

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2134/2023-FPUBL

ATA/172/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 février 2024

dans la cause

A_____

représentée par Me Laurence MIZRAHI, avocate

recourante

contre

VILLE DE GENÈVE

intimée

EN FAIT

- A.** **a.** A_____, née le _____ 1965, a signé le 4 juillet 2013 avec la Ville de Genève (ci-après : la ville) un contrat de travail pour les auxiliaires au mois en qualité de responsable ressources humaines (ci-après : RH) départementale à la direction du département des finances et du logement, du 15 juillet 2013 au 28 février 2014, prolongé au 31 août suivant. Par décision du Conseil administratif (ci-après : CA) du 17 juin 2014, elle a été nommée à ce poste, pour un emploi à 90 % rémunéré annuellement à hauteur de CHF 126'336.-. Son dernier salaire mensuel brut, perçu en mars 2023, s'élevait à CHF 11'853.60.
- b.** Les deux premiers entretiens d'évaluation de A_____, des 19 novembre 2014 et 25 février 2015, étaient globalement positifs et les objectifs considérés comme atteints.
- c.** A_____ a ensuite fait l'objet de trois entretiens périodiques, des 14 juin 2017, 12 septembre 2018 et 14 octobre 2020. Les appréciations étaient dans l'ensemble positives et les objectifs considérés comme atteints, respectivement partiellement atteints. Des observations étaient toutefois formulées, s'agissant d'améliorations souhaitées, de difficultés relationnelles avec les chefs de service et de communication, et des conséquences de ses absences.
- d.** Les absences pour cause de maladie de A_____ ont totalisé treize jours en 2015, 24 en 2016, 274 en 2018, 47 en 2019 et 90 en 2020. Elle n'a plus repris son activité depuis le 22 mars 2021 et, en raison de son incapacité de travail prolongée, le versement de l'indemnité *ad hoc* a pris fin en mars 2023.
- e.** Les problèmes de santé de A_____ l'ont conduite à se rendre à quatre reprises à la consultation du médecin-conseil de la ville, dès le 21 mars 2021. Les deux premiers rapports médicaux mentionnaient une incapacité de travail justifiée, sans émettre de pronostic quant à une éventuelle reprise de l'activité, mais son inscription à l'assurance-invalidité (ci-après : AI) était préconisée. Le troisième rapport indiquait qu'un arrêt maladie de longue durée était à prévoir et le quatrième, du 21 juin 2022, signalait une incapacité de travail définitive et une impossibilité de reprise de l'activité en raison de l'absence d'amélioration des différentes pathologies de l'intéressée.
- f.** Faisant suite à une recommandation de la médecin-conseil du 22 novembre 2021, la ville a adressé à l'office AI, trois mois plus tard, un formulaire de détection précoce concernant A_____. Le 30 septembre 2022, l'office a transmis à celle-ci un projet de décision lui octroyant une rente d'invalidité entière, indiquant que des mesures professionnelles n'étaient pas nécessaires. En raison de contestations de l'intéressée, des enquêtes ont été effectuées à son domicile et une

nouvelle décision a été rendue le 10 mai 2023, lui reconnaissant le droit à une rente entière de 100%, sur la base d'un degré d'invalidité de 92%.

g. En novembre 2022, la ville a transmis une demande de prestations d'invalidité à l'institution de prévoyance de A_____, CAP Prévoyance, qui n'avait pas, à l'ouverture de la présente procédure, rendu sa décision au sens de l'art. 39 du statut du personnel de la ville (ci-après : le statut ou SPVG - LC 21 151).

h. Parallèlement, la ville a décidé d'ouvrir une enquête administrative contre A_____ le 27 juillet 2022, se référant aux art. 97 et 99 du statut et envisageant un licenciement pour inaptitude à remplir les exigences de son poste, au sens de l'art. 34 al. 2 let. c du statut. La ville a décidé en outre, à titre de mesure provisionnelle, de suspendre A_____ de son activité, avec effet immédiat, afin d'assurer la bonne marche du service et de préserver sa santé.

i. A_____ s'est dite choquée par l'ouverture de cette procédure, mais ne l'a pas formellement contestée et s'est présentée devant l'enquêtrice le 9 novembre 2022. Elle a alors admis être inapte à exercer sa fonction, mais conserver l'espoir d'une amélioration de sa situation. Elle souffrait de douleurs polyarticulaires à la nuque et aux membres supérieurs, engendrant des limitations définitives et l'impossibilité d'effectuer des gestes répétitifs avec ces parties du corps. Elle ne pouvait ni taper à l'ordinateur, ni utiliser une souris, ni effectuer des activités de bureau. Sa pathologie auto-immune lui rendait difficile de rester en position statique, debout ou assise.

j. Le rapport de l'enquêtrice, déposé le 17 février 2023, a conclu à l'inaptitude de A_____ à remplir les exigences de son poste au sens de l'art. 34 al. 2 let. c du statut. Selon le rapport, si A_____ conservait l'espoir de trouver un traitement lui permettant d'améliorer sa qualité de vie et, peut-être, de recouvrer une capacité de travail, sa situation actuelle, et telle qu'elle existait depuis mars 2021, correspondait à une incapacité de travail que ni elle, ni ses médecins-traitants, ni le médecin-conseil, ni l'AI ne contestaient, et qui ne lui permettait plus d'assumer les exigences de son poste.

k. A_____, persistant à considérer que la ville n'aurait pas dû ouvrir une enquête administrative, a demandé à être entendue et a été reçue le 25 avril 2023 par la conseillère administrative B_____ et le secrétaire général de la ville.

B. a. Par courrier recommandé du 24 mai 2023, reçu le surlendemain, la ville a résilié l'engagement de A_____, pour motif objectivement fondé, avec effet au 30 septembre 2023. Elle n'était plus à même de remplir les exigences liées à son poste et, en raison de ses limitations fonctionnelles, aucune mesure de réadaptation n'avait pu être entreprise. L'AI avait reconnu son droit à une rente entière dès le 1^{er} octobre 2022 et A_____ bénéficiait d'une rente provisoire d'invalidité de CAP Prévoyance de 90 % dès le 1^{er} avril 2023. La ville n'avait pas

à attendre que son invalidité totale soit reconnue par l'institution de prévoyance et qu'elle commence à percevoir une pension d'invalidité pour mettre fin à ses rapports de service. Par ailleurs, A_____ était libérée de son obligation de travailler jusqu'au terme du congé et un éventuel solde de vacances et d'heures supplémentaires était inclus dans cette libération.

C. a. A_____ a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative), par acte expédié le 26 juin 2023, de conclusions en paiement dirigées contre la ville. Ni cet acte ni les conclusions prises ne mentionnent la décision de la ville du 24 mai 2023 ni n'en sollicitent l'annulation. La recourante a conclu préalablement à la comparution des parties et à la possibilité de compléter son argumentation, mais pas ses conclusions. Au fond, elle sollicite la condamnation de la ville à lui verser les montants suivants :

- CHF 71'121.60 à titre d'indemnité pour licenciement contraire au droit correspondant à six mois du dernier traitement ;
- CHF 2'963.40 au titre de 13^{ème} salaire au prorata, avec intérêts à 5 % l'an dès le 1^{er} avril 2023 ;
- CHF 6'093.95 à titre de paiement des heures optionnelles, avec intérêts à 5 % l'an dès le 1^{er} avril 2021 ;
- CHF 11'853.60 à titre d'allocation d'invalidité, avec intérêts à 5 % l'an dès le 11 mai 2023 ;
- CHF 9'415.05 à titre d'indemnités pour solde de congés et vacances, avec intérêts à 5 % l'an dès le 1^{er} janvier 2022.

Elle considérait que l'intimée avait procédé de manière contraire au droit en lui imposant une enquête administrative alors qu'il était encore possible qu'elle puisse bénéficier d'un traitement médical lui permettant de retrouver une capacité de travail, en ordonnant une suspension sans aucun motif objectif et en la licenciant alors que son invalidité avait été reconnue.

Le licenciement, contraire au droit, justifiait l'octroi d'une indemnité équivalant à tout le moins à six mois de son dernier traitement. Elle avait également droit à un 13^e salaire progressif *pro rata temporis*, et, conformément aux art. 12 et 14 du règlement sur l'aménagement du temps de travail du 13 juin 2012 (RATT - LC 21 152.20), 63 et 65 du statut, au paiement du solde positif de ses heures optionnelles, de ses vacances et d'une allocation d'invalidité correspondant à son dernier traitement mensuel.

b. La ville a conclu, le 29 août 2023, à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Le recours n'était pas dirigé contre la décision de licenciement et ne contenait aucune conclusion tendant à son annulation. Il y avait également un

sérieux doute quant à la qualité pour recourir de A_____, au regard de l'art. 60 al. 1 let. b loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), car elle ne sollicitait pas sa réintégration, qui était objectivement impossible, et ses conclusions financières étaient également irrecevables, car subordonnées à une condition qui ne saurait se réaliser. Elle ne bénéficiait ainsi pas d'un intérêt digne de protection. À supposer que la recevabilité soit admise, la chambre administrative devrait constater la validité du licenciement. Les délais avaient été respectés et le motif était objectivement fondé. L'administration avait dû fonctionner pendant plus de deux ans sans responsable RH départementale et, le poste de la recourante ne pouvant être repourvu qu'à la fin des rapports de service, il était indispensable qu'un nouveau responsable puisse être engagé. Par ailleurs, l'art. 39 al. 1 du statut n'était pas applicable, l'institution de prévoyance de la recourante n'ayant pas statué sur une pension définitive et ne lui servait qu'une pension provisoire.

c. La recourante a répliqué le 20 octobre 2023 et persisté dans ses conclusions. Elle ne comprenait toujours pas les raisons de sa suspension, objectivement injustifiée, ni l'ouverture d'une enquête administrative, et la ville aurait dû procéder selon l'art. 39 du statut. À teneur de l'art. 105 al. 3 du statut, elle pouvait demander le versement d'une indemnité en lieu et place de la réintégration et n'avait pas à solliciter une indemnité pour licenciement contraire au droit. Elle disposait également d'un intérêt actuel digne de protection au regard de ses conclusions financières, qui n'avaient pas à être subordonnées à une possible réintégration.

d. Dans sa duplique du 14 novembre 2023, la ville, persistant dans ses premières écritures, a insisté sur le fait que A_____ n'émettait que de pures spéculations en affirmant que rien n'indiquait qu'elle ne pourrait recouvrer sa capacité de travail et reprendre son poste, contre l'état du dossier qui, depuis plus de deux ans et demi, démontrait l'absence d'évolution favorable de sa situation. Son inaptitude ne pouvait être remise en question. Par ailleurs, CAP Prévoyance n'ayant toujours pas rendu de décision définitive, ce qui n'était pas contesté, les conditions d'application de l'art. 39 du statut n'étaient pas réalisées. Elle ne pouvait non plus continuer à prétendre s'être opposée à l'ouverture de l'enquête administrative puisqu'elle n'avait pas recouru contre cette décision. Enfin, l'acte de recours n'ayant pas désigné la décision attaquée, son irrecevabilité devait prévaloir.

e. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1.** Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est, de ce point de vue, recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA).

1.1 L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (art. 65 al. 1 LPA). Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions de la recourante. Ainsi, il a été jugé qu'une requête en annulation d'une décision doit par exemple être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a, de manière suffisante, manifesté son désaccord avec la décision ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (ATA/640/2022 du 17 juin 2022 consid. 2d). Par ailleurs, l'exigence de la motivation au sens de l'art. 65 al. 2 LPA a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre. Elle signifie que le recourant doit expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à la décision litigieuse. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins de la personne recourante (ATA/721/2020 du 4 août 2020 consid. 2b).

1.2 En l'espèce, nonobstant l'absence de la désignation de la décision attaquée et de conclusions formelles tendant à son annulation, ou en constatation de droit quant à la violation du droit qu'elle comprend, la première conclusion de la recourante, soit la condamnation de l'intimée à une indemnité « pour licenciement contraire au droit » montre clairement qu'elle considère que son licenciement est contraire au droit et qu'elle en déduit des prétentions pécuniaires, sans prétendre à être réintégrée. Elle a donc fourni des explications suffisantes au traitement du recours et l'intimée n'a nullement été empêchée de se prononcer sur sa pertinence.

Partant, l'absence de désignation de la décision attaquée et de conclusions formelles en annulation de la décision du 24 mai 2023 n'entraînera pas l'irrecevabilité du recours.

2. La ville soutient également que le recours serait irrecevable, la recourante ne pouvant se prévaloir d'un intérêt digne de protection.

2.1 Aux termes de l'art. 60 al. 1 let. b LPA, a qualité pour recourir toute personne qui est touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié.

L'intérêt digne de protection consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 ; 131 II 649 consid. 3.1).

2.2 En l'espèce, la recourante, en tant que ses conclusions financières pourraient être admises, notamment, doit se voir reconnaître un intérêt au recours. Il sera donc entré en matière sur celui-ci.

- 3.** En tant qu'employée de la ville, la recourante est soumise au SPVG ainsi qu'aux REGAP et RATT.

3.1 L'art. 34 du statut prévoit qu'après la période d'essai, un employé ou une employée peut être licenciée, par décision motivée du Conseil administratif (ci-après : CA), pour motif objectivement fondé pour la fin d'un mois, moyennant un délai de préavis de quatre mois de la sixième à la dixième année de service (al. 1 let. b). Le licenciement est contraire au droit s'il est abusif au sens de l'art. 336 loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) ou s'il ne repose pas sur un motif objectivement fondé. Est considéré comme objectivement fondé tout motif dûment constaté démontrant que les rapports de service ne peuvent pas se poursuivre en raison notamment de l'inaptitude à remplir les exigences du poste (al. 2 let. c).

L'art. 105 du statut prévoit que si la chambre de céans retient qu'un licenciement est contraire au droit, elle peut proposer au CA la réintégration de la personne intéressée. D'un commun accord, les parties peuvent convenir d'un transfert de la personne intéressée dans un poste similaire (al. 1). En cas de refus du CA, la chambre administrative alloue à la personne intéressée une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à trois mois et supérieur à vingt-quatre mois du dernier traitement brut (al. 2). L'al. 3 prévoit qu'en lieu et place de la réintégration, la personne intéressée peut demander le versement d'une indemnité. La chambre administrative alloue à la personne intéressée une indemnité dont le montant se calcule selon les modalités prévues aux let. a et b.

3.2 Dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté que la recourante souffre d'une maladie non professionnelle. Selon le médecin-conseil, elle ne peut reprendre sa fonction, n'étant plus en mesure d'accomplir les tâches qui lui reviennent. Il n'est pas non plus contesté que, depuis le 22 mars 2021, elle n'est plus revenue travailler et qu'elle a été mise au bénéfice d'une rente AI s'élevant à 100% d'une rente entière d'invalidité. Dès lors, comme le prévoit l'art. 57 du statut, la ville a mis fin au versement de son indemnité pour incapacité de travail, l'échéance de 24 mois pendant une période de 900 jours étant intervenue à fin mars 2023, ce qui n'est pas remis en cause. Il est ainsi établi que la recourante n'est plus apte à reprendre l'activité pour laquelle elle avait été engagée par la ville et aucun élément du dossier ne permettait à l'employeuse d'envisager que la situation de la recourante pouvait s'améliorer. L'espoir qu'oppose la recourante à ce constat, qui certes se conçoit, ne permet pas à la ville, à défaut d'être étayé, d'en tenir compte.

Le motif du licenciement est ainsi avéré et la décision de licenciement n'est pas contraire au droit. De ce fait, l'indemnité de six mois sollicitée n'est pas due.

4. La recourante conclut également à ce que la ville soit condamnée à lui verser des indemnités à titre de 13^e salaire au prorata, pour solde de congés et de vacances non pris et pour des heures optionnelles. Elle se fonde notamment sur un état de présence en septembre 2022, mais n'invoque pas avoir dûment soumis ses prétentions à la ville, ni que celle-ci aurait pris une décision à ce sujet ou que la décision du 24 mai 2023 concernerait ces objets.

4.1 Depuis le 1^{er} janvier 2009, la voie du recours à la chambre administrative est ouverte en cas de litige entre un agent public et une collectivité publique portant sur des prétentions pécuniaires, dans tous les cas où la détermination relative à celles-ci peut sans difficulté faire l'objet d'une décision ordinaire (MGC 2007-2008/VIII A 6501 p. 6549). Le fonctionnaire ne peut plus tenter une action pécuniaire pour des prétentions fondées sur les rapports de service et doit formuler ses prétentions auprès de l'autorité qui, selon lui, aurait violé ses droits (art. 4A LPA).

Pour que l'action soit recevable, il faut ainsi que les conclusions prises ne puissent faire l'objet d'une décision (ATA/152/2020 du 11 février 2020 consid. 1b et les références citées).

4.2. En l'espèce, à teneur du dossier, l'intimée n'a pas eu à statuer sur les prétentions de la recourante relatives à ses demandes d'indemnités, puisqu'elles ne lui ont pas été présentées. Ces conclusions pécuniaires sont dès lors irrecevables.

5. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

La valeur litigieuse au sens des art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) est supérieure à CHF 15'000.-.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, dans la mesure de sa recevabilité, le recours interjeté le 26 juin 2023 par A_____ contre la Ville de Genève pour licenciement contraire au droit ;

met à la charge de A_____ un émolument de CHF 1'000.- ;

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 suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 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 du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Laurence MIZRAHI, avocate de la recourante, ainsi qu'à la Ville de Genève.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Jean-Marc VERNIORY, Eleanor McGREGOR, Michèle PERNET, juges, Louis PEILA, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :