

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/8/2014-FPUBL

ATA/872/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 11 novembre 2014

dans la cause

Madame X_____

représentée par Me Mattia Deberti, avocat

contre

COMMUNE D'Y_____

représentée par Me Christian Bruchez, avocat

EN FAIT

- 1) Madame X_____, née le _____ 1966, a été engagée le 30 août 1999 par la commune d'Y_____ (ci-après : la commune) en qualité d'hôtesse-caissière au club de tennis Z_____ (ci-après : le club), pour une durée déterminée au 31 décembre 1999.
- 2) Par contrats de travail des 16 décembre 1999 et 21 décembre 2000, la commune a renouvelé l'engagement de Mme X_____ pour une durée déterminée d'une année. Ces contrats étaient soumis au règlement du conseil administratif de la commune (ci-après : le conseil administratif) relatif au personnel temporaire.
- 3) Par contrat du 23 janvier 2002, la commune a renouvelé l'engagement de Mme X_____, cette fois, pour une durée indéterminée. Celui-ci était soumis au règlement du conseil administratif concernant le personnel auxiliaire.
- 4) Par courrier du 18 septembre 2003, faisant suite à des plaintes, Monsieur A_____, responsable de la gestion du personnel de la commune, et Monsieur B_____, responsable du service des sports, ont prié Mme X_____ de modifier radicalement son comportement, plus particulièrement de respecter les horaires affichés pour le service, de servir les clients avec courtoisie et amabilité et de réserver ses conversations téléphoniques d'ordre privé aux seuls cas d'urgences.
- 5) Par courrier du 12 janvier 2010, Messieurs C_____ et D_____ se sont plaints auprès de la commune de l'accueil et de l'attitude de Mme X_____. Cette dernière, lorsqu'elle ne les ignorait pas, se montrait désagréable et avait omis, à plusieurs reprises, de saisir informatiquement leur réservation. D'ailleurs, plusieurs usagers du club avaient cessé de venir pour ces raisons.
- 6) Par courrier du 19 janvier 2010, Madame E_____ a également écrit son mécontentement à la commune face au comportement de Mme X_____, qui n'était en rien adapté à un service à la clientèle. Mme X_____ était désobligeante et souffrait d'un manque sérieux de courtoisie. D'autres usagers du club avaient eu des expériences similaires avec elle.
- 7) En date des 26 et 29 janvier 2010, Mme X_____ a été convoquée par M. B_____ et Monsieur F_____, chef d'équipe. Lors de ces entretiens, les plaintes précitées ont été examinées et Mme X_____ a pu exprimer ses difficultés à être agréable face à certaines personnes pour lesquelles elle n'avait pas d'affinités.
- 8) Suite à quoi, par courrier du 9 février 2010, M. B_____ et Monsieur G_____, alors maire de la commune, ont formellement sommé Mme X_____ de modifier immédiatement son comportement, ne pouvant tolérer

une attitude négative envers les clients, ni accepter que certains usagers soient moins bien traités que d'autres.

- 9) Mme X_____ a été convoquée par M. G_____ pour un entretien relatif à ses relations de travail le 3 mai 2010.
- 10) Par courrier du même jour, M. G_____ a confirmé à Mme X_____ son inscription à la formation « Bien communiquer dans le cadre professionnel » et a, à nouveau, requis qu'elle adopte une attitude exemplaire dans le cadre de son activité.
- 11) Par courriel du 30 janvier 2012, Monsieur H_____ s'est plaint auprès de la commune de l'attitude d'une hôtesse-caissière lors d'une conversation téléphonique, au cours de laquelle cette personne n'avait pas été courtoise et lui avait raccroché au nez.
- 12) Suite à ce nouvel incident, Mme X_____ a, une nouvelle fois, été convoquée par sa hiérarchie, soit MM. B_____, F_____ et A_____, en date du 19 mars 2012. Lors de cet entretien, Mme X_____ a fait part de son envie de réorienter sa carrière professionnelle, ce qui expliquait son attitude et le fait qu'elle effectuait son travail sans motivation.
- 13) Par courrier du 19 mars 2012, faisant suite à l'entretien précité, la commune a formellement mis en garde Mme X_____, en lui rappelant que, dans le cadre de sa fonction, l'accueil du public était prioritaire et que si elle ne s'améliorait pas rapidement, un terme aux rapports de service serait envisagé.
- 14) Par courriel du 17 décembre 2012, Monsieur I_____, au nom d'une dizaine de collaborateurs des Services industriels de Genève (ci-après : SIG), s'est plaint auprès de la commune du comportement de Mme X_____ et de son manque de politesse envers eux.
- 15) Mme X_____ a été convoquée à un nouvel entretien le 16 janvier 2013 par le conseiller administratif responsable, Monsieur J_____, concernant ses relations de travail. MM. A_____ et B_____ et Monsieur K_____, secrétaire général adjoint administratif, étaient présents. Mme X_____ s'est exprimée sur la plainte de M. I_____ et a fait part de sa démotivation dans son travail.
- 16) Suite à cet entretien, par courrier du 21 janvier 2013, M. J_____ a sommé Mme X_____ d'améliorer sans délai son comportement. Si une nouvelle plainte devait être portée à son encontre, il serait mis un terme à son contrat de travail.
- 17) Par courrier du 1er mars 2013, MM. C_____ et D_____ se sont, à nouveau, plaints de Mme X_____ auprès de la commune. Cette plainte était accompagnée d'une pétition signée par quinze personnes et demandant des

mesures administratives à l'encontre de Mme X_____, eu égard à ses manquements professionnels et à son comportement inacceptable.

- 18) Par courrier du 23 avril 2013, le conseil administratif de la commune a informé Mme X_____ que suite aux deux plaintes précitées et à l'audition des pétitionnaires, il envisageait de prononcer son licenciement en application de l'art. 335c de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations - CO - RS 220) en lien avec l'art. 3 al. 2 du règlement du conseil municipal de la Ville d'Y_____ relatif au Statut du personnel du 16 novembre 2010 (ci-après : le statut), en raison notamment de son incapacité à établir des contacts empreints de compréhension et de tact avec le public. En effet, ces plaintes faisaient suite à d'innombrables doléances similaires relatives à son mépris à l'égard de certains clients par un comportement arrogant et agressif ou alors par une totale indifférence. Un entretien au 7 mai 2013 lui a été fixé pour faire valoir son droit d'être entendu avant qu'une décision ne soit prise.
- 19) Le 2 mai 2013, Mme X_____ a produit un certificat médical selon lequel elle était en arrêt maladie à 100 % du 2 au 9 mai 2013 inclusivement. Le lendemain, son conseil s'est adressé à la commune en précisant qu'elle ne serait pas présente à l'entretien prévu pour le 7 mai 2013, et en sollicitant le report de celui-ci.
- 20) L'entretien a été déplacé à plusieurs reprises et annulé autant de fois suite à la production par Mme X_____ de nouveaux certificats médicaux.
- 21) Par courrier du 3 juin 2013, la commune a fixé un entretien au 11 juin 2013 et a imparti un ultime délai au 14 juin 2013 pour exercer son droit d'être entendu par écrit. Les certificats médicaux produits n'attestaient pas de l'inaptitude de Mme X_____ à être auditionnée, ni de faire valoir son droit d'être entendu sous la forme écrite.
- 22) Par courrier du 11 juin 2013, le conseil de Mme X_____ a exposé à la commune qu'au vu de l'état de santé de sa cliente, il lui était impossible de se présenter à un entretien ou de faire valoir ses arguments par écrit, mais qu'elle ne renonçait pas pour autant à exercer son droit d'être entendu.
- 23) Mme X_____ a produit des certificats médicaux attestant de son incapacité de travailler et de se déterminer au sujet de ses rapports de travail allant jusqu'à la mi-novembre 2013.
- 24) Le 30 octobre 2013, Mme X_____ a transmis à la commune ses observations sur la mesure envisagée à son encontre.

Ayant travaillé durant plus de quatorze ans en qualité d'hôtesse-caissière au club, elle avait acquis le statut de fonctionnaire. Dès lors, son licenciement ne

respectait pas les exigences prévues, sa prétendue incapacité à établir des rapports empreints de compréhension et de tact avec le public ne constituant pas un motif fondé au sens de l'art. 71 al. 2 du statut.

La pétition, dont elle était l'objet, était le fait d'une quinzaine d'usagers, employés des SIG, avec lesquels elle rencontrait certaines difficultés relationnelles et qui étaient déterminés, par tous les moyens, à obtenir son départ. Elle n'avait, en revanche, jamais eu de problèmes avec les autres usagers du club. Elle s'opposait donc à la résiliation de son contrat de travail et sollicitait la protection de sa personnalité par le biais de l'exclusion de ces usagers, dont le comportement était inadmissible, ou par son affectation dans un autre service communal.

25) Par courrier du 13 novembre 2013, le conseil de Mme X_____ a informé la commune que sa cliente pouvait reprendre le travail à 100 %, à compter du 15 novembre 2013.

26) Par décision du 15 novembre 2013, déclarée exécutoire nonobstant recours, le conseil administratif de la commune a prononcé le licenciement de Mme X_____ avec effet au 28 février 2014, en la libérant de l'obligation de travailler.

Il ne pouvait que prendre acte de la fréquence et de la régularité de plaintes circonstanciées d'usagers la concernant. Son incapacité à établir des rapports empreints de compréhension et de tact avec une part significative du public devait être constatée. La décision serait identique si le statut de fonctionnaire devait lui être reconnu, les faits qui lui étaient reprochés étant constitutifs d'un motif fondé au sens de l'art. 71 al. 2 du statut.

27) Par acte déposé le 3 janvier 2014, Mme X_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, en concluant, préalablement, à la restitution de l'effet suspensif, et principalement, à ce que sa réintégration soit prononcée (sic) et à ce qu'une indemnité de procédure lui soit octroyée.

Elle avait occupé le poste d'hôtesse-caissière au club depuis plus de quatorze ans. Son activité était exercée de manière permanente, à temps partiel, de sorte qu'elle devait être considérée comme fonctionnaire et non comme auxiliaire. Le fait d'avoir fait preuve d'une « incapacité à établir des contacts empreints de compréhension et de tact avec le public » ne constituait pas un motif fondé de licenciement au sens de l'art. 71 al. 2 du statut, applicable en l'espèce. En effet, une très faible minorité d'usagers s'était plainte de son comportement, alors même que ces derniers avaient été agressifs et dénigrants à son égard. Son licenciement n'était donc pas justifié et était contraire au droit.

- 28) Par acte du 16 janvier 2014, la commune a conclu au rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif. Elle a également précisé qu'elle n'entendait en aucun cas poursuivre ses relations de travail avec Mme X_____, quelle que soit l'issue du recours.
- 29) Par décision du 24 janvier 2014, la présidence de la chambre administrative a refusé l'octroi de l'effet suspensif au recours de Mme X_____.
- 30) Par acte du 17 février 2014, la commune a répondu sur le fond du recours, en concluant, préalablement, à l'ouverture d'enquêtes en procédant aux auditions de MM. B_____ et F_____, et, principalement, à son rejet et à la confirmation de sa décision de licenciement du 15 novembre 2013.

Mme X_____ avait été engagée en qualité d'auxiliaire et non de fonctionnaire. L'art. 3 du statut, relatif aux auxiliaires, renvoyait expressément en cas de résiliation du contrat de travail aux art. 319 et ss du CO, applicables à titre de droit public supplétif. Son licenciement était conforme aux articles du CO et la commune avait respecté son droit d'être entendu. Au vu des plaintes et de la pétition des clients à son encontre, la commune ne pouvait plus maintenir les rapports de travail qui l'unissaient à Mme X_____. La serviabilité et la capacité à entretenir des rapports cordiaux et respectueux avec tous les usagers étaient les principales exigences de son poste. Il ne s'agissait pas d'un conflit avec une minorité d'usagers qui aurait eu un comportement agressif à l'égard de Mme X_____. Aucune doléance n'avait été faite sur le comportement des autres hôtesses-caissières du club, si bien que le problème se situait du côté de Mme X_____. Eu égard à l'attitude de cette dernière et à son incapacité à s'amender, malgré de nombreuses mises en garde, il n'était pas envisageable de la transférer à un poste similaire à l'interne de la commune.

- 31) Le juge délégué a tenu une audience de comparution personnelle des parties et d'enquêtes le 12 mars 2014.
- a. La commune, soit pour elle M. A_____, a expliqué que les hôtesses-caissières étaient toutes engagées sous contrat d'auxiliaire, du fait qu'initialement il s'agissait de postes saisonniers, vu que les installations du club n'étaient pas couvertes. Consultées, ces dernières, à l'exception de Mme X_____, avaient choisi de rester sous contrat d'auxiliaire, en raison des questions liées à la prévoyance professionnelle et à la flexibilité des horaires. Pour cause d'uniformité, le contrat de travail de Mme X_____ n'avait pas été modifié.
- b. Mme X_____ a sollicité de la chambre administrative l'audition d'un de ses collègues, ainsi que celle d'un usager régulier du club.
- c. M. B_____, entendu en qualité de témoin, a expliqué que le travail de Mme X_____ consistait à accueillir les clients, les renseigner, vendre des

abonnements, procéder à la location des courts, soit à la réception soit par téléphone, et à servir à la buvette. Ce travail ne nécessitait pas de qualifications particulières sauf savoir accueillir les gens. Il avait reçu de nombreuses plaintes relatives au comportement de Mme X_____, principalement le fait qu'elle ignorait des clients ou qu'elle s'exprimait de manière agressive. À une ou deux occasions seulement, il avait eu l'impression qu'il s'agissait de doléances chicanières. Il avait eu des entretiens de « recadrage » avec Mme X_____, lors desquels elle admettait les accrochages avec les clients et expliquait ne plus vouloir faire ce travail. Ces entretiens avaient tous été suivis par l'envoi d'un courrier à Mme X_____. Les plaintes n'étaient pas régulières, mais elles avaient augmenté ces dernières années. S'agissant de MM. C_____ et D_____, Mme X_____ s'était également plainte de leur comportement. Aucune autre hôtesse-caissière n'avait formulé de doléances à l'encontre de clients. Il a précisé ne jamais avoir vu Mme X_____ mal se comporter ou être agressive ; par ailleurs, lorsqu'elle avait travaillé à la piscine du Lignon, il n'avait eu aucune plainte à son sujet.

d. M. F_____, entendu en qualité de témoin, a exposé que Mme X_____ pouvait être agressive, ce qui mettait les gens sur la défensive et posait problème au regard du poste qu'elle occupait. Il n'avait personnellement jamais assisté à un incident avec un client. Il avait reçu plusieurs plaintes d'usagers, soit une vingtaine, et en avait, à de multiples reprises, discuté informellement avec Mme X_____. Ces plaintes portaient sur sa manière de parler ou sur sa fréquente absence de réponse aux usagers. Il avait également dû lui faire des remarques concernant le fait qu'elle fumait, fenêtre ouverte, à l'intérieur du bâtiment non-fumeur. Il a précisé que, d'une manière générale, les usagers du club ne constituaient pas une clientèle difficile. Les noms des pétitionnaires ne correspondaient pas uniquement à ceux d'employés des SIG. Par ailleurs, Mme X_____ avait également rencontré des difficultés avec un groupe de mères de famille.

32) Par courrier du 21 mars 2014, Mme X_____ a requis, en lieu et place de l'audition de son ancien collègue, celle de M. G_____, ainsi que celle de Monsieur L_____, client du club.

33) Le juge délégué a tenu une deuxième audience d'enquêtes le 30 avril 2014.

a. M. G_____, entendu à titre de renseignement, avait été conseiller administratif de la commune d'octobre 2008 à mai 2011. Durant cette période, il n'avait pas constaté de dysfonctionnement de la part de Mme X_____. S'agissant de MM. C_____ et D_____, il y avait eu de l'animosité entre eux et Mme X_____. Lui-même n'avait jamais constaté de l'agressivité de la part de cette dernière ; d'ailleurs, s'il était réélu en 2015, il la réengagerait à la commune. Les remontrances adressées à Mme X_____, signées de sa main, n'avaient pas été rédigées par lui. Il n'avait jamais reçu personnellement de doléances et les

faits étaient constatés par les supérieurs directs de Mme X_____, en aucun cas par lui. Cette dernière était une très bonne collaboratrice et les faits reprochés n'étaient pas graves.

b. M. L_____, entendu en qualité de témoin, a déclaré être usager du club depuis quarante ans. Il a indiqué avoir toujours été bien accueilli par Mme X_____, qui était serviable et polie. Il n'avait jamais rien entendu de négatif sur elle et ne l'avait, à aucun moment, vue agressive avec d'autres clients du club.

- 34) Le 23 juin 2014, la commune a persisté dans l'entier de ses conclusions et de son argumentation.

Les témoignages de MM. B_____ et F_____ avaient permis de confirmer que de nombreux usagers, et non pas seulement des employés des SIG, avaient eu à se plaindre du comportement inapproprié de Mme X_____, seule employée du club à rencontrer des difficultés relationnelles avec la clientèle. Le témoignage de M. L_____ ne changeait rien au constat que de nombreuses plaintes avaient été déposées à l'encontre de Mme X_____. Quant à M. G_____, il n'avait pas remis en cause les nombreuses doléances justifiant la décision litigieuse. Celles-ci s'étaient du reste multipliées après la fin de son mandat de conseiller administratif.

- 35) Ce même jour, soit le 23 juin 2014, Mme X_____ a persisté dans l'ensemble de ses conclusions et de son argumentation.

Il ressortait du témoignage de M. A_____ qu'elle n'avait pas été nommée fonctionnaire, alors qu'elle en avait le droit au regard du statut. Il s'agissait d'un abus de droit inacceptable et son licenciement devait être analysé à l'aune des dispositions applicables aux fonctionnaires. La raison de son licenciement, soit une incapacité à établir des contacts empreints de compréhension et de tact avec le public, ne constituait pas un motif suffisant pour mettre un terme à son contrat de travail. L'instruction de la cause avait permis de démontrer que les manquements reprochés, au demeurant contestés, ne concernaient qu'un seul groupe d'usagers, soit des employés des SIG, avec qui elle avait rencontré des problèmes. La commune avait violé son devoir de protection de la personnalité des employés. En effet, alertée du comportement des employés des SIG, elle avait uniquement défendu ces derniers. De plus, la commune avait violé son droit d'être entendu. Certes, elle avait pu s'exprimer avant que la décision litigieuse ne soit prise, mais il s'agissait d'un simulacre du respect de ce droit. La commune n'avait pas vérifié les plaintes des clients, elle n'avait même pas organisé une confrontation entre les divers protagonistes. En la licenciant après quatorze années de service, la commune avait violé l'interdiction de l'arbitraire et le principe de la proportionnalité.

- 36) Sur quoi, 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) Selon l'art. 61 LPA, le pouvoir d'examen de la chambre de céans se limite à la violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA). Elle ne peut ainsi pas revoir l'opportunité de la décision litigieuse (art. 61 al. 2 LPA).

- 3) Dans un premier grief, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendu.

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 pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b ; 127 III 576 consid. 2c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2). En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 précité consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2).

En matière de rapports de travail de droit public, des occasions relativement informelles de s'exprimer avant le licenciement peuvent remplir les exigences du droit constitutionnel d'être entendu, pour autant que la personne concernée ait compris qu'une telle mesure pouvait entrer en ligne de compte à son encontre (arrêts du Tribunal fédéral 1C_560/2008 du 6 avril 2009 consid. 2.2 et 1C_103/2007 du 7 décembre 2007 consid. 5.3). La personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard (arrêts du Tribunal fédéral 8C_643/2011 du 21 juin 2011 consid. 4.3 et 8C_158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 5.2).

b. En l'espèce, Mme X_____ a pu faire valoir son point de vue et ses arguments avant que la décision litigieuse ne soit prise par la commune, et ce par

observations du 30 octobre 2013. Il sied de relever que la commune a fait preuve d'indulgence au regard de l'incapacité de la recourante à pouvoir exercer son droit d'être entendu dans les délais fixés par elle, que ce soit par écrit ou même par l'entremise de son conseil. Lors du dépôt des observations précitées, la recourante était dûment avertie que la commune envisageait son licenciement, cette dernière l'ayant déjà mentionné dans ses courriers des 19 mars 2012 et 21 janvier 2013, puis dans sa missive du 23 avril 2013, lui offrant expressément la possibilité de s'exprimer avant le prononcé d'une décision.

La recourante estime qu'il ne s'agissait que d'un simulacre du respect de son droit d'être entendu, étant donné que la commune l'avait licenciée sans avoir vérifié les faits sur lesquels elle avait fondé sa décision. Pourtant, à la suite de chaque plainte d'usagers, la hiérarchie de Mme X_____ s'est entretenue avec elle, de manière formelle ou informelle, afin qu'elle livre sa version des faits. Au reste, elle n'a jamais nié les accrochages avec les clients. De plus, il ressort des pièces du dossier, que la commune a auditionné certains plaignants, afin qu'ils clarifient leurs doléances, et que les pétitionnaires ont également été entendus par cette dernière. Contrairement aux dires de la recourante, la commune s'est bien assurée de la véracité des faits sur lesquels elle a fondé sa décision de licenciement.

Au vu de ce qui précède, la commune a respecté le droit d'être entendu de Mme X_____, de sorte que ce grief sera écarté.

- 4) Les communes disposent d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elles entretiennent avec leurs agents (arrêt du Tribunal fédéral 2P.46/2006 du 7 juin 2006 ; ATA/439/2014 du 17 juin 2014 consid. 6a ; François BELLANGER, Le contentieux communal genevois, in Thierry TANQUEREL/ François BELLANGER [éd.], L'avenir juridique des communes, 2007, 125-157, p. 149).

Ainsi, l'autorité communale doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation de son administration et créer, modifier ou supprimer les relations de service nécessaires au bon fonctionnement de celle-ci, questions relevant très largement de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la chambre administrative (ATA/439/2014 précité consid. 6a).

Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (ATA/439/2014 précité consid. 6b). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle est notamment liée par les critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable, de

même que par les principes généraux du droit (ATF 107 Ia 202 consid. 3 ; 104 Ia 201 consid. 5f et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 2P_177/2001 du 9 juillet 2002 consid. 2.2 ; ATA/439/2014 précité consid. 6b).

L'exercice d'un contrôle judiciaire dans ce cadre-là garde tout son sens, même si le juge administratif doit alors observer une grande retenue dans l'examen de la manière dont l'administration a exercé ses prérogatives. Le juge doit ainsi, tout d'abord, contrôler que les dispositions prises sont conformes à la réglementation applicable et, ensuite, qu'elles se tiennent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale et qu'elles apparaissent comme soutenables au regard des prestations et du comportement du fonctionnaire ainsi que des circonstances personnelles et des exigences du service. Seules les mesures objectivement insoutenables et arbitraires doivent être annulées, la chambre administrative vérifiant que l'autorité n'outrepasse pas son pouvoir d'appréciation et respecte les conditions de fond et de forme dont les textes imposent la réalisation (ATF 108 Ib 209 consid. 2 = JdT 1984 I 331 ; ATA/439/2014 précité consid. 6c).

5) Mme X_____ soulève que son licenciement doit être examiné au regard des règles contenues dans le statut concernant les employés fonctionnaires de la commune.

a. À teneur de l'art. 1 al. 2 du statut, est fonctionnaire toute personne engagée ou nommée en cette qualité par le conseil administratif pour exercer, à temps complet ou à temps partiel, une fonction permanente au service de la commune.

Selon l'art. 8 al. 1 du statut, le fonctionnaire est d'abord engagé à titre d'essai pour une période d'une année au moins et de trois ans au plus. Au terme de cette période d'essai, le conseil administratif, sur la base d'un préavis écrit du responsable du service, doit soit procéder à la nomination définitive pour une durée indéterminée ; soit décider d'une prolongation unique de la période d'essai pour une durée de six mois ; soit résilier l'engagement ; l'art. 68 du statut est applicable (art. 10 du statut).

b. L'art. 3 al. 1 du statut instaure que le conseil administratif peut engager, dans le cadre du budget, des employés en qualité d'auxiliaires, en vue d'exercer à temps complet ou à temps partiel une activité temporaire ou saisonnière ou pour remplir une mission spécifique. Les auxiliaires sont engagés par un contrat de droit public, conclu en principe pour une durée déterminée. Les art. 319 ss CO relatifs au contrat de travail sont applicables aux auxiliaires à titre de droit public supplétif (al. 2). En cas de recours d'un auxiliaire contre la résiliation de son contrat de travail, seules les indemnités prévues aux art. 336a et 337c CO peuvent être réclamées ; l'annulation de la résiliation et la réintégration sont exclues (al. 3). À l'exception de son art. 3, le statut ne s'applique pas aux auxiliaires. Le

conseil administratif peut édicter des conditions générales d'emploi et de salaire pour les auxiliaires (al. 4).

c. Selon la jurisprudence rendue en matière de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 5 décembre 1997 (LPAC - B 5 05) et de son règlement d'application du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01), qui prévoit également un mécanisme de nomination au statut de fonctionnaire par voie de décision à l'issue d'une période probatoire (art. 5 LPAC ; art. 47 et 48 RPAC), lorsque le licenciement intervient après la fin de la période probatoire, mais en l'absence de décision tant de prolongation de celle-ci que de nomination, l'intéressé doit être considéré comme n'étant plus employé en période probatoire. Cela ne saurait avoir comme conséquence l'accès automatique au statut de fonctionnaire mais, dans de telles circonstances, l'État doit se laisser opposer les règles applicables aux fonctionnaires en matière de fin des rapports de service. La validité du licenciement doit ainsi être examinée au regard des dispositions applicables aux licenciements prononcés après la période probatoire (ATA/223/2010 du 30 mars 2010 consid. 7b ; ATA/574/2007 du 13 novembre 2007 consid. 7 ; ATA/613/2006 du 21 novembre 2006 consid. 4b ; ATA/311/2005 du 16 avril 2005 consid. 3d).

Lorsque l'autorité d'engagement maintient artificiellement un employé dans un statut d'auxiliaire par des contrats successifs ininterrompus pour éluder les garanties offertes par la loi aux titulaires d'un emploi fixe, elle commet un abus de droit et l'intéressé doit être considéré comme un employé fixe (ATA/398/2012 du 26 juin 2012). Il en a été jugé ainsi d'une personne ayant été engagée en qualité d'auxiliaire par contrats successifs, avec une brève interruption de deux mois, durant quatre ans, l'autorité ayant sciemment eu recours à ce procédé pour bénéficier des compétences de l'intéressé pendant une période supérieure à trois mois, tout en le maintenant dans le statut précaire d'auxiliaire (ATA/574/2007 précité).

d. En l'espèce, Mme X_____ a exercé la même fonction d'hôtesse-caissière pendant quatorze ans en qualité d'auxiliaire. Elle a tout d'abord été engagée par la commune par un contrat d'auxiliaire d'une durée de quatre mois. Celui-ci a été renouvelé, à deux reprises, pour une durée d'une année à chaque fois. Puis, par contrat du 23 janvier 2002, la recourante a vu son engagement d'auxiliaire reconduit pour une durée indéterminée.

Bien que l'art. 3 du statut ne prévoie pas de durée maximale pour l'engagement d'auxiliaire, il en délimite clairement les contours : est auxiliaire celui qui exerce une activité temporaire ou saisonnière.

Or, l'instruction de la cause a mis en lumière que le poste de Mme X_____ n'était plus temporaire. En effet, la succession de contrats d'auxiliaire, rappelée

ci-dessus, a été délibérément choisie par la commune, et ce avec le consentement des hôtesse-caissières du club, à l'exception de celui de la recourante. Initialement, le poste de cette dernière était saisonnier, les courts de tennis n'étant pas couverts. Lorsque l'activité du club s'est étendue et que les courts sont devenus couverts, le poste précité est devenu permanent. Dès lors, celui-ci ne rentre plus dans la définition même du statut d'auxiliaire instauré par l'art. 3 al. 1 du statut.

Comme indiqué dans la jurisprudence précitée, Mme X_____ n'a certes pas pu acquérir le statut de fonctionnaire, à défaut de nomination par le conseil administratif de la commune, mais son licenciement doit s'analyser à l'aune du statut applicable aux fonctionnaires, et non au regard du droit privé applicable par renvoi de l'art. 3 al. 2 du statut.

6) La recourante soulève ensuite l'absence de motifs fondés à son licenciement et la violation des principes de l'interdiction de l'arbitraire et de la proportionnalité.

a. Selon l'art. 71 al. 1 du statut, le conseil administratif peut, pour des motifs fondés, licencier un fonctionnaire nommé à titre définitif, moyennant un délai de licenciement de trois mois pour la fin d'un mois.

L'alinéa 2 de cet article précise que par motifs fondés, il faut entendre toutes circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que le conseil administratif ne peut plus maintenir les rapports de service. Sont notamment considérés comme motifs fondés : l'impossibilité, dûment constatée, d'exercer la profession pour laquelle le fonctionnaire a été engagé (let. a) ; l'inaptitude, dûment constatée, à observer les devoirs généraux de la fonction (let. b) ; des prestations insuffisantes, dûment constatées, dues notamment à un manque de motivation et/ou à une incapacité professionnelle (let. c) ; le manquement grave ou répété aux devoirs et obligations de fonction (let. d).

Le licenciement ne peut être décidé qu'après que le fonctionnaire intéressé aura eu la possibilité d'exercer son droit d'être entendu sur les motifs invoqués (art. 71 al. 3 du statut), et fait l'objet d'une décision motivée du conseil administratif (art. 71 al. 4 du statut).

b. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. À cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Pour qu'une

décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 128 I 177 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 4P_149/2000 du 2 avril 2001 consid. 2 et les arrêts cités ; ATA/439/2014 précité consid. 6d ; ATA/126/2007 du 20 mars 2007 consid. 9a ; ATA/630/2007 du 11 décembre 2007 consid. 5d). En l'espèce toutefois, le grief d'arbitraire se confond, vu le pouvoir d'examen de la chambre de céans, avec celui de violation de l'art. 71 du statut.

c. L'autorité qui inflige une sanction disciplinaire doit respecter le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. (arrêts du Tribunal fédéral 8C_901/2010 du 16 mai 2011 consid. 6.2 et 2P_149/2006 du 9 octobre 2006, consid. 6.3). Le choix de la nature et de la quotité de la sanction doit être approprié au genre et à la gravité de la violation des devoirs professionnels et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer les buts d'intérêt public recherchés.

Si les sanctions légères répriment des manquements bénins, les sanctions lourdes ne peuvent être prononcées que si le fonctionnaire s'est rendu coupable d'une infraction unique mais spécialement grave ou s'il a commis un ensemble de transgressions qui, prises isolément, ne seraient pas graves, mais dont la gravité résulte de leur répétition (ATA/618/2010 du 7 septembre 2010 ; ATA/21/2010 du 19 janvier 2010 ; ATA/34/2006 du 24 janvier 2006 et les références citées).

- 7) En l'occurrence, le poste d'hôtesse-caissière de la recourante consiste, comme son nom l'indique, à accueillir et servir les clients, ainsi qu'à répondre à leurs questions. Les principales exigences qui en découlent sont la serviabilité et une capacité à entretenir des rapports cordiaux et respectueux avec les usagers du club. Or, toutes les plaintes formulées à l'encontre de Mme X_____ font état d'un comportement agressif ou irrespectueux de la part de cette dernière, notamment en raccrochant au nez des usagers lors de réservations téléphoniques ou tout simplement en ignorant les sollicitations de ces derniers. Il est manifeste qu'avec une telle attitude, la recourante ne remplit pas les exigences du poste. Il sied de relever que, lors des entretiens de « recadrage », Mme X_____ a justifié ses agissements par une démotivation dans son travail.

Dans ces circonstances, la gravité des faits résulte de leur fréquence et de l'incapacité de Mme X_____ à s'amender. En effet, il ressort des pièces que le comportement de cette dernière avait déjà fait l'objet d'une première remise à l'ordre de la part de la commune en date du 18 septembre 2003. Par la suite, de 2010 à 2013, elle a été convoquée par sa hiérarchie à cinq entretiens de « recadrage » et a fait l'objet d'autant de courriers formels lui sommant de changer immédiatement de comportement. Courant de l'année 2010, la commune a également inscrit Mme X_____ à une formation intitulée : « Bien communiquer dans le cadre professionnel ». Toutefois, malgré tous les éléments

précités, cette dernière n'a pas modifié sa manière d'être à l'égard de certains clients.

Contrairement aux dires de Mme X_____, il ressort de l'instruction de la cause que les plaintes des usagers n'émanent pas uniquement d'employés des SIG – dont on ne voit cependant pas en quoi ils différeraient, dans la courtoisie attendue à leur égard, des autres usagers –, mais qu'elle avait également rencontré des difficultés avec d'autres membres du club, dont un groupe de mères de famille. À ce sujet, M. B_____ a précisé que seule une ou deux doléances avaient eu un caractère chicanier. Le comportement désagréable de la recourante ne s'est donc pas limité à un groupe minoritaire d'usagers. Par ailleurs, s'il a été démontré que certains clients, dont M. L_____, sont satisfaits du service de Mme X_____, cela n'enlève rien au fait qu'elle s'est, à maintes reprises, comportée avec d'autres de manière inacceptable au vu de son poste.

Au regard de ces circonstances, il appert que la décision litigieuse repose sur un motif fondé au sens de l'art. 71 al. 2 du statut. La commune ne pouvait maintenir ses rapports de travail avec la recourante, tant les faits reprochés, qui sont établis, sont en contradiction avec les exigences du poste occupé par cette dernière. Par conséquent, le licenciement de Mme X_____ respecte les principes de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire.

- 8) En dernier lieu, la recourante invoque une absence de protection de sa personnalité de la part de la commune.

La protection de la personnalité des fonctionnaires de la commune est instaurée par l'art. 81 du statut.

En effet, il incombe à l'employeur public, comme à l'employeur privé (art. 328 CO), de protéger et de respecter la personnalité du travailleur. Cette obligation comprend notamment le devoir de l'employeur d'agir dans certains cas pour calmer la situation conflictuelle et de ne pas rester inactif. Le point de savoir si et, le cas échéant, quand une réaction est indiquée dépend toutefois largement de l'appréciation du cas concret (arrêts du Tribunal fédéral 8C_340/2009 du 24 août 2009 consid. 4.3.2 ; 1C_245/2008 du 2 mars 2009 consid. 4.2 et 1C_406/2007 du 16 juillet 2008 consid. 5.2), étant donné que l'autorité d'engagement dispose d'une grande liberté d'appréciation dans le choix des mesures de résolution des conflits (arrêt du Tribunal fédéral 8C_340/2009 précité consid. 4.3.3).

- 9) En l'espèce, Mme X_____ estime que la commune n'a pris aucune mesure pour mettre fin au litige qui l'opposait à certains usagers du club. Bien qu'il n'y ait pas eu de confrontation entre les protagonistes, lors de chaque plainte, la hiérarchie de la recourante s'est systématiquement entretenue avec elle pour recueillir sa version des faits et tenter de calmer ces situations conflictuelles. Dans

cette optique, la commune a également inscrit Mme X_____ à un séminaire, afin d'être agréable et de garder le sourire face aux usagers avec lesquels elle n'a pas d'affinités. Force est de constater, que seul un changement de comportement de la part de la recourante pouvait mettre un terme au conflit l'opposant à certains usagers. La commune n'est pas restée inactive et, de ce fait, n'a pas failli à son devoir de protection de la personnalité de son employée, ce d'autant que la recourante n'a pas démontré avoir fait l'objet d'atteintes à sa personnalité qui eussent été le fait d'usagers du club.

- 10) Enfin, la décision litigieuse ne viole pas les règles sur la résiliation en temps inopportun (art. 336c CO applicable par renvoi de l'art. 73 du statut), ce qui n'est d'ailleurs pas invoqué par la recourante.
- 11) Au regard de ce qui précède, le licenciement litigieux étant conforme au droit, le recours de Mme X_____ sera rejeté. Le versement d'une indemnité n'entre dès lors pas en ligne de compte et ne sera ainsi pas examiné plus avant.
- 12) Malgré l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge de la recourante, dès lors qu'elle plaide au bénéfice de l'assistance juridique (art. 13 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Aucune indemnité de procédure ne lui sera en revanche allouée (art. 87 al. 2 LPA), pas plus qu'à la commune, collectivité publique de plus de 10'000 habitants, taille suffisante pour disposer d'un service juridique, et par conséquent apte à assurer la défense de ses intérêts sans recourir aux services d'un avocat (ATA/19/2014 du 14 janvier 2014 consid. 9 ; ATA/717/2012 du 30 octobre 2012 consid. 13 ; ATA/240/2012 du 24 avril 2012 consid. 5 ; ATA/462/2011 du 26 juillet 2011 consid. 12).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 janvier 2014 par Madame X_____ contre la décision de la commune d'Y_____ du 15 novembre 2013 ;

au fond :

le rejette ;

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, 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 ;

communique le présent arrêt à Me Mattia Deberti, avocat de la recourante, ainsi qu'à Me Christian Bruchez, avocat de la commune d'Y_____.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Junod, M. Dumartheray,
Mme Payot Zen-Ruffinen et M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :