

Droit à la déconnexion,
droit à l'intégrité
numérique

Art. 7, 10 et 13 Cst. ;
8 CEDH ; C108 du Conseil
de l'Europe ; 14-15 OLT 1 ;
21A Cst./GE

C'est à tort que la fonctionnaire de police se prévaut d'un **droit à la déconnexion** au titre des art. 7, 10 et 13 Cst., 8 CEDH et de la Convention 108 du Conseil de l'Europe.

Dans sa réponse du 17 mai 2017 à la motion 17.3201 (Déconnexion en dehors des heures de travail), le Conseil fédéral relève notamment que pendant la durée du repos, l'employeur n'a pas le droit d'exiger de pouvoir atteindre les travailleurs et ces derniers ont le droit de ne pas être joignables, sauf s'ils se sont engagés à se consacrer à un service de piquet temporaire pour d'éventuels événements particuliers, et ce dans le cadre des prescriptions légales (cf. art. 14 et 15 OLT 1), ce qui est le cas pour les **fonctionnaires de police** à Genève.

Le **droit à l'intégrité numérique** protégé par l'art. 21A Cst./GE comprend certes le droit à une vie hors ligne (al. 2), mais la recourante n'explique nullement en quoi cela empêcherait l'employeur d'exiger une consultation périodique des éventuelles notifications sur un téléphone professionnel, compte tenu des exigences particulières de disponibilité qui peuvent être légitimement imposées dans ce type de profession (art. 21 LPol/GE) (c. 3.5).

Note AW : *Le Tribunal fédéral semble être passé à côté du concept d'intégrité numérique, qu'il a balayé d'un revers de main. L'affaire concernait certes une fonctionnaire de police, soumise à un régime particulier en raison de ce service public. Il ne faudrait toutefois pas que le droit à l'intégrité numérique, qui commence à être reconnu dans plusieurs constitutions cantonales, fût ainsi tué dans l'œuf, car ce concept est promis à d'autres cas d'application en droit du travail.*

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Haag, Président,

Chaix et Pont Veuthey, Juge suppléante.

Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A.,

représentée par Me Fanny Roulet-Tribolet, avocate,
recourante,

contre

Commandante de la Police de la République et canton de Genève,

Nouvel Hôtel de police, chemin de la Gravière 5,

1227 Les Acacias,

intimée.

Objet

Droit de la fonction publique, changement d'horaire, obligation de consulter le téléphone professionnel, heures supplémentaires,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 16 avril 2024

Faits :

A.

A. est agente appointée au sein de la police genevoise et bénéficie en cette qualité d'un téléphone professionnel. Selon l'outil de gestion spécifique "Coordination opérationnelle du personnel de la police" (ci-après : COPP), elle était en heures rendues (ci-après: HR, soit en compensation d'heures supplémentaires effectuées) du 16 au 31 octobre 2021. Le 22 octobre 2021, une mobilisation générale a été annoncée à l'ensemble du personnel policier par SMS, indiquant "12^{ème} conférence OMC du 25 novembre au 5 décembre 2021: les mobilisations ont été publiées. Votre nouvel horaire est à disposition dans COPP". Le 5 novembre 2021, A. a adressé un courriel au poste de Lancy-Onex, expliquant qu'elle était en vacances du 16 octobre au 2 novembre 2021 et qu'elle n'avait pris connaissance de ses nouveaux horaires qu'à son retour le 5 novembre 2021, de sorte que le délai de 30 jours pour une modification d'horaires selon l'art. 4.1 de la directive sur le temps de travail n'avait pas été respecté. Le 2 juin 2023, par le biais de son avocat, elle a réclamé le paiement en heures supplémentaires majorées de 100 % pour les heures de travail effectuées les 27 et 28 novembre 2021 (10 heures chaque jour) et le 1er décembre 2021 (6 heures 30). Elle contestait aussi les 10 heures décomptées pour les 3 et 5 décembre 2021 où elle avait été absente pour des motifs de santé.

Par décision du 25 juillet 2023, la Commandante de la Police a rejeté ses prétentions. Dès lors qu'elle se trouvait non pas en congé, mais en HR du 16 au 31 octobre 2021, elle avait l'obligation de consulter son téléphone professionnel et devait, dès réception du SMS, se renseigner sur la modification de ses horaires.

B.

Par arrêt du 16 avril 2024, la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève a rejeté le recours formé par A. contre la décision du 25 juillet 2023. La notification du changement d'horaire par SMS était admissible et avait été faite en temps utile, indépendamment du moment auquel l'intéressée en avait pris connaissance. L'obligation de consulter le téléphone professionnel ne constituait pas une atteinte disproportionnée aux droits des policiers.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public et du recours constitutionnel subsidiaire A. demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt cantonal en ce sens que la est condamnée à l'indemniser à raison des 27 heures supplémentaires majorées, soit 54 heures au total, que 6 heures 30 de travail doivent être ajoutées à son décompte d'heures travaillées, en maladie, pour le 1er décembre 2021 et que deux fois 10 heures de travail décomptées en congé doivent être supprimées pour les 3 et 5 décembre 2021.

La Chambre administrative persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. La Commandante de la Police conclut à l'irrecevabilité ou au rejet du recours en matière de droit public, et au rejet du recours constitutionnel. En réplique, la recourante persiste dans son recours.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ([ATF 147 I 333](#) consid. 1).

Le recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) s'agissant de rapports de travail de droit public n'est recevable, en présence de contestations pécuniaires, que si la valeur litigieuse est de 15'000

francs au moins ou si la contestation soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 1 let. b et al. 2 LTF).

1.1. Selon l'art. 51 al. 2 LTF, si les conclusions ne tendent pas au paiement d'une somme d'argent déterminée, le Tribunal fédéral fixe la valeur litigieuse selon son appréciation. En principe toutefois, il incombe à la partie recourante, sous peine d'irrecevabilité, de donner les éléments suffisants pour permettre au Tribunal fédéral d'estimer aisément la valeur litigieuse (cf. art. 42 al. 1 et 2 LTF; arrêt 8C_532/2022 du 17 mai 2023 consid. 1.1).

En l'occurrence, la recourante demande le paiement de 27 heures supplémentaires majorées de 100 %, soit 54 heures. Même si elle ne chiffre pas ses prétentions globales, celles-ci ne sauraient de toute façon atteindre le montant de 15'000 fr., comme semble d'ailleurs l'admettre la recourante.

1.2. Selon la jurisprudence, il faut se montrer restrictif dans l'admission d'une dérogation à l'exigence de la valeur litigieuse. Pour admettre l'existence d'une question juridique de principe, il faut qu'il soit nécessaire, pour résoudre le cas d'espèce, de trancher une question juridique qui donne lieu à une incertitude caractérisée, laquelle appelle de manière pressante un éclaircissement de la part du Tribunal fédéral, en tant qu'autorité judiciaire suprême chargée de dégager une interprétation uniforme du droit fédéral ([ATF 139 II 404](#) consid. 1.3; arrêt 2C_289/2015 du 5 avril 2016 consid. 1.2.1 non publié in [ATF 142 II 218](#)). Il faut, en outre, que l'exigence de la valeur minimale rende très faible la probabilité que le Tribunal fédéral puisse un jour se saisir de la question ([ATF 134 III 267](#) consid. 1.2.3 p. 270 s.). Si la question se rapporte à une norme de droit cantonal que le Tribunal fédéral ne peut pas revoir librement, celui-ci ne saurait rendre une décision de principe (cf. arrêt 1C_58/2008 du 7 mai 2009 consid. 1.2). Si son pouvoir d'examen est limité à la violation des droits constitutionnels, il suffit, en effet, que le recourant interjette un recours constitutionnel subsidiaire et une dérogation à l'exigence de la valeur litigieuse ne se justifie pas ([ATF 134 I 184](#) consid. 1.3 p. 187; arrêts 4A_517/2009 du 4 janvier 2010 consid. 1.3.1, 4A_64/2008 du 27 mai 2008 consid. 1.1).

La recourante soutient que son recours pose la question de principe du "droit à la déconnexion" protégé selon elle par la constitution cantonale (art. 21A Cst./GE), par la Convention 108 du Conseil de l'Europe ainsi que par les art. 8, 10 et 13 CEDH. Il y aurait nécessité de résoudre cette question afin de protéger les employés de l'État, forcés selon elle de consulter leur téléphone portable toutes les douze heures et de se rendre au poste de travail même en période de congé, y compris en l'absence d'urgence. Comme on le verra, la recourante n'explique guère en quoi les dispositions qu'elle invoque (qui portent essentiellement sur la protection des données) garantiraient un "droit à la déconnexion", ni quelle serait la portée exacte d'un tel droit. En outre, elle méconnaît que la décision attaquée n'impose pas aux employés de l'État d'être atteignables en tous lieux et à tout moment; elle précise simplement les modalités de changements d'horaires de travail, et notamment les conditions auxquelles doivent être communiqués ces changements afin que les heures effectuées ne soient pas considérées comme des heures supplémentaires. La solution adoptée sur ce point impose simplement aux employés de consulter leur téléphone professionnel une fois toutes les douze heures et, en cas de changement d'horaire, de prendre contact avec la hiérarchie. La présente cause ne soulève dès lors pas de question de principe et seul le recours constitutionnel est donc recevable.

1.3. Un tel recours ne peut être formé que pour violation des droits constitutionnels (art. 116 LTF). Le Tribunal fédéral n'examine de telles violations que si le grief a été invoqué et motivé par la partie recourante conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, applicable par renvoi de l'art. 117 LTF. L'acte de recours doit donc, sous peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et démontrer, par une argumentation précise, en quoi consiste la violation ([ATF 142 V 577](#) consid. 3.2; [142 I 135](#) consid. 1.5).

2.

Dans un premier grief, la recourante reproche à la cour cantonale de n'avoir pas mentionné que la conférence OMC constitue un événement non seulement récurrent, mais dont les dates étaient connues depuis plusieurs mois; il ne s'agissait donc pas d'une urgence.

2.1. Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ([ATF 145 V 188](#) consid. 2) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). Si la partie recourante entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, elle doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF); à défaut, un état de fait divergent de celui de la décision attaquée ne peut pas être pris en compte ([ATF 145 V 188](#) précité). Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques appellatoires portant sur l'appréciation des preuves ou l'établissement des faits par l'autorité précédente ([ATF 140 V 213](#) consid. 2; [140 III 264](#) consid. 2.3).

2.2. La cour cantonale relève qu'il est "douteux que l'obligation de consulter son téléphone professionnel en cas d'alerte puisse constituer une atteinte aux droits fondamentaux..." (consid. 4.4.2 de l'arrêt attaqué). Elle décrit par ailleurs (consid. 4.3) le téléphone professionnel comme "un outil indispensable pour des objectifs soudains, inhabituels et non récurrents". En revanche, elle ne se prononce nullement sur le caractère récurrent ou non de la conférence OMC, et son raisonnement juridique ne s'appuie pas sur cette prémisse factuelle. La recourante ne saurait dès lors se plaindre d'établissement erroné d'un fait pertinent sur ce point. Comme le relève par ailleurs la Commandante de la police, les événements récurrents sont énumérés dans une liste annexée à la "Directive générale sur le temps de travail" (Directive DS COPP.01, ci-après: la directive); la conférence OMC n'y figure pas. Enfin, dès lors qu'il s'agit d'un événement qui n'a eu lieu à Genève que quatre fois depuis 1998, il n'y aurait rien d'insoutenable à ne pas y voir un événement récurrent. Le grief relatif à l'établissement des faits doit ainsi être écarté.

3.

Sur le fond, la recourante invoque les art. 21A Cst./GE (qui, selon elle, consacrerait le droit à une vie "hors ligne" et à la déconnexion), 321 ss CO, 13 à 15 de l'ordonnance 1 relative à la loi fédérale sur le travail (OLT 1, RS 822.111), 21 de la loi genevoise sur la police (LPol, RS/GE F 1 05), 2 et 7 du règlement général sur le personnel de la police (RGPPol, RS/GE F 1 05.07). Elle relève que les policiers doivent être joignables en tout temps, mais uniquement pour les besoins du service, et non pas lorsqu'ils se trouvent en congé (heures reprises). L'obligation de consulter le téléphone toutes les douze heures et de se rendre au poste de travail en l'absence d'urgence violerait les dispositions sur la protection des travailleurs et serait arbitraire puisqu'il en résulterait une forme "d'esclavagisme moderne". Une simple directive ne suffirait pas pour déroger au droit fédéral ou au droit cantonal supérieur.

3.1. Le Tribunal fédéral examine sous l'angle restreint de l'arbitraire l'application des règles du droit cantonal ou communal ([ATF 147 I 433](#) consid. 4.2; [146 II 367](#) consid. 3.1.5). Il en va de même du droit fédéral appliqué à titre de droit cantonal supplétif. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral ne s'écarter de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable ([ATF 148 II 465](#) consid. 8.1; [148 I 145](#) consid. 6.1).

3.2. Sous le titre "Disponibilité", l'art. 21 al. 1 LPol dispose que "Pour les besoins du service, l'autorité peut faire appel en tout temps au personnel de la police. Celui-ci intervient conformément aux instructions reçues, même si ses membres ne sont pas de service". L'al. 2 précise qu'en cas de nécessité, le département peut momentanément suspendre tous les congés et jours de repos. Dans sa teneur applicable au moment de la décision ataquée, l'art. 2 RGPPol a la teneur suivante:

Durée du travail - Horaire de travail

1 La durée hebdomadaire est de 40 heures pour un emploi à plein temps.

2 L'autorité compétente fixe l'horaire de travail et le type d'horaires de travail pour chaque membre du personnel de la police en fonction des nécessités de l'activité.

3 Cet horaire est réputé horaire réglementaire.

4 Tout horaire de travail et type d'horaire peut être modifié par l'autorité compétente afin de répondre aux nécessités de l'activité.

5 Après consultation de la commission du personnel, le commandant de la police (ci-après: commandant) fixe les conditions dans lesquelles les horaires de travail sont définis et dans lesquelles ils peuvent être modifiés.

6 Lorsque les horaires de travail sont modifiés selon la procédure et dans le délai fixé par le commandant en application de l'alinéa 5, les heures effectuées ne donnent pas lieu à majoration, sous réserve des heures supplémentaires pour lesquelles l'article 3 s'applique.

Se fondant sur cette délégation réglementaire, la Cheffe de la police a adopté la Directive générale sur le temps de travail. Celle-ci indique en préambule que le personnel de la police est au service de la population et doit assurer une réponse aux citoyens. Le ch. 4 de cette directive a trait aux "principes liés à l'adaptation des horaires"; en fonction des besoins du service, les horaires doivent être adaptés afin de répondre à ceux-ci, que ce soit pour un événement, une formation, une mission opérationnelle, etc. S'agissant des délais de planification (ch. 4.4), ils sont de 90 jours à l'avance pour les événements annuels dits récurrents. S'agissant des événements sporadiques - non récurrents -, ils doivent être annoncés au minimum 30 jours à l'avance. S'agissant de la notification de ces changements (ch. 4.2), la communication orale est privilégiée. Dans l'impossibilité d'une telle communication, un message SMS sera envoyé sur le téléphone professionnel, la date de l'envoi faisant foi.

3.3. La recourante met en cause la densité normative de la directive. Elle méconnaît que l'exigence de densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manoeuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux ([ATF 138 I 378](#) consid. 7.2; [131 II 13](#) consid. 6.5.1). Ainsi, en raison de la subordination hiérarchique propre à l'activité et à la structure de l'État, les employés de celui-ci se trouvent dans un rapport de droit spécial avec leur employeur. C'est pourquoi, si la loi n'énumère pas de façon précise et exhaustive les droits et obligations découlant des rapports de service, ceux-ci peuvent être réglés par la voie réglementaire sans enfreindre le principe de la légalité (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7ème éd., 2016, n. 2005 p. 439; arrêt 8C_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2). En ce qui concerne les droits reconnus aux fonctionnaires, le principe de la légalité se définit aussi dans le cadre de l'administration des prestations et la délégation du pouvoir réglementaire peut être largement admise (arrêt 8C_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2).

Selon l'art. 5 al. 5 RGPPol, la commandante de la police fixe, par voie de directive validée par le chef du Département compétent, les conditions dans lesquelles les horaires de travail des membres du personnel sont définis et dans lesquelles ils peuvent être modifiés. Cela constitue une délégation

suffisamment claire quant à son objet et à ses limites, le RGPPol ayant lui-même été édicté en vertu de la délégation législative figurant à l'art. 64 de la loi formelle. Rien dans l'argumentation de la recourante ne permet de mettre en doute la légalité et la clarté de la directive.

3.4. La recourante ne critique pas l'exigence de disponibilité en tout temps posée par la loi et inhérente à la fonction de policier. Elle ne critique pas non plus les nécessités d'adapter les horaires - le cas échéant dans de courts délais - afin de répondre aux besoins du service. Ses objections portent uniquement sur la manière de notifier lesdites adaptations. S'agissant d'un événement important nécessitant l'engagement d'un grand nombre de personnes, le choix d'une communication par SMS (expressément prévu par la directive) n'apparaît ni arbitraire, ni critiquable. Comme cela a été relevé ci-dessus, le délai de communication a été respecté, s'agissant d'un événement qui ne pouvait être considéré comme récurrent. Contrairement à ce que soutient la recourante, l'obligation de consulter son téléphone professionnel une fois par jour, même en période de congé, n'apparaît nullement disproportionnée. Une telle obligation, limitée à la consultation d'éventuelles notifications, n'est pas comparable avec une obligation de répondre en tout temps aux sollicitations professionnelles ou de donner suite immédiatement à une injonction de l'employeur. Elle permet à l'employé de choisir le moment de la consultation et de prendre connaissance, le cas échéant, des changements d'horaires en contactant sa hiérarchie, sans avoir à se rendre dans les locaux de service. L'atteinte à la liberté de la recourante repose sur une base légale suffisante. Elle apparaît en outre minime et dans un rapport de proportionnalité avec les besoins du service.

3.5. La recourante se prévaut d'un "droit à la déconnexion" qui, selon elle, découlerait des art. 7, 10 et 13 Cst., ainsi que de l'art. 8 CEDH et de la Convention 108 du Conseil de l'Europe (RS 0.235.1). Aucune de ces dispositions ne consacre toutefois expressément un tel droit, à tout le moins de la portée que la recourante voudrait lui reconnaître. Dans sa réponse du 17 mai 2017 à la motion 17.3201 (Déconnexion en dehors des heures de travail), le Conseil fédéral relève notamment que pendant la durée du repos, l'employeur n'a pas le droit d'exiger de pouvoir atteindre les travailleurs et ces derniers ont le droit de ne pas être joignables, sauf s'ils se sont engagés à se consacrer à un service de piquet temporaire pour d'éventuels événements particuliers, et ce dans le cadre des prescriptions légales (cf. art. 14 et 15 OLT 1), ce qui est le cas comme on l'a vu pour les fonctionnaires de police à Genève. Les dispositions conventionnelles et constitutionnelles mentionnées par la recourante ne garantissent pas non plus un droit à une déconnexion absolue, dans le sens voulu par la recourante: le droit à l'intégrité numérique protégé par l'art. 21A Cst./GE comprend certes le droit à une vie hors ligne (al. 2), mais la recourante n'explique nullement, conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, en quoi cela empêcherait l'employeur d'exiger une consultation périodique des éventuelles notifications sur un téléphone professionnel, compte tenu des exigences particulières de disponibilité qui peuvent être légitimement imposées dans ce type de profession (art. 21 LPol). La recourante n'indique pas non plus en quoi les dispositions conventionnelles et constitutionnelles qu'elle invoque (art. 8 CEDH, art. 7 et 13 Cst.) garantirait un droit inconditionnel à la déconnexion. Il en va de même pour la Convention 108 du Conseil de l'Europe, dont l'objet est limité à la protection contre le traitement automatisé des données personnelles.

4.

Dans la mesure où il est suffisamment motivé, le recours constitutionnel doit par conséquent être rejeté, aux frais de son auteur (art. 66 al. 1 LTF). Conformément à l'art. 68 al. 3 LTF, il n'est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours en matière de droit public est irrecevable.

2.

Le recours constitutionnel subsidiaire est rejeté dans la mesure où il est recevable.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

4.

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

Lausanne, le 6 février 2025

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

Le Président : Haag

Le Greffier : Kurz