

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2807/2018-FPUBL

ATA/138/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 11 février 2020

dans la cause

Madame A_____

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

- 1) Madame A_____, née le _____ 1960, a été engagée par la Ville de Genève (ci-après : la ville) le 28 juillet 2010 en qualité de cheffe de service à 100 % dès le 1^{er} janvier 2011.
- 2) Lors de sa séance du 2 septembre 2015, la ville a rendu une décision d'interprétation relative à la réduction du temps de travail et du traitement au sens de l'art 74 du Statut du personnel de la ville du 29 juin 2010 (ci-après : le statut - LC 21 151), dès l'âge de 57 ans :

« 1) L'art. 74 al. 2 et 3 du statut ne s'appliquait qu'aux membres du personnel dont le taux d'activité se situait entre 50 % et 100 % ;

2) La réduction de la durée du travail devait être calculée proportionnellement au taux d'activité de la ou du membre du personnel au moment de la demande ;

3) La réduction proportionnelle du traitement représentait 50 % de la réduction du temps de travail.

La décision entrait en vigueur avec effet immédiat ».
- 3) Lors de sa séance du 30 mai 2017, la ville a nommé Mme A_____ en qualité de cheffe ad interim d'un autre service, pour la période du 1^{er} juin au 31 décembre 2017.
- 4) Le 9 mai 2018, Mme A_____ a sollicité auprès de la direction du département B_____ (ci-après : le département), de pouvoir diminuer son temps de travail à 90 % à compter du 1^{er} juillet 2018 en bénéficiant de l'art. 74 al. 3 du statut.
- 5) Le 22 mai 2018, la direction du département a émis un préavis favorable à la demande de Mme A_____ à l'attention de la direction des ressources humaines (ci-après : DRH).
- 6) Par décision du 25 juillet 2018, la ville a refusé d'accorder à Mme A_____ une diminution de son temps de travail, « pour des raisons budgétaires », en application de l'art. 74 al. 2 et 3 du statut et conformément à sa décision du 2 septembre 2015.
- 7) Par acte du 21 août 2018, Mme A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, concluant

préalablement à ce que soit ordonnée la production d'une liste des décisions rendues faisant application de l'art. 74 du statut, y compris celles rendues en application de l'art. 79 du statut du 3 juin 1986, et à ce qu'il soit procédé à l'audition de deux membres de la direction du département, soit Madame C_____ et Monsieur D_____ en qualité de témoins ; et, principalement, à l'annulation de la décision de la ville du 25 juillet 2018 et à ce qu'il soit dit et constaté que l'art. 74 al. 2 du statut lui permet de réduire son temps de travail à 90 % avec une réduction de son traitement de 5 % avec effet au 1^{er} août 2018.

La décision violait l'art. 74 du statut, de même que le principe d'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire, dès lors qu'elle n'était pas motivée, n'était pas justifiée par l'existence d'une atteinte aux intérêts de la ville et que jusqu'en 2018, toutes les demandes de ses collègues avaient été acceptées. De plus, sa hiérarchie avait émis un préavis favorable, si bien que la ville ne pouvait justifier son refus en invoquant l'organisation du service. Enfin, les membres de la direction du département, soit Mme C_____ et M. D_____, bénéficiaient également de cette mesure, dès lors qu'ils exerçaient leur fonction à 90 %.

- 8) Par courrier du 10 septembre 2018, Mme A_____ a complété son recours.

La ville avait bouclé ses derniers exercices avec un boni de CHF 33'500'000.- et avait accepté, le 25 janvier 2018, la demande de réduction du taux de travail de Monsieur E_____, géomaticien au département.

- 9) Dans ses observations du 24 septembre 2018, la ville a conclu à la forme à ce que les écritures du 10 septembre 2018 soient déclarées irrecevables, préalablement à ce que la comparution personnelle des parties soit ordonnée et la ville autorisée à produire une liste de témoins et ouvrir les enquêtes ; principalement au rejet du recours.

a. Les écritures du 10 septembre 2018 de Mme A_____ devaient être qualifiées d'écritures spontanées et déclarées irrecevables.

b. Le droit d'être entendu de Mme A_____ avait été respecté.

Dès lors qu'elle justifiait sa décision dans les présentes écritures et que Mme A_____ serait en droit de répliquer, l'absence de motivation était réparée.

La décision querellée émanait d'une demande formulée par Mme A_____, si bien que cette dernière s'était exprimée par écrit. De plus, elle n'avait jamais demandé son audition. Par conséquent, la ville était en droit de statuer sur pièces.

c. La décision n'était pas arbitraire et l'art. 74 du statut avait été respecté.

Si la ville était censée mener une politique favorisant le temps partiel, il ne s'agissait que d'une déclaration d'intention non contraignante pour l'employeur. L'art. 74 du statut comportait le terme « peut » et non « doit ». En raison de l'autonomie communale dont elle disposait et de la très large marge de manœuvre que lui laissent, d'une part, la jurisprudence en matière de fonction publique et d'autre part l'art. 74 du statut, elle avait refusé la demande pour des motifs d'opportunité, à savoir les difficultés d'organisation du service qu'engendrait l'absence de l'intéressée et les coûts qu'une telle mesure impliquait.

Compte tenu du fait que Mme A_____ exerçait son activité en qualité de cheffe de service, elle était amenée à accomplir des tâches qui nécessitaient une présence accrue et pour lesquelles elle ne pouvait pas se faire remplacer aisément par d'autres collaborateurs ou collaboratrices de l'administration municipale.

S'agissant des coûts, le budget présenté par la ville était depuis plusieurs années consécutives systématiquement refusé par le conseil municipal, notamment aux motifs des coûts importants induits par la fonction publique. Garant d'une saine gestion des intérêts de la ville, il relevait de sa compétence d'être particulièrement vigilant sur ce point et elle devait saisir l'occasion qui lui était donnée de préserver au mieux les deniers publics.

Dans la mesure où la réduction de la durée du travail s'accompagnait d'une diminution de traitement équivalant seulement à la moitié de la réduction du taux d'activité, il en résultait des dépenses indues, en ce sens que Mme A_____ serait rémunérée en partie pour du travail qu'elle n'accomplissait pas.

L'art. 74 du statut ne prévoyait nullement l'obligation pour la ville d'obtenir un « préavis » du service auprès duquel Mme A_____ était affectée, ni de la direction du département au sein duquel le service en question était rattaché. Il s'agissait uniquement d'une pratique établie par la DRH. Par conséquent, la ville pouvait s'en écarter sans motiver ses raisons.

d. La décision était également conforme au principe de l'égalité de traitement. C'était à tort que Mme A_____ affirmait que toutes les demandes de ses collègues qui remplissaient les conditions d'âge avaient été acceptées.

En 2018, sur douze demandes de réduction de la durée du travail, seule une avait été acceptée, le 24 janvier 2018, soit celle déposée par un employé exerçant la fonction de géomaticien au service d'urbanisme, soit une autre fonction dans un autre service. Dans la mesure où l'intéressé travaillait déjà à 80 %, soit à un taux réduit et que la réduction sollicitée se limitait à 16 %, assortie d'une diminution de traitement annuel de 8 %, elle avait accédé, exceptionnellement, à la demande de l'intéressé, l'organisation du service n'en étant pas entravée. Il en allait de même

des autres cas qui étaient tous différents puisqu'ils relevaient de services et de fonctions non similaires.

Les demandes avaient été refusées pour des raisons financières et pour des motifs d'opportunité, essentiellement en raison des difficultés d'organisation engendrées et ce y compris lorsque les préavis de la hiérarchie étaient favorables.

e. Parmi les pièces produites figuraient plusieurs décisions refusant des demandes de diminution du temps de travail, rendues en 2018, dont le contenu sera repris en tant que de besoin dans la partie en droit ci-après.

- 10) Dans sa réplique du 13 novembre 2018, Mme A_____ a persisté dans ses conclusions.

Si la ville pouvait rendre une décision en opportunité, elle ne pouvait effectuer un changement de pratique sans le motiver, sans violer les principes de la confiance, de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement.

La réduction de sa durée de travail ne devrait pas avoir de conséquences notables sur l'organisation du service. Le cahier des charges de ses deux adjoints prévoyait expressément qu'ils la remplaçaient en son absence. D'ailleurs le préavis positif de sa hiérarchie démontrait qu'une telle réduction ne poserait pas de problème. Lorsqu'elle avait été nommée le 30 mai 2017 en qualité de cheffe *ad interim* pour la période du 1^{er} juin au 31 décembre 2017, elle avait su mener de front une double fonction sans augmenter son temps de travail. Une réduction à 90 % ne serait ainsi nullement problématique.

Quant au budget, une réduction de son taux d'activité ferait économiser 5 % de son salaire par rapport à la situation actuelle.

Il convenait de prendre en compte les demandes de réduction depuis l'entrée en vigueur de la disposition le 31 décembre 2010 et non uniquement les cas traités en 2018. Elle avait connaissance de nombreux cas de collaborateurs, chefs de services ou directeurs qui avaient bénéficié d'une décision favorable avant 2018 dans des conditions budgétaires identiques à la situation actuelle, et concernant des postes dont les responsabilités et la charge de travail étaient en tous points comparables aux siennes voire supérieures.

- 11) Le 21 novembre 2018, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le litige porte sur la conformité au droit de la décision du 25 juillet 2018 de la ville refusant de réduire le temps de travail de la recourante de 10 % en application de l'art. 74 al. 2 du statut.
- 3) Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. b LPA). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).
- 4) À titre liminaire, la recourante considère que son droit d'être entendu n'a pas été respecté, dès lors que la décision querellée n'est pas motivée. Le fait qu'elle ait pu recourir contre ladite décision n'annulerait pas cette « carence ». Dans ses déterminations, la ville a donné plus de précisions, mais ces motivations, dont la pertinence reste contestée, auraient dues être développées dans sa décision du 25 juillet 2018.
 - a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 138 I 232 consid. 5.1 ; 129 I 232 consid. 3.2). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 138 IV 81 consid. 2.2 ; 137 II 266 consid. 3.2). Il suffit, de ce point de vue, que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision prise à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 138 I 232 consid. 5.1 ; 136 I 184 consid. 2.2.1). Savoir si la motivation présentée est convaincante est une question distincte de celle du droit à une décision motivée. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée ; la motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt du Tribunal fédéral 9C_701/2018 du 27 novembre 2018 consid. 5.2). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références citées).

b. La violation du droit d'être entendu doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recourant sur le fond (ATF 133 III 235 consid. 5.3 p. 250 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C.104/2010 du 29 septembre 2010 consid. 3.2 ; 4A.15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 ; ATA/862/2010 du 7 décembre 2010 consid 2 et arrêts cités). Cette violation est toutefois réparable devant l'instance du recours si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen des questions litigieuses que l'autorité intimée et si l'examen de ces questions ne relève pas de l'opportunité, car l'autorité de recours ne peut alors substituer son pouvoir d'examen à celui de l'autorité de première instance (arrêts du Tribunal fédéral 1C.161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 2.1 ; 8C.104/2010 du 29 septembre 2010 consid. 3.2 ; 5A.150/2010 du 20 mai 2010 consid. 4.3 ; 1C.104/2010 du 29 avril 2010 consid. 2 ; ATA/435/2010 du 22 juin 2010 consid. 2 ; ATA/205/2010 du 23 mars 2010 consid. 5).

c. En l'espèce, la décision du 25 juillet 2018 de refuser la demande de diminution de travail de la recourante n'est pas motivée. L'intimée justifie son refus par des raisons budgétaires, sans autre commentaire. La raison donnée n'est ainsi pas compréhensible d'emblée, dès lors que la réduction du temps de travail s'accompagne d'une réduction de traitement, quand bien même celle-ci n'est pas proportionnelle.

Dans ces conditions, la recourante n'avait d'autre choix pour connaître les motifs de refus de sa demande de réduction du temps de travail que celui de recourir contre la décision du 25 juillet 2018 auprès de la chambre administrative et d'attendre les déterminations de l'intimée quant à son recours.

Si une telle démarche peut être admissible lorsqu'il est statutairement impossible de faire droit à une demande d'un fonctionnaire (ATA/528/2011 du 30 août 2011 consid. 9), tel ne saurait être le cas dans des situations où, potentiellement, le statut permet de faire droit à la demande concernée, sous réserve du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente. Le respect du principe de l'interdiction de l'arbitraire implique notamment que plus le pouvoir d'appréciation est important, plus il est nécessaire que la décision de l'autorité soit motivée afin que le justiciable puisse en comprendre les tenants et aboutissants (ATA/271/2019 du 19 mars 2019).

L'intimée a ainsi violé le droit d'être entendu de la recourante. Bien qu'a priori tel ne soit pas le cas en raison du pouvoir d'appréciation plus étendu de l'autorité intimée, la question de savoir si cette violation a été réparée lors de la présente instance souffrira toutefois de demeurer indécise en raison de ce qui suit.

- 5) a. Selon l'art. 74 du statut, les demandes des membres du personnel souhaitant travailler à temps partiel sont facilitées par l'employeur (al. 1). L'employeur peut accorder aux membres du personnel qui en font la demande une réduction de leur durée de travail jusqu'à un jour par semaine dès l'âge de 57 ans (al. 2).

Le traitement des personnes intéressées est réduit proportionnellement jusqu'à 10 % pour une réduction du temps de travail de 20 % (al. 3).

b. En l'espèce, dans ses écritures du 24 septembre 2018, l'intimée a fait état de motifs liés à l'organisation du service et aux répercussions financières de la mise en œuvre de l'art. 74 al. 2 du statut.

Les raisons budgétaires ne sauraient justifier la décision querellée. En effet, une diminution du taux de travail entraîne automatiquement une diminution du traitement du fonctionnaire qui la sollicite, quand bien même cette diminution n'est en l'espèce, pas proportionnelle à celle du temps de travail. Par conséquent, la ville ne supporte pas une perte mais une diminution de ses dépenses.

De plus, l'intimée ne saurait refuser la demande au motif que la diminution de salaire n'est pas proportionnelle à celle du taux d'activité. Cette règle est prévue par le statut, et le pouvoir exécutif est tenu d'appliquer la loi et ne peut simplement refuser de l'appliquer.

Par conséquent, seules les difficultés d'organisation que pourrait rencontrer le service pourraient être pertinentes pour refuser de donner une suite favorable à la requête de la recourante.

Ce motif est évoqué succinctement pour la première fois dans le cadre de la présente procédure, et l'intimée n'amène aucun élément pertinent permettant à la chambre de céans de constater l'existence des difficultés évoquées. Au contraire, figure au dossier le préavis favorable émis par la direction du département. Bien que ce dernier ne soit pas contraignant, il était toutefois indiqué de le solliciter. Dès lors que la hiérarchie de la recourante n'était pas opposée à une diminution du taux d'activité, il appartenait à l'intimée de motiver son refus, soit d'instruire le dossier et de le compléter en précisant concrètement les difficultés d'organisation auxquelles le service serait confronté et de quelle manière ce dernier serait affecté par une diminution de 10 % du taux d'activité de la recourante.

Pour ces raisons, le dossier doit être renvoyé à l'intimée, pour complément d'instruction, préalablement au prononcé d'une nouvelle décision. En cas de nouveau refus, ladite décision devra être motivée et contenir les raisons ayant conduit l'intimée à ne pas donner une suite favorable à la demande de la recourante.

- 6) Au vu de ce qui précède, la décision querellée sera annulée et le dossier renvoyé à l'intimée pour nouvelle décision.
- 7) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera toutefois allouée, la recourante y ayant certes conclu mais n'ayant pas justifié avoir exposé des frais pour assurer sa défense (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 août 2019 par Madame A_____ contre la décision de la Ville de Genève du 25 juillet 2018 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision de la Ville de Genève du 25 juillet 2018 ;

renvoie le dossier à la Ville de Genève pour nouvelle décision au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni 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, s'il porte sur les rapports de travail entre les parties et que la valeur litigieuse n'est pas inférieure à CHF 15'000.- ;

- par la voie du recours en matière de droit public, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- et que la contestation porte sur une question juridique de principe ;

- par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 ss LTF, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- ;

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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, 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 ;

communique le présent arrêt à Madame A_____, ainsi qu'à la Ville de Genève.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin et Verniory,
Mmes Payot Zen-Ruffinen et Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

D. Werffeli Bastianelli

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :