

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1477/2025-EXPLOI

ATA/1030/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 septembre 2025

dans la cause

COMMUNE DE A_____

recourante

représentée par Me Stéphane GRODECKI, avocat

contre

**OFFICE CANTONAL DE L'INSPECTION ET DES RELATIONS DU
TRAVAIL**

intimé

EN FAIT

A. a. La commune de A_____ (ci-après : la commune) dispose d'une compagnie de sapeurs-pompiers volontaires.

b. Le 16 août 2024, un sapeur-pompier volontaire de la commune a invité l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT) à vérifier la conformité aux normes applicables du traitement réservé aux sapeurs-pompiers volontaires de la commune, sous l'angle notamment du salaire minimum auquel lui et ses collègues étaient soumis au-delà du seuil de CHF 5'000.- exonérés d'impôts.

B. a. Le 26 août 2024, l'OCIRT a informé la commune d'un contrôle du respect du salaire minimum au sein de la compagnie des pompiers-volontaires de la commune.

Des documents et de renseignements étaient demandés.

b. Le 2 septembre 2024, la commune a demandé à l'OCIRT de lui transmettre son dossier ainsi qu'une copie d'un avis rendu par l'OCIRT en 2021 sur la question du respect du salaire minimum s'agissant des sapeurs-pompiers volontaires de la Ville de B_____ (ci-après : B_____).

c. Le 26 septembre 2024, l'OCIRT a transmis à la commune le courrier du sapeur-pompier volontaire du 16 août 2024 ainsi que le courriel que l'OCIRT avait envoyé à la B_____ le 26 février 2021.

Selon ce courriel, la position de l'OCIRT était la suivante : « Étant entendu que si, par définition, le bénévolat (ou volontariat selon qu'on le nomme), n'est pas soumis au salaire minimum il n'y en (*recte* : a) pas de définition univoque – la nature bénévole de l'activité doit être appréciée au cas par cas – et qu'il nous faut si possible que notre position soit généralisable aux autres corps de pompiers volontaires, nous avons arrêté le principe suivant : le montant des heures effectuées, et qui sont l'objet du versement d'une solde, qui n'ont pas à être soumises au salaire minimum est de 5'000 divisé par le montant de celui-là, soit actuellement 216 heures ».

« Pour ce qui est des "indemnités", nous sommes d'avis qu'elles doivent respecter le salaire minimum dès la première heure ».

d. Le 11 octobre 2024, la commune a transmis à l'OCIRT notamment les tableaux des indemnités versées de 2019 à 2024 aux sapeurs-pompiers volontaires de la commune ainsi que des extraits de la réglementation de sa compagnie de sapeurs-pompiers volontaires.

Le mode de calcul ressortait d'une pratique remise en annexe.

La commune contestait l'intervention de l'OCIRT dans ce dossier et l'invitait à rendre une décision sur sa compétence. En effet, les interprétations historique, systématique, téléologique et littérale s'opposaient à la soumission de l'activité des pompiers volontaires aux normes sur le salaire minimum.

e. Le 26 mars 2025, l'OCIRT a considéré que la relation entre les sapeurs-pompiers volontaires et la commune devait être qualifiée de relation de travail, mais qu'il s'agissait là d'une relation de travail particulière qui se distinguait (objectivement) d'une relation de travail habituelle. Le principe de l'égalité de traitement commandait dès lors, en matière de salaire minimum, de la traiter différemment.

La loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers du 30 octobre 2020 (LPSSP - F 4 05) ne disait pas ce qu'il fallait entendre par « volontaire ».

Dans le langage courant, était volontaire ce qui procède de la volonté, ce qui était délibéré, qui était librement choisi. De ce point de vue, tout travail était (en principe) volontaire. C'était assez pour dire que volontaire ne devait pas avoir le sens de bénévole. L'exemple de la loi valaisanne sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels le confirmait : était volontaire le service de la personne qui n'y était simplement pas « astreinte ».

Dans la LPSSP, il semblait qu'il fallait distinguer les sapeurs-pompiers volontaires des sapeurs-pompiers qui relevaient du groupement du service d'incendie et de secours (ci-après : SIS) et que la différence principale entre ces deux catégories de sapeurs-pompiers résidait en cela que les seconds appartenaient à un service de défense permanente – et non pas que les premiers ne percevaient pas à proprement parler un salaire. Certaines lois avaient préféré pour cette raison l'expression plus explicite de « sapeurs-pompiers de milice ». Qu'elle qu'en fût l'appellation, on comprendrait que l'on visait ici du travail auxiliaire.

Afin de distinguer le service des sapeurs-pompiers volontaires du bénévolat, il suffisait de rappeler qu'en l'absence de définition légale, la doctrine retenait que le bénévolat n'était pas un contrat de travail et que le bénévole était celui qui accomplissait des actes de complaisance à titre gratuit. La doctrine prenait l'exemple des activités fournies pour des associations sportives ou locales (fanfares notamment) des organisations humanitaires, des œuvres de bienfaisance, etc. Pour distinguer, dans un cas particulier, la relation de travail du bénévolat, il fallait tenir compte de l'ensemble des circonstances.

Dans le cas d'espèce, les sapeurs-pompiers volontaires étaient astreints à des exercices annuels d'instruction, de mobilité et d'intervention, avaient un chef, lequel était placé sous l'autorité de l'exécutif communal, avaient l'obligation de suivre des cours de base et pouvaient faire l'objet de sanctions disciplinaires allant de l'avertissement à l'exclusion.

Il ne faisait par conséquent pas de doute que les sapeurs-pompiers volontaires étaient liés par une relation de travail à la commune. Il s'agissait toutefois d'une relation de travail particulière qui justifiait de lui réserver, en matière de salaire minimum, un traitement particulier.

Les sapeurs-pompiers volontaires servaient l'intérêt général. Ils recevaient pour cette activité une indemnité, appelée d'ailleurs « solde » ou même « revenu ».

En droit des assurances sociales, leur solde n'était soumise à cotisation que dans une certaine limite et, en droit fiscal, elle était pour une part exonérée de l'impôt.

Cette activité pouvait en principe bénéficier d'une exemption à l'application du salaire minimum, en ce sens que la rémunération qui y était associée pourrait ne pas respecter le montant horaire de celui-là. Toutefois, en vue de respecter le but de politique sociale du salaire minimum, cette exemption ne pouvait être que limitée. En effet, l'exercice d'un travail dont la rémunération était inférieure au salaire minimum ne devait pas compromettre la possibilité de réaliser par ailleurs le revenu visé par cette norme, soit les moyens de subvenir à ses besoins au sens de l'aide sociale par l'occupation d'un emploi à plein temps – étaient réservées des activités de travail lorsqu'elles étaient adossées à un autre droit à la couverture de ses besoins, ainsi l'obligation d'entretien des étudiants qui leur permettait, dans le cadre de leur formation, de prester à titre gratuit, à l'occasion de stages notamment.

En raison de la grande diversité des situations individuelles des sapeurs-pompiers volontaires, il n'était pas possible d'adopter des critères personnalisés de délimitation. Au-delà de CHF 5'000.-, le salaire minimum devait trouver application. L'activité de sapeur-pompier volontaire devenait alors une source de revenu significatif et prenait en conséquence valeur d'activité lucrative ordinaire, soit une activité économique n'échappant pas à la mesure de politique sociale que constituait le salaire minimum.

Le montant de CHF 5'000.- ne pouvait toutefois fonctionner utilement comme seuil dès lors que c'était la durée de l'activité qui devait être soumise à la limitation, dans le but déjà évoqué de ne pas faire obstacle à l'obtention par ailleurs des moyens de subsistance. Or, en retenant un montant maximal de la rémunération atteinte, on aboutirait à une aporie : moins la rémunération horaire serait élevée plus serait « compromise » l'activité nécessaire pour gagner sa vie. Fixer une rémunération minimale horaire réduirait l'amplitude horaire de celle-là mais aucunement le paradoxe qui venait d'être exposé. La seule manière de respecter l'égalité de traitement était de définir un nombre d'heures maximales de travail pouvant bénéficier de l'exonération de l'application du salaire minimum.

Le mode de conversion de ces francs en heures le plus raisonnablement envisageable était celui de déterminer à combien d'heures correspondaient CHF 5'000.- lorsque le salaire minimum était appliqué à cette somme. Le nombre d'heures de travail correspondant selon cette proportion à un revenu annuel de CHF 5'000.-, s'élevait ainsi à 217 heures et 30 minutes annuelles – c'était environ 4 heures par semaine, qui était ce que l'expérience de la vie considérait raisonnable pour une personne travaillant à plein temps et qui voudrait consacrer du temps au volontariat, tout en respectant de surcroît et *prima facie* les règles d'établissement de la durée du travail et du repos, du moins les *maxima* hebdomadaires.

Le principe de l'égalité de traitement, qui l'obligeait à tenir compte de la nature particulière de l'activité de sapeurs-pompiers volontaires, commandait donc de

libérer les 217 premières heures et 30 minutes de travail de l'application du salaire minimum.

Par conséquent, l'indemnité des sapeurs-pompiers volontaires de la commune devait respecter le salaire minimum pour l'activité qui dépassait 217 heures et 30 minutes par année.

- C. a.** Par acte du 28 avril 2025, la commune a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce courrier, concluant, à titre provisionnel à ce qu'il soit dit et constaté que le recours avait effet suspensif de par la loi. Principalement, la décision du 26 mars 2025 devait être annulée en tant qu'elle imposait l'application du salaire minimum cantonal aux indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires communaux. Il devait également être constaté que les sapeurs-pompiers volontaires communaux n'étaient pas liés à la commune par un contrat de travail au sens de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220), ne relevant ainsi pas du champ d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail du 12 mars 2004 (LIRT - J 1 05). Il devait enfin être dit et constaté que les indemnités allouées dans ce cadre n'avaient pas la nature d'un salaire au sens du droit du travail et ne pouvaient pas donner lieu à un contrôle par l'OCIRT fondé sur la LIRT et que ce service n'était pas compétent pour imposer ou contrôler le respect du salaire minimum et ne pouvait pas se substituer à la commune dans la fixation des indemnités, ni requalifier leur engagement au regard du droit du travail.

Le courrier de l'OCIRT du 26 mars 2025 devait être qualifié de décision.

Le terme « volontaire » avait une portée juridique précise dans la LPSSP. Ce terme ne servait pas à distinguer les sapeurs-pompiers volontaires communaux des sapeurs-pompiers professionnels du SIS. Une prestation bénévole pouvait intervenir dans un rapport de subordination, de sorte que cet élément ne permettait pas d'opérer une distinction avec le contrat de travail. Le terme « volontaire » au sens de la LPSSP reflétait une volonté normative du législateur d'exclure l'application du droit du travail compte tenu de l'engagement volontaire et non professionnel. L'engagement était de nature civique et volontaire. Ce critère ne permettait pas de qualifier les rapports entre l'exécutif communal et les sapeurs-pompiers volontaires de relation de travail.

Le sapeur-pompier volontaire communal agissait en vertu d'une nomination fondée sur la LPSSP, dans le cadre d'un statut public volontaire, sans relation contractuelle bilatérale renouvelée à chaque prestation. Il ne s'agissait ni d'un travail d'auxiliaire ni d'un travail sur appel. Les critères de qualification d'un contrat de travail entre les sapeurs-pompiers volontaires et la commune n'étaient pas réunis. La LIRT ne leur était donc pas applicable.

Le fait que certaines indemnités soient qualifiées de revenus dans un contexte fiscal ou social ne signifiait pas qu'elles devenaient des salaires au sens du droit du travail.

Les régimes fiscaux et sociaux visaient une assiette large et n'impliquaient pas une subordination ou un contrat de travail. Le salaire minimum cantonal, conçu pour les relations de travail ordinaires, ne pourrait s'appliquer sans base légale explicite. L'OCIRT avait donc violé le principe de la légalité en appliquant la LIRT sans base légale expresse.

En appliquant la LIRT à une activité volontaire, spécifiquement organisée par une loi spéciale (la LPSSP et son règlement), l'OCIRT méconnaissait le principe de la légalité, faute de base légale expresse permettant d'assujettir l'activité volontaire à la LIRT. Il violait ainsi le principe *lex specialis derogat generali* en écartant la LPSSP, qui était pourtant une norme spéciale par rapport à la LIRT, de même rang.

L'OCIRT avait agi en dehors de ses compétences en prétendant imposer aux communes l'application du salaire minimum cantonal aux indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires par la commune. Cette fonction relevait exclusivement des communes selon la LPSSP. Aucun intérêt public supérieur, ni base légale explicite ne justifiait l'intervention de l'OCIRT.

Le seuil de CHF 5'000.- prévu par le droit fiscal n'était pas une norme applicable en matière de droit du travail. Une indemnité dépassant CHF 5'000.- pouvait être imposable sans pour autant correspondre à une rémunération salariale, ni présumer l'existence d'un rapport de droit du travail. Le seuil de 217 heures constituait ainsi un critère arbitraire, sans aucun fondement. Déduit indirectement de la division de CHF 5'000.- par un taux horaire, ce seuil n'était fondé sur aucune disposition légale ou réglementaire applicable aux sapeurs-pompiers volontaires. De plus, les sapeurs-pompiers volontaires communaux n'étaient pas dans une situation comparable aux salariés soumis à la LIRT : ils n'avaient ni contrat, ni horaire spécifique, ni couverture sociale complète et agissaient à titre volontaire. L'égalité des heures ne signifiait pas identité juridique des statuts.

b. Le 5 juin 2025, l'OCIRT a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa « décision ».

Le législateur n'avait pas expressément défini ce qu'il entendait par « volontaire » ou « volontariat ». La commune ne précisait pas quelle interprétation du terme elle considérait comme pertinente, se contentant d'affirmer que le terme « volontaire » impliquerait automatiquement l'absence de lien de travail. Elle semblait soutenir qu'il faudrait interpréter ce terme comme un synonyme de bénévole. Or, la doctrine retenait que le bénévolat intervenait dans un cadre dans lequel il n'y avait ni rémunération, ni rapport d'échange de prestations. Il était établi que les sapeurs-pompiers volontaires percevaient des indemnités et que certains d'entre eux bénéficiaient même de primes à vie. Cette situation était incompatible avec le bénévolat. En outre, les obligations qui incombaient aux sapeurs-pompiers volontaires dépassaient largement le cadre habituel du bénévolat au vu des contraintes et du niveau d'engagement requis.

Une série d'indices forts tendait à qualifier la relation entre les sapeurs-pompiers volontaires et la commune de relation de travail. Les recettes de la caisse de secours pouvaient servir à la création et l'entretien d'une caisse de « retraite annuelle » pour tous les pompiers, quelle que soit leur nationalité, qui avaient 25 ans de service et 50 ans révolus. La prime était par la suite versée à vie et ne pouvait être ni saisie, ni séquestrée, ni comprise dans la masse en faillite. Toute absence devait faire l'objet d'une excuse écrite avec motif à l'appui. En cas d'absence non motivée, des mesures disciplinaires pouvaient être prises. Avant son engagement, le candidat sapeur-pompier volontaire était convoqué à une entrevue et devait par la suite effectuer une visite médicale. Les sapeurs-pompiers volontaires devaient être toujours disponibles pour un certain nombre de tâches obligatoires. Ils étaient également soumis à un cahier des charges dans lequel étaient indiquées leurs tâches. Leur rémunération était également réglementée et fixée par heure dans la plupart des cas. Le lexique employé ainsi que les dispositions traduisaient l'existence d'une relation de travail.

De plus, les litiges opposant les membres de la compagnie des sapeurs-pompiers volontaires à la commune faisaient ressortir un vocabulaire propre aux relations de travail. Par ailleurs, un lien de subordination pouvait exister même lorsque l'employé ne dépendait pas économiquement de son employeur.

Le législateur faisait lui-même référence à la notion de salaire selon la législation en matière d'assurance-vieillesse et survivants qui elle-même renvoyait à la législation fiscale. En outre, selon l'art. 39K al. 4 LIRT, la définition de salaire relevait des notions de l'AVS qui comprenait les indemnités comme un élément de salaire, à l'exception de la somme exonérée de l'impôt fédéral direct (ci-après : IFD) dans le cas des pompiers.

La LPSSP et la LIRT ne poursuivaient pas les mêmes buts et ne traitaient pas la même matière, de sorte que la LPSSP n'était pas une loi spéciale au regard de la LIRT. En outre, il n'y avait pas de conflit de normes entre la LPSSP et la LIRT. Il n'était pas nécessaire d'appliquer une norme visant à régler un conflit inexistant. L'existence d'un salaire minimum n'était pas incompatible avec la compétence de la commune pour fixer les indemnités.

Dans la mesure où au-delà de 217 heures, les sapeurs-pompiers volontaires devaient être rémunérés au taux du salaire minimum, la commune disposait d'une liberté importante quant à la fixation de la rémunération des sapeurs-pompiers. À cet égard, elle pouvait adopter un règlement de détail du corps qui était approuvé par le département des institutions et du numérique (ci-après : le département). Cette liberté ne lui conférait toutefois pas le droit de s'affranchir du principe de la primauté du droit.

Dans son courrier du 26 mars 2025, il avait explicité le raisonnement ayant mené à la fixation du seuil de 217 heures et du plancher fiscal de CHF 5'000.-. Il avait tenu compte de la nature particulière du service des sapeurs-pompiers volontaires, des normes de droit public, ainsi que du but de la politique sociale du salaire minimum.

Dans ce contexte, il ne pouvait pas lui être reproché d'avoir fait preuve d'arbitraire. En raison du principe de l'égalité de traitement, un critère uniforme devait être appliqué. Compte tenu de la diversité des situations individuelles entre des sapeurs-pompiers volontaires d'une même commune ainsi qu'entre sapeurs-pompiers volontaires d'autres communes, l'OCIRT ne pouvait pas prévoir des critères personnalisés de délimitation du salaire minimum. Ainsi, dans la mesure où les sapeurs-pompiers volontaires avaient un statut particulier, ils n'avaient pas à être traités de manière identique aux autres salariés soumis à la LIRT.

c. Le 26 juin 2025, la commune a demandé la suspension de la procédure en raison du processus d'intégration des sapeurs-pompiers volontaires au sein du groupement SIS.

d. Le 3 juillet 2025, la commune a répliqué, persistant dans ses conclusions.

Le législateur avait expressément distingué les sapeurs-pompiers volontaires et les sapeurs-pompiers employés dans le cadre de la LPSSP et de son règlement. La loi relevait par ailleurs l'engagement gratuit des corps communaux de sapeurs-pompiers. Le volontariat, dans le contexte de la loi et du règlement, désignait donc une activité acceptée librement, sans entrer dans une relation de travail. Le volontariat n'impliquait pas nécessairement le bénévolat pur. Il pouvait y avoir indemnisation ou reconnaissance financière, sans créer de lien de travail au sens du CO et de la LIRT. L'engagement des sapeurs-pompiers volontaires ne reposait pas sur une attente salariale. Les indemnités perçues étaient forfaitaires, symboliques ou liées à la présence sans rapport avec un rendement. Les primes relevaient d'une reconnaissance statutaire ou honorifique de l'ancienneté. La possibilité d'une caisse de pension après 25 ans de service s'inscrivait également dans cet objectif et non en contrepartie salariale. Le caractère insaisissable reflétait la nature accessoire des primes et leur nature accessoire, spécifique à une fonction publique exercée à titre volontaire. Les sapeurs-pompiers exerçaient généralement une activité et ne tiraient pas de leur engagement leurs moyens de subsistance, ce qui excluait toute dépendance économique. Ils n'étaient pas non plus intégrés à l'administration comme les employés communaux. Il n'existait ainsi aucune relation de dépendance comparable à celle d'un salarié. La présence d'une hiérarchie lors des interventions n'y changeait rien, celle-ci répondant à des impératifs de sécurité et de coordination.

L'OCIRT n'établissait pas quel serait le « degré de contrainte » ou d'obligation qui serait un critère distinctif entre un employé et un volontaire. La réglementation des absences, les mesures disciplinaires, l'obligation de justifier ses congés ou l'existence de cahier des charges traduisaient une exigence d'organisation impérative propre à un service de sécurité publique. Le « contrat d'engagement » et ses formalités relevaient de conditions d'admission à une activité encadrée et non d'un échange de prestations typiques d'un contrat de travail.

Le champ lexical de la LPSSP et de son règlement excluait toute relation de travail. Il faisait référence à du « volontariat », à un service gratuit, à l'organisation interne au corps, à une indemnité, à une démission libre et sans délai. L'engagement des sapeurs-pompiers communaux était libre, exercé à titre accessoire, sans dépendance économique et encadré uniquement pour des raisons opérationnelles liées à la sécurité. La perception d'indemnités ou de primes ne suffisait pas à établir un rapport de travail, dès lors qu'elle ne traduisait ni une obligation de prestation régulière, ni une relation d'échange propre au contrat de travail. La nature particulière de leur mission – fondée sur le volontariat – excluait donc l'application des normes relatives au salaire minimum.

Selon la jurisprudence, les critères formels tels que les déductions aux assurances sociales ainsi que le traitement fiscal de l'activité en cause revêtaient une importance secondaire dans la qualification d'un contrat de travail. L'OCIRT n'indiquait pas en quoi les notions de salaire au sens fiscal et sous l'angle des assurances sociales seraient pertinentes pour établir l'existence d'une relation de travail entre la commune et les sapeurs-pompiers volontaires, respectivement pour interpréter la LPSSP.

Il violait le principe de la légalité en appliquant la LIRT à des sapeurs-pompiers dont le statut était régi par la LPSSP, norme spéciale de droit public cantonal et en imposant un régime salarial sans base légale spécifique, alors que la LPSSP confiait expressément aux communes la compétence de fixer les indemnités. Appliquer la LIRT à une activité volontaire, encadrée autrement, constituait précisément une extension abusive de son champ d'application, violant ainsi le principe de la légalité.

Dès lors qu'un seuil uniforme était imposé, la commune était privée de toute marge d'appréciation. La compétence qu'elle tenait de la LPSSP devenait ainsi purement théorique. Or, une telle restriction constituait une atteinte à l'autonomie communale qui ne pouvait être justifiée ni par une base légale claire, ni par un intérêt public supérieur démontré.

L'application automatique et uniforme d'un seuil (CHF 5'000.-) inadapté à une situation spécifique constituait une mesure arbitraire. L'OCIRT ne pouvait pas, au nom d'une uniformisation de pratique, écraser la liberté d'appréciation de la commune en imposant un critère unique à des situations juridiquement et matériellement distinctes. Ce faisant, elle traitait de manière identique ce qui appelait un traitement différent.

e. Le 23 juillet 2025, l'OCIRT s'est opposé à la demande de suspension.

Dans le monde du travail actuel, de nombreuses personnes effectuaient parfois plusieurs petits emplois dont elles n'étaient pas économiquement dépendantes, mais qui relevaient néanmoins de relations de travail.

Il s'était effectivement appuyé sur des notions issues des assurances sociales et fiscales, mais uniquement en lien avec des renvois voulus par le législateur et dans le cadre de l'application de la loi. Il n'avait en revanche pas utilisé ces notions pour

déterminer si une relation de travail existait. Il avait retenu l'existence d'une relation de travail sur la base d'un faisceau d'indices et du caractère particulier de cette relation, estimant que le salaire minimum ne devait pas s'appliquer aux 217 premières heures.

f. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées par courrier du 24 juillet 2025.

EN DROIT

1. Le recours est dirigé contre la « décision » de l'OCIRT du 26 mars 2025. Il a été interjeté en temps utile et dans les formes prescrites (art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. La chambre administrative examine d'office sa compétence, qui est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 et 2 LPA ; ATA/480/2024 du 16 avril 2024 consid. 2 et l'arrêt cité).

2.1 La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Le recours est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 3, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA, sauf exceptions prévues par la loi (art. 132 al. 2 LOJ) ou lorsque le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ), ou encore lorsque la saisine est prévue dans des lois particulières (art. 132 al. 6 LOJ).

2.2 En vertu de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 1 LPA les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, 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). Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (al. 4).

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/327/2023 du 28 mars 2023 consid. 2.1 et les arrêts cités).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (ATA/649/2023 du 20 juin 2023 consid. 1.3 ; ATA/141/2020 du 11 février 2020 consid. 1b et les arrêts cités). Toute décision administrative au sens de l'art. 4 LPA doit avoir un fondement de droit public. Il ne peut en effet y avoir décision que s'il

y a application, au travers de celle-ci, de normes de droit public (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2^e éd., 2024, p. 516 n. 1190 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^e éd., 2011, p. 194 n. 2.1.1.1). De nature unilatérale, une décision se réfère à la loi dont elle reproduit le contenu normatif de la règle (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, p. 285 n. 798 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *op. cit.*, p. 174 n. 2.1.1.1). Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante. Il ne suffit pas que l'acte visé ait des effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base et conformément à la loi (ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 3b et l'arrêt cité ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 320 n. 876).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; 106 Ia 65 consid. 3 ; 99 Ia 518 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2). Constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'État (arrêt du Tribunal fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 et les références citées). De simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêts du Tribunal fédéral 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2). 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_282/2017 précité consid. 2.1 et les références citées).

2.3 Selon l'art. 2 al. 1 LIRT, le département chargé de la surveillance du marché du travail est chargé de l'application des dispositions légales mentionnées en préambule de la LIRT et des dispositions de la LIRT sur le salaire minimum, pour autant qu'elle ne soit pas expressément réservée ou attribuée à une autre autorité désignée par ces dernières, par la LIRT ou par d'autres lois cantonales.

À teneur de l'art. 39M LIRT, l'OCIRT et l'inspection paritaire des entreprises sont compétents pour contrôler le respect par les employeurs des dispositions du chapitre

IVB de la loi (al. 1). Tout employeur doit pouvoir fournir en tout temps à l'office ou à l'inspection paritaire un état détaillé des salaires versés à chaque travailleur et du nombre correspondant d'heures de travail effectuées (al. 2).

2.4 En l'espèce, dans son courrier du 26 mars 2025, l'autorité intimée a retenu que l'indemnité des sapeurs-pompiers volontaires de la recourante devait respecter le salaire minimum pour l'activité qui dépassait 217 heures et 30 minutes par année.

Par ce courrier, l'OCIRT impose à la recourante, de manière unilatérale et contraignante, de respecter les obligations susmentionnées, en particulier l'obligation de renseigner et le respect du salaire minimum après 217 heures et 30 minutes par année d'activité de leurs sapeurs-pompiers volontaires, dont la violation peut faire l'objet d'une amende administrative de CHF 30'000.- au plus, voire du double en cas de récidive (art. 39N LIRT). Il instaure un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et la recourante et revêt donc, matériellement, un caractère décisionnel au sens défini par la jurisprudence précitée.

Ainsi, quand bien même le courrier du 26 mars 2025 n'est pas intitulé comme tel et qu'il ne comporte pas de voies de droit, ce document constitue une décision au sens de l'art. 4 LPA, ce que les parties ne contestent pas.

Le recours, interjeté en temps utile et par-devant la juridiction compétente, est ainsi recevable et il convient d'entrer en matière sur le fond.

- 3.** La conclusion tendant à l'octroi de l'effet suspensif n'a pas d'objet, dans la mesure où la décision litigieuse n'a pas été déclarée exécutoire nonobstant recours et que le recours a effet suspensif de par la loi (art. 66 al. 1 LPA).
- 4.** La recourante demande la suspension de la procédure en raison du processus d'intégration en cours de la compagnie des sapeurs-pompiers volontaires de la commune au sein du groupement SIS.

4.1 Lorsque le sort d'une procédure administrative dépend de la solution d'une question de nature civile, pénale ou administrative relevant de la compétence d'une autre autorité et faisant l'objet d'une procédure pendante devant ladite autorité, la suspension de la procédure administrative peut, le cas échéant, être prononcée jusqu'à droit connu sur ces questions (art. 14 al. 1 LPA). Selon l'art. 78 LPA, l'instruction du recours est suspendue par : la requête simultanée de toutes les parties (let. a) ; le décès d'une partie (let. b) ; la faillite d'une partie (let. c) ; sa mise sous curatelle de portée générale (let. d) ; la cessation des fonctions en vertu desquelles l'une des parties agissait (let. e) ou le décès, la démission, la suspension ou la destitution de l'avocat ou du mandataire qualifié constitué (let. f).

4.2 Il n'est qu'exceptionnellement fait abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de la portée de principe, il existe un intérêt

public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 142 I 143 consid. 1.3.1 et les références citées).

4.3 En l'espèce, le sort de la présente procédure ne dépend pas de la solution d'une question de nature civile, pénale ou administrative relevant de la compétence d'une autre autorité et faisant l'objet d'une procédure pendante devant ladite autorité, ce que la recourante ne prétend d'ailleurs pas.

L'intégration future de la compagnie de sapeurs-pompiers volontaires au groupement SIS, dont la recourante se prévaut pour justifier sa demande de suspension, est un fait incertain. De plus, au vu des enjeux liés à la décision querellée, notamment quant à la question de l'application des dispositions sur le salaire minimum, il existe un intérêt prépondérant à ce que la cause soit tranchée rapidement. Or, la suspension de la procédure dans l'attente de cette intégration, dont la date reste incertaine, irait à l'encontre de cet intérêt. Enfin, même si l'intégration devait être réalisée, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse, étant précisé que l'on ignore si le groupement SIS s'engagerait à respecter les dispositions sur le salaire minimum pour les sapeurs-pompiers volontaires et qu'il s'agirait tout au plus d'une simple substitution de parties sans entraîner la disparition de l'intérêt actuel.

Pour ces raisons, la suspension de la procédure ne sera pas ordonnée.

- 5.** Le litige vise à déterminer si c'est à juste titre que l'autorité intimée considère que l'indemnité des sapeurs-pompiers volontaires de la commune doit respecter le salaire minimum pour l'activité qui dépasse 217 heures et 30 minutes par année.

Il convient également de qualifier préjudiciellement la relation entre la commune et ses sapeurs-pompiers volontaires.

5.1 La LPSSP vise à régler le domaine de la prévention incendie ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la défense contre les sinistres (art. 1 al. 1 LPSSP).

L'art. 2 LPSSP définit la notion de corps de sapeurs-pompiers volontaires comme étant un corps de sapeurs-pompiers volontaires non permanents constitué par une commune ou un groupement intercommunal dédié autre que le groupement SIS (let. b). On entend par sapeurs-pompiers volontaires les sapeurs-pompiers volontaires non permanents incorporés dans le corps de sapeurs-pompiers d'une commune ou d'un groupement intercommunal dédié autre que le groupement SIS, respectivement au sein de ce dernier (let. d).

Selon l'art. 7 LPSSP, la lutte contre les sinistres incombe aux communes (al. 1). Les communes peuvent également organiser un corps de sapeurs-pompiers volontaires, seules ou dans le cadre d'un groupement intercommunal constitué avec d'autres communes (al. 3).

Conformément à l'art. 15 al. 3 1^{ère} phr. LPSSP, le groupement SIS incorpore des sapeurs-pompiers volontaires non professionnels.

L'art. 19 al. 1 LPSSP précise que si une commune dispose d'un corps de sapeurs-pompiers volontaires, elle organise ce corps, lui fournit et entretient les équipements personnels, les moyens d'alarme et de transmission, les véhicules, le matériel nécessaire ainsi que les locaux, à ses frais (let. a), organise des cours et des exercices pour ses membres (let. b), désigne le personnel du corps qui est appelé à participer aux cours de formation dispensés par le groupement SIS (let. c), conclut pour les sapeurs-pompiers volontaires une assurance contre la maladie et les accidents résultant de leurs activités qui garantit des prestations au moins égales à celles de la Fédération suisse des sapeurs-pompiers (let. d), conclut une assurance en responsabilité civile pour couvrir les dégâts éventuels causés par le corps de sapeurs-pompiers volontaires lors d'interventions (let. e).

Conformément à l'art. 24 LPSSP, intitulé « Volontariat », le service volontaire dans les corps de sapeurs-pompiers volontaires communaux et au sein du groupement SIS est, en fonction de leurs besoins, ouvert à toutes les personnes aptes âgées de 18 à 55 ans révolus ; la limite d'âge peut être reportée à 60 ans (al. 1).

À teneur de l'art. 25 LPSSP, chaque volontaire qui participe à des cours, à des exercices et à des gardes de préservation reçoit une indemnité (al. 1). Les communes disposant de leurs propres sapeurs-pompiers volontaires et le groupement SIS peuvent prévoir d'autres indemnités (al. 2).

5.2 Depuis le 31 octobre 2020, à la suite de l'adoption le 27 septembre 2020 de l'initiative populaire législative cantonale n° 173 « 23 frs, c'est un minimum! », la LIRT institue un salaire minimum afin de combattre la pauvreté, de favoriser l'intégration sociale et de contribuer ainsi au respect de la dignité humaine ; elle définit les rôles et les compétences pour la mise en œuvre de ce salaire minimal (art. 1 al. 4 LIRT).

5.3 Le salaire minimum est réglé au chapitre IVB de la LIRT.

Les relations de travail des travailleurs accomplissant habituellement leur travail dans le canton y sont soumises (art. 39I LIRT). Les dispositions de ce chapitre ne sont en revanche pas applicables aux contrats d'apprentissage au sens des art. 344ss CO (let. a), aux contrats de stage s'inscrivant dans une formation scolaire ou professionnelle prévue par la législation cantonale ou fédérale (let. b) et aux contrats conclus avec des jeunes gens de moins de 18 ans (let. c ; art. 39J LIRT).

5.4 Selon le site Internet de l'OCIRT mis à jour le 24 juin 2025 (<https://www.ge.ch/appliquer-salaire-minimum-genevois/qui-n-est-pas-soumis-au-salaire-minimum>, consulté le 3 septembre 2025), le salaire minimum cantonal ne s'applique notamment pas aux salariés âgés de moins de 18 ans révolus, aux apprentis, aux bénévoles, aux mesures/stages d'insertion sociale ou professionnelle prévus par la législation cantonale ou fédérale et aux stages s'inscrivant dans une formation scolaire ou professionnelle prévue par la législation cantonale ou fédérale.

5.5 Conformément à l'art. 39K LIRT, le salaire minimum est de CHF 23.- par heure (al. 1). Chaque année, le salaire minimum est indexé sur la base de l'indice des prix à la consommation (ci-après : IPC) du mois d'août, par rapport à l'indice en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Le salaire minimum prévu à l'al. 1 n'est indexé qu'en cas d'augmentation de l'IPC (al. 3). Par salaire, il faut entendre le salaire déterminant au sens de la législation en matière d'assurance-vieillesse et survivants, à l'exclusion d'éventuelles indemnités payées pour jours de vacances et pour jours fériés (al. 4).

Depuis le 1^{er} novembre 2020, un salaire horaire minimum est applicable dans le canton de Genève. Il s'élevait à CHF 23.- dès le 1^{er} novembre 2020, à CHF 23.14 dès le 1^{er} janvier 2021, à CHF 23.27 dès le 1^{er} janvier 2022, à CHF 24.- dès le 1^{er} janvier 2023 et à CHF 24.32 dès le 1^{er} janvier 2024 conformément aux arrêtés y relatifs du Conseil d'État (J 1 05.03 : ArSML en 2020 et 2021 et ArSMC dès 2022).

5.6 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur, telle qu'elle ressort des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, en particulier de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 140 II 202 consid. 5.1).

5.7 Selon l'art. 1 du règlement du personnel communal de la commune de A_____ du 21 avril 2016 (LC 12 151), ce règlement régit les rapports de travail entre la commune, en qualité d'employeur, et ses collaborateurs, membres féminins et masculins du personnel communal, en qualité d'employés.

L'art. 3 de ce règlement prévoit que les rapports de travail soumis au présent règlement sont de droit public (al. 1). Les dispositions du présent règlement, ses dispositions d'exécution et les termes du contrat individuel de travail sont applicables (al. 2). Les dispositions du CO régissant les rapports de travail, leur formation et leur fin sont applicables à titre de droit public supplétif (al. 3).

5.8 À teneur de l'art. 319 al. 1 CO, par le contrat individuel de travail, le travailleur s'engage, pour une durée déterminée ou indéterminée, à travailler au service de l'employeur et celui-ci à payer un salaire fixé d'après le temps ou le travail fourni. Les éléments caractéristiques de ce contrat sont donc une prestation de travail, un rapport de subordination, un élément de durée et une rémunération (notamment arrêts du Tribunal fédéral 4A_53/2021 du 21 septembre 2021 consid. 5.1.3 ; 4A_64/2020 du 6 août 2020 consid. 6.1 ; 4A_10/2017 du 19 juillet 2017 consid. 3.1 ; 4A_200/2015 du 3 septembre 2015 consid. 4.2.1).

Aucun de ces critères pris isolément n'est déterminant. Le lien de subordination, qui permet de différencier en particulier le contrat de travail du contrat de mandat, constitue un critère distinctif essentiel. Le travailleur est placé dans la dépendance

de l'employeur sous l'angle personnel, fonctionnel, temporel et dans une certaine mesure économique (ATF 121 I 259 consid. 3c).

Le rapport de subordination revêt une importance primordiale dans la qualification du contrat de travail. Il s'agit de l'élément caractéristique essentiel du contrat de travail. Il présuppose que le travailleur soit soumis à l'autorité de l'employeur pour l'exécution du contrat et cela au triple point de vue personnel, fonctionnel (organisation et contrôle), temporel (horaire de travail) et, dans une certaine mesure, économique (ATF 125 III 78 consid. 4 in SJ 1999 I p. 385 ; 121 I 259 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 4A_553/2008 du 9 février 2009 consid. 4.1). La notion de rapport hiérarchique ou fonctionnel implique que le travailleur est incorporé dans l'entreprise de l'employeur et se voit attribuer une position déterminée au sein de son organisation. Du point de vue temporel, le travailleur doit en principe respecter l'horaire de travail fixé par l'employeur.

Le travailleur est assujéti à la surveillance, aux ordres et instructions de l'employeur ; il est intégré dans l'organisation de travail d'autrui et y reçoit une place déterminée (arrêts du Tribunal fédéral 4A_53/2021 précité consid. 5.1.3.1 ; 4A_64/2020 précité consid. 6.3.1 ; 4A_10/2017 du 14 décembre 2010 consid. 3.1).

En principe, des instructions qui ne se limitent pas à de simples directives générales sur la manière d'exécuter la tâche, mais qui influent sur l'objet et l'organisation du travail et instaurent un droit de contrôle de l'ayant droit, révèlent l'existence d'un contrat de travail plutôt que d'un mandat (arrêts du Tribunal fédéral 4A_53/2021 précité consid. 5.1.3.1 ; 4A_64/2020 précité consid. 6.3.1 et les arrêts cités).

Les critères formels, tels l'intitulé du contrat, les déclarations des parties ou les déductions aux assurances sociales, ne sont pas déterminants pour qualifier un contrat. Il faut bien plutôt tenir compte de critères matériels relatifs à la manière dont la prestation de travail est effectivement exécutée, tels le degré de liberté dans l'organisation du travail et du temps, l'existence ou non d'une obligation de rendre compte de l'activité et/ou de suivre les instructions, ou encore l'identification de la partie qui supporte le risque économique (arrêts du Tribunal fédéral 4A_53/2021 précité consid. 5.1.3.2 ; 2C_714/2010 précité consid. 3.4.2).

5.9 Selon la doctrine, le bénévolat n'est pas un contrat de travail. En effet, une personne peut rendre des services gratuits, sans qu'il y ait contrat et ce, même si le service a été sollicité. Même en présence de prestations de travail, de tels cas de pure complaisance ne créent aucune relation contractuelle. L'acte de complaisance est accompli à titre gratuit, désintéressé et ne repose pas sur une obligation juridique. Ce bénévolat est accompli dans l'intérêt du bénéficiaire, lequel peut être une personne morale (telle qu'une association ou une fondation), qui elle-même offre des prestations à des tiers (par exemple dans un but caritatif, culturel ou sportif). Le bénévolat se distingue du stage en ce sens que ce dernier est accompli dans l'intérêt prépondérant du stagiaire. Il intervient dans un cadre dans lequel il n'y a ni rémunération, ni rapport d'échange de prestations. Une prestation bénévole peut intervenir dans un rapport de subordination, de sorte que cet élément ne permet pas

d'opérer une distinction avec le contrat de travail. Ainsi, dans le cadre de certaines activités caritatives, les bénévoles doivent respecter le cadre imposé, parfois spécifié dans une charte. Par exemple, il arrive que certains bénévoles œuvrent dans un environnement hospitalier (en tenant une bibliothèque, en lisant des livres à des patients ou en proposant un accompagnement social), dans un contexte où les directives prescrivent des règles d'hygiène et de retenue par rapport aux questions relatives à la santé des patients. De telles directives peuvent aussi être dictées pour toute organisation orientée. Elles ne sont pas de nature à empêcher le bénévolat, mais au contraire à le circonscrire dans un cadre qui respecte les principes de l'organisation, qu'ils soient éthiques, spirituels, politiques ou autres (Rémy WYLER/Boris HEINZER/Aurélien WITZIG, Droit du travail, 5^e éd., 2024, p. 37 ss).

5.10 Dans d'autres domaines du droit comme par exemple le droit des étrangers, le volontariat (au sens d'un travail bénévole) est considéré comme une activité salariée. Ce dernier est, par conséquent, soumis à l'obligation d'autorisation et d'annonce. Selon l'office fédéral des statistiques, le volontariat consiste en des activités bénévoles et honorifiques exercées au sein d'associations ou d'organisations (travail bénévole organisé) ainsi qu'en des prestations fournies personnellement en faveur des connaissances ou de proches vivant dans d'autres ménages (travail bénévole informel). Ces activités non rétribuées pourraient théoriquement être accomplies contre rémunération par une tierce personne. L'organisation faîtière des services de bénévolat (benevol Suisse) définit le bénévolat comme un engagement volontaire et honorifique. Celui-ci englobe toutes les formes de missions effectuées gratuitement et temporairement, de son propre chef, en dehors du noyau familial. Le travail bénévole complète et enrichit le travail rémunéré, mais ne lui fait pas concurrence (SEM, Directives et commentaires, Domaine des étrangers, chapitre 4, 2013, état au 1^{er} avril 2025, ch. 4.1.1).

5.11 En droit des assurances, l'existence d'un contrat de travail ne constitue pas une condition pour la reconnaissance de la qualité de travailleur au sens de l'art. 1a al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents du 20 mars 1981 (LAA - RS 832.20). En l'absence d'un contrat de travail ou de rapports de service de droit public, la qualité de travailleur doit être déterminée à la lumière de l'ensemble des circonstances économiques du cas d'espèce. Dans cette appréciation, il convient de ne pas perdre de vue que la LAA, dans la perspective d'une couverture d'assurance la plus globale possible, inclut également des personnes qui, en l'absence de rémunération, ne peuvent pas être qualifiées de travailleurs tels que les volontaires ou les stagiaires. La notion de travailleur au sens de l'art. 1a LAA est par conséquent plus large que celle que l'on rencontre en droit du travail (ATF 141 V 313 consid. 2.1 et les références). En application de ces principes, le Tribunal fédéral a jugé, par exemple, qu'une étudiante en médecine qui effectue un stage (« *Einzeltutoriat* ») dans un cabinet médical est obligatoirement assurée contre les accidents (ATF 141 V 313). Il en est allé de même d'une bénéficiaire de l'aide sociale qui était placée à l'essai et sans être rémunérée dans une entreprise de

nettoyage (arrêt du Tribunal fédéral 8C_302/2017 du 18 août 2017 consid. 4.5). Est également assurée une personne occupée sur la base d'un volontariat dans une université pour un projet de recherche en Afrique, sans être au bénéfice d'un contrat de travail et sans qu'un salaire n'ait été convenu (arrêt du Tribunal fédéral 8C_183/2014 du 22 septembre 2014). Plus généralement, le Tribunal fédéral a également jugé que les personnes qui travaillent à l'essai sans recevoir de salaire chez un employeur sont assurées par ce dernier, dès lors que celui-ci a un intérêt économique à la prestation accomplie (SVR 2012 UV n° 9 p. 32 [8C_503/2011] consid. 3.5). Il a enfin été jugé qu'une adolescente de 15 ans, qui travaillait pendant ses loisirs dans un centre équestre et qui, pour seule contrepartie, avait le droit de monter à cheval, était obligatoirement assurée contre les accidents (ATF 115 V 55 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C 324/2018 du 4 décembre 2018).

5.12 En l'espèce, dans sa décision, l'intimé retient que le terme « volontaire » au sens de la LPSSP ne signifie pas « bénévole » et que la distinction opérée dans cette loi pour distinguer les sapeurs-pompiers volontaires des sapeurs-pompiers qui relèvent du groupement SIS réside uniquement dans le fait que le second est un service de défense permanent et non en ce que les premiers ne percevraient pas à proprement parler un salaire.

Comme le relève à juste titre la recourante, le groupement SIS peut regrouper aussi bien des sapeurs-pompiers professionnels que des sapeurs-pompiers volontaires non professionnels, comme l'indique l'art. 15 al. 3 1^{ère} phr. LPSSP. L'art. 2 let. d LPSSP prévoit d'ailleurs cette éventualité. De plus, il apparaît à la lecture de la LPSSP que la distinction entre ces deux catégories de sapeurs-pompiers réside dans le caractère non permanent du service de défense (art. 2 let. b et d LPSSP). Toutefois, cela ne signifie pas que le terme « volontariat » ou « volontaire » au sens de la LPSSP reflète une volonté normative du législateur d'exclure l'application du droit du travail ou encore de la LIRT aux sapeurs-pompiers volontaires comme il sera examiné ci-dessous.

Quand bien même l'engagement des sapeurs-pompiers en question est de nature civique et volontaire, il va au-delà du simple bénévolat. En effet, il ne s'agit pas simplement d'une activité caritative circonscrite dans un cadre qui respecte les principes de l'organisation en question. Il est plutôt question d'un engagement plus structuré et formel, établi dans un cadre institutionnel spécifique, soit la prévention incendie ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la défense contre les sinistres (art. 1 LPSSP) où les conditions d'admission, les droits et obligations sont définis par la loi.

En effet, comme le relève à juste l'intimé, les communes qui disposent d'un corps de sapeurs-pompiers volontaires ont plusieurs responsabilités vis-à-vis de ce groupe, notamment de l'organiser, lui fournir et entretenir les équipements personnels, les moyens d'alarme et de transmission, les véhicules, le matériel nécessaire ainsi que les locaux, à ses frais, organiser des cours et des exercices, conclure pour les sapeurs-pompiers volontaires une assurance contre la maladie et

les accidents résultant de leurs activités, conclure une assurance en responsabilité civile pour couvrir les dégâts éventuels causés par le corps de sapeurs-pompiers volontaires lors d'interventions (art. 19 al. 1 let. a à e LPSSP). Ils reçoivent également une indemnité pour toute participation à des cours, à des exercices et à des gardes de préservation (art. 25 LPSSP) et peuvent être sanctionnés pour toute infraction à la loi, aux règlements et aux règles de discipline d'un sapeur-pompier volontaire par l'autorité de nomination (art. 28 LPSSP, qui prévoit un catalogue de sanction allant de l'avertissement jusqu'à une exclusion). Enfin, les sapeurs-pompiers volontaires communaux sont nommés par l'exécutif communal ou l'organe statutairement compétent du groupement intercommunal (art. 20 al. 2 LPSSP) et il existe une hiérarchie, en ce sens que les sapeurs-pompiers volontaires sont soumis au chef de corps, lequel est placé sous l'autorité de l'exécutif communal (art. 23 LPSSP). C'est également au chef de corps que les sapeurs-pompiers doivent transmettre leur démission (art. 28 du règlement d'application de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers du 25 juillet 1990 - RPSSP - F 4 05.01).

Le cadre légal rappelé ci-dessus englobe donc les quatre éléments caractéristiques d'une relation de travail, à savoir une prestation de travail qui s'inscrit dans le cadre de la prévention incendie ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la défense contre les sinistres (art. 1 LPSSP), un rapport de subordination, en l'occurrence au chef de corps (art. 23 LPSSP), un élément de durée consistant en la promesse des sapeurs-pompiers volontaires de mettre leurs services à disposition de la commune jusqu'à la limite d'âge (art. 24 LPSSP) ou leur démission (art. 28 RPSSP) et une rémunération, soit une indemnité (art. 25 LPSSP).

D'ailleurs, il ressort de la documentation jointe par la recourante à son courrier du 11 octobre 2024 qu'une rubrique de la réglementation de la « Compagnie des sapeurs-pompiers de A_____ » est intitulée « CONTRAT D'ENGAGEMENT » et qu'une liste d'obligations à respecter est détaillée dont celle d'être toujours disponible pour les interventions, ce qui constitue des indices supplémentaires pour retenir l'existence d'une relation de travail entre les deux parties.

Compte tenu de ces éléments, la relation entre les sapeurs-pompiers volontaires et la commune doit être qualifiée de relation de travail, au sens de l'art. 319 al. 1 CO, applicable à titre de droit public supplétif.

6. La recourante soutient que l'intimé violerait le principe de la légalité en appliquant la LIRT. L'intimé déduirait, à partir de considérations fiscales et sociales, l'existence d'un « salaire » au sens des art. 319 ss CO ainsi qu'une obligation de respecter le salaire minimum cantonal alors que la LPSSP ne prévoit que le versement d'une indemnité. De plus, en écartant la LPSSP, le principe *lex specialis derogat generali* ne serait pas respecté.

6.1 Selon l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit est la base et la limite de l'activité de l'État.

Le principe de la légalité se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale. Le premier signifie que l'autorité doit respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes. Le second implique que l'autorité ne peut agir que si la loi le lui permet ; son action doit avoir un fondement dans une loi (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., 2012, p. 621s, 624 et 650 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n. 448, 467 ss et 476 ss).

Le principe de la légalité exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1). Hormis en droit pénal et fiscal où il a une signification particulière, le principe de la légalité n'est pas un droit constitutionnel du citoyen. Il s'agit d'un principe constitutionnel qui ne peut pas être invoqué en tant que tel, mais seulement en relation avec la violation, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire ou la violation d'un droit fondamental spécial (ATF 146 II 56 consid. 6.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 7.1).

6.2 Trois règles classiques principales s'appliquent en cas de conflit de normes : *lex superior derogat inferiori* (la norme supérieure prime la norme inférieure), *lex specialis derogat generali* (la norme spéciale prime la norme générale), et *lex posterior derogat anteriori* (la norme postérieure prime la norme antérieure).

La primauté du droit supérieur découle du principe de la hiérarchie des normes (arrêt du Tribunal fédéral 2C_736/2010 du 23 février 2012 consid. 6.3). Ainsi, en présence de règles de droit contradictoires de rangs différents, le juge est tenu de se conformer à la règle supérieure et, partant, de faire abstraction de la règle inférieure (*ibid.*), ce qui signifie notamment que les dispositions d'une loi formelle ont toujours préséance par rapport aux dispositions réglementaires qui leur sont contraires (ATF 137 V 410 consid. 4.2.1 ; 129 V 335 consid. 3.3 ; 128 II 112 consid. 8a). Il en découle également que cette règle de conflits de norme, même si elle n'est pas absolue en Suisse (notamment en ce qui concerne la relation entre la Constitution fédérale et les lois fédérales), prévaut sur les deux autres (Bernd RÜTHERS/Christian FISCHER/Axel BIRK, Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre, 7^e éd., 2013, n. 773).

Il n'existe en revanche entre les principes *lex specialis derogat generali* et *lex posterior derogat anteriori* pas de hiérarchie stricte (ATF 134 II 329 consid. 5.2). Il est néanmoins incontesté que le rapport de spécialité entre deux normes n'est pas toujours facile à déterminer, et qu'il doit le cas échéant être dégagé selon les règles classiques de l'interprétation juridique (Peter FORSTMOSER/Hans-Ueli VOGT, Einführung in das Recht, 5^e éd., 2012, n. 279 ; Bernd RÜTHERS/Christian FISCHER/Axel BIRK, *op. cit.*, n. 771). Par ailleurs, si la question du caractère postérieur d'une norme par rapport à une autre est généralement plus facile à établir, il n'en est pas moins nécessaire de se demander le cas échéant si le nouveau droit visait bien à matériellement « abroger »

l'ancien (Peter FORSTMOSER/Hans-Ueli VOGT, *op. cit.*, n. 282 ; Hansjörg SEILER, Einführung in das Recht, 3^e éd., 2009, n. 17.4.6.2).

6.3 L'art. 39K al. 4 LIRT prévoit que par salaire, il faut entendre le salaire déterminant au sens de la législation en matière d'assurance-vieillesse et survivants, à l'exclusion d'éventuelles indemnités payées pour jours de vacances et pour jours fériés.

6.4 En l'espèce, force est de constater que l'art. 39K al. 4 LIRT fait directement référence à la législation en matière d'assurance-vieillesse et survivants, qui elle-même renvoie à la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990 (LIFD - RS 642.11) pour qualifier la notion de salaire (art. 6 al. 2 let. a du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947 - RAVS - RS 831.101).

L'art. 6 al. 2 let. a RAVS prévoit que n'est pas comprise dans le revenu provenant d'une activité lucrative notamment la solde allouée pour le service du feu selon l'art. 24 let. f^{bis} LIFD. Quant à l'article précité, il prévoit que sont exonérés de l'impôt notamment la solde des sapeurs-pompiers de milice, jusqu'à concurrence d'un montant annuel de CHF 5'300.-, pour les activités liées à l'accomplissement de leurs tâches essentielles (exercices, services de piquet, cours, inspections et interventions, notamment pour le sauvetage, la lutte contre le feu, la lutte contre les sinistres en général et la lutte contre les sinistres causés par les éléments naturels). Il apparaît ainsi que cette solde correspond à l'indemnité de l'art. 25 LPSSP.

Dès lors et contrairement à ce que considère la recourante, l'autorité intimée n'a pas mal appliqué le droit en tirant des qualifications fiscale ou sociale l'existence d'un salaire au sens de l'art. 319ss CO. Au contraire, son interprétation de la notion de salaire s'appuie sur une base légale, tout comme son interprétation du champ d'application du salaire minimum (art. 39I LIRT).

En outre, comme vu *supra*, la LPSSP a pour objectif de régler le domaine de la prévention incendie ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la défense contre les sinistres (art. 1 LPSSP) et le salaire minimum a été institué pour combattre la pauvreté, favoriser l'intégration sociale et contribuer ainsi au respect de la dignité humaine (art. 1 al. 4 LIRT). La LPSSP et la LIRT ne poursuivent donc pas les mêmes buts et ne traitent pas de la même matière. La LPSSP ne constitue donc pas une loi spéciale par rapport à la LIRT.

Les griefs sont mal fondés.

- 7.** La recourante considère que l'autorité intimée se serait immiscée dans des décisions communales réglementaires, ce qui constituerait une atteinte à son autonomie communale.

7.1 Aux termes de l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale, lui accordant une liberté de décision importante. Le domaine

d'autonomie protégé peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté dans l'application du droit fédéral ou cantonal. Pour être protégée, l'autonomie ne doit pas nécessairement concerner l'ensemble d'une tâche communale, mais uniquement le domaine litigieux (ATF 138 I 143 consid. 3.1 ; 133 I 128 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_461/2013 du 14 novembre 2013 consid. 3). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 135 I 43 consid. 1.2 ; 133 I 128 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_253/2013 du 1^{er} novembre 2013 consid. 2.1).

7.2 Selon l'art. 132 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), l'autonomie des communes genevoises est garantie dans les limites de la constitution et de la loi.

7.3 L'art. 16 LPSSP précise que les communes qui organisent et financent leur propre corps de sapeurs-pompiers volontaires, individuellement ou dans le cadre d'un groupement intercommunal autre que le groupement SIS, ne participent pas aux dépenses du groupement SIS afférentes aux sapeurs-pompiers volontaires non professionnels incorporés au sein de ce dernier. Ces dépenses sont réparties entre les autres communes selon les critères énoncés aux al. 2 et 3 (al. 4). Les communes sont tenues d'inscrire à leur propre budget les contributions ainsi définies ; il s'agit de charges liées (al. 5).

L'art. 25 LPSSP a d'ores et déjà été reproduit plus haut (*supra* consid. 5.1).

Chaque commune peut établir un règlement de détail du corps qui est approuvé par le département (art. 33 RPSSP).

7.4 En l'espèce, certes, la commune dispose de la liberté d'établir un règlement de détail du corps et de prévoir d'autres indemnités au sens de l'art. 25 al. 2 LPSSP. Néanmoins, dans la mesure où il a été retenu plus haut que la relation entre celle-ci et ses sapeurs-pompiers volontaires ressortit à une relation de travail et que la loi ne régleme pas le montant des indemnités, la recourante doit respecter le salaire minimum prévu par la LIRT dans le cadre de la mise en place de celle-ci. De plus, comme le souligne l'intimé, la commune conserve une liberté importante en la matière puisque ce n'est qu'au-delà des 217 heures et 30 minutes annuelles que le salaire minimum s'applique.

Dès lors, et pour les motifs exposés ci-avant, la décision attaquée ne consacre aucune violation de l'autonomie communale.

- 8.** La recourante reproche enfin à l'intimé d'avoir violé les principes de l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire en lien avec la fixation du seuil de 217 heures et 30 minutes.

8.1 Une décision viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait ou lorsqu'elle omet de faire des

distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 V 316 consid. 6.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_774/2014 du 21 juillet 2017 consid. 9.1 ; ATA/910/2023 du 25 août 2023 consid. 3.4).

Le principe de l'égalité (art. 8 Cst.) et celui de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) sont étroitement liés. Une norme ou une décision est arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs objectifs sérieux ou si elle est dépourvue de sens et de but (ATF 136 I 241 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_753/2011 du 11 octobre 2012 consid. 3.2.2). L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 132 I 157 consid. 4.1 ; ATF 129 I 1 consid. 3).

8.2 L'art. 24 let. f^{bis} LIFD prévoyait au moment de l'entrée en vigueur du salaire minimum (le 31 octobre 2020), que la solde des sapeurs-pompiers « de milice », jusqu'à concurrence d'un montant annuel de CHF 5'000.-, pour les activités liées à l'accomplissement de leurs tâches essentielles (exercices, services de piquet, cours, inspections et interventions, notamment pour le sauvetage, la lutte contre le feu, la lutte contre les sinistres en général et la lutte contre les sinistres causés par les éléments naturels) était exonérée de l'impôt.

8.3 En l'espèce, contrairement à ce que considère la recourante, le seuil de 217 heures et 30 minutes n'est pas sans fondement. En effet, comme vu ci-dessus, au-delà d'un montant annuel de CHF 5'000.-, la solde n'est pas exonérée d'impôt. Elle doit ainsi être considérée comme une indemnité comprise dans le revenu provenant de l'activité lucrative. Le mode de conversion de ces francs en heures résulte de la multiplication du salaire horaire minimum pour atteindre cette somme. Le calcul est donc le suivant : CHF 5'000.- : CHF 23.- = 217 heures, 23 minutes et 27 secondes que l'intimé a arrondi à 217 heures et 30 minutes.

Cela n'est pas critiquable au motif qu'au-delà de ces CHF 5'000.-, l'activité de sapeur-pompier volontaire devient une source de revenu significative. Ces 217 heures et 30 minutes correspondent d'ailleurs à environ 4 heures par semaine, ce qui n'est pas négligeable pour une personne qui travaillerait à plein temps à côté. Il s'agit donc d'une activité lucrative ordinaire et une activité économique qui ne peut pas échapper à la mesure de politique sociale du salaire minimum, laquelle vise à combattre la pauvreté et à garantir le respect de la dignité humaine.

En outre, le montant de CHF 5'000.- annuel ne pouvait pas être choisi comme seuil à partir duquel les normes sur le salaire minimum devraient s'appliquer. En effet, pour des motifs d'égalité de traitement entre les sapeurs-pompiers volontaires des différentes communes, lesquelles peuvent prévoir des montants différents d'indemnités – en application de leur autonomie communale (art. 25 LPSSP ; art. 50 al. 1 Cst.) – seule la fixation d'un certain nombre d'heures à partir duquel les normes sur le salaire minimum sont applicables était envisageable. La recourante fait donc

erreur en invoquant le principe de l'égalité de traitement entre les sapeurs-pompiers volontaires et les salariés. Ce n'est pas en ce sens que le principe de l'égalité de traitement a été mis en œuvre par l'intimé pour fixer le seuil des 217 heures et 30 minutes, mais pour que les sapeurs-pompiers volontaires de toutes les communes et malgré leurs situations individuelles soient traités de la même façon.

Les griefs sont mal fondés.

Au vu de ces éléments, la décision de l'intimé de soumettre la commune à la LIRT, plus particulièrement aux dispositions relatives au salaire minimum (art. 39I et ss LIRT), pour toute activité de ses sapeurs-pompiers volontaires qui dépasse les 217 heures et 30 minutes par année est conforme au droit.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

9. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 avril 2025 par la Commune de A_____ contre la décision de l'office cantonal de l'inspection et des relations de travail du 26 mars 2025 ;

au fond :

le rejette ;

met un émoulement de CHF 1'500.- à la charge de la Commune de A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Stéphane GRODECKI, avocat de la recourante, ainsi qu'à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail.

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN,
Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

M. RODRIGUEZ ELLWANGER

le président siégeant :

J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :