

BGer 1C_544/2024 vom 3. April 2025

Bundesgericht, 2025-04-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_544_2024

FR: TF 1C_544/2024 du 3 avril 2025

IT: TF 1C_544/2024 del 3 aprile 2025

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) en matière de rapports de travail de droit public. La cause relève du droit public, de sorte qu'en principe, la voie ordinaire de recours est celle du recours en matière de droit public (art. 82 let. a LTF). Comme le litige porte sur l'allocation d'indemnités, il s'agit d'une contestation pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l' art. 83 let . g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse atteint par ailleurs le seuil de 15'000 fr., ouvrant la voie du recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF (art. 51 al. 1 let. a et 2 LTF ; 85 al. 1 let. b LTF).

Selon l' art. 89 al. 2 let . c LTF, les communes et les autres collectivités de droit public ont qualité pour recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les constitutions cantonale ou fédérale. La Ville de Genève invoque en l'espèce l'autonomie qui lui est reconnue dans le domaine de la gestion de son personnel. Il y a donc lieu de lui reconnaître la qualité pour agir sur cette base, la question de savoir si elle est réellement autonome dans le domaine considéré relevant du fond (ATF 141 I 36 consid. 1.2.4; 135 I 43 consid. 1.2). La recourante a aussi qualité pour agir au regard de l' art. 89 al. 1 LTF . En effet, la jurisprudence admet que la collectivité publique, en tant qu'employeur, a un intérêt spécifique digne de protection à l'annulation ou à la modification d'une décision d'un tribunal favorable à son agent lorsqu'elle conteste une décision qui l'oblige à fournir des prestations pécuniaires qui pourraient être dues par tout employeur dans une situation comparable (ATF 145 I 239 consid. 5.2 et les arrêts cités; cf. aussi, spécifiquement pour la Ville de Genève, arrêt 1C_639/2023 du 16 juillet 2024 consid. 1.2).

Pour le surplus, le recours a été interjeté dans le délai et les formes utiles, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

La recourante se prévaut d'une violation de son autonomie en raison d'une application arbitraire des art. 42 et 57 du Statut, retenue par la cour cantonale. Elle reproche à celle-ci d'avoir retenu à tort que ces dispositions impliqueraient que tous les employés engagés par la Ville (qu'ils soient en temps d'essai ou non et quelle que soit la durée de la période de protection contre le congé qui leur est applicable) pourraient systématiquement bénéficier d'indemnités en cas de maladie après la fin des rapports de service.

E. 2.1

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de

décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 147 I 136 consid. 2.1; 146 I 83 consid. 2.1; 144 I 193 consid. 7.4.1).

Selon l' art. 30 al. 1 let . w de la loi genevoise du 13 avril 1984 sur l'administration des communes (LAC; RS/GE B 6 05), l'autorité communale adopte le statut du personnel ainsi que l'échelle des traitements et salaires. Le Conseil administratif engage et nomme le personnel de l'administration municipale, fixe son salaire, le contrôle et le révoque conformément au Statut du personnel (art. 48 let . r LAC). La commune dispose ainsi d'une autonomie dans la réglementation et la gestion des rapports de service de ses fonctionnaires.

Reconnue autonome dans un domaine, une commune peut se plaindre d'un excès, voire d'un abus du pouvoir d'appréciation ou d'une fausse application par la juridiction cantonale des normes cantonales ou communales régissant le domaine en cause. Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal (art. 95 LTF), dont fait partie le respect de l'autonomie communale. Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal (ATF 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5).

E. 2.2

Appelé à revoir l'application d'une norme cantonale - et a fortiori communale - sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral 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 ou 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 cette dernière soit aussi arbitraire dans son résultat. Si l'application de la norme 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 - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (cf. ATF 148 II 121 consid. 5.2 et les arrêts cités).

Selon l'art. 3 al. 1 du Statut, les rapports de service des membres du personnel sont régis par le Statut, les dispositions d'exécution, ainsi que, le cas échéant, les clauses du contrat de travail. En cas de lacune, les dispositions pertinentes du CO sont applicables à titre de droit public supplétif. L'art. 6 al. 2 du Statut indique que sont des employées et des employés les membres du personnel nommés pour une durée indéterminée. Les employées et les employés sont nommés initialement pour une période d'essai de deux ans (art. 27 al. 1 du Statut). Les employées et employés sont nommés par une décision du CA (art. 24 al. 1 du Statut). Les employées et employés sont réputés nommés pour une durée indéterminée si les rapports de service n'ont pas été résiliés au plus tard pour l'échéance de la période d'essai (art. 27 al. 6 du Statut).

En l'occurrence, la recourante a été nommée par décision du 29 juin 2022 au poste d'administratrice adjointe de direction de B._____ en qualité d'employée à un taux de 100 % dès le 1er août 2022. Il s'agit d'un engagement pour une durée indéterminée à titre d'employée, avec un temps d'essai d'une durée de deux ans (art. 24 al. 1 du Statut).

E. 2.3

L'art. 42 al. 1 du Statut prévoit que les membres du personnel de la Ville ont droit à un traitement versé en principe chaque mois avec remise d'un décompte; le droit au traitement

prend naissance le jour de l'entrée en fonction et s'éteint le jour de la cessation des rapports de service.

Selon l'art. 57 du Statut, 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).

Depuis le 1er juillet 2022, la décision de nomination d'un employé de la Ville de Genève comporte la clause selon laquelle "en cas de résiliation des rapports de service pendant le temps d'essai, le versement de cette indemnité cessera si le licenciement devait reposer sur des éléments rendant la poursuite des rapports de service difficile, indépendamment de l'absence pour cause de maladie ou d'accident non professionnel. [L'employé avait] dès lors la possibilité de conclure, à titre individuel, une assurance perte de gain auprès de l'assurance de [son] choix, pour la durée de [son] temps d'essai".

E. 2.4

La recourante reproche d'abord à la cour cantonale d'avoir considéré que l'art. 57 du Statut ne faisait pas de différence entre les employés en période d'essai et les autres employés, de sorte que le principe de la légalité ne laissait pas de place à une réglementation contractuelle sur la question de la poursuite de l'indemnisation. Bien que la distinction voulue par la Ville de Genève puisse être justifiée pour des motifs professionnels, la Cour de justice a estimé qu'elle opérait une distinction que le Statut ne prévoyait pas, celui-ci étant "clair" et ne souffrant d'aucune interprétation, de sorte que le Conseil administratif était tenu de l'appliquer et ne pouvait le contourner.

L'art. 57 du Statut, intitulé "indemnisation en cas de maladie ou d'accident non professionnel", traite cependant exclusivement du versement des indemnités en cas de maladie ou d'accident non professionnel d'un employé. Il ne dit rien du versement d'une telle indemnité lorsque les rapports de service ont été résiliés. S'agissant d'une résiliation après le temps d'essai, l'art. 36 al. 1 et 2 du Statut dispose que l'art. 336c CO sur la résiliation en temps inopportun est applicable par analogie et que le licenciement est réputé intervenir en temps inopportun, notamment pendant une période d'incapacité de travail donnant droit à des indemnités en particulier au sens de l'art. 57 du Statut. En revanche, la question du versement des indemnités pour cause de maladie, alors que les rapports de service ont été résiliés durant le temps d'essai, n'est régie ni par l'art. 57 du Statut, ni par d'autres règles statutaires. Cette question relève de l'interprétation du Statut dont la compétence revient en premier lieu au Conseil administratif en vertu de l'art. 48 let. r LAC. Dans un tel contexte, la cour cantonale ne pouvait, sans tomber dans l'arbitraire et sans violer l'autonomie de la Ville de Genève, retenir que "la réglementation du statut est claire et ne souffre d'aucune interprétation" et qu'elle est applicable au cas d'espèce.

E. 2.5

La recourante reproche ensuite à la Cour de justice d'avoir estimé que la Ville ne pouvait insérer dans la décision de nomination la clause selon laquelle le versement de l'indemnité en cas de maladie cessait en cas de résiliation des rapports de travail durant la période d'essai. La cour cantonale a jugé qu'elle aurait pu le faire uniquement si l'intimée avait été engagée par un contrat de droit public de durée déterminée qui est réservé à des situations précises énumérées aux art. 28 ss du Statut et dont la présente cause ne fait pas partie.

Ce raisonnement revient à nier la possibilité de prévoir dans une décision administrative de nomination au sens de l'art. 24 du Statut l'adjonction d'une clause qui n'est pas contraire au Statut. En effet, la question du versement des indemnités maladie, lorsque les rapports de service ont été résiliés durant le temps d'essai, n'est pas réglée par le Statut (cf. consid. 2.4). En considérant que la rédaction d'une telle clause n'aurait pu se faire que si l'intimée avait été engagée au bénéfice d'un contrat de droit public de durée déterminée au sens des art. 28 ss du Statut, la cour cantonale a porté atteinte à l'autonomie dont dispose la Ville dans le domaine de la réglementation et la gestion des rapports de service de ses fonctionnaires. En effet, la législation cantonale et communale n'interdit pas au Conseil administratif d'ajouter à sa décision de nomination une clause relative à une question non réglée par le Statut. La Ville de Genève peut, dans le cadre d'une décision de nomination, prévoir une clause particulière qui n'est pas contraire au Statut, pour autant que celle-ci respecte l'ordre juridique dans son ensemble et plus particulièrement les principes constitutionnels. L'intimée a par ailleurs contresigné la décision de nomination dans laquelle figurait la clause en question, avec la mention "acceptée".

Dans ces circonstances, la cour cantonale a violé l'autonomie de la Ville en lui imposant des modalités organisationnelles dans un domaine qui relève exclusivement de sa compétence. Les exigences imposées par la cour cantonale sur ce point sont contraires à l'art. 50 al. 1 Cst.

E. 2.6

L'instance précédente a encore précisé que si la Ville de Genève souhaitait dorénavant refuser les versements pour indemnisation en cas de maladie ou d'accident non professionnel aux employés dont le contrat avait été résilié en période d'essai, il lui appartenait de suivre les mécanismes prévus par l'art. 18 al. 5 let. a du Statut en ouvrant des négociations avec les organisations représentatives du personnel et les commissions du personnel concernées avant toute modification du statut et du règlement général d'application.

La recourante reproche à la cour cantonale d'avoir violé son autonomie en lui imposant un *modus operandi* contraignant. Elle relève que plusieurs alternatives à la modification du statut et du règlement général d'application étaient possibles, telles que le changement de dispositions d'application, voire éventuellement l'adoption d'un règlement d'application spécifique de la compétence du Conseil administratif. Elle souligne encore que cette pratique a été agréée par les partenaires sociaux.

À nouveau, la Cour de justice ne pouvait pas imposer à la Ville de Genève de suivre le mécanisme prévu par l'art. 18 al. 5 let. a du Statut et lui dicter ainsi de quelle manière modifier une pratique administrative conforme au Statut, sans porter atteinte à son autonomie communale et violer l'art. 50 al. 1 Cst. En effet, cette exigence imposée par la cour cantonale porte atteinte à l'autonomie communale de la Ville de Genève dans la réglementation et la gestion des rapports de service de ses fonctionnaires (voir supra consid. 2.1).

E. 2.7

La cour cantonale a enfin jugé que le critère contenu dans la clause en question de "la poursuite des rapports de service difficile" créait des catégories nouvelles au sein des employés entre ceux dont les rapports de service ont été résiliés sans que cela repose sur

"des éléments rendant la poursuite des rapports de service difficile" et les autres. L'instance précédente a considéré que ce critère, juridiquement indéfini, permettait diverses interprétations ne garantissant pas le respect de l'égalité de traitement entre employés; il modifiait une pratique établie depuis 2014, qui prévoyait "qu'en cas d'incapacité pour maladie, notamment, l'indemnisation des membres du personnel était maintenue au-delà de la fin des rapports de service, à l'exception des cas de démission", sans que cela ne repose ni sur le Statut, ni sur ses règlements d'application.

La clause figurant dans la lettre de nomination prévoit, qu'en cas de résiliation des rapports de travail durant le temps d'essai, le versement de l'indemnité peut cesser si le licenciement devait reposer "sur des éléments rendant la poursuite des rapports de travail difficile". Il s'agit d'une notion juridique indéterminée, qui n'est pas, en soi, contraire au principe de la légalité. L'autorité qui applique une telle notion jouit d'un certain pouvoir d'appréciation que l'autorité de juridiction administrative doit respecter, en ne s'écartant pas sans nécessité de la solution retenue par l'autorité administrative (ATF 135 II 296 consid. 4.4.3; arrêt 2C_1030/2017 du 5 juillet 2018, consid. 3.1). Quoi qu'en dise la cour cantonale, la notion d'"éléments rendant difficile la poursuite des rapports de service" permet précisément à la recourante de prendre en considération les différentes causes d'extinction des rapports de service durant le temps d'essai et d'en faire une application différenciée, répondant ainsi au respect du principe de l'égalité de traitement. La distinction entre les résiliations liées à des éléments rendant la poursuite des rapports de travail difficile des licenciements motivés par d'autres raisons se justifie par un motif raisonnable et n'est pas contraire à l' art. 8 Cst. À cet égard, il faut souligner que l'intimée ne s'est nullement opposée par voie judiciaire à la décision du 26 avril 2023 qui mettait fin aux rapports de travail, décision dans laquelle il était mentionné qu'elle ne répondait pas aux attentes de la Ville, en particulier s'agissant de son comportement et qu'elle n'était pas à même de remplir toutes les exigences liées à sa fonction. Ce critère permettant de refuser la poursuite de l'indemnisation après la fin des rapports de service en temps d'essai était de surcroît expressément indiqué dans la décision de nomination que l'intimée avait signée.

De plus, refuser le paiement d'indemnités pour cause de maladie alors que les rapports de service ont été résiliés durant le temps d'essai, ne crée pas d'inégalité de traitement entre les employés. Traiter de façon différenciée les employés encore au bénéfice d'une décision de nomination de ceux qui ne le sont plus, se justifie au regard du principe de l'égalité de traitement. Comme l'a souligné la recourante, la solution préconisée par la cour cantonale pourrait conduire à des inégalités choquantes, dans la mesure où elle viderait de sa substance le régime de protection différencié contre les congés, au point qu'un employé dont les rapports de travail seraient résiliés durant le temps d'essai avant le quatrième mois ne bénéficierait pas d'une période de protection en cas de maladie en vertu de l'art. 32 al. 4 du Statut, mais pourrait se voir verser des indemnités pour cause de maladie durant 24 mois consécutifs, comme tout autre fonctionnaire dont la résiliation interviendrait après plusieurs années de service.

En invalidant d'emblée ce critère sans l'examiner à l'aune du cas d'espèce, au motif qu'il ne serait pas fondé sur le Statut, les juges cantonaux ont violé l'autonomie communale de la Ville de Genève.

E. 2.8

En définitive, il faut constater que la cour cantonale a outrepassé son pouvoir d'examen: elle a substitué son appréciation à celle de la Ville de Genève, en procédant à une interprétation du règlement communal qui ne ressort pas de son texte. La cour cantonale est ainsi intervenue de manière arbitraire dans l'évaluation que la Ville de Genève a opérée de la situation et a porté atteinte à son autonomie en la matière. En d'autres termes, c'est en violation de l' art. 50 Cst. que la Cour de justice s'est écartée de la décision rendue par la recourante dans un domaine dans lequel celle-ci bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation.

E. 3

Il s'ensuit que le recours est admis. L'arrêt du 6 août 2024 est annulé en tant qu'il porte sur le versement des indemnités pour absence maladie après la fin des rapports de service; la décision de la Ville de Genève du 15 novembre 2023 est ainsi confirmée. La cause est renvoyée à la Cour de justice pour qu'elle statue sur les frais et les dépens de la procédure cantonale.

La recourante qui agit dans l'exercice de ses attributions officielles n'a pas droit aux dépens (art. 68 al. 3 LTF ; ATF 134 II 117 consid. 7; arrêts 8C_610/2021 consid. 7 et 8C_335/2021 consid. 7). L'intimée, qui succombe, supportera les frais judiciaires.

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