

BGer 1C_74/2025 vom 1. Oktober 2025

Bundesgericht, 2025-10-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_74_2025

FR: TF 1C_74/2025 du 1 octobre 2025

IT: TF 1C_74/2025 del 1 ottobre 2025

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué concerne des rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Il tranche une contestation pécuniaire et la valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 fr. qui ouvre la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et 85 al. 1 let. b LTF). Dès lors que l'arrêt attaqué rejette le recours formé contre la décision de résiliation de son contrat de travail, le recourant est particulièrement atteint par ce prononcé et a un intérêt digne de protection à son annulation; il a donc la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 let. b et c LTF).

Interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF), sous réserve d'une motivation suffisante des griefs, contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par l'autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF), le recours en matière de droit public est en principe recevable.

E. 2

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant se plaint d'un établissement arbitraire des faits (art. 97 al. 1 LTF et 9 Cst.).

E. 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 ces faits ont été établis de façon manifestement inexacte - ce qui correspond à la notion d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF) (ATF 145 V 188 consid. 2).

Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 145 V 188 consid. 2).

E. 2.2

En l'occurrence, le recourant reproche à la cour cantonale d'avoir répété les accusations générales de la commune figurant dans la décision litigieuse de résiliation des rapports de service, afin de retenir que l'employeur disposait de motifs fondés pour mettre un terme aux relations de travail. Il lui fait grief de ne pas avoir décrit concrètement le comportement reproché au recourant et de ne pas avoir cherché à établir les circonstances invoquées par le recourant pour réfuter les reproches émis à son encontre.

Ce faisant, le recourant oppose de manière générale et appellatoire sa propre version des faits à celle retenue par la cour cantonale, sans démontrer précisément en quoi les faits retenus auraient été établis de manière arbitraire. En réalité, il ne critique pas l'établissement

des faits susceptibles d'influer sur le sort de la cause, mais s'en prend à leur appréciation juridique. Ce grief sera traité au fond (cf. infra consid. 4).

E. 3

Le recourant se plaint d'une violation du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) à plusieurs égards en lien avec certains actes d'instruction qu'il avait requis (comparution personnelle des parties; audition de témoins; production de pièces; restitution de ses accès informatiques).

E. 3.1

Il reproche d'abord à la Cour de justice de ne pas avoir motivé les raisons pour lesquelles elle n'avait pas donné suite à certains actes d'instruction requis.

E. 3.1.1

Garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les arrêts cités). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision. 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). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 146 I 62 consid. 3).

E. 3.1.2

En l'espèce, la cour cantonale a expliqué pourquoi elle avait refusé de donner suite à certains actes d'instruction sollicités. Elle a d'abord expliqué que la production de certains documents n'était pas nécessaire pour la solution du litige car d'autres éléments suffisaient à fonder la résiliation des rapports de service. Elle a ensuite souligné que le recourant avait pu s'exprimer par écrit et apporter toute pièce utile devant elle et devant la commune. Elle a ajouté qu'il n'expliquait pas quels éléments utiles à la solution du litige qu'il n'aurait pu produire par écrit, son audition ou celle de la commune serait susceptible d'apporter. Elle a encore relevé que les témoignages requis n'apparaissaient pas nécessaires, le dossier étant complet et contenant suffisamment d'éléments pour trouver une solution au litige. Enfin, elle a considéré que le recourant n'avait pas expliqué pour quel motif ses accès à l'informatique de la commune devaient lui être restitués.

Cette motivation a permis au recourant de comprendre pourquoi ses réquisitions de preuve étaient rejetées et de les attaquer en toute connaissance de cause. Cela est suffisant, sous l'angle du droit d'être entendu.

E. 3.2

Le recourant fait ensuite grief à la cour cantonale de ne pas avoir ordonné certaines mesures d'instruction requises.

E. 3.2.1

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au 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 149 I 91 consid. 3.2; 148 II 73 consid. 7.3.1). L'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 147 IV 534 consid. 2.5.1; 145 I 167 consid. 4.1). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 III 73 consid. 5.2.2).

E. 3.2.2

En l'espèce, le recourant estime que l'instance précédente aurait dû procéder à l'interrogatoire des parties et auditionner différents témoins. Le droit d'être entendu ne lui confère cependant pas celui d'être entendu oralement (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1) ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1). Le recourant ne démontre au demeurant pas ce que son audition aurait permis d'apporter en plus de ses écritures. Dans son recours, il ne mentionne même pas quels témoins auraient dû être entendus et pourquoi. Il se contente d'affirmer que son "intérêt à pouvoir confronter la commune sur les contre-vérités contenues dans ses allégations était évident, au vu des nombreux reproches excessivement généraux élevés à son encontre sans le moindre élément de preuve à leur appui". Le dossier comprend du reste différents procès-verbaux de séances et d'entrevues du Conseil administratif, des notes de service internes (en particulier celle retranscrivant les propos de la mandataire externe) ainsi que des échanges de courriels et de courriers entre le recourant et la commune, de sorte qu'il n'apparaissait pas insoutenable de retenir par appréciation anticipée des preuves que ces éléments suffisaient à trancher le litige.

Le recourant reproche aussi à la cour cantonale de ne pas avoir ordonné à la commune la restitution de ses accès informatiques professionnels, ceux-ci ayant été coupés dès le 11 mars 2024, le privant ainsi d'éléments nécessaires à une préparation effective de sa défense. Il lui fait aussi grief de ne pas avoir ordonné la production de pièces "destinées à prouver que les relations entre le recourant et sa collaboratrice étaient parfaitement adéquates, que la commune était consciente du manque de ressources chronique du service sans toutefois y remédier, malgré les promesses formulées, et que les reproches émis à son encontre résultaient d'une volonté de la commune de lui faire porter la responsabilité des situations conflictuelles impliquant en réalité directement le Conseil administratif vis-à-vis du Conseil municipal, du Conseil d'État ainsi que de la Fondation pour les terrains industriels".

Le recourant n'explique cependant pas concrètement en quoi ces éléments seraient pertinents pour l'issue du litige. En effet, la Cour de justice s'est fondée sur d'autres éléments pour confirmer la résiliation des rapports de service (voir infra consid. 4), de sorte qu'elle pouvait renoncer à administrer ces preuves, dès lors qu'elle avait acquis la certitude que ces éléments ne pouvaient l'amener à modifier son opinion. Elle a donc procédé à une appréciation anticipée des preuves non arbitraire en renonçant à administrer ces moyens de preuve. Il en va de même du refus de la Cour de justice d'ordonner la production d'explications et de preuves relatives au projet de décision de résiliation qui aurait été soumis au Conseil administratif avant sa séance du 17 janvier 2024 ainsi que des modalités

de la rencontre de la commune pour recruter la personne qui allait le remplacer.

E. 3.3

Le recourant reproche enfin à la Cour de justice de ne lui avoir laissé aucune chance de prouver que les conclusions du médecin-conseil relatives à sa capacité à travailler n'étaient pas conformes à la réalité, en écartant d'emblée tout avis médical provenant d'un médecin consulté par ses soins.

Ce grief manque de pertinence. En effet, la Cour de justice n'a pas écarté d'emblée les deux certificats médicaux (émanant d'un psychiatre et d'un kinésithérapeute) produits par le recourant. Elle les a examinés et a considéré qu'aucun des deux certificats ne se prononçait sur sa capacité à travailler. Le recourant ne conteste d'ailleurs pas ce point. Dans une motivation complémentaire, la cour cantonale a ajouté qu'au surplus les certificats avaient été établis bien après la notification du licenciement. Le recourant se fourvoie donc quand il affirme que la cour cantonale aurait refusé de prendre en compte lesdits certificats uniquement car ils avaient été établis après la notification du licenciement.

E. 3.4

Le grief de violation du droit d'être entendu doit être écarté dans la mesure de sa recevabilité.

E. 4

Sur le fond, le recourant se plaint d'une application arbitraire et contraire au principe de la proportionnalité de l'art. 75 du Statut du personnel de la commune de Bernex. Il fait aussi valoir une violation du principe

ne bis in idem .

E. 4.1

Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal ou communal que sous l'angle de l'arbitraire (ATF 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5). Il ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère 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 - même préférable - paraît possible. En outre, pour qu'une décision soit annulée au titre de l'arbitraire, il ne suffit pas qu'elle se fonde sur une motivation insoutenable; encore faut-il qu'elle apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 148 II 465 consid. 8.1; 137 I 1 consid. 2.4).

E. 4.2

Selon l'art. 75 du Statut du personnel de la commune de Bernex (ci-après: Statut du personnel), après la période d'essai, le Conseil administratif peut, pour des motifs fondés, résilier les rapports de service d'un collaborateur nommé à titre définitif, moyennant un délai de licenciement de 3 mois pour la fin d'un mois (al. 1). 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 (al. 2). Sont notamment considérés comme motifs fondés l'impossibilité, dûment constatée, d'exercer la profession pour laquelle le collaborateur a été engagé (al. 3 let. a), l'inaptitude, dûment constatée, à

observer les devoirs généraux de la fonction (al. 3 let. b), des prestations insuffisantes, dûment constatées, dues notamment à un manque de motivation et/ou à une incapacité professionnelle (al. 3 let. c). Le collaborateur doit pouvoir exercer son droit d'être entendu sur les motifs invoqués (al. 4). Le licenciement fait l'objet d'une décision motivée du Conseil administratif (al. 5).

Le licenciement pour motifs fondés ne suppose pas l'existence d'une faute de la part de l'employé, le critère déterminant étant le bon fonctionnement de l'administration communale. Il ne s'agit donc pas de sanctionner un fautif, mais d'adapter la composition d'un service déterminé aux exigences relatives à son bon fonctionnement. La notion de motif fondé doit être concrétisée dans chaque situation à la lumière des circonstances concrètes, l'employeur jouissant d'un large pouvoir d'appréciation (arrêts 1C_9/2025 du 13 juin 2025 consid. 3.2; 1C_381/2024 du 3 avril 2025 consid. 5.2; 1C_17/2024 du 8 août 2024 consid. 4.2).

E. 4.3

En l'espèce, la cour cantonale a confirmé la décision de licenciement pour motifs fondés au sens de l'art. 75 du Statut du personnel. Elle a d'abord relevé que le recourant avait certes fait l'objet d'évaluations élogieuses, mais que, dès les premières évaluations, la tendance du recourant à se surcharger et sa difficulté à déléguer avaient été soulignées, sans qu'il s'agisse alors de défauts rédhibitoires.

La Cour de justice a ensuite relevé la détérioration progressive de la capacité du recourant à accepter les réponses de la commune à ses demandes nombreuses et répétées. Elle a souligné qu'au printemps 2023 le recourant avait fait l'objet d'un recadrage en rapport avec plusieurs événements; son "fonctionnement" ne répondait alors pas aux attentes, était devenu pesant et ne pouvait plus durer; les constants retours et remises en question qui lui étaient alors reprochés, et dont la commune demandait qu'ils cessent, semblaient s'inscrire dans la suite des observations sur sa propension à un engagement excessif; l'engagement, qui était jusque-là principalement une qualité, semblait aux yeux de la commune s'être transformé en opiniâtreté et revêtir les caractéristiques d'un défaut; la commune soulignait que des réponses avaient été apportées, qui ne changeraient pas, que le recourant avait été entendu et écouté à de nombreuses reprises par le Conseil administratif, comme aucun autre cadre de l'administration ne l'avait jamais été, ni n'avait bénéficié d'autant d'écoute et d'interactions relativement à la charge de travail et aux RH.

L'instance précédente a encore pris en compte le message du 8 mars 2023 que le recourant avait adressé à une conseillère administrative, portant sur les qualités de sa collaboratrice le jour même où avait été discutée l'opportunité de renouveler son engagement en raison de ses absences. Elle a jugé que ce message pouvait être perçu au moins comme inadéquat, même s'il n'était pas de nature à exercer une pression; le recourant semblait d'ailleurs s'en être rendu compte et avait présenté ses excuses.

Enfin, la cour cantonale a relevé les doléances de la mandataire externe du 20 septembre 2023; celle-ci avait expliqué que le recourant multipliait les demandes, remettait sans cesse en question et critiquait le travail accompli par celle-ci, la contraignant à établir constamment de nouvelles versions des documents conduisant à l'épuisement de la mandataire et grevant le budget alloué au mandat. La Cour de justice a encore pris en compte le fait que le recourant avait changé de sa propre initiative et sans en avertir le Conseil administratif les orientations et le périmètre du mandat; si le recourant contestait

avoir changé les orientations et le périmètre du mandat, il n'était pas permis de douter que la mandataire externe avait été épuisée et découragée par son attitude; même si comme l'a soutenu le recourant les variations dans le développement du PDCom pouvaient être imputées à l'exécutif communal, cela n'aurait toujours pas justifié que le recourant ait procédé comme il l'avait fait avec la mandataire externe; même si les thématiques complémentaires avaient été rendues nécessaires par de profonds changements au niveau cantonal ou par l'émergence de préoccupations environnementales, cela ne justifiait pas non plus qu'il en fasse supporter les conséquences à D. _____ SA, sans avertir l'exécutif de l'épuisement de cette dernière et du risque qu'elle mette fin au mandat alors que d'importants travaux - de préparation du PDCom - étaient en cours avec un échéancier strict.

La Cour de justice a encore relevé que le recourant, qui exerçait des fonctions de cadre et était en charge de projets importants pour la commune, devait jouir en permanence de la confiance pleine et entière de l'exécutif.

En définitive, la cour cantonale a retenu que la détérioration progressive de la capacité du recourant à accepter les réponses de la commune à ses demandes nombreuses et répétées, puis la succession de l'incident du message du 8 mai 2023 et des doléances de la mandataire externe du 20 septembre 2023, qui avaient fait apparaître soudain le risque imminent que celle-ci renonce au mandat, au plus mauvais moment pour la commune, permettaient à cette dernière de retirer sa confiance au recourant et de considérer que le lien de confiance était irrémédiablement rompu; ces éléments étant suffisants pour fonder la résiliation des rapports de service, il n'était pas nécessaire d'examiner les autres griefs de l'intimée et leur réfutation par le recourant.

E. 4.4

Le recourant ne parvient pas à démontrer l'arbitraire de ce raisonnement détaillé. Il se contente en effet de reprocher à l'instance précédente d'avoir justifié son licenciement en se reposant sur deux uniques événements, soit le message du recourant du 8 mars 2023 ainsi que les doléances de la mandataire externe. La cour cantonale ne s'est cependant pas fondée uniquement sur ces deux éléments: elle a aussi pris en compte la détérioration progressive de la capacité du recourant à accepter les réponses de la commune à ses demandes nombreuses et répétées. Sur ce point en particulier, le recourant ne critique pas les éléments retenus par l'instance précédente, notamment ses constants retours et remises en question (devenus pesants) ainsi que sa propension à un engagement excessif transformé en opiniâtreté.

Pour le reste, le recourant se borne à affirmer que, s'agissant de ses rapports avec la mandataire externe, il n'y aurait aucune description concrète du comportement qui lui est reproché et que ses explications étaient écartées alors qu'elles étaient pertinentes. Partant, il substitue son appréciation à celle de l'instance précédente dans un domaine où l'employeur dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Ces critiques ne sont de surcroît pas de nature à démontrer le caractère manifestement insoutenable de l'argumentation de la cour cantonale. En effet, les différents comportements reprochés au recourant en lien avec la mandataire externe sont énumérés par la cour cantonale (voir supra consid. 4.3; multiplication des demandes, remise sans cesse en question et critique du travail accompli avec obligation d'établir constamment de nouvelles versions des documents conduisant à l'épuisement de la mandataire; dépassement du budget alloué au mandat; risque que la mandataire externe

mette fin au mandat alors que d'importants travaux - de préparation du PDCom - étaient en cours avec un échéancier strict) et le recourant ne les conteste pas.

Par conséquent, la Cour de justice n'a pas fait preuve d'arbitraire dans l'application de l'art. 75 du Statut du personnel, ni violé le principe de proportionnalité en confirmant la résiliation pour motifs fondés du recourant.

E. 4.5

Le recourant relève encore qu'il a déjà reçu un avertissement pour le message envoyé le 8 mars 2023 et reproche à la Cour de justice de violer le principe

ne bis in idem dès lors qu'il se trouverait sanctionné deux fois pour les mêmes faits. Selon le principe

ne bis in idem, nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État (ATF 149 II 74 consid. 8.1).

Fût-il applicable en l'espèce, ce principe ne saurait être violé en l'occurrence, dans la mesure où le recourant n'a pas subi deux sanctions disciplinaires à raison des mêmes faits (cf. THIERRY TANQUEREL, Caractéristiques et limites du droit disciplinaire, in : Le droit disciplinaire, 2018, p. 29) : en effet un licenciement pour motifs fondés ne constitue pas une sanction disciplinaire au sens de l'art. 69 du Statut du personnel, mais a pour but le bon fonctionnement de l'administration. La résiliation n'est ici pas intervenue à titre de sanction, mais en raison de la rupture du lien de confiance consécutive à différents éléments. Le fait qu'un des motifs retenus pour le licenciement pour motifs fondés corresponde à celui ayant conduit à un avertissement ne saurait constituer une violation du principe

ne bis in idem .

E. 5

Il s'ensuit que le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Vu cette issue, le recourant ne peut prétendre ni à une réintégration, ni à une indemnité.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 francs, sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.