

BGer 8C_472/2014 vom 3. September 2015

Bundesgericht, 2015-09-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_472_2014

FR: TF 8C_472/2014 du 3 septembre 2015

IT: TF 8C_472/2014 del 3 settembre 2015

Erwägungen

E. 1

Les deux recours déposés céans sont dirigés contre le même jugement, concernent des faits de même nature et ils portent sur des questions juridiques communes. Il se justifie par conséquent de joindre les causes et de les liquider en un seul arrêt (ATF 131 V 59 consid. 1 p. 60 et les références).

E. 2.1

Selon l' art. 83 let . g LTF, en matière de rapports de travail de droit public, lorsque, comme en l'espèce, la question de l'égalité des sexes n'est pas en cause, le recours en matière de droit public est irrecevable contre les décisions qui concernent une contestation non pécuniaire. Devant la juridiction précédente, A. _____, mettant en cause la validité de son licenciement, a conclu à sa réintégration, à défaut au paiement d'une indemnité de plusieurs dizaines de milliers de francs. Dans cette mesure, 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 est déterminée, en cas de recours contre une décision finale, par les conclusions restées litigieuses devant l'autorité précédente (art. 51 al. 1 let. a LTF). On doit ainsi admettre que le seuil requis par l' art. 85 al. 1 let. b LTF est largement dépassé.

Pour le surplus, interjetés en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise par un tribunal cantonal, les recours respectent a priori les exigences des art. 42, 86 al. 1 let . d, 90 et 100 al. 1 LTF. Ils sont par conséquent recevables.

E. 2.2

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 Commune de V. _____ invoque en l'espèce l'autonomie qui lui est reconnue dans le domaine de la gestion du personnel. Il y a donc lieu de lui reconnaître la qualité pour agir sur la base déjà de cette disposition. La question de savoir si elle est réellement autonome dans le domaine considéré relève du fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 129 I 313 consid. 4.2 p. 319). Au reste, la recourante peut également agir sur la base de l' art. 89 al. 1 LTF ; obligée de verser une indemnité à une employée par l'autorité cantonale, la première recourante est touchée de manière analogue à un employeur privé (cf. ATF 134 I 204 consid. 2.3 p. 207).

E. 3

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement sur la base des faits établis par la juridiction précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si ces faits ont été établis de façon manifestement inexacte - à savoir arbitraire (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356) -. En

bref, il ne suffit pas, pour qu'il y ait arbitraire, que la décision attaquée apparaisse discutable ou même critiquable; il faut qu'elle soit manifestement insoutenable et cela non seulement dans sa motivation mais aussi dans son résultat. Par conséquent, le recourant doit exposer, de manière détaillée et pièces à l'appui, que les faits retenus l'ont été d'une manière absolument inadmissible, et non seulement discutable ou critiquable. Il ne saurait se borner à plaider à nouveau sa cause, contester les faits retenus ou rediscuter la manière dont ils ont été établis comme s'il s'adressait à une juridiction d'appel (ATF 133 IV 286). Le Tribunal fédéral n'entre ainsi pas en matière sur les critiques de nature appellatoire (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356; 136 II 101 consid. 3 p. 104 s. et les arrêts cités).

E. 4

Sur le plan formel, la première recourante soutient que son droit d'être entendue a été violé par la cour cantonale parce qu'elle aurait méconnu, en établissant les faits et en exposant sa motivation, le rapport (du 31 août 2012) de l'auteur de l'enquête administrative mise en oeuvre par elle à l'endroit de A._____ d'où il ressortait, selon l'autorité communale, que cette dernière avait abandonné son emploi.

E. 4.1

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 138 III 374 consid. 4.3.2 p. 376; 137 III 208 consid. 2.2 p. 210).

E. 4.2

En l'espèce, à propos du rapport en question, la Chambre administrative a retenu, en fait, qu'il faisait apparaître que, d'une part, ni A._____, ni ses mandataires n'avaient informé la commune que la prénommée contestait le cadre de reprise de travail fixé par le courrier de l'assurance et, d'autre part, que la commune n'avait pas adressé à l'intéressée d'injonction formelle de reprendre son travail. La cour cantonale a considéré, en droit, que la prénommée était demeurée en arrêt de travail conformément aux indications de son médecin traitant, en désaccord avec le médecin-conseil de l'assureur et qu'elle ne pouvait pas se voir enjoindre de reprendre son travail par cet assureur, avec lequel elle n'était pas liée par un rapport de service; qu'ainsi elle n'avait pas abandonné son poste, ni violé ses devoirs de fonction de manière fautive.

Une telle motivation, en fait et en droit, respecte manifestement les garanties procédurales offertes par l' art. 29 al. 2 Cst. En effet, contrairement à ce que soutient la première recourante, le jugement attaqué, motivé comme indiqué plus haut, permet de comprendre le raisonnement des juges précédents et de se déterminer à son sujet. En effet, du moment que ce raisonnement se fonde uniquement sur l'absence de légitimité de l'assureur à donner des injonctions de reprise du travail à la fonctionnaire concernée, les premiers juges pouvaient, sans violer les garanties procédurales de la commune, se dispenser d'examiner le bien-fondé

des conclusions du médecin-conseil de l'assureur. Ce grief doit être écarté, tout comme cet autre reproche de la première recourante, selon laquelle la cour cantonale, sur le même point, aurait inexactement établi les faits, au motif qu'elle n'a pas évoqué le détail du rapport d'enquête administrative à ce propos.

E. 5

Toujours sur le plan formel, la première recourante se plaint de ce que la cour cantonale aurait refusé arbitrairement d'écartier de la procédure des pièces déposées par A. _____ au sujet du dépôt de sa candidature, qui a reçu une réponse négative, à un poste mis au concours par la commune postérieurement à la résiliation des rapports de service en cause.

Dans la mesure où la commune, dans son recours, reconnaît elle-même qu'elle " a toujours clamé haut et fort que ce soit en audience ou dans ses écritures " qu'elle ne voulait pas réintégrer A. _____ et que les pièces en question portaient justement sur le refus catégorique de la commune de réengager la prénommée, la décision de la cour cantonale ne présente, de toute évidence, aucun caractère insoutenable. Ce moyen est manifestement mal fondé.

E. 6

La seconde recourante fait grief à la cour cantonale d'avoir constaté les faits de manière manifestement inexacte. Elle reproduit intégralement, dans son mémoire, les trente-deux chiffres des considérants en fait de l'arrêt attaqué et les assortit de considérations et commentaires, alléguant que ceux-ci constituent tous des faits, importants pour évaluer le préjudice subi par elle, que les premiers juges auraient omis de prendre en considération de façon arbitraire.

Ce mode de procéder tend à substituer sa propre appréciation à celle des juges dans une démarche purement appellatoire sur laquelle le Tribunal fédéral, selon une jurisprudence constante (cf. consid. 3 ci-dessus; ATF 140 V 213 consid. 2 p. 215), n'entre pas en matière. Ce moyen est irrecevable.

E. 7

La première recourante met en cause l'appréciation de la cour cantonale selon laquelle la résiliation des rapports de service de A. _____ est contraire au droit. Elle invoque une violation de son autonomie communale et l'arbitraire.

E. 7.1

Selon l' art. 30 al. 1 let . w de la loi genevoise sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC; RSG B 6 05), le conseil municipal délibère sur le statut du personnel communal, ainsi que sur l'échelle des traitements et des salaires. Il s'agit donc d'un domaine du droit communal autonome, dans lequel la commune peut se plaindre d'une violation de son autonomie (arrêts 8C_78/2012 du 14 janvier 2013 consid. 2.1; 8C_907/2010 du 8 juillet 2011 consid. 4.1; 8C_596/2009 du 4 novembre 2009 consid. 2.1; 1C_341/2007 du 6 février 2008 consid. 2).

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 examine librement l'interprétation du droit constitutionnel cantonal ou fédéral; en revanche il ne vérifie l'application des règles de rang inférieur à la Constitution et la constatation des

faits que sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9; 126 I 133 consid. 2 p. 136; 122 I 279 consid. 8c p. 291). Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale ou 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 (ATF 139 I 57 consid. 5.2 p. 61; 134 I 140 consid. 5.4 p. 148). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 138 I 305 consid. 4.4 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379), ce qu'il revient au recourant de démontrer conformément aux exigences de motivation déduites de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 399 s.; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287).

E. 7.2

Selon l'art. 77 du Statut du personnel de la Commune de V. _____ (ci-après: le Statut du personnel communal), le Conseil administratif peut, pour un motif objectivement fondé, mettre fin aux rapports de service du fonctionnaire, moyennant un délai de licenciement de trois mois pour la fin d'un mois (al. 1). Est considéré comme objectivement fondé tout motif dûment constaté démontrant que la poursuite des rapports de service est rendue difficile en raison soit de l'insuffisance des prestations, d'un manquement grave ou répété au devoir de service ou encore de l'inaptitude à remplir les exigences du poste (al. 2). La résiliation des rapports de travail ne peut être prononcée qu'après enquête ordonnée par le Conseil administratif et confiée à un ou plusieurs magistrats, ou anciens magistrats, assistés du secrétaire général ou de son remplaçant (al. 3). Le fonctionnaire en cause est averti par écrit de l'enquête; il est entendu par l'enquêteur; lorsque l'enquête est terminée, il est informé du résultat et dispose d'un délai de cinq jours ouvrables pour demander à prendre connaissance du dossier et être entendu par le Conseil administratif ou une délégation de ce dernier (al. 4). Dans l'attente du résultat d'une enquête administrative, le Conseil administratif peut suspendre provisoirement le fonctionnaire auquel il est reproché une faute de nature à compromettre la confiance, ou l'autorité qu'implique l'exercice de sa fonction; la suspension provisoire peut entraîner la suspension de toutes prestations à charge de la commune; la décision de suspension est notifiée au fonctionnaire par lettre motivée; la résiliation des rapports de travail ne peut être décidée qu'après que le fonctionnaire intéressé aura eu la possibilité de s'exprimer par écrit sur les motifs invoqués contre lui et aura été entendu par une délégation du Conseil administratif s'il en fait la demande (al. 5). A l'issue de l'enquête administrative, il est veillé à ce que l'intéressé ne subisse aucun préjudice réel autre que celui qui découle de la décision finale; une décision de résiliation des rapports de service avec effet immédiat peut cependant agir rétroactivement au jour de l'ouverture de l'enquête administrative; la résiliation des rapports de service peut être remplacée par la démission du fonctionnaire si celui-ci consent à la donner après y avoir été invité (al. 6). La décision de licenciement est notifiée par écrit à l'intéressé avec indication des motifs; elle est susceptible de recours auprès du Tribunal administratif dans le délai de trente jours à compter de la notification (al. 7). Si le Tribunal administratif retient que la résiliation des rapports de service est contraire au droit, il peut proposer à l'autorité compétente la réintégration; en cas de décision négative de l'autorité compétente, le Tribunal administratif fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à un mois et supérieur à vingt-quatre mois du dernier traitement brut à l'exclusion de tout autre élément de rémunération (al. 8).

E. 7.3

Comme cela a déjà été exposé plus haut (consid. 4.2), les juges cantonaux ont considéré que A. _____ n'avait pas abandonné son poste en ne reprenant pas le travail le 15 octobre 2011. Se référant à la doctrine (Streiff/von Kaenel/Rudolph, Arbeitsvertrag, Praxis-kommentar zu Art. 319-362 OR, 7ème éd. 2012, n. 2 ad art. 337d) et à leur propre pratique (ATA/386/2011 du 21 juin 2011), ils ont tout d'abord relevé que l'employé qui ne remet pas en question le maintien de ses relations de service, mais ne donne pas suite à l'injonction qui lui est faite de reprendre ses fonctions à une date donnée, n'abandonne pas son poste, mais qu'il commet une violation de ses devoirs de fonction s'il le fait de manière fautive. Ils ont ensuite retenu qu'en l'absence de toute intervention de l'employeur public, seul habilité à lui enjoindre de reprendre son poste, il ne pouvait être reproché à l'intéressée d'avoir simplement suivi les prescriptions du médecin qui la suivait depuis plusieurs mois. Selon la cour cantonale, il n'y a eu ni abandon de poste, ni violation fautive des devoirs de fonction.

Or, pour tenter de démontrer que cette appréciation est arbitraire, la commune recourante met en évidence sa prétendue légitimité à suivre l'avis du médecin-conseil de son assureur à propos de l'évolution de la capacité de travail de A. _____. Ce faisant, elle ne développe pas une argumentation topique puisqu'elle ne s'en prend nullement à l'absence d'injonction de l'employeur sur laquelle se fondent les considérations de la cour cantonale. A cet égard, elle ne peut rien tirer du rapport de l'enquête administrative qui relève expressément que la commune n'a pas adressé à A. _____ d'injonction formelle de reprendre son emploi et qui ne fait état que de l'application prévue d'un cadre de reprise du travail dans un courrier envoyé au médecin traitant de la fonctionnaire par le médecin-conseil de l'assureur.

Pour autant que, sur ce point, le recours puisse être tenu pour suffisamment motivé (art. 42 al. 2 LTF), il est mal fondé.

E. 8.1

La seconde recourante se plaint d'un déni de justice formel que la cour cantonale aurait commis à son détriment en ne statuant pas sur sa conclusion tendant à l'annulation de la décision de licenciement du 27 septembre 2012 qui déployait des effets rétroactivement au 17 novembre 2011, ni sur sa conclusion tendant à obtenir la condamnation de la commune à lui payer des salaires depuis le 1

er janvier 2012 " jusqu'à la date de prise d'effet du congé ordinaire ".

E. 8.2

Ce moyen confine à la témérité. En effet, en procédure de recours cantonale, A. _____ avait conclu principalement à l'annulation de la décision de licenciement, à sa réintégration et, à défaut de réintégration, au paiement d'une indemnité égale à vingt-quatre mois de son traitement brut, soit 183'685 fr. 20. Par ailleurs, elle avait demandé que la commune soit condamnée à lui verser des salaires dus depuis le 1

er janvier 2012 jusqu'au jour de sa réintégration, voire jusqu'à la date de prise du congé ordinaire.

Selon les règles du Statut du personnel communal (art. 77 al. 8), lorsque la résiliation est jugée contraire au droit et que l'autorité refuse la réintégration, il est alloué une indemnité. L'application de ces règles revient à mettre à exécution la décision de congé, ce qui justifie l'allocation d'une indemnité. Cette décision n'a, dès lors, pas à être annulée et l'effectivité du

congé est déterminée par elle. Dans la mesure où elle a prononcé que la résiliation en cause était contraire au droit et où elle a fixé une indemnité en faveur de la seconde recourante, la cour cantonale n'a commis aucun déni de justice formel. Elle a, au contraire, fait droit aux conclusions de l'intéressée.

E. 9

Par ailleurs, la seconde recourante a pris une conclusion tendant à l'annulation de l'arrêt du 29 avril 2014 en tant qu'il déclare irrecevable son recours du 26 octobre 2012 contre la décision de suspension de la commune du 17 novembre 2011. Cette conclusion n'est toutefois étayée par aucune motivation idoine et n'est donc pas recevable (art. 42 LTF).

E. 10

La seconde recourante reproche aux juges cantonaux d'avoir versé dans le formalisme excessif lors de l'examen de sa conclusion tendant à la remise par l'employeur public intimé d'un certificat de travail conforme au projet qu'elle avait établi. En effet, la Chambre administrative a déclaré irrecevable cette demande, au motif qu'il n'existait pas de décision préalable de la commune.

Dans une cause similaire, le Tribunal fédéral a admis qu'on pouvait admettre que le recours était prématuré en pareil cas (arrêt 8C_116/2014 du 3 mars 2015 consid. 6.3). Sur ce point, le recours de la seconde recourante est mal fondé.

E. 11.1

La première recourante soutient que les juges cantonaux ont arbitrairement alloué une indemnité à sa charge en faveur de la seconde recourante, d'une part, parce qu'ils se sont fondés sur leur pratique récente en matière d'indemnité en cas de refus de réintégrer, d'autre part, en fixant la mesure de cette indemnité.

De son côté, la seconde recourante se plaint d'une inégalité de traitement au regard de divers jugements de la Chambre administrative en la même matière de fixation d'une indemnité en cas de congé contraire au droit.

E. 11.2

Dans deux causes récentes (arrêts 8C_413/2014 et 8C_417/2014 du 17 août 2015), le Tribunal fédéral a eu l'occasion de constater que la formulation de l'art. 77 al. 8 du Statut du personnel communal est analogue à celle de l'art. 31 al. 3 de la loi générale du 4 décembre 1997 relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC; RSG B 5 05). Il a en outre considéré, récemment également (arrêt 8C_436-437/2014 du 16 juillet 2015 consid. 9.2) que la nouvelle jurisprudence de la Chambre administrative relative à cette dernière disposition (ATA/193/2014, ATA/195/2014 et ATA/196/2014 du 1

er avril 2014) n'est pas arbitraire. Selon cette pratique, 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.

En l'occurrence, bien que l'arrêt entrepris ne comporte pas de motivation très explicite, on comprend que les juges précédents ont pris en considération les circonstances du cas, avant tout la durée des rapports de service, le parcours professionnel de l'intéressée et le contexte de tensions avec sa cheffe de service ayant conduit à une incapacité totale de travail. La

mesure de l'indemnité litigieuse a donc été déterminée sur la base d'éléments objectifs et n'apparaît pas avoir été fixée de manière manifestement insoutenable. En outre, la seconde recourante, ne motive pas de manière suffisante l'inégalité de traitement dont elle se dit victime. Certes, sa situation personnelle semble se rapprocher de celle du fonctionnaire dont elle cite le cas (arrêt de la Chambre administrative ATA/569/2008 du 4 novembre 2008), mais elle n'indique pas pourquoi sa cause serait semblable à celle de ce fonctionnaire, dont le poste avait été supprimé sans que l'autorité ait sérieusement cherché pour lui une autre affectation. De plus, l'affaire en question a été jugée par la cour cantonale sous l'empire de son ancienne pratique récemment modifiée.

C'est en vain que la première recourante entend se référer aux dispositions du code des obligations en matière de sanction pour résiliation abusive du contrat de travail (art. 336a CO), puisque, en l'occurrence, il s'agit d'appliquer une norme de droit communal en faveur de laquelle le droit privé fédéral a prévu une réserve expresse (art. 342 al. 1 lit. a CO).

Sur ce point, les recours sont mal fondés.

E. 12

Il suit des considérants qui précèdent que les recours sont mal fondés, dans la mesure où ils sont recevables.

E. 13.1

Les recourantes, qui succombent, supporteront solidairement les frais judiciaires à raison de la moitié chacune (art. 66 al. 1, 4 et 5 LTF ; ATF 136 I 39 consid. 8.1.4 p. 41).

E. 13.2

La commune recourante n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF , disposition applicable également dans le domaine de la fonction publique, indépendamment du fait que l'entité publique ait ou non recouru aux services d'un avocat ou qu'elle ait agi par son propre service juridique [arrêt 8C_151/2010 du 31 août 2010 consid. 6.1]).

A. _____ a droit à une indemnité de dépens à la charge de la partie adverse (art. 68 al. 1 LTF).

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