion du recours en matière de droit public prévu par l'art. 83 let. g LTF ne s'applique pas. La valeur litigieuse atteint par ailleurs le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF; cf. arrêts 1C_464/2023 du 14 février 2024 consid. 1; 8C_770/2011 du 10 avril 2012 consid. 1.1). Interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par un tribunal supérieur statuant en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF), le recours en matière de droit public est en principe recevable. Par ailleurs, en tant que partie à la procédure cantonale, destinataire du refus de réintégration au service de la ville, le recourant bénéficie indéniablement de la qualité pour recourir. Le recours est ainsi recevable en tant qu'il est dirigé contre l'arrêt du 22 août 2023. En application de l'art. 105 al. 2 du Statut du personnel de la Ville de Genève (LC 21 151; ci-après: le Statut) - dont la teneur est sur ce point identique à celle de l'art. 31 al. 4 de la loi cantonale générale du 4 décembre 1997 relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC; RS/GE B 5 05) -, lorsque l'employeur refuse de réintégrer l'employé, la Cour de justice est ressaisie de l'affaire. Sa première décision, qui apparaît alors a posteriori comme une décision incidente, peut être attaquée dans le cadre du recours dirigé contre l'arrêt final, dans la mesure où elle influe sur le contenu de celui-ci (art. 93 al. 3 LTF). Le recourant peut donc, dans cette mesure, aussi attaquer l'arrêt du 16 mai 2023 (cf. arrêt 8C_96/2020 du 15 octobre 2020 consid. 1.2 et les arrêts cités).

E. 2

Le recourant soutient qu'il contreviendrait aux art. 2 al. 1 et 101 al. 1 de la loi cantonale sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC; RS/GE B 6 05) d'avoir jugé, en application du Statut, que sa réintégration au service de la ville n'était pas obligatoire; une telle interprétation serait contraire au principe de la hiérarchie des normes. Le recourant se plaint également d'une application arbitraire des art. 105 et 106 du Statut.

E. 2.1

Selon l'art. 2 al. 1 LAC, l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise. Quant à l'art. 101 al. 1 LAC, il

dispose qu'en cas de recours contre une résiliation des rapports de service, le Statut du personnel peut prévoir une réglementation analogue à celle de l'article 31 LPAC. Aux termes de l'art. 31 LPAC, peut recourir à la chambre administrative de la Cour de justice pour violation de la loi tout membre du personnel dont les rapports de service ont été résiliés (al. 1). Si la chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ne repose pas sur un motif fondé, elle ordonne à l'autorité compétente la réintégration (al. 2). Si la chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service est contraire au droit, elle peut proposer à l'autorité compétente la réintégration (al. 3). En cas de décision négative de l'autorité compétente ou en cas de refus du recourant, la chambre administrative de la Cour de justice fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 1 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut à l'exclusion de tout autre élément de rémunération; concernant un employé, l'indemnité ne peut être supérieure à 6 mois (al. 4). En application de l'art. 101 al. 1 LAC, la Ville de Genève a notamment adopté les art. 105 et 106 du Statut. Aux termes de l'art. 105 du Statut, si la chambre administrative de la Cour de justice retient qu'un licenciement est contraire au droit, il [sic] 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 de la Cour de justice alloue à la personne intéressée une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 3 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut (al. 2). Aux termes de l'art. 106 du Statut, en dérogation avec l'art. 105 du Statut, lorsque le licenciement contraire au droit est également abusif au sens de l'art. 336 du Code des obligations (CO [RS 220]) ou des articles 3 ou 10 de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg [RS 151]) ou sans juste motif au sens de l'article 30 du Statut, la chambre administrative de la Cour de justice annule le licenciement et ordonne la réintégration de la personne intéressée. Le droit communal définit le licenciement contraire au droit à l'art. 34 al. 2 du Statut. Aux termes de cette disposition, un licenciement est contraire au droit s'il est abusif au sens de l'article 336 CO 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. L'art. 34 al. 2 let. a à f du Statut liste ensuite les motifs rendant impossible la poursuite des rapports de travail.

E. 2.2

Tel que consacré à l'art. 5 al. 1 Cst., le principe de la légalité - dont est déduit celui de la hiérarchie des normes (cf. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n. 448) - ne constitue pas un droit constitutionnel distinct, sauf en matière pénale ou fiscale, mais uniquement un principe constitutionnel général régissant l'activité de l'État (cf. ATF 136 I 241 consid. 2.5; TANQUEREL, op. cit., n. 456 s.). Il est toutefois permis de se plaindre de sa violation par le biais du recours en matière de droit public dès lors qu'il représente une règle de droit fédéral au sens de l'art. 95 let. b LTF. Cependant, si la partie recourante invoque une violation du principe de la légalité en relation avec une mesure de droit cantonal, sans se plaindre d'aucune restriction de ses droits fondamentaux (cf. art. 36 al. 1 Cst.), le Tribunal fédéral n'intervient que si cette mesure viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire (ATF 140 I 381 consid. 4.4; 134 I 153 consid. 4; voir aussi arrêt 2C_134/2018 du 24 septembre 2018 consid. 4.1).

E. 2.3

Dans son premier arrêt du 16 mai 2023, la Cour de justice a considéré que, dans le cadre de l'enquête administrative, les moyens de preuve n'avaient pas été appréciés et que le contexte précis de la situation entourant le licenciement n'avait pas été établi, ce en violation de l'art. 20 de la loi cantonale du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA; RS/GE E 5 10); la condition d'un établissement des faits pertinents exact et complet, au sens de l'art. 61 al. 1 let. b LPA, n'était pas remplie. La décision de résiliation du Conseil administratif du 28 septembre 2022 était pour ce motif contraire au droit. La Cour de justice a en revanche exclu l'existence d'un congé abusif, singulièrement que le recourant avait été licencié pour l'un des motifs mentionnés aux let. a à e de l'art. 336 CO. L'instance précédente a enfin nié le caractère obligatoire de la réintégration et s'est limitée à proposer celle-ci au Conseil administratif de la ville.

E. 2.4

Dans une première critique, le recourant soutient que, dans la mesure où il conditionne l'obligation de réintégrer le fonctionnaire à l'existence d'un licenciement abusif au sens de l'art. 336 CO, l'art. 106 du Statut contreviendrait au droit cantonal supérieur, en particulier à la LPAC, qui ne prévoirait pas une telle exigence. La Cour de justice n'a cependant pas fait application de l'art. 106 du Statut, mais s'est fondée sur l'art. 105 al. 1 du Statut, qui permet à l'autorité judiciaire, en cas de licenciement contraire au droit, de proposer la réintégration. De plus et pour les motifs qui suivent, il n'apparaît pas critiquable d'avoir nié l'existence d'un congé abusif au sens de l'art. 106 du Statut (cf. consid. 3 ci-dessous). Cette dernière disposition n'apparaît dès lors pas devoir s'appliquer en l'espèce; il n'est ainsi pas pertinent de s'interroger sur sa conformité au droit cantonal supérieur.

E. 2.5

Dans le même ordre d'idée, se plaignant cependant d'arbitraire, le recourant avance encore que, puisque la Cour de justice a retenu que les faits justifiant la résiliation n'avaient pas été établis de manière conforme, le licenciement devait être compris comme ayant été donné sans motifs fondés; la Cour de justice a pour sa part expressément exclu cette interprétation (cf. arrêt attaqué du 22 août 2023 consid. 2.2 p. 12). Cela étant, si la notion de licenciement contraire au droit telle que définie par le Statut englobe la résiliation sans motifs fondés (cf. art. 34 al. 2 du Statut) et permet, dans ce cas de figure, à l'autorité judiciaire de se limiter à proposer la réintégration (cf. art. 105 al. 1 du Statut), il n'en irait, selon le recourant, pas de même en droit cantonal. La notion de résiliation contraire au droit découlant de la LPAC n'engloberait pas le licenciement prononcé sans motifs fondés qui, en droit cantonal, constituerait un cas de figure distinct, qui imposerait obligatoirement d'ordonner la réintégration (cf. art. 31 al. 2 et 3 LPAC). En cela, le Statut du personnel de la Ville de Genève serait également contraire au droit cantonal. En conclusion, selon le recourant, en application du cadre posé par les art. 101 al. 1 LAC et 31 LPAC, la Cour de justice aurait dû ordonner sa réintégration.

E. 2.5.1

A l'examen, il est vrai que la LPAC fait la distinction entre, d'une part, la résiliation contraire au droit, qui permet à la Cour de justice de proposer la réintégration (cf. art. 31 al. 3 LPAC) et, d'autre part, la résiliation ne reposant pas sur un motif fondé qui, quant à elle, commande de l'ordonner (cf. art. 31 al. 2 LPAC). Le droit communal range quant à lui indistinctement ces deux cas de figure sous la même notion de résiliation contraire au droit. On ne discerne cependant pas que cette divergence heurterait le principe de la hiérarchie des

normes et rien dans les explications du recourant ne permet de s'en convaincre. En effet, à rigueur de texte, l'art. 101 al. 1 LAC se limite à conférer à la commune la possibilité de prévoir une réglementation analogue à celle de l'art. 31 LPAC. Outre son caractère potestatif, cette disposition ne définit pas non plus la notion indéterminée de "réglementation analogue", si bien qu'on ne saurait conclure qu'il s'imposait à la Ville de Genève de prévoir un régime en tout point similaire à celui du personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (cf. art. 1 LPAC). On peut dès lors, avec la Cour de justice, qui se fonde à cet égard sur la jurisprudence cantonale (cf. notamment arrêt cantonal ATA/587/2018 du 12 juin 2018 consid. 4), retenir que le renvoi à la LPAC n'impose pas d'obligation aux communes et vise uniquement à conférer une base légale à celles qui souhaiteraient prévoir un système analogue à celui de l'art. 31 LPAC.

E. 2.5.2

Dans ces conditions, il ne saurait être reproché à la Cour de justice d'avoir appliqué le régime prévu par le Statut du personnel de la ville, singulièrement l'art. 105 du Statut. Au-delà de la question de sa conformité au droit cantonal supérieur, le recourant ne discute en tant que tel pas de l'application de cette disposition; il ne prétend en particulier pas, ni a fortiori ne démontre que la proposition - et non l'ordre - de réintégration formulée par la Cour de justice procéderait d'une interprétation arbitraire de l'art. 105 du Statut. Il n'y a dès lors pas lieu d'y revenir.

E. 2.6

Le grief est rejeté.

E. 3

Le recourant soutient encore que l'instance précédente aurait à tort nié l'existence d'un congé abusif au sens de l'art. 336 CO, si bien que la réintégration aurait, pour ce motif, dû être ordonnée (cf. art. 106 du Statut). Il estime que l'employeur aurait laissé la situation conflictuelle s'envenimer au sein du service, au mépris de l'art. 328 CO, puis de s'être prévalu de cette situation délétère pour le licencié.

E. 3.1

Vu le renvoi de l'art. 106 du Statut, l'art. 336 CO s'applique en tant que droit communal supplétif (cf. art. 3 al. 2 du Statut; voir également ATF 138 I 232 consid. 2.4; 126 III 350 consid. 5), si bien que la cognition du Tribunal fédéral est sur ce point limitée à l'arbitraire (cf. ATF 138 I 232 consid. 2.4; arrêts 8C_791/2021 du 12 octobre 2022 consid. 2.2; 8C_709/2021 du 2 mai 2022 consid. 2.2). Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère 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 - même préférable - paraît possible (ATF 144 I 113 consid. 7.1 et la référence).

E. 3.2

La Cour de justice a expliqué qu'il ressortait des pièces au dossier, y compris de certains témoignages, dont celui de E._____, l'ancien supérieur de l'intéressé, voire même des évaluations faites depuis le début des rapports de travail, que le recourant n'était pas exempt de tous reproches. Il ressort en particulier de son évaluation de 2013 qu'il présentait une difficulté relationnelle importante, tant au niveau de la collaboration directe que sur le plan du management au quotidien. De précédentes évaluations (2002 et 2005) faisaient état de la même problématique. Plus récemment, l'évaluation du 21 mars 2019, que le recourant a refusé de signer, concluait qu'il devait chaque année lui être rappelé, en vain, le cadre fixé par l'employeur et que ses collègues se plaignaient de son comportement "erratique" et menaçant. En outre, s'il ressort certes de l'état de fait que les trois premières évaluations faites après la signature, en novembre 2019, d'un plan progrès fixant au recourant une série de 12 objectifs - dont ceux relatifs au "savoir être" constituaient l'"élément principal" -, il n'en demeure pas moins que lors de l'entretien d'évaluation du 5 mai 2020, confronté au fait que certains objectifs n'étaient pas atteints, le recourant a momentanément quitté la pièce après avoir menacé D._____, chef adjoint de l'UAG, en ces termes: "tu veux perdre ton emploi en Ville de Genève?". Quant à l'enquête administrative, elle conclut notamment que le comportement du recourant n'est pas compatible avec son statut d'employé de la ville; il est également mentionné que de l'avis de la direction du LOM, le lien de confiance apparaît rompu et le point de non-retour atteint. Il est vrai que la Cour de justice a, dans son arrêt du 16 mai 2023, jugé que les moyens de preuve n'avaient pas été valablement appréciés et que le contexte précis de la situation entourant le licenciement n'avait pas été établi, ce en violation des art. 20 et 61 al. 1 let. b LPA ; il ne pouvait ainsi sans autre être conclu que le recourant aurait adopté un comportement pouvant manquer de respect envers sa hiérarchie et agir de manière agressive, menaçante, défiante et contestataire ou que son attitude aurait contribué à la création de clans au sein de l'UAG; la Cour de justice n'en a cependant pas pour autant nié les difficultés de collaboration avec le recourant, qui fondent en définitive le licenciement (à ce propos, cf. ATF 136 III 513 consid. 2.5).

E. 3.3

Le recourant soutient pour sa part que l'employeur aurait laissé la situation s'envenimer au sein du service pour ensuite s'en prévaloir à l'appui de la résiliation des rapports de travail. Le recourant s'appuie à cet égard sur une série d'événements survenus entre 2013 et 2019 en lien notamment avec la dénonciation pour harcèlement et mobbing qu'il a déposée auprès du GdC, puis au département, et le comportement de son supérieur, B._____, à son endroit. La seule énumération de ces événements ne démontre cependant pas que l'employeur serait demeuré inactif, en particulier après que le recourant a sollicité le GdC. Il ressort en effet des constatations cantonales que des mesures organisationnelles notamment ont été mises en place afin de limiter les contacts entre le recourant et B._____, ce que le recourant ne discute en tant que tel pas. Il est également établi qu'en raison des tensions, le groupe des menuisiers, dont fait partie le recourant, a été divisé en binômes, en fonction des affinités. Avant de prononcer le licenciement, des rappels ont été formulés au recourant et un plan de 12 d'objectifs, dont ceux relatifs à son "savoir-vivre" constituaient l'élément principal, signé entre lui et ses supérieurs en novembre 2019. Il est ainsi erroné de prétendre que l'employeur se serait abstenu de toute mesure tendant à désamorcer le conflit existant au sein du service, même s'il est vrai, comme l'a relevé l'instance précédente, que les mesures prises ne se sont pas montrées efficaces; le recourant n'expose du reste pas quels aménagements auraient selon lui été propres à apaiser la situation. Le cas de licenciement abusif fondé sur l' art. 328 CO ne saurait dès lors être retenu. Au surplus, le recourant

n'expose pas par quel autre cas de figure envisagé à l' art. 336 al. 1 CO il serait concerné. Il est ainsi en définitive défendable de nier au licenciement tout caractère abusif au sens de l'art. 106 du Statut.

E. 3.4

Tel que motivé, le grief est rejeté.

E. 4

Le recourant soutient qu'en fixant son indemnité à douze mois de son dernier traitement, la cour cantonale aurait abusé de son pouvoir d'appréciation et appliqué arbitrairement l'art. 105 du Statut.

E. 4.1

Selon la jurisprudence cantonale - sur laquelle le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de se pencher (cf. arrêt 8C_436/2014 du 16 juillet 2015 consid. 9.2; voir également arrêts 8C_472/2014 du 3 septembre 2015 consid. 11.2; 8C_421/2014 du 17 août 2015 consid. 3.4.2) -, la cour cantonale fixe l'indemnité en cause en tenant compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et les apprécie sans donner une portée automatiquement prépondérante à certains aspects, comme le fait d'avoir ou non retrouvé un emploi en cours de procédure (arrêt 8C_472/2014 précité consid. 11.2). Pour mémoire, l'art. 105 al. 2 du Statut prévoit que le montant de l'indemnité allouée en cas de refus de réintégration ne peut être inférieur à 3 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut.

E. 4.2

La Cour de justice a arrêté le montant de l'indemnité allouée au recourant à douze mois de son dernier traitement mensuel, y compris le treizième salaire au pro rata . En faveur du recourant, l'instance précédente a tenu compte de son âge, 53 ans au moment de la décision d'ouverture d'enquête et 56 ans lors du refus de réintégration. La qualité du travail du recourant n'était pas remise en cause. Il devait aussi être pris en considération que les faits à l'encontre du recourant n'avaient pas été établis conformément aux exigences en la matière. La Cour de justice a également retenu la durée de la procédure et l'amenuisement des possibilités de retrouver un emploi en raison de l'écoulement du temps ainsi que les 30 années passées par le recourant au service de la commune. A charge, l'instance précédente a toutefois relativisé le poids à accorder à la durée de la procédure: le recourant avait soulevé de nombreux incidents, à l'instar de huit demandes de récusation des enquêteurs, toutes rejetées, demandé l'audition voire la réaudition de nombreux témoins et entretenu une importante correspondance avec les enquêteurs, ce qui témoignaient de conditions peu favorables à un établissement serein et efficient des faits, essentiellement dues à l'attitude du recourant. La Cour de justice a enfin retenu - comme on l'a vu - que la collaboration avec le recourant était difficile et que son comportement n'était de longue date pas exempt de tout reproche.

E. 4.2.1

Le recourant soutient que l'instance précédente ne pouvait lui reprocher la durée de la procédure, en particulier d'avoir agi à la protection de ses droits. Il reconnaît cependant que ses demandes de récusation ont été rejetées. Au demeurant, le recourant ne conteste pas avoir requis la réaudition de certains témoins, sans pour autant expliquer concrètement la nécessité d'une telle démarche, se contentant de qualifier les auditions requises de nécessaires à faire respecter son droit d'être entendu. Que la Cour de justice n'ait ni admis ni

rejeté le grief de violation du droit d'être entendu portant sur les mesures d'instruction refusées ne lui est à cet égard d'aucun secours: bien qu'elle ait laissé le sort du grief indéci, l'instance précédente n'en a pas moins retenu que les mesures encore sollicitées n'étaient pas nécessaires.

E. 4.2.2

Le recourant reproche par ailleurs à la Cour de justice d'avoir retenu que son comportement n'était pas exempt de toute critique. Or cela ressort des pièces du dossier, notamment des évaluations faites depuis le début de l'activité du recourant (cf. également consid. 3.2). Il est vrai que l'arrêt du 16 mai 2023 sanctionne la ville pour n'avoir pas établi les faits à satisfaction de droit: la Cour de justice a spécialement retenu qu'il ne pouvait sans autre être conclu, à l'issue de l'enquête administrative, que le recourant aurait adopté un comportement pouvant manquer de respect envers sa hiérarchie et agir de manière agressive, menaçante, défiante et contestataire ou que son attitude aurait contribué à la création de clans au sein de l'UAG. La Cour cantonale a cependant maintenu qu'il existait des difficultés de collaboration de longue date avec le recourant, ce que celui-ci ne conteste pas valablement. La Cour de justice a par ailleurs retenu certains autres reproches et griefs tout en les relativisant quant à la gravité de l'éventuel manquement - à l'instar pour l'exemple le plus évident, de l'utilisation en décembre 2013 et juillet 2019 de la photocopieuse à des fins privées -, ou de l'écoulement du temps notamment. Il n'est ainsi pas indéfendable, dans le cadre de la détermination de l'indemnité, de retenir que les reproches de comportement à l'égard du recourant ont été constants tout au long de son contrat, ce qui tend à démontrer une absence de prise de conscience de la problématique par le recourant ou de volonté d'en changer.

E. 4.3

Il n'y a ainsi pas lieu de revenir sur les différents éléments pris en compte - en faveur et en défaveur du recourant - par l'instance précédente pour fixer la quotité de l'indemnité. Le recourant ne prétendant au surplus pas que, ces éléments considérés, une indemnité de douze mois serait arbitraire, cette appréciation doit également être confirmée (cf. art. 106 al. 2 LTF), celle-ci ne s'écartant au demeurant pas manifestement de l'importante jurisprudence, tant fédérale que cantonale, rendue sur le sujet, rappelée et détaillée au consid. 2.1 de l'arrêt attaqué du 22 août 2023 (cf. arrêts 8C_15/2019 du 3 août 2020; 8C_547/2018 du 14 juin 2019; 8C_78/2018 du 3 septembre 2018; 8C_421/2014 du 17 août 2015). Le grief est rejeté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais de justice sont mis à la charge du recourant, qui succombe. La Ville de Genève n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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