

Le **recours** qu'une fonctionnaire dépose contre une **décision de suspension provisoire** de ses fonctions et de son traitement par une commune a un **effet suspensif**. Toutefois, dans un tel cas, **seules des dispositions de procédure** empêchent – temporairement dès lors que le recours a finalement été déclaré irrecevable – la suspension du droit au salaire de devenir effective (cons. 5 et 6).

Composition

MM. les Juges fédéraux Maillard, Président,
Wirthlin et Geiser Ch., Juge suppléant.
Greffière : Mme Fretz Perrin.

Participants à la procédure

A.,
représentée par Me Daniel Meyer, avocat,
recourante,

contre

Commune de B.,
représentée par Me Thomas Barth, avocat,
intimée.

Objet

Droit de la fonction publique (salaire; effet suspensif; suspension temporaire d'emploi),

recours contre le jugement de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 26 avril 2016.

Faits :

A.

A. a été engagée par la Commune de B. dès le 30 mars 2004 en qualité d'assistante administrative dans les services de l'état civil et de la sécurité municipale. Au 30 mars 2007, soit après une période probatoire de trois ans, elle a été nommée fonctionnaire. Le 17 novembre 2011, la commune a informé la prénommée de son intention de mettre fin avec effet immédiat aux rapports de service. Une enquête administrative a été ouverte contre elle, avec suspension provisoire de ses fonctions et de toutes prestations à la charge de la commune. A. a formé recours contre cette décision de suspension le 19 décembre 2011, concluant à son annulation. La Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Chambre administrative) n'est pas entrée en matière sur ce recours (arrêt du 24 avril 2012; ATA/240/2012). Elle a cependant rappelé que le recours de l'intéressée avait un effet suspensif de plein droit.

A., qui avait reçu son salaire de décembre 2011, a réclamé celui afférent aux mois de janvier à mars 2012 à la commune, faisant notifier à cette dernière le 21 mai 2012 un commandement de payer la somme de 20'428 fr. 80 avec accessoires.

Le 27 septembre 2012, au terme de l'enquête administrative susmentionnée et après avoir entendu A., la commune a décidé de mettre fin à son engagement avec effet rétroactif au 17 novembre 2011. Par arrêt du 29 avril 2014 (ATA/290/2014), la Chambre administrative a partiellement admis le recours formé par la prénommée contre ce prononcé. La cour cantonale a retenu que la résiliation des rapports de service en cause était contraire au droit et constaté que la commune refusait la réintégration dans sa fonction de l'intéressée; elle a fixé une indemnité en faveur de cette dernière à la charge de la commune à douze fois son dernier traitement mensuel brut. Dans le même arrêt, la Chambre administrative a décidé de ne pas entrer en matière sur le recours de A. tendant à l'annulation de la décision de la commune du 17 novembre 2011. Par décision incidente du 8 avril 2013, ladite juridiction avait retiré l'effet suspensif à ce recours.

Saisi de deux recours en matière de droit public contre cet arrêt, l'un émanant de la commune, l'autre de A., le Tribunal fédéral les a rejetés par arrêt du 3 septembre 2015 (8C_472/2014 et 8C_486/2014).

B.

Le 30 août 2013, la commune a introduit devant la Chambre administrative une action en libération de dette contre A. qui avait obtenu la mainlevée provisoire de l'opposition formée par la poursuivie au commandement de payer susmentionné. Cette procédure a été suspendue jusqu'à droit connu sur le sort de la décision de la commune du 27 septembre 2012. Par arrêt du 26 avril 2016, la Chambre administrative a admis l'action intentée par la commune, constatant que cette dernière n'était pas débitrice de A. pour la somme de 20'428 fr. 80 avec accessoires.

C.

A. a déposé un recours en matière de droit public contre ce jugement dont elle demande l'annulation. Sous suite de frais et dépens, elle conclut à ce que la Commune de B. soit reconnue sa débitrice pour le montant litigieux et condamnée à le lui payer, ainsi qu'au prononcé de la mainlevée définitive de la poursuite engagée contre l'intimée. A titre subsidiaire, la recourante conclut au renvoi de la cause à la Chambre administrative pour nouveau jugement dans le sens qui vient d'être mentionné.

Dans sa détermination du 28 septembre 2016, la commune intimée a conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. A. s'est encore exprimée le 13 octobre 2016.

Considérant en droit :

1.

1.1. Selon l'art. 83 let. g LTF, en matière de rapports de travail de droit public (lorsque, comme en l'espèce, la question de l'égalité des sexes n'est pas en cause), le recours en matière de droit public est irrecevable contre les décisions qui concernent une contestation non pécuniaire. Une affaire doit être considérée comme pécuniaire dès lors qu'elle a un but économique et que son objet peut être apprécié en argent, ce qui est à l'évidence le cas en l'espèce. Le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre donc pas en considération.

1.2. Pour que le recours soit recevable, il faut encore, en principe, que la valeur litigieuse minimale de 15'000 fr. soit atteinte (art. 85 al. 1 let. b LTF). En cas de recours contre une décision finale - c'est-à-dire une décision qui met fin à la procédure (art. 90 LTF) - la valeur litigieuse est déterminée par les conclusions restées litigieuses devant l'autorité précédente (art. 51 al.1 let. a LTF). Devant l'instance précédente, les conclusions de la recourante portaient sur la somme de 20'428 fr. 80, laquelle dépasse le seuil requis.

1.3. Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes voulues contre une décision finale

prise par un tribunal cantonal, le recours respecte a priori les exigences des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF. Il est par conséquent recevable.

2.

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), à moins que ces faits n'aient été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF).

3.

Le litige porte sur le droit de la recourante aux salaires durant la période comprise entre janvier et mars 2012, alors qu'était pendant devant la Chambre administrative le recours qu'elle avait formé contre la décision de suspension de la commune du 17 novembre 2011. Dans le jugement attaqué, ce droit a fait l'objet d'un examen dans le cadre d'une action en libération de dette au sens de l'art. 83 al. 2 LP.

4.

4.1. Lorsque le créancier a obtenu une mainlevée provisoire, le débiteur peut empêcher la continuation de la poursuite par l'introduction d'une action en libération de dette (art. 83 al. 2 LP). Cette action n'est pas un simple incident de l'exécution forcée, mais elle est une action de droit matériel qui doit permettre au poursuivi de démontrer l'inexistence ou l'inexigibilité de la créance invoquée par le créancier poursuivant (ATF 118 III 40 consid. 5a, p. 41s.) au moment de la notification du commandement de payer (ATF 95 II 617 consid. 1 p. 620; arrêt 5A_164/2008 du 9 septembre 2008 consid. 4.2.1 non publié de l'ATF 134 III 656). Si l'action en libération de dette est admise, la poursuite est arrêtée définitivement; elle tombe, ce qui entraîne la caducité de la décision de mainlevée provisoire (arrêt 5A_127/2010 du 7 septembre 2010 consid. 3.1 et les références).

La procédure de mainlevée est, quant à elle, un incident de la poursuite, dont l'objet n'est pas de constater la réalité de la créance en poursuite, mais uniquement l'existence d'un titre exécutoire (ATF 132 III 140 consid. 4.1.1 p. 141s. et les arrêts cités); le jugement de mainlevée ne sortit donc que des effets de droit des poursuites et ne fonde pas l'exception de chose jugée quant à l'existence de la créance litigieuse (ATF 136 III 583 consid. 2.3 p. 587 et les références).

4.2. Il suit des règles et principes rappelés ci-dessus qu'il n'existe, contrairement à ce que soutient la recourante, d'une part, aucun conflit de compétence entre la Chambre civile de la Cour de justice de la République et canton de Genève (qui a statué sur le recours formé par la commune contre le prononcé, par un tribunal de première instance, de la mainlevée provisoire de son opposition au commandement de payer) et la Chambre administrative et que, d'autre part, cette dernière ne saurait être liée par le jugement de la première. Les griefs formulés par la recourante à l'encontre du jugement attaqué sur ces points ne sont donc pas fondés.

5.

5.1. Selon la recourante, c'est par l'effet suspensif de plein droit attaché au recours qu'elle a formé contre la suspension provisoire du 17 novembre 2011, qu'elle a conservé son statut de fonctionnaire jusqu'au 27 septembre 2012, date de la résiliation des rapports de service. Elle ne peut être suivie.

En effet, cette procédure n'avait pas pour objet de dire le droit sur le statut de l'intéressée, mais sur les mesures contestées assortissant l'ouverture d'une enquête administrative contre cette dernière, à savoir la suspension provisoire de ses fonctions ainsi que de toutes les prestations à charge de la commune. Ce recours a été déclaré irrecevable par la Chambre administrative dans son arrêt du 24 avril 2012 (ATA/240/2012). Cette juridiction a considéré que A. n'avait pas établi qu'elle subirait un préjudice irréparable par la suspension provisoire de sa fonction. Elle a en outre retenu que l'admission de ce recours ne mettrait pas fin au litige, puisque l'enquête administrative

suivrait son cours quel que soit le sort de la suspension provisoire et de la suspension de traitement, de sorte que les conditions fixées par la loi cantonale sur la procédure administrative (art. 57 let. c LPA; RS/GE E 5 10) n'étaient pas réunies. Ce jugement n'a pas été attaqué. Au vu du sort réservé au recours en question, les mesures de suspension que A. contestait sont devenues effectives.

5.2. Cette situation n'a pas été modifiée une fois que la commune a rendu, le 27 septembre 2012, la décision par laquelle elle mettait fin à l'engagement de la prénommée avec effet rétroactif au 17 novembre 2011. Car, dans le cadre du recours formé par A. contre ce prononcé, aucune mesure provisionnelle n'a été prise pour rétablir son droit au traitement. Le fait que l'action en libération de dette, objet de la présente procédure, a été suspendue jusqu'à droit connu sur ce dernier recours ne change rien à cela.

6.

6.1. Dans l'arrêt entrepris, la Chambre administrative a considéré que, durant la période de traitement du recours sur lequel elle a statué le 24 avril 2012 (ATA/240/2012), la décision de suspension provisoire ne pouvait pas déployer d'effets ni sur le statut de fonctionnaire ni sur le droit au traitement de A. Selon la cour cantonale, cette dernière avait par conséquent certes droit à son salaire, mais ce droit lui ayant été dénié par la décision communale du 27 septembre 2012, avec effet rétroactif au 17 novembre 2001 (prononcé qui ne fut ni annulé ni déclaré nul), l'intéressée ne pouvait en prétendre le versement (consid. 6c).

6.2. Lorsque le recours est rejeté ou déclaré irrecevable ou encore que l'affaire est radiée du rôle, il convient de déterminer si la fin de l'effet suspensif qui découle de la décision sur recours déploie un effet ex tunc ou ex nunc. Autrement dit, la question est de savoir si la décision paralysée par une mesure provisionnelle - ou, comme en l'occurrence, par l'effet suspensif - renaît au jour où elle a été prononcée ou au contraire si elle ne déploie ses effets qu'au jour de la décision qui met fin à l'effet suspensif (arrêt 8C_983/2010 du 9 novembre 2011, consid. 5.3 et les références). D'après la jurisprudence, il faut déterminer dans chaque cas particulier la portée qui peut raisonnablement être attribuée à une décision relative à l'effet suspensif. D'une manière générale, il faut partir du principe que la partie recourante qui succombe ne doit pas retirer sur le fond un avantage injustifié d'un recours mal fondé. Car le droit de la procédure doit permettre l'accomplissement du droit matériel et non en empêcher la réalisation (ATF 112 V 74, consid. 2b p. 77; arrêt 8C_983/2010 précité, consid. 5.4 et les références).

6.3. En l'espèce, les considérations des juges précédents correspondent aux principes jurisprudentiels qui viennent d'être rappelés et ne prêtent pas flanc à la critique. En effet, **seules des dispositions de procédure ont temporairement empêché la suspension du droit au salaire de devenir effective, le temps pour la Chambre administrative de statuer sur le sort du recours interjeté par A. contre cette décision. Ultérieurement, la question du droit aux salaires litigieux a été tranchée au fond, en défaveur de l'intéressée.** L'accomplissement du droit matériel a donc prévalu.

7.

7.1. Cependant, dans une argumentation abondante, la recourante entend revenir sur certaines appréciations que la Chambre administrative et le Tribunal fédéral ont faites dans les procédures précédentes ayant pour objet la décision de la commune du 27 septembre 2012 (arrêt cantonal du 29 avril 2014 [ATA/290/2014] et arrêt fédéral du 3 septembre 2015 [8C_472/2014 et 8C_486/2014]). Elle voudrait remettre en cause en particulier la nature de la décision susmentionnée, ainsi que ses conséquences. En outre, elle soutient - comme elle l'avait déjà fait dans la procédure fédérale

précitée - que les juges cantonaux ont commis des dénis de justice en ne se prononçant pas sur sa demande d'annuler ladite décision, ni sur son droit aux salaires présentement litigieux. Cette argumentation est vaine.

7.2. En effet, **lorsqu'une autorité inférieure est appelée à connaître une nouvelle fois, dans la même cause, d'un point qui a d'ores et déjà été tranché définitivement par une autorité de recours dans le cadre d'un arrêt de renvoi, il est généralement admis qu'elle est liée par les considérations de l'autorité supérieure.** Le Tribunal fédéral applique le même principe lorsqu'une cause lui revient alors qu'il a rendu précédemment un arrêt de renvoi (ATF 140 III 466 consid. 4.2 p. 470, 131 III 91 consid. 5.2 p. 94 et les références; arrêt 8C_388/2016 du 21 avril 2017, consid. 1.2). Il n'y a aucun motif que cette jurisprudence, développée en matière d'arrêt de renvoi, ne s'applique pas également lorsque, comme en l'occurrence, les mêmes juridictions se voient déférer une problématique identique, fondée sur les mêmes faits, dans une cause opposant les mêmes parties.

Or, en l'espèce, la Chambre administrative s'est prononcée, dans son arrêt du 29 avril 2014 (ATA/290/2014), sur les points que la recourante voudrait remettre en cause dans la présente procédure. De plus, le Tribunal fédéral a confirmé l'appréciation de la cour cantonale sur ces questions dans son arrêt du 3 septembre 2015 (8C_472/2014 et 8C_486/2014), de manière à le lier. Il n'y pas lieu d'y revenir dans le cadre du présent recours en matière de droit public.

7.3. Quoi qu'il en soit, par les arguments de nature appellatoire qu'elle développe dans son recours, A. ne tend à rien d'autre qu'à substituer sa propre appréciation juridique à celle des juges précédents, ce qui ne suffit pas à faire apparaître cette dernière comme arbitraire.

8.

Il suit des considérants qui précèdent que le recours est entièrement mal fondé.

Les frais judiciaires seront dès lors supportés par la recourante (art. 66 al. 1 LTF). Bien qu'elle obtienne gain de cause, la commune intimée n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF; arrêt 8C_151/2010 du 31 août 2010, consid. 6).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

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

Lucerne, le 20 juillet 2017

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

Le Président : Maillard

La Greffière : Fretz Perrin