

GE_GERICHTE A/1508/2025 vom 25. November 2025

GE Cour de justice, 2025-11-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_1508_2025

FR: GE_GERICHTE A/1508/2025 du 25 novembre 2025

IT: GE_GERICHTE A/1508/2025 del 25 novembre 2025

Regeste

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE;FONCTIONNAIRE;GRÈVE;DROIT FONDAMENTAL;DROIT SOCIAL;ATTEINTE À UN DROIT CONSTITUTIONNEL;GRAVITÉ DE L'ATTEINTE À UN DROIT CONSTITUTIONNEL;LÉGALITÉ;PROPORTIONNALITÉ;ACTE GÉNÉRAL ET CONCRET;CONDITION DE RECEVABILITÉ | Recours de deux syndicats contre une communication du Conseil administratif de la Ville de Genève, par laquelle l'exécutif communal, en se fondant sur une clause de délégation législative, a précisé, par voie de directive, les règles en matière de réduction de salaire en cas de grève ainsi qu'à l'accomplissement d'un service minimum. En tant qu'elle régit avec précision l'organisation et l'exécution des tâches au sein de l'administration municipale, cette communication et le document explicatif qui l'accompagne revêtent les caractéristiques d'une décision générale. Une interdiction de recourir à la grève doit être examinée à l'aune des conditions générales de restriction des droits fondamentaux. L'instauration d'un service minimum constitue une telle restriction et appelle l'adoption d'une loi formelle. Ainsi, le Conseil administratif ne peut pas se fonder sur une clause de délégation législative toute générale pour régler, par voie de directive interne, l'instauration d'un service minimum sans violer le droit supérieur. Recours partiellement admis. | LPA.4A.al1; CEDH.11; Pacte ONU II.22.al2; Cst; Cst; Cst; Cst; Cst; Cst; Cst; Cst; Cst-GE.37; Cst-GE.37.al2; Cst-GE.43.al1; LAC.29; LAC.30.al1.letw; Cst-GE.77.al1

Erwägungen

E. 1

Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ ■ E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA ; art. 63 al. 1 let. a LPA).

E. 2

Il convient d'examiner si un recours est ouvert auprès de la chambre de céans sous l'angle de l'art. 4 al. 1 LPA. Plus précisément, se pose la question de savoir si le courrier du 13 mars 2025 et le document explicatif qui l'accompagne, peuvent être qualifiés de décision au sens de cette disposition.

E. 2.1

La compétence des autorités est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 LPA). La chambre administrative examine d'office sa compétence (art. 11 al. 2 et 76 LPA).

E. 2.2

La compétence de la chambre administrative est définie à l'art. 132 LOJ. Elle est, sous réserve des compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales, l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 LOJ). Selon l'art. 132 al. 2 LOJ, le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA. Sont réservées des exceptions prévues par la loi.

E. 2.3

En vertu de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 ; 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; ATA/320/2022 du 29 mars 2022 consid. 5a ; Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3 e éd., 2025, n. 783 ss). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C_39/2025 du 25 mars 2025 consid. 4.3 et les arrêts cités ; 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1 et les arrêts cités). Pour qu'un acte administratif puisse être qualifié de décision, il doit revêtir un caractère obligatoire pour les administrés en créant ou constatant un rapport juridique concret de manière contraignante. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/817/2024 du 9 juillet 2024 consid. 3.2 et les arrêts cités).

E. 2.4

Les directives sont des ordonnances administratives dont les destinataires sont ceux qui sont chargés de l'exécution d'une tâche publique, et non les administrés. Ne sont pas des décisions les actes internes ou d'organisation, qui visent les situations à l'intérieur de l'administration ; il peut y avoir des effets juridiques, mais ce n'en est pas l'objet. C'est pourquoi ils ne sont en règle générale pas susceptibles de recours. Deux critères permettent ainsi de distinguer une décision d'un acte interne : celui-ci n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel et le destinataire en est l'administration elle-même dans l'exercice de ses tâches (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.2).

E. 2.5

Certaines décisions sont qualifiées de générales ou collectives selon les auteurs. Il s'agit d'actes hybrides qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée,

mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en œuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 134 II 272 ; ATA/320/2022 précité consid. 5c ; ATA/606/2019 du 12 avril 2019 consid. 2c ; Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, op. cit., n. 809 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3 e éd., 2011, p. 200 ss). Les décisions collectives sont celles dont les destinataires sont en nombre indéterminé, mais dans une situation individuelle/concrète ; elles portent sur un objet déterminé, à raison duquel sont fixés les droits ou obligations d'un nombre inconnu de destinataires. La distinction avec une norme n'est pas toujours aisée, lorsque l'acte à qualifier définit ses effets en se référant à un cadre, territorial ou temporel, limité – ainsi d'un régime applicable une fois dans l'année seulement et dans une région précisément circonscrite. Le critère le plus adéquat est celui de l'immédiateté de la définition que cet acte donne de la situation régie. Si le sens de l'acte est de poser les critères auxquels est liée la survenance de conséquences juridiques, il indique ainsi un champ d'application, et il s'agit d'une norme. Si, au contraire, l'acte désigne exclusivement et directement une ou plusieurs situations précises pour en faire le fondement direct d'un droit ou une obligation, c'est cette situation qui reçoit ainsi un régime juridique, et on se trouve en présence d'une décision (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 200-201). A ainsi été considéré comme tel un arrêté suspendant l'augmentation du traitement du personnel d'un canton pendant une année scolaire déterminée (ATF 125 I 313 consid. 2a), une réglementation locale du trafic (ATF 126 IV 48 consid. 2a), une directive municipale relative au bruit de tirs durant une fête (ATF 126 II 300 consid. 1a) ou encore une mesure concernant le nombre d'heures qui devaient être effectuées par le personnel d'un service municipal (arrêt du Tribunal fédéral 8C_130/2014 du 22 janvier 2015 consid. 2.2 ; SJ 2015 I 293, 294). Du point de vue de la protection juridique, une décision générale est assimilée aux décisions administratives individuelles quant à la possibilité d'interjeter un recours direct contre elles (ATF 126 II 300 consid. 1 ; 125 I 313 consid. 2b ; 112 Ib 249 consid. 2b). Elle doit également pouvoir faire l'objet d'un contrôle préjudiciel à l'occasion d'un acte d'application (ATF 134 II 272 consid. 3.3 ; ATA/606/2019 précité consid. 2d ; Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, op. cit., n. 813 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 202).

E. 2.6

Droit social, le droit de grève appartient par définition aux travailleurs et aux organisations syndicales. Selon la jurisprudence, le droit de grève ne compte pas au nombre des droits fondamentaux individuels. Seules les organisations de travailleurs ont donc le droit de la décréter (Giorgio MALINVERNI et al., Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4 e éd., 2021, n. 1809 et 1810). Le droit de grève doit être le fait d'un groupement organisé. Il s'agit de l'exercice d'un droit collectif (SJ 1995 687).

E. 2.7

En l'espèce, il ressort des pièces versées au dossier que le CA et les partenaires sociaux, dont font partie le A_____ et le B_____, échangent régulièrement sur les questions relatives aux conditions de travail au sein de l'administration municipale. En tant que groupements organisés reconnus ayant la faculté de décréter la grève, les recourants représentent valablement leurs membres, s'agissant en particulier de l'exercice du droit de grève. C'est en outre entre ces trois parties qu'ont eu lieu les discussions relatives à la mise

en œuvre d'un service minimum. À ce titre, les partenaires sociaux étaient habilités à se prononcer sur la directive, l'annexe 3 et son document explicatif tels qu'arrêtés dans leur version du 1^{er} novembre 2024. Dans le cadre de ces échanges, l'intimée a refusé, par courrier du 13 mars 2025, de donner suite à la demande des recourants tendant à la suppression du ch. 6 de la directive ainsi que de son annexe 3, mais a accepté de modifier le document explicatif y relatif. En tant qu'il régit avec précision l'organisation et l'exécution des tâches au sein de l'administration municipale, le document explicatif, tel que révisé par le courrier du 13 mars 2025, revêt les caractéristiques d'une décision générale. Les droits et obligations des fonctionnaires rattachés aux départements et services concernés s'en trouvent ainsi modifiés, dès lors qu'ils se voient dorénavant imposer un service minimum. Ce document règle, d'une part, une situation déterminée, à l'instar d'une décision particulière, en récapitulant pour chaque service la nature des missions à assurer et le nombre d'agents nécessaire pour les exécuter, et, d'autre part, il s'adresse à un nombre important de destinataires qui ne sont pas individuellement déterminés, dès lors que le CA fixe entre 306 et 333 le nombre de collaborateurs concernés par la mesure en cas de grève. Le CA soutient qu'il s'agit d'un document de travail ne faisant pas partie intégrante de la directive. Or, en raison de son caractère concret, il doit être assimilé à une décision ordinaire et qualifié au regard des catégories énoncées à l'art. 4 al. 1 LPA. Il découle de ce qui précède que la communication litigieuse du 13 mars 2025 constitue une décision attaquant devant la chambre de céans. Le recours est, partant, recevable et il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 3

Le litige porte sur la question de savoir si le ch. 6 de la directive du CA, l'annexe 3 et son document explicatif, lesquels prévoient d'instaurer un service minimum au sein de l'administration municipale, sont conformes au droit. Dans un premier grief, les recourants font valoir que la limitation du droit de grève, telle que prévue dans la directive, ne repose sur aucune base légale formelle.

E. 3.1

En vertu de l'art. 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), intitulé liberté de réunion et d'association, toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts (§ 1). L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. L'art. 11 CEDH n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État (§ 2). L'art. 22 al. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II ; RS 0.103.2) comporte un principe similaire et revêt une portée propre, à l'instar de l'art. 11 CEDH (ATF 144 I 50 consid 5.3.3.1 = JdT 2019 I 11).

E. 3.2

À teneur de l'art. 28 Cst., les travailleurs, les employeurs et les organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou

non (al. 1). La grève et le lock-out sont licites quand ils se rapportent aux relations de travail et sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation (al. 3). La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes (al. 4).

E. 3.3

À Genève, le droit de grève et le droit de mise à pied collective sont garantis s'ils se rapportent aux relations de travail et sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation (art. 37 al. 1 Cst-GE). La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes ou limiter son emploi afin d'assurer un service minimum (art. 37 al. 2 Cst-GE). Le droit de grève, par quoi l'on entend le refus collectif de la prestation de travail due dans le but d'obtenir des conditions de travail déterminées de la part d'un ou plusieurs employeurs, s'interprète dans le respect des principes dégagés par la jurisprudence à propos de l'art. 28 Cst. Les clauses relatives à l'interdiction du recours à la grève pour certaines personnes ou l'instauration d'un service minimum se déclinent comme autant de restrictions au droit protégé par l'art. 37 Cst-GE. Elles reçoivent par conséquent une interprétation restrictive et leur mise en œuvre appelle l'adoption d'une loi formelle au sens de l'art. 43 al. 1 Cst-GE (Michel HOTTELIER, la Constitution genevoise du 14 octobre 2012 et le droit du travail. in : Regards croisés sur le droit du travail : Liber Amicorum pour Gabriel AUBERT, Rémy WYLER/Anne MEIER/Sylvain MARCHAND [éd.], 2015, p. 185-199, p. 189).

E. 3.4

Selon l'art. 36 Cst. dont la teneur est équivalente à l'art. 43 Cst-GE, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (al. 1). Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4). Une interdiction de recourir à la grève doit être examinée à l'aune des conditions générales de restrictions des droits fondamentaux (art. 36 Cst. ; Giorgio MALINVERNI et al., op. cit. , vol. II, n. 1815).

E. 3.5

En tant qu'il dispose que toute « restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale », l'art. 36 al. 1 1^{ère} phr. Cst. s'analyse comme une réserve de la loi au sens matériel (Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, n. 74 ad art. 36 Cst). Cette première phrase signifie que les restrictions aux droits fondamentaux doivent être prévues par une règle de droit, générale et abstraite, laquelle peut figurer aussi bien dans une ordonnance que dans une loi (Jean-François AUBERT/Pascal MAHON, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, n. 7 ad art. 36 Cst).

E. 3.6

À l'inverse, l'art. 36 al. 1 2^e phr. Cst. consacre ce qu'il est convenu d'appeler la réserve de la loi au sens formel. Il s'agit d'une exigence de légalité supplémentaire relative au rang de la base légale apte à fonder une atteinte à qualifier de grave, laquelle doit en effet revêtir la forme d'une loi proprement dite, c'est-à-dire avoir été adoptée par le pouvoir législatif selon la procédure législative ordinaire, tels que la constitution applicable les institue et les organise (Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], op. cit. , n. 82

ad art. 36 Cst). Ici, la base légale doit revêtir une forme qualifiée, celle de la loi formelle (Jean-François AUBERT/Pascal MAHON, op. cit. , n. 8 ad art. 36 Cst.). Le Tribunal fédéral interprète l'art. 36 al. 1 2 e phr. Cst. à la lumière de l'art. 51 al. 1 Cst., lequel impose aux cantons de se doter d'une constitution démocratique, mais ne fait pas du référendum législatif un droit politique indispensable à cette fin (Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/ Jacques DUBEY [éd.], op. cit. , n. 83 ad art. 36 Cst.). Si la constitution cantonale le prévoit, une règle de droit adoptée par le parlement, sans possibilité de référendum, peut constituer une base légale formelle suffisante au sens de l'art. 36 Cst. (ATF 128 I 327 consid 4.1 = JdT 2003 I 309). Les cantons disposent ainsi d'une notion propre de la loi matérielle et de la loi formelle. À ce propos, le Tribunal fédéral se montre tolérant et admet des marges de manœuvre cantonales (kantonale Spielräume) (Rainer J. SCHWEIZER/Alina KREBS, in Bernhard EHRENZELLER et al. [éd.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4 e éd., 2023, n. 21 et 31 ad art. 36 Cst.). Le droit genevois ne définit pas la notion de loi, ni formelle, ni matérielle (David HOFMANN, Le Conseil d'État dans la Constitution genevoise du 14 octobre 2012, in : David HOFMANN/Fabien WAELTI [éd.], Actualités juridiques de droit public, 2013, p. 111 - 159, p. 136). Selon la doctrine, la loi formelle est un acte que le législateur a adopté selon la procédure législative ordinaire, telle que définie par la constitution. Ainsi, dans le canton de Genève, il faut entendre par loi au sens formel des lois adoptées par le Grand Conseil et soumises au référendum facultatif (Giorgio MALINVERNI et al., Droit constitutionnel suisse, vol. I, 4 e éd., 2021, n. 1534).

E. 3.7

Selon la jurisprudence, une interdiction de grève à certaines catégories de personnes exige non seulement une base légale formelle (art. 36 al. 1 Cst. en relation avec l'art. 28 al. 4 Cst.), mais doit en outre être justifiée par un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst. ; ATF 144 I 306 consid. 4.4.1 ; Eleonor KLEBER, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], op. cit. , n. 38 ad art. 28 Cst.). Prévues expressément par la constitution, l'exigence d'une base légale revêt toute son importance. Elle renvoie à n'en pas douter à la loi formelle : une loi matérielle ne suffit pas, pas plus qu'un simple silence du pouvoir législatif (Giorgio MALINVERNI et al., op. cit. , vol. II, n. 1816 ; dans le même sens : Mercedes NOVIER, Le droit de grève dans la fonction publique cantonale romande : tour d'horizon, in Valérie DEFAGO et al. [éd.], Le droit collectif du travail, 2025, p 125 n. 17).

E. 3.8

Au niveau communal, le rang d'une règle de droit dépend de son autorité et de sa procédure d'adoption, sans égard au nom de l'acte dans lequel elle figure, lequel s'appellera souvent « règlement » indépendamment du fait qu'il s'analyse comme une loi au sens formel ou seulement matériel. Revêtent le rang de loi formelle tant les actes adoptés par le parlement communal que ceux adoptés directement par le corps électoral que ce soit par vote à l'urne ou en assemblée (Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], op. cit. , n. 83 ad art. 36 Cst.). Selon la jurisprudence, un acte législatif communal peut constituer une base légale formelle pour une restriction à une liberté, fût-elle grave (ATF 135 I 233 consid. 2.1 ; 131 I 333 consid. 4.3 ; Giorgio MALINVERNI et al., op.cit. , vol. I, n. 1769). Les actes normatifs communaux se caractérisent par une extrême diversité. Celle-ci est due, notamment par la densité variable avec laquelle la constitution cantonale et la législation sur les communes règlementent l'organisation communale. À Genève les

dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'organisation des communes sont exhaustives (Giorgio MALINVERNI et al., op. cit. , vol. I, n. 1765 et 1767). Ainsi, les conseils municipaux des 45 communes du canton adoptent principalement « des délibérations » dans les matières énumérées à l'art. 30 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC ■ B 6 05). Il s'agit de décisions soumises au référendum facultatif (art. 77 al. 1 Cst-GE ; Giorgio MALINVERNI et al., op. cit. , vol. I, n. 1772). Selon l'art. 29 LAC, le conseil municipal exerce des fonctions délibératives et consultatives (al. 1). Les fonctions délibératives s'exercent par l'adoption de délibérations soumises à référendum conformément aux art. 77 à 79 Cst-GE, à l'exception des délibérations sur les demandes de levée du secret (al. 2). Sous la note marginale « fonction délibérative », l'art. 30 al. 1 let. w LAC prévoit que le conseil municipal délibère sur le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires. Conformément à l'art. 77 al. 1 let. c Cst-GE, les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par 3% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1'500 et au plus 2'400 d'entre eux, dans les communes de plus de 30'000 titulaires des droits politiques.

E. 3.9

À propos de la délégation de compétences législatives, le Tribunal fédéral a défini par une jurisprudence abondante les exigences posées par la Constitution fédérale en matière de base légale. D'une façon générale, cette délégation est admissible lorsqu'elle est contenue dans une loi au sens formel, lorsqu'elle n'est pas exclue par le droit cantonal, lorsqu'elle se limite à un domaine bien défini et pour autant que la loi énonce elle-même les points essentiels de la réglementation, dans la mesure où la situation du justiciable est concernée de manière sensible (ATF 128 I 327 consid 4.1 = JdT 2003 I 309 ; Rainer J. SCHWEIZER/Alina KREBS, op. cit. , n. 32 ad art. 36 Cst. et références citées).

E. 3.10

L'art. 36 al. 1 2 e phr. Cst. interdit en principe la délégation législative en matière de restriction grave, en ce sens que tous les éléments d'appréciation en vertu desquels une atteinte est qualifiée de grave doivent figurer dans la loi proprement dite, à l'exclusion d'une ordonnance adoptée sur sa base par un autre organe que le législatif et selon une autre procédure que législative (Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], op. cit. , n. 85 ad art. 36 Cst. ; Rainer J. SCHWEIZER/Alina KREBS, op. cit. , n. 32 et 34 ad art. 36 Cst.). Plus une restriction est importante, plus la base légale doit être claire et précise (ATF 147 I 103 consid. 14.2 ; 146 I 70 consid 6.2.2). Le Tribunal fédéral a rappelé, dans un arrêt récent que les restrictions graves aux droits fondamentaux doivent être fondées sur une base claire et explicite dans une loi au sens formel (art. 36 al. 1 2 e phr. Cst). En revanche, les atteintes plus légères peuvent, par le biais d'une délégation législative, figurer dans des actes de niveau inférieur à la loi ou trouver leur fondement dans une clause générale. La gravité de l'atteinte se détermine selon des critères objectifs, l'appréciation de la personne touchée n'étant pas décisive (ATF 149 I 129 consid. 3.4.2 et références citées). Dans ce cadre, le Tribunal fédéral a jugé qu'une disposition constitutionnelle cantonale n'était pas suffisante pour permettre à l'exécutif d'adopter un règlement d'application lorsqu'il n'existe pas une loi formelle adoptée par le pouvoir législatif (ATF 134 I 322 consid. 2.5 et 2.6). Tout comme en droit fédéral et en droit cantonal, la délégation législative existe en droit communal. À moins que le droit cantonal ne l'exclue expressément, le législateur communal peut donc déléguer une partie de ses

compétences à l'exécutif. Néanmoins, une « ordonnance de l'exécutif communal » ne devrait normalement pas constituer une base légale formelle au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. à défaut d'avoir été adoptée par le législateur communal (ATF 139 I 280 consid. 5.4.2 ; Giorgio MALINVERNI et al., op. cit. , vol. I, n. 1774).

E. 3.11

L'art. 36 al. 1 Cst. concrétise le principe de légalité inscrit à l'art. 5 al. 1 Cst. (Rainer J. SCHWEIZER/Alina KREBS, op. cit. , n. 22 ad art. 36 Cst.). Celui-ci exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1) et que la base légale revête une certaine densité normative, c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence (ATF 131 II 13 consid. 6.5 ; 129 I 161 consid. 2.2). L'exigence de la densité normative n'est toutefois pas absolue, car on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme (ATF 138 I 378 consid. 7.2 ; ATA/1060/2025 du 30 septembre 2025 consid. 7.14).

E. 3.12

Ainsi, en raison de la subordination hiérarchique propre à l'activité et à la structure de l'État, les employés de celui-ci se trouvent dans un rapport de droit spécial avec leur employeur. C'est pourquoi si la loi n'énumère pas de façon précise et exhaustive les droits et obligations découlant des rapports de service, ceux-ci peuvent être réglés par la voie réglementaire sans enfreindre le principe de la légalité (arrêt du Tribunal fédéral 8C_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2). En ce qui concerne les droits reconnus aux fonctionnaires, le principe de la légalité se définit dans ce cadre, de sorte que la délégation du pouvoir réglementaire peut être largement admise (ACST/31/2020 du 2 octobre 2020 consid. 8c confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_789/2020 du 4 novembre 2021 ; ATA/ 169/2024 du 6 février 2024 consid. 4.5.2 ; ATA/1684/2019 du 19 novembre 2019 consid. 9b). Il est admis que la libre adhésion de l'administré à un tel rapport de puissance publique spécial et l'intérêt qu'il y trouve justifient que les droits fondamentaux et les principes qui en découlent, particulièrement ceux de la légalité et de l'intérêt public, ne puissent y déployer leurs garanties que dans une mesure restreinte. Les fonctionnaires doivent accepter des restrictions à leurs droits fondamentaux qui découlent de leur devoir de fidélité ou de leurs devoirs de fonction. Dans le cadre d'un tel rapport de puissance publique spécial, a fortiori lorsque la personne y a librement adhéré, une base légale matérielle, telle qu'une ordonnance, est suffisante pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une restriction grave aux droits fondamentaux si elle peut être rattachée à une base légale formelle même générale. Les exigences quant à la densité normative de la norme de délégation sont alors allégées dans la mesure où il suffit que les restrictions se déduisent de la finalité et de la bonne marche de l'institution (ATF 149 I 129 consid. 3.4.4 et les références citées ; ATA/1060/2025 précité consid. 7.15 et les références citées). Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 138 I 378 consid. 7.2 ; ATA/1060/2025 précité consid. 7.14) S'agissant par exemple de la liberté syndicale dans le secteur public, le Tribunal fédéral a jugé que le refus d'accorder aux représentants syndicaux l'accès aux bâtiments de l'État employeur constituait une

restriction grave à la liberté syndicale garantie par l'art. 28 Cst. (ATF 144 I 50 consid. 6.4.2.2 = JdT 2019 I 11). À cet égard, le Tribunal fédéral a souligné, lors du contrôle abstrait de la loi sur le personnel de l'État de Fribourg, dans laquelle une interdiction totale de la grève pour certaines catégories de personnel était envisagée, que celle-ci allait au-delà du but poursuivi par l'art. 28 al. 4 Cst. En admettant que la loi formelle soit suffisamment précise pour ordonner une restriction aussi grave à l'exercice du droit de grève, il n'en demeurerait pas moins que la disposition litigieuse ne faisait et ne permettait aucune distinction selon la nature des activités (ATF 144 I 306 consid. 4.4.3.2 ; Eleonor KLEBER, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], op. cit. , n. 38 ad art. 28 Cst.).

E. 3.13

S'agissant plus particulièrement des restrictions à l'exercice du droit de grève dans la fonction publique relatives à l'accomplissement d'un service minimum, le Tribunal fédéral a relevé, dans un arrêt rendu avant l'entrée en vigueur de l'art. 28 Cst., que l'exécutif genevois pouvait s'appuyer sur le pouvoir réglementaire que lui donnaient les différentes lois relatives aux agents de la fonction publique pour préciser les conséquences et modalités qu'une grève pouvait avoir pour ces agents quant à l'exécution minimum de leur tâche et à leur salaire (arrêt du Tribunal fédéral 2P.328/1992 du 23 mars 1995 consid. 3 ; SJ 1995 681, 686). Les juges fédéraux avaient notamment fondé leur raisonnement sur le fait que les fonctionnaires se trouvaient envers l'État dans un rapport de puissance publique spécial, les exigences quant à la base légale de la restriction ne sauraient dès lors être trop élevées (arrêt du Tribunal fédéral 2P.328/1992 précité consid. 3 ; SJ 1995 681, 686 et références citées).

E. 3.14

Aux termes de l'art 132 Cst-GE, les communes sont des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique (al. 1). Leur autonomie est garantie dans les limites de la constitution et de la loi (al. 2). Selon l'art. 141 al. 1 Cst-GE, le conseil communal est une autorité collégiale qui s'organise librement.

E. 3.14.1

Pour la ville, les membres du CA sont responsables de l'exécution des décisions concernant les objets qui leur sont renvoyés, ainsi que des tâches qui leur sont attribuées (art. 30 ; règlement du conseil administratif de la Ville de Genève du 1^{er} septembre 2024 - LC 21 121 ; ci-après : le règlement). Les décisions sont prises à la majorité des membres présents (art. 12 du règlement).

E. 3.14.2

Conformément à l'art. 4 SPVG, le CA est chargé de l'application du statut du personnel de la ville (al. 1). Il adopte et publie les dispositions d'exécution nécessaires (al. 2). Le SPVG s'applique à l'ensemble des personnes qui exercent une activité au service de la ville et qui sont rémunérées pour cette activité (art. 2 al. 1 SPVG), à l'exclusion des membres du CA, des membres du conseil municipal, ainsi qu'aux personnes dont l'activité est, par sa nature, régie par un contrat de droit privé autre que le contrat de travail (art. 2 al. 2 SPVG).

E. 4

En l'espèce, le ch. 6 de la directive a pour but de préciser les règles en matière de participation des membres de l'administration municipale à une grève ou à un débrayage. Selon l'intimée, cette directive, de même que son annexe 3, s'inscrit dans le cadre des compétences d'exécution dont dispose le CA en application de l'art. 4 al. 2 SPVG, puisque

cette clause de délégation législative permettrait à l'exécutif de fixer les questions organisationnelles relatives au service minimum au sein de l'administration municipale pour les agents publics qui y sont soumis. En dépit d'une terminologie qui peut prêter à confusion, le SPVG présente toutes les caractéristiques d'une loi au sens formel : il émane du parlement communal et est soumis au référendum facultatif, comme l'exigent les art. 33 al. 1 let. w LAC et 77 al. 1 let. c Cst-GE. Dans ces conditions, l'acte législatif en cause offre les mêmes garanties, du point de vue de la légitimité démocratique, qu'une loi cantonale de rang formel (ATF 131 I 333 consid. 4.3). En revanche, si une atteinte légère à un droit fondamental peut effectivement, par le biais d'une délégation législative, figurer dans un acte inférieur à la loi ou trouver son fondement dans une clause générale, comme cela est admis à Genève, tel n'est pas le cas des restrictions graves aux droits fondamentaux, lesquelles doivent reposer sur une base claire et explicite dans une loi au sens formel, conformément à l'art. 36 al. 1 2 e phr. Cst. Or, en l'état, il est douteux qu'une clause de délégation aussi générale que l'art. 4 al. 2 SPVG soit compatible avec l'art. 28 al. 4 Cst. et l'art. 37 al. 2 Cst-GE. En effet, tant la doctrine que la jurisprudence récente s'accordent sur le fait qu'une interdiction de grève à certaines catégories de personnes exige une base légale formelle. Cette base légale doit ainsi revêtir une forme qualifiée, celle de la loi formelle, c'est-à-dire une loi adoptée par le législateur formellement institué par la constitution fédérale ou cantonale. Ce mécanisme doit notamment permettre aux citoyennes et aux citoyens, par le biais de l'institution du référendum facultatif, telle que prévue par l'art. 77 Cst-GE, de consentir aux atteintes graves portées aux droits fondamentaux. Comme il a été relevé plus haut, le principe du service minimum est expressément ancré dans la Cst-GE. La loi peut ainsi interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes ou en limiter l'exercice afin d'assurer un service minimum (art. 37 al. 2 Cst-GE). Dans la mesure où, à Genève, le droit de grève doit s'interpréter à la lumière des principes dégagés par la jurisprudence relative à l'art. 28 Cst., l'instauration d'un service minimum constitue une restriction au droit protégé par l'art. 37 Cst-GE. Par conséquent, il y a lieu d'en faire une interprétation restrictive, sa mise en œuvre appelant également l'adoption d'une loi formelle au sens de l'art. 43 al. 1 Cst-GE. En exigeant une base légale formelle pour l'interdiction du recours à la grève et/ou l'instauration d'un service minimum, avec les exigences de légalité supplémentaire que cela implique, les constitutions fédérale et cantonale ont voulu conférer au droit de grève une protection accrue, dont les restrictions requièrent une base légale au sens des art. 36 al. 1 2 e phr. Cst. et 43 al. 1 2 e phr. Cst-GE. Dans ce cadre, l'interdiction du recours à la grève et/ou l'instauration d'un service minimum pour certaines catégories de personnes ne sauraient, au vu de la jurisprudence précitée, être considérées comme des atteintes légères aux droits fondamentaux. Il est vrai que le Tribunal fédéral, dans l'arrêt du 23 mars 1995 précité, a retenu que, malgré l'absence de base légale spécifique, les diverses lois applicables au personnel du secteur public offraient une base légale suffisante au Conseil d'État pour régler les modalités et les incidences d'une grève sur ses agents. Cela étant, cette interprétation ne peut plus être suivie depuis l'entrée en vigueur des art. 28 Cst. et 37 al. 2 Cst-GE, et ce, même si les employés de l'État se trouvent avec celui-ci dans un rapport de droit spécial justifiant en principe un allègement des exigences quant à la densité normative de la norme. Depuis l'inscription du droit de grève dans la Constitution fédérale de 1999, la situation a considérablement évolué. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans son arrêt ATF 144 I 306 précité, les réformes du statut de fonctionnaire, dans le sens d'un rapprochement avec le droit privé du travail, ont entraîné pour les agents publics la perte de certains avantages mais aussi le renforcement de leurs droits fondamentaux.

Ainsi, une clause aussi générale que l'art. 4 al. 2 STVG ne constitue plus une disposition suffisante pour permettre au CA de réglementer, par voie de directive interne, l'instauration d'un service minimum en cas de grève au sein de l'administration municipale, sans violer la constitution cantonale et fédérale. Le grief des recourants est dès lors fondé.

E. 5

À titre superfétatoire et dans la mesure où les parties ont fait valoir leur point de vue à cet égard, la chambre de céans examinera également, par souci d'économie de procédure, le second grief des recourants, selon lequel l'annexe 3 de la directive, ainsi que le document explicatif qui l'accompagne, contreviennent au principe de la proportionnalité, dans la mesure où le CA ne se limite pas aux domaines essentiels et entend conserver une activité globale de l'administration municipale en cas de grève.

E. 5.1

Tel qu'il a été vu plus haut (consid. 3.4), une interdiction de recourir à la grève doit être examinée à l'aune des conditions générales de restriction des droits fondamentaux

E. 5.2

S'agissant de la proportionnalité, l'art. 36 al. 3 Cst. dont la teneur est équivalente à l'art. 43 al. 3 Cst. GE, dispose que toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. Plus généralement, ce principe est ancré à l'art. 5 al. 2 Cst. et énonce que l'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé. La jurisprudence considère que pour être conforme au principe de la proportionnalité, une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), lesquels ne peuvent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; le principe de la proportionnalité interdit en outre toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 144 I 306 consid. 4.4.1 ; 143 I 403 consid. 5.6.3 et les arrêts cités). La question du contrôle de la proportionnalité de l'atteinte à un droit fondamental se confond avec la question de la marge de manœuvre ou d'appréciation laissée à l'autorité, qu'elle exerce une compétence législative, administrative ou judiciaire (Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], op. cit. , n. 124 ad art. 36 Cst.). Tant la doctrine que la jurisprudence s'accordent sur le fait que les cantons disposent d'une marge de manœuvre considérable quant à l'appréciation de la proportionnalité d'une restriction d'un droit fondamental (Andreas GLASER, *Direktdemokratisch legitimierte Grundrechtseinschränkungen : Kantonales, bundesstaatliches und internationales Recht im Zusammenspiel*, PJA, 2014 p. 66 n. 6). Bien que le Tribunal fédéral examine en principe librement la proportionnalité d'une réglementation, il adopte une retenue particulière lorsque se posent des questions d'appréciation discrétionnaire ou lorsque des circonstances locales spécifiques doivent être prises en compte (ATF 129 I 337 consid. 4.4.1 et 4.4.2 ; 116 Ia 118 consid. 5a ; Andreas GLASER, op. cit. , p. 66 n. 6).

E. 5.3

De manière générale, la jurisprudence reconnaît donc à l'administration une grande latitude pour s'organiser et un large pouvoir d'appréciation. L'administration dispose ainsi d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elle entretient avec ses agents (arrêt du Tribunal fédéral 2P_46/2006 du 7 juin 2006 ; François BELLANGER, *Contentieux communal genevois*, in

Thierry TANQUEREL/François BELLANGER [éd.], L'avenir juridique des communes, 2007, p. 149). L'administration doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer son organisation et créer, modifier ou supprimer des relations de service nécessaires à son bon fonctionnement, questions relevant de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la chambre administrative. Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/9/2025 du 7 janvier 2025 consid. 3.5 et les arrêts cités).

E. 5.4

S'agissant du droit de grève et l'instauration d'un service minimum, le Tribunal fédéral a rappelé que le respect du principe de proportionnalité empêche que sous couvert de service minimum, la grève soit interdite à des fonctionnaires dont la présence n'est en réalité pas absolument indispensable (ATF 144 I 306 consid. 4.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.328/1992 précité consid. 4 ; SJ 1995 681, 687). Le Tribunal fédéral a ainsi censuré une interdiction générale du droit de grève à l'ensemble du personnel de soins de l'État de Fribourg, au motif que cette règle ne permettait aucune distinction selon la nature des activités déployées par ses agents (ATF 144 I 306 consid. 4.4.3). La chambre administrative a considéré disproportionnée une directive interne d'un département imposant l'instauration d'un service minimum visant à ce que les prestations à la population ne subissent aucune modification (ATA/230/2016 du 15 mars 2016 consid. 11).

E. 5.5

En l'espèce, il ressort des pièces versées au dossier qu'à la suite des négociations entreprises entre le CA et les partenaires sociaux, l'exécutif communal a accepté, dans sa décision du 13 mars 2025, de procéder à une révision des listes du personnel des divers départements et services municipaux. Conformément au document explicatif révisé, sur les six départements que compte l'administration municipale, 19 des 45 services sont concernés par l'introduction d'un service minimum en cas de grève. Cela représenterait entre 306 et 333 agents municipaux sur les près de 4'000 collaborateurs employés par la ville. En l'état et à la différence des arrêts précités, le cercle des personnes potentiellement visées par l'obligation d'assurer un service minimum en cas de grève se rapporte à des fonctions spécifiques au sein de l'administration municipale, identifiées par le CA comme assurant toutes des missions d'intérêt public essentielles pour la collectivité. En effet, les services concernés se rapportent soit au maintien de l'ordre public, à la protection des biens et/ou des personnes, à la santé publique, soit à des activités de support logistique indispensables au bon fonctionnement de la ville. Dans ce cadre, il convient de relever en particulier que la mesure se limite à un nombre restreint de services et à une minorité substantielle de collaborateurs au sein de l'administration municipale, de sorte que le service minimum qui serait mis en œuvre dans un cas concret ne viderait pas le droit de grève de sa substance et serait apte à produire les effets escomptés, à savoir assurer un fonctionnement minimal des services publics essentiels. Il n'existe en l'état, pas de mesure moins incisive. Ainsi, force est de constater que l'introduction d'un service minimum tel que prévu par le document explicatif joint à la communication querellée ne va pas au-delà du but poursuivi par les art. 28 al. 4 Cst. et 37 al. 2 Cst-GE. La chambre de céans n'a en l'espèce pas à substituer sa propre appréciation à celle du CA, pouvoir exécutif, dont rien ne laisse à penser qu'il aurait omis des éléments essentiels dans l'analyse du caractère

proportionné ou non de la mesure. Il a agi dans le respect de sa liberté d'appréciation. La nécessité d'instaurer un service minimum au sein de l'administration municipale obéit à un intérêt public prépondérant. Le document explicatif tel que révisé dans la décision querellée ne s'avère dès lors pas disproportionné, celui-ci étant, dans son principe, le seul apte à atteindre le but poursuivi. Ce grief sera en conséquence écarté. Cela étant, vu le caractère cumulatif des trois conditions posées par les art. 36 Cst. et 43 Cst-GE, les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours. La décision du CA du 13 mars 2025 ainsi que le ch. 6 de la directive seront annulés en tant qu'ils ne sont pas conformes au droit supérieur. Il appartiendra, le cas échéant, au conseil municipal de la ville d'adopter une disposition conforme aux art. 33 al. 1 LAC et 77 al. 1 Cst-GE, en vue de la mise en œuvre d'un service minimum en cas de grève au sein de la municipalité pour lequel le CA sera chargé de déterminer les secteurs d'activités et de prévoir les modalités conformément aux considérants qui précèdent.

E. 6

Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée solidairement aux recourants, à la charge de l'intimée (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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