

BGer 8C 71/2018 vom 13. November 2018

Bundesgericht, 2018-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_71_2018

FR: TF 8C 71/2018 du 13 novembre 2018

IT: TF 8C 71/2018 del 13 novembre 2018

Regeste

Droit de la fonction publique (traitement, droit d'être entendu, droits acquis) | Fonction publique

Erwägungen

E. 1.1

Les Transports publics genevois, établissement de droit public genevois, ont pour but, en vertu d'un contrat de prestations conclu avec l'Etat, de mettre à la disposition de la population du canton de Genève un réseau de communications, exploitées régulièrement, pour le transport des voyageurs et de pratiquer une politique tarifaire incitative (art. 1er al. 1 de la loi cantonale du 21 novembre 1975 sur les Transports publics genevois [LTPG; RSG H 1 55]). Ils sont placés sous la surveillance du Conseil d'Etat et de l'autorité fédérale compétente (art. 2 al. 3 LTPG). Selon l'art. 19 LTPG, le conseil d'administration est le pouvoir supérieur des TPG. Il établit le statut du personnel (ci-après: le statut) et fixe les traitements, après consultation du personnel (art. 19 let . c LTPG). Selon la jurisprudence, les règles adoptées par le conseil d'administration d'un établissement de droit public, sur la base de compétences accordées directement par le législateur cantonal, sont à considérer comme relevant du droit public cantonal (ATF 138 I 232 consid. 1.2 p. 235 et les références citées). Le jugement entrepris a ainsi été rendu en matière de rapports de travail de droit public au sens de l' art. 83 let . g LTF. Il s'agit d'une contestation pécuniaire. Le motif d'exclusion de l' art. 83 let . g LTF n'entre donc pas en considération.

E. 1.2

Selon les premiers juges, bien que la recourante ait vu son salaire augmenter au 1er janvier 2017, elle ne pourra jamais atteindre le montant maximum de la classe 22, lequel est dans tous les cas supérieur à celui de sa nouvelle classe (21). De l'avis de la recourante, le gel de sa progression salariale pourrait s'élever jusqu'à 1'000 fr. par mois. Ses allégués ne sont pas contestés, de sorte que l'on peut admettre que la valeur litigieuse, sur la durée, atteint le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et 85 al. 1 let. b LTF). Au demeurant, une éventuelle incertitude quant à la valeur litigieuse serait sans conséquence. Si la voie ordinaire du recours en matière de droit public n'était pas ouverte, alors seule celle du recours constitutionnel subsidiaire le serait (art. 113 LTF). La recourante invoque uniquement la violation de droits constitutionnels, griefs qui peuvent être soulevés dans ces deux types de recours. Les autres conditions de recevabilité du présent recours sont au surplus réunies (cf. art. 42, 82 let. a, 86 al. 1 let. d et al. 2, 89 al. 1, 90 et 100 al. 1 LTF, respectivement art. 113 ss LTF en cas de recours constitutionnel subsidiaire), si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2.1

La recourante reproche tout d'abord à la juridiction cantonale d'avoir refusé d'ordonner une comparution personnelle des parties. Elle fait valoir que la cour cantonale - qui a constaté l'absence de procès-verbaux des entretiens des 30 août 2016 et 17 novembre 2016 - aurait dû entendre trois témoins présents lors de ces entretiens et les confronter aux parties. Une telle mesure s'imposait d'autant plus que le rapport d'audit n'a pas pu être versé au dossier de la procédure. La juridiction cantonale aurait procédé à une appréciation anticipée des preuves indéfendable au regard de l' art. 9 Cst.

E. 2.2

Les garanties minimales en matière de droit d'être entendu découlant de l' art. 29 al. 2 Cst. ne comprennent en principe pas le droit d'être entendu oralement (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 p. 76; 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 130 II 425 consid. 2.1 p. 428; arrêts 2C_374/2018 du 15 août 2018 consid. 3.2; 2C_104/2013 du 27 septembre 2013 consid. 2.2). Le droit de procédure cantonale peut certes, selon les cas, offrir une protection plus étendue aux justiciables (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.4.2 p. 95 ss). La recourante ne se prévaut toutefois d'aucune disposition de droit cantonal qui lui accorderait des garanties plus étendues. D'autre part, l'autorité peut 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 141 I 60 consid. 3.3 p. 64; 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299).

E. 2.3

Cela étant, les premiers juges ont estimé qu'une audience de comparution personnelle, avec l'audition de témoins, n'était pas indispensable, dans la mesure où les parties avaient pu s'exprimer dans leurs écritures respectives et produire un certain nombre de documents. En outre, le litige était plus centré sur de pures questions juridiques que sur des questions factuelles. S'agissant de l'absence de procès-verbaux des entretiens des 30 août 2016 et 17 novembre 2016, la cour cantonale a constaté que les TPG avaient remis à l'employée une "trame" d'un entretien-type. Il en ressortait que l'employée concernée était informée de la méthode utilisée pour l'évaluation de la fonction, ainsi que du fait qu'une entreprise externe avait été mandatée. Tous les postes avaient été évalués avec les mêmes outils et selon les mêmes critères. Les résultats devaient être présentés ainsi que la progression prévue. Le salaire actuel était garanti. Enfin, les ressources humaines devaient informer chaque collaborateur de ses droits. Ce canevas permettait de se faire une idée précise des points discutés au cours de l'entretien. D'autre part, la recourante s'était déterminée par le dépôt d'observations le 15 septembre 2016.

E. 2.4

On peut déduire de ces considérations que la recourante a été largement informée sur les nouvelles mesures salariales qui la concernaient et qu'elle a eu la possibilité de faire valoir son point de vue, non seulement au cours de l'entretien du 30 août 2016, mais également par écrit à la suite de cet entretien. Dans ces conditions, on ne voit pas en quoi son audition aurait été plus parlante que des explications fournies par écrit. Quant à l'audition de témoins, on peut partir de l'idée qu'elle ne devait rien apporter de décisif sur le contenu des deux entretiens en question. La recourante, du reste, n'indique pas sur quels points leur déposition aurait pu apporter des éclaircissements. La cour cantonale n'a donc pas violé son droit d'être entendue en renonçant à les entendre. Le grief soulevé ici par la recourante est

dès lors mal fondé.

E. 3.1

La recourante voit une violation de son droit d'être entendue (art. 29 al. 2 Cst.) dans le fait que le second entretien, du 17 novembre 2016, n'avait pour but que de notifier la décision litigieuse, dont le contenu était, selon elle, acquis d'avance. Elle soutient que, de toute manière, tout avait été décidé en mai 2016, de sorte que les entretiens postérieurs à cette date n'avaient pour seul but que de respecter fictivement ses droits procéduraux.

E. 3.2

Le droit d'être entendu doit par principe s'exercer avant le prononcé de la décision (ATF 142 II 218 consid. 2.3 p. 222). Par exemple, en matière de rapports de travail de droit public, il n'est pas admissible, sous peine de violation du droit d'être entendu, de remettre à l'employé une décision de résiliation des rapports de service en se contentant de lui demander de s'exprimer s'il le désire. Sauf en cas d'urgence, le collaborateur doit pouvoir disposer de suffisamment de temps pour préparer ses objections. La doctrine admet qu'en l'absence de délai uniformisé, un délai de huit à dix jours est raisonnable (cf. arrêts 8C_615/2016 du 15 juillet 2017 consid. 3.2.1 et 8C_176/2015 du 9 février 2016 consid. 2.2).

E. 3.3

En l'espèce, la recourante a été entendue avant que la décision ne soit prise, en particulier lors de l'entretien du 30 août 2016. Comme on l'a vu, elle a ensuite eu la possibilité de se déterminer par écrit. Que les TPG aient voulu encore expliciter oralement les motifs de leur décision le 17 novembre 2016, avant de la lui remettre en mains propres, ne lui donnait pas l'occasion de se déterminer à nouveau par écrit dans un délai que les TPG auraient dû lui impartir. La recourante, qui laisse entendre que des éléments factuels nouveaux lui auraient été communiqués lors de ce second entretien, ne fournit toutefois aucune précision à ce sujet. D'autre part, la nouvelle classification de la recourante résulte d'une analyse de tous les postes existants au sein des TPG. On ne peut pas dire qu'il n'existait aucune marge de discussion et que la possibilité de se déterminer n'a été donnée à la recourante que pour la forme.

E. 4.1

La recourante se plaint d'une violation du droit d'être entendue en invoquant l'absence de motivation de la décision des TPG.

E. 4.2

Le droit d'être entendu, garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. La motivation d'une décision est suffisante, au regard du droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 142 II 154 consid. 4.2 p. 157; 139 IV 179 consid. 2.2 p. 183; 138 I 232 consid. 5.1 p. 237).

E. 4.3

En l'espèce, la décision contient presque uniquement un calcul comparatif détaillé du traitement de la recourante avant et après le 1 er janvier 2017. Les motifs qui ont conduit à

sa nouvelle classification n'y figurent pas. Cependant, comme l'ont relevé les premiers juges, l'intéressée était au fait des raisons pour lesquelles son classement avait été revu à la baisse. Preuve en est qu'elle a pu faire valoir utilement ses arguments dans ses observations du 15 septembre 2016. Par la suite, elle a été en mesure de faire valoir ses griefs dans son recours devant l'autorité précédente, ainsi que dans ses écritures subséquentes en procédure cantonale, après la production par les TPG des documents relatifs à la réévaluation des fonctions. Dans ces conditions, une violation du droit d'être entendu, en raison de l'insuffisance de motivation de la décision administrative doit être niée. Au demeurant, comme l'ont souligné les premiers juges, une éventuelle violation - qui ne serait, quoi qu'il en soit, pas particulièrement grave - aurait de toute façon été réparée devant l'autorité cantonale de recours (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197; arrêt 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.2).

E. 5.1

La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendu et d'une application arbitraire de l'art. 25 de la loi [du canton de Genève] du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA; RSG E 5 10). Elle fait valoir, à ce propos, qu'elle n'a pas eu accès au rapport d'audit du SAI. Elle reproche à la cour cantonale d'avoir considéré qu'il n'était pas possible d'ordonner l'apport de ce document, au motif qu'il revêtait un caractère confidentiel au sens de l'art. 18 LSurv.

E. 5.2

Le droit de consulter le dossier est un aspect du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. Ce droit s'étend à toutes les pièces de la procédure qui sont à la base de la décision et garantit que les parties puissent en prendre connaissance et s'exprimer à leur sujet. L'exercice du droit ne peut être refusé au motif que les pièces dont la consultation est demandée sont sans importance pour l'issue du litige (ATF 132 V 387 consid. 3.2 p. 389; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 129 I 85 consid. 4.1 p. 88; cf. aussi, parmi d'autres, arrêt 1C_88/2011 du 15 juin 2011 consid. 3.4).

E. 5.3

Comme cela ressort du jugement attaqué, le rapport d'audit contient des recommandations à caractère général valant pour l'ensemble des fonctions exercées au sein des TPG. C'est sur la base de ce rapport que les postes existant ont fait l'objet d'une analyse à l'interne et qu'une société spécialisée a ensuite été chargée d'évaluer la classification de chacune des fonctions analysées. Le rapport d'audit ne fait pas partie du dossier de la recourante sujet à consultation au sens de la jurisprudence susmentionnée. La demande de consultation de la recourante doit bien plutôt être considérée comme une requête en production de documents. Il s'agit d'un moyen de preuve qui - à la différence de la consultation des pièces du dossier - peut être écarté pour défaut de pertinence sur l'issue du litige, en particulier parce que les faits qu'il est censé prouver ne sont pas déterminants pour cette issue (arrêt 1C_490/2017 du 15 mai 2018 consid. 6.2). En outre, même si le document dont la production est requise porte sur des éléments de fait juridiquement pertinents, l'autorité peut 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 proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 précité et les références; voir aussi arrêt 1C_490/2017 consid. 6.2 précité).

E. 5.4

En l'espèce, le rapport d'audit en question est certes à l'origine de la décision des TPG de procéder à une nouvelle classification des fonctions au sein de l'entreprise. Au-delà de cet élément déclenchant, la recourante n'indique pas en quoi ce rapport présentait un intérêt pour la solution du litige. Un tel intérêt n'est en tout cas pas manifeste. La recourante se contente d'alléguer que la cour cantonale a fait état de ce document dans son arrêt. Cependant, si elle le mentionne dans l'état de fait, c'est par un souci d'une présentation chronologique des faits qui ont amené les TPG à faire procéder à une analyse des fonctions. En aucune manière, elle ne s'est fondée sur le rapport litigieux - qui ne lui a pas été communiqué - pour motiver sa décision. Dans ces conditions, le grief tiré d'une violation du droit d'être entendu, en relation avec le droit de consulter le rapport d'audit, doit être écarté. La question de la primauté de l' art. 29 al. 2 Cst. sur l'application du droit cantonal (art. 49 al. 1 Cst.), également évoquée par la recourante, ne se pose donc pas et on ne saurait reprocher à l'autorité précédente de n'avoir pas suffisamment motivé sa décision sur ce point (ATF 142 II 154 consid. 4.2 p. 157 et les références). Enfin, il n'y a pas lieu de se demander si c'est à tort ou à raison que le Conseil d'Etat a refusé de communiquer le rapport d'audit. Pour le reste, on ne voit pas que la juridiction cantonale ait appliqué de manière arbitraire l' art. 25 LPA , relatif à l'entraide entre autorités. Cette disposition vise "les pièces et informations nécessaires à l'établissement des faits". Une telle nécessité n'est pas démontrée en l'espèce. Quant à savoir, enfin, si la recourante aurait pu avoir accès au rapport d'audit en vertu de la loi [du canton de Genève] du 5 octobre 2001 sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD; RSG A 2 08), il s'agit d'un point qui n'a pas à être examiné ici. La recourante ne le prétend au demeurant pas (voir au sujet de la relation entre le droit d'être entendu en procédure et les législations sur la transparence de l'administration: MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3 e éd. 2011, p. 324 s.).

E. 6.1

La recourante invoque une violation des art. 9 Cst. (protection de la bonne foi) et 26 Cst. (garantie de la propriété), ainsi qu'une application arbitraire de l'art. 7 du statut du personnel des TPG. Elle fait valoir que les employés de l'entreprise, bien que soumis à un rapport de travail de droit public, sont engagés par un contrat de droit administratif. Selon la recourante, ce contrat ne pouvait pas être modifié unilatéralement, sous réserve de la *clausula rebus sic stantibus* (théorie de l'imprévision).

E. 6.2

En règle générale, l'engagement du personnel de l'Etat peut s'effectuer soit par un contrat de droit administratif, soit par un acte de nomination sous la forme d'une décision sujette à acceptation (arrêt 8D_4/2017 du 26 avril 2018 consid. 5.6.1 et les références citées). Pour ce qui est des TPG, c'est le premier de ces modes de création des rapports de service qui s'applique. En effet, selon l'art. 7 ch. 1 du statut des TPG, l'autorité d'engagement établit, sur la base du statut du personnel et des règlements en vigueur, un contrat de travail écrit spécifiant, notamment, sa durée, la description du poste, la date d'entrée en fonction, la classification de la fonction, le taux d'activité, le traitement initial, les principales prestations sociales, ainsi que d'éventuelles conditions particulières. Cependant, même dans ce système contractuel, il n'y a, en pratique, guère de place pour la négociation, l'individualisation et la flexibilisation, les principaux objets du contrat étant en général définis par la loi ou - c'est le cas ici - le règlement. Les employés engagés par un contrat de

droit public se trouvent donc dans une situation très similaire à ceux nommés par voie de décision (MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, Droit administratif, vol. III, 2e éd. 2018, p. 567 s.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7e éd. 2016, p. 441 n. 2012; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 89 n. 275). Il est admis que les prétentions pécuniaires, pour ces agents également, n'ont en règle générale pas le caractère de droits acquis et sont régies par la législation en vigueur, celle-ci pouvant évoluer. L'employeur public est libre, en particulier, de revoir en tout temps sa politique en matière de salaire et d'emploi en fonction de son appréciation de l'intérêt public ou des contraintes budgétaires (ATF 143 I 65 consid. 6.2 p. 72; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, op. cit., p. 568 s.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., p. 441 n. 2012 et p. 452 n. 2060). C'est dès lors à tort que la recourante prétend que sa classification ne pouvait pas être revue sans son consentement.

E. 7.1

La recourante invoque également les art. 5, 9 et 26 Cst. à un autre titre. Supposé que les conditions permettant de revenir sur un droit garanti par un contrat de droit public soient réunies, il conviendrait de mettre en oeuvre un régime transitoire ou, à tout le moins, de respecter le délai de congé, pour la mise en oeuvre des nouvelles mesures salariales.

E. 7.2

Selon les circonstances, le principe de la bonne foi peut imposer en cas de changement de législation un régime transitoire. Ainsi, un délai transitoire doit pouvoir permettre aux intéressés d'adapter leur train de vie à une éventuelle réduction de leur revenu. 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 (arrêts 8C_633/2016 du 3 août 2017 consid. 12.2 et les arrêts cités; 8C_903/2010 du 21 juin 2011 consid. 7.2; 1C_88/2007 du 26 novembre 2008 consid. 2.3.2). Il est en outre admis, dans le cas d'un rapport de travail de droit public fondé sur un contrat de droit administratif, que les prétentions financières garanties ne peuvent pas être réduites ou supprimées avant l'expiration du prochain délai de congé (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., p. 452 n. 2060; arrêt 1C_168/2008 du 21 avril 2009 consid. 5).

E. 7.3

En l'espèce, il y a lieu de constater que la recourante n'a pas subi de diminution de salaire à partir du 1er janvier 2017. Du moment que la mesure prise n'entraînait pas dans l'immédiat une réduction de revenu, il n'était pas nécessaire de prévoir un délai transitoire. Il n'apparaît en tout cas pas que la situation salariale de la recourante pouvait s'en trouver péjorée avant l'échéance du délai de congé de trois mois pour la fin d'un mois, applicable dès la 10ème année de service (art. 68 al. 2 du statut). On peut donc admettre que ses prétentions salariales étaient au moins garanties pendant ce délai. La recourante ne prétend du reste pas le contraire. Le moyen soulevé se révèle, également, mal fondé.

E. 8

Le recours est ainsi en tous points mal fondé. La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Bien qu'ils obtiennent gain de cause, les intimés n'ont pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF), ce qu'ils admettent d'ailleurs de façon explicite.

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