

Tribunal fédéral – 8C_413/2014

Ire Cour de droit social

Arrêt du 17 août 2015

Fin des rapports de travail

Résiliation des rapports de service ; droit d'être entendu

Arbitraire dans la fixation du montant de l'indemnité due au travailleur

Art. 30 al. 1 let. w LAC/GE ; art. 9, 29 al. 2 Cst.



Le **droit d'être entendu** doit s'exercer **avant le prononcé de la décision** ; dans les rapports de travail de droit public, l'employeur ne peut **pas remettre à l'employé une décision de résiliation en se contentant de lui demander de s'exprimer s'il le souhaite** (c. 2-3).

Lorsque, comme en l'espèce, le **congé** a été **invalidé en raison de la violation d'une garantie de procédure** (droit d'être entendu) et qu'il n'a sur le fond **pas été constaté comme injustifié**, une **indemnité de 12 mois** apparaît **arbitraire** et doit être réduite à 6 mois de salaires (c. 5).

Composition

Mme et MM. les Juges fédéraux Leuzinger, Présidente, Frésard et Geiser Ch., Juge suppléant.

Greffier : M. Beauverd.

Participants à la procédure

Commune de V.,

représentée par Me Thomas Barth, avocat,
recourante,

contre

A., France,

représenté par Me Marcel Bersier, avocat,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique (résiliation dans le délai conventionnel; vice de forme),

recours contre le jugement de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 1^{er} avril 2014.

Faits :

A.

A., né en 1959, a travaillé au service de la commune de V. depuis le 1^{er} avril 2008, avec le statut de fonctionnaire en période probatoire de trois ans, d'abord en qualité de technicien communal, puis, dès le 1^{er} octobre 2011, comme responsable des infrastructures et des services extérieurs. Par lettre du 22 juin 2012, le conseil administratif de la commune a informé le prénommé de la suppression de son poste et de l'impossibilité de l'affecter à un autre poste correspondant à ses aptitudes professionnelles. Ce pli lui a été remis en mains propres et l'intéressé n'a pas eu l'occasion de se déterminer préalablement sur cette mesure. Ledit conseil administratif avait décidé de mettre fin

aux fonctions de l'intéressé avec effet au 30 septembre 2012, de lui verser trois mois de salaire et de le libérer immédiatement de son obligation de travailler. A. s'est opposé à son licenciement tout en offrant ses services à l'employeur public. Il s'en est suivi un échange de correspondance avec la commune entre le 26 juin et le 20 juillet 2012 dans lequel chaque partie est restée sur sa position.

B.

Par acte du 20 août 2012, A. a saisi la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève d'un recours contre la décision communale du 22 juin précédent, demandant l'annulation de celle-ci et sa réintégration, à défaut la condamnation de la commune à lui verser une indemnité égale à vingt-quatre mois de traitement brut, soit 290'803 fr. 40. L'intimée a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

Dans son arrêt du 1^{er} avril 2014, la cour cantonale a considéré que le droit d'être entendu du fonctionnaire avait été gravement violé et constaté que, de ce fait, la résiliation des rapports de service était contraire au droit. Elle a alloué à l'intéressé une indemnité pour refus de réintégration équivalant à douze mois de traitement brut à la charge de la commune.

C.

La Commune de V. a interjeté un recours en matière de droit public en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation du jugement attaqué, à ce qu'il soit dit que la décision de licenciement du 22 juin 2012 est conforme au droit et qu'aucune indemnité supplémentaire à celle déjà versée n'est due. Subsidiairement, elle demande le renvoi de la cause à la cour cantonale et la réduction de l'indemnité octroyée à six mois de traitement mensuel brut. La recourante a sollicité en outre l'octroi de l'effet suspensif à son recours.

A. a conclu à l'irrecevabilité du recours en matière de droit public et s'est opposé à l'octroi de l'effet suspensif au recours.

D.

Par ordonnance du 6 octobre 2014, le juge instructeur a admis la requête d'effet suspensif.

Considérant en droit :

1.

1.1. 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. Pour que le recours soit recevable, il faut encore, en principe, que la valeur litigieuse minimale de 15'000 fr. soit atteinte (art. 85 al. 1 let. b LTF). Devant la juridiction précédente, l'intimé, mettant en cause la validité de son licenciement, a conclu à sa réintégration, à défaut au paiement d'une indemnité équivalant à vingt-quatre mois de traitement, soit plusieurs dizaines de milliers de francs. De son côté, le recourante s'est opposée à toute indemnité, subsidiairement à tout paiement dépassant les trois mois de traitement déjà versés. 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, interjeté en temps utile et dans les formes requises, le recours respecte a priori les exigences des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF.

1.2. 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 un employé par l'autorité cantonale, la recourante est touchée de manière analogue à un employeur privé (cf. ATF 134 I 204 consid. 2.3 p. 207).

1.3. L'intimé conclut à l'irrecevabilité du recours en invoquant l'art. 99 al. 2 LTF, aux termes duquel toute conclusion nouvelle est irrecevable. Il fait valoir que les conclusions de la recourante tendant à la confirmation de sa décision de licenciement et à la réduction de l'indemnité allouée sont nouvelles par rapport à celles formulées dans sa réponse en procédure cantonale, dans laquelle il s'était contenté de conclure à l'irrecevabilité du recours.

Cette conclusion est mal fondée. En effet, les conclusions du recours en matière de droit public ne tendent pas à élargir l'objet du litige qui a été soumis à la juridiction précédente, dans la mesure où, dans ses déterminations en procédure cantonale, la commune avait également pris des conclusions matérielles à titre subsidiaire. Par ailleurs, à tout le moins dans la mesure où la recourante conclut à l'annulation du jugement entrepris, son recours est recevable (cf. ATF 133 II 409 consid. 1.4.1 p. 415).

2.

2.1. 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).

2.2. 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 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).

3.

3.1. La recourante soutient que la cour cantonale a retenu arbitrairement que le droit d'être entendu de A. a été violé dans la procédure qui a conduit au licenciement de ce dernier.

3.2.

3.2.1. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la

violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recourant sur le fond (ATF 132 V 387 consid. 5.1 p. 390; 127 V 431 consid. 3d/aa p. 437). Le contenu du droit d'être entendu et les modalités de sa mise en oeuvre sont déterminés en premier lieu par les dispositions de droit cantonal de procédure, dont le Tribunal fédéral ne revoit l'application et l'interprétation que sous l'angle restreint de l'arbitraire; il examine en revanche librement si les garanties minimales consacrées par le droit constitutionnel fédéral sont respectées (ATF 134 I 159 consid. 2.1.1 p. 161; consid. 5.2 non publié aux ATF 136 I 39 de l'arrêt 8C_158/2009 du 2 septembre 2009 et les arrêts cités).

Le droit d'être entendu doit par principe s'exercer avant le prononcé de la décision. Ainsi, en matière de rapports de travail de droit public, il n'est pas admissible, sous l'angle 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 (Gabrielle Steffen, Le droit d'être entendu du collaborateur de la fonction publique: juste une question de procédure ?, in RJN 2005, p. 51 ss, plus spécialement p. 64).

3.2.2. En l'espèce, il n'est pas contesté que la décision de mettre fin aux rapports de service avait déjà été prise au moment où elle a été signifiée par écrit à son destinataire et que ce dernier n'avait pas été invité préalablement à se déterminer à son propos. Cela suffit à établir que le droit d'être entendu de l'intéressé a été violé, sans qu'il soit nécessaire d'examiner s'il l'a été également à d'autres phases du processus qui a conduit à la décision du 22 juin 2012.

Ainsi que le commande le principe jurisprudentiel rappelé plus haut (consid. 3.2.1), **cette seule circonstance devait entraîner l'annulation de la décision de résiliation en question.** Sur ce point, le recours n'est dès lors pas fondé.

4.

La recourante se plaint par ailleurs d'une application arbitraire par les juges précédents des dispositions du Statut du personnel communal, singulièrement de ses art. 76 et 77.

4.1. Selon le Statut du personnel de la Commune de V. (ci-après: le Statut du personnel communal), les fonctionnaires nommés à titre définitif peuvent donner en tout temps leur démission trois mois d'avance pour la fin d'un mois (art. 75 al. 1).

En cas de suppression de la fonction, le Conseil administratif peut licencier dans le même délai tout fonctionnaire nommé à titre définitif lorsqu'il est impossible de l'affecter à un autre emploi correspondant à ses aptitudes professionnelles (art. 76 al. 1 du Statut du personnel communal). Dans ce cas, le fonctionnaire reçoit son dernier traitement mensuel, comprenant le traitement de base et les allocations complémentaires à ce traitement, triplé (art. 76 al. 2 en liaison avec l'art. 36).

L'art. 77 du Statut du personnel communal traite de la résiliation de l'engagement pour un motif objectivement fondé comme l'insuffisance des prestations, un manquement grave ou répété au devoir de service ou encore l'inaptitude à remplir les exigences du poste (al. 1 et 2). Si elle constate que cette résiliation est contraire au droit, l'autorité judiciaire cantonale saisie d'un recours peut proposer à la commune la réintégration; en cas de refus, l'autorité de recours fixe une indemnité dont le montant varie entre un et vingt-quatre mois du dernier traitement brut à l'exclusion de tout autre élément de rémunération (al. 8).

4.2. En l'espèce, la cour cantonale a considéré que la constatation de la nullité de la décision de licenciement découlant de la violation du droit d'être entendu mettrait en danger la sécurité du droit, dès lors que, dans le cadre de ses compétences organisationnelles, la commune a pris des dispositions la liant à des tiers pour remplacer l'intéressé et que la situation juridique de ce dernier a évolué depuis la décision litigieuse. En outre, comme l'art. 76 du Statut du personnel communal ne prévoit pas les conséquences de l'illégalité de la décision de licenciement, la juridiction précédente est d'avis qu'il y a lieu d'appliquer en l'occurrence les conséquences prévues à l'art. 77 al. 8 dudit statut en cas de résiliation injustifiée. Relevant que la formulation de cette disposition du Statut du

personnel communal est identique à celle de l'art. 31 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), elle a retenu que le montant de l'indemnité à laquelle a droit l'intéressé devait être fixé à la lumière de sa nouvelle jurisprudence relative à l'art. 31 al. 3 LPAC, consacrée dans un jugement du 1^{er} avril 2014 (ATA/193/2014).

4.3. La recourante ne remet pas en cause la première partie de ces considérations, mais conteste la possibilité d'appliquer au cas présent, sans tomber dans l'arbitraire, les dispositions du Statut du personnel communal qui règlent les conséquences d'une résiliation contraire au droit, suivie d'un refus par l'employeur public de réintégrer le fonctionnaire concerné dans sa fonction (art. 77 al. 8).

5.

5.1. Constatant que la commune n'entendait pas, à l'évidence, réintégrer l'intéressé, la cour cantonale a considéré que l'art. 77 al. 8 du Statut du personnel communal était applicable au cas du fonctionnaire dont le poste avait été supprimé, motif pris que la suppression de poste est " un cas particulier de résiliation des rapports de service ". Certes, cette application (directe ou par analogie) repose sur une motivation succincte. Cependant, même si elle est peut-être discutable, la solution prônée par la juridiction précédente n'apparaît pas arbitraire en tant qu'elle consiste à appliquer les conséquences d'une résiliation injustifiée prévues à l'art. 77 al. 8 dudit statut lorsqu'un licenciement motivé par une suppression de fonction se révèle contraire au droit. En droit de la fonction publique, il est du reste admis qu'une violation du droit d'être entendu peut être liquidée par une indemnisation (voir arrêt 8C_158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 6.6, non publié in ATF 136 I 39).

5.2. A titre subsidiaire, la recourante demande que le montant de l'indemnité allouée à l'intimé soit réduite jusqu'à concurrence de six mois de son dernier traitement mensuel brut. Elle allègue que l'indemnité correspondant à douze mois de salaire a été fixée de manière arbitraire par la cour cantonale. En particulier, celle-ci n'indique qu'en partie les critères dont elle a tenu compte et elle n'a pas pris en considération le fait que l'intéressé a bénéficié d'une indemnité au titre de l'art. 76 al. 2 du Statut du personnel communal.

En ce qui concerne le montant de l'indemnité, il y a lieu de relever que le licenciement prononcé par la recourante a été invalidé par la cour cantonale en raison de la violation d'une garantie de procédure. Sur le fond, il n'a pas été constaté que ce licenciement était injustifié. Cela étant, le montant de l'indemnité - correspondant à douze mois de son dernier traitement brut - fixé par la juridiction précédente va au-delà des limites admissibles sous l'angle de l'arbitraire. En l'occurrence, il y a lieu d'admettre une indemnisation correspondant à six mois de traitement, venant s'ajouter aux trois mois de salaire alloué pour suppression de la fonction (voir p. ex. arrêt 8C_421/2014 du 17 août 2015 consid. 4.2).

Le recours se révèle ainsi partiellement bien fondé.

6.

Etant donné l'issue du litige, il se justifie de répartir les frais entre les parties à raison de la moitié chacune (art. 66 al. 1 LTF) et d'allouer à l'intimé une indemnité de dépens réduite à la charge de la recourante (art. 68 al. 1 LTF).

SectionDispositif

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis partiellement et le jugement du 1^{er} avril 2014 de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève est réformé en ce sens que la recourante

doit verser à l'intimé une indemnité d'un montant correspondant à six mois de son dernier traitement brut en plus de l'indemnité pour suppression de la fonction. Le recours est rejeté pour le surplus.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3000 fr., sont mis à la charge des parties à raison de la moitié chacune.

3.

Une indemnité de dépens de 1800 fr. (y compris la taxe à la valeur ajoutée) est allouée à l'intimé à la charge de la recourante.

4.

La cause est renvoyée à la juridiction cantonale pour nouvelle décision sur les dépens de la procédure antérieure.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lucerne, le 17 août 2015

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : Leuzinger

Le Greffier : Beauverd