

GE_GERICHTE ATA/439/2014 vom 17. Juni 2014

GE Cour de justice, 2014-06-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_439_2014

FR: GE_GERICHTE ATA/439/2014 du 17 juin 2014

IT: GE_GERICHTE ATA/439/2014 del 17 giugno 2014

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Collaborateur de la commune, le recourant est soumis au statut (art. 1). Celui-ci distingue les employés (art. 4) des agents communaux (art. 5).

Selon l'art. 16 du statut, l'employé est engagé pour une période d'une année, qui vaut période probatoire en vue de la confirmation en qualité d'agent communal.

- 8/16 - A/1219/2013

A la fin de la période probatoire, le conseil administratif procède à la confirmation, prolonge la période probatoire jusqu'à deux fois six mois ou résilie l'engagement. Une fois confirmé, l'engagement est conclu pour une durée indéterminée (art. 18). 3)

L'art. 25 du statut prévoit que les agents communaux peuvent être licenciés moyennant un délai de trois mois pour la fin d'un mois. Le licenciement peut intervenir lorsque, d'après les règles de la bonne foi, la poursuite des rapports de service n'est plus possible. Sont notamment considérés comme motifs de licenciement la perte de l'exercice des droits civils (let. a), l'inaptitude ou l'incapacité à effectuer les tâches prévues dans le cadre du poste (let. b), l'inobservation répétée des devoirs généraux du poste, malgré un avertissement écrit (let. c). Le licenciement ne peut être décidé qu'après que l'agent communal ait pu s'exprimer par écrit sur les motifs invoqués et ait été entendu par le conseil administratif s'il en fait la demande, assisté du conseil de son choix. Le licenciement peut être remplacé par la démission de l'intéressé si celui-ci consent à la donner après y avoir été invité. La décision de licenciement est notifiée par écrit à l'agent communal avec indication des motifs. 4)

Le recourant invoque le caractère abusif et arbitraire de son licenciement. 5)

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). 6) a. 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 ; François BELLANGER, *Le contentieux communal genevois* in : *L'avenir juridique des communes*, 2007, 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.

b. 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 d'arbitraire (Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 1991, n. 161 ss p. 35-36). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle est notamment liée par les critères qui découlent du sens et du - 9/16 - A/1219/2013 but de la réglementation applicable, de même que par les principes généraux du droit (ATF 107 I a 204 ; 104 I a 212 et les références citées ; Arrêts du Tribunal fédéral 2P.149/2006 du 9 octobre 2006 ; 2P.177/2001 du 9 juillet 2002 consid. 2.2).

c. L'exercice d'un contrôle judiciaire dans ce cadre-là garde tout son sens, même si le juge administratif doit alors observer une très grande retenue dans l'examen de la manière dont l'administration a exercé ses prérogatives. Le juge doit ainsi contrôler que les dispositions prises 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 publié in JdT 1984 I 331 consid. 2).

d. 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'écarter 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 p. 182 ; Arrêt du Tribunal fédéral 4P.149/2000 du 2 avril 2001 consid. 2 et les arrêts cités ; ATA/126/2007 du 20 mars 2007 consid. 9a ; ATA/630/2007 du 11 décembre 2007). 7)

En l'espèce, l'intimée indique que l'enquête administrative est indépendante des faits reprochés au recourant dans la décision de licenciement laquelle serait l'aboutissement d'une longue série de violations de ses obligations par M. A_____. L'intimée ne s'est pas déterminée sur l'enquête administrative, dans la mesure où celle-ci concernait un grave soupçon de consommation de substances illicites pendant les heures de travail et que ces faits étaient sans relation avec le non-respect par le recourant de ses obligations en octobre 2012 et les multiples avertissements préalables. L'intimée n'a pas fait d'observations après la production du rapport d'enquête, bien que la possibilité lui en ait été offerte.

Il convient d'analyser si le rapport d'enquête peut être utilisé dans le cadre de la présente procédure.

- 10/16 - A/1219/2013 8)

La décision d'ouvrir une enquête administrative interne a été prise le 19 octobre 2011, soit dix mois après que le collaborateur ait été confirmé dans ses fonctions. La décision prise par le conseil administratif de diligenter une enquête externe date du 6 mars 2012, soit neuf mois avant la première décision de licenciement du 6 décembre 2012, étant rappelé que l'agent communal a présenté des absences perlées dès novembre 2011 avant d'être en incapacité de longue durée dès décembre 2011.

La commune mentionne dans ses écritures que le licenciement est fondé sur trois incidents « de moindre gravité » tout en précisant que ceux-ci sont intervenus après de très nombreux autres événements similaires, ainsi qu'après plusieurs avertissements, rappels à l'ordre et même un blâme. Les événements justifiant le licenciement étaient les « gouttes d'eau qui ont fait déborder le vase » et avaient rendu la poursuite des rapports de service impossible pour la commune. Ils étaient venus s'ajouter à d'autres incidents, créant un contexte qui n'était plus supportable pour l'employeur.

L'enquêtrice a procédé à un important travail d'établissement des faits. Elle a recouru à de nombreux documents et a procédé à un travail minutieux en interrogeant, par écrit, tout le personnel de H_____ le 21 mars 2012. Huit témoins ont été entendus par Mme F_____ et des constatations de l'examen oculaire par l'autorité (art. 20 al. 2 let. d LPA) sont consignées dans le rapport d'enquête.

Dans la mesure où l'enquêtrice a été contrainte d'établir le climat dans lequel les relations entre les parties ont évolué, le rapport d'enquête est utile au présent litige, la procédure devant la chambre administrative étant régie par la maxime d'office (art. 76 et 19 LPA). 9)

L'enquêtrice a conclu que le soupçon de consommation de substances illicites, ainsi que celui de travail sous l'effet desdites substances devait être écartés. Elle a considéré nécessaire d'examiner si le soupçon ne relevait pas d'un « mobbing ».

a. L'enquêtrice a retenu que Mme C_____ et M. B_____ avaient parlé à un tiers, en l'occurrence Monsieur I_____, de la situation professionnelle de M. A_____ en le dénigrant de telle façon que celui-là a considéré que l'intéressé méritait d'être licencié. Ni Mme C_____ ni M. B_____ n'avaient prétendu avoir été libérés du secret de fonction pour critiquer ainsi le recourant. L'enquêtrice comprenait la crainte exprimée par l'intéressé que les propos tenus sans droit par sa hiérarchie envers des tiers, compromettent son avenir professionnel.

- 11/16 - A/1219/2013

b. Mme C_____ n'avait pas contesté que le cahier des charges d'un chef d'équipe, dont dépendait M. A_____, n'était pas respecté ni qu'il régnait une ambiance professionnelle laissant peu de place à l'initiative personnelle.

c. L'intéressé avait été amené à devoir prêter son propre matériel à son employeur. Il avait tardé à le ramener chez lui mais l'employeur lui avait assigné pour ce faire un délai qui paraissait chicanier.

d. M. A_____ avait vu son cahier des charges réduit avant d'être rétrogradé de sa fonction de bûcheron, soit d'ouvrier spécialisé, à celle d'ouvrier polyvalent, affecté à l'intérieur. Cette nouvelle modification du cahier des charges, déjà constatée avant l'ouverture de l'enquête administrative, avait encore été accentuée lors de la reprise du travail par le recourant, après un long congé maladie. Le recourant s'était retrouvé à travailler à l'intérieur et à devoir nettoyer des toilettes.

e. Selon l'enquêtrice, il était établi que M. A_____ avait fait l'objet de réflexions racistes dans son environnement professionnel à H_____.

f. M. A_____ avait fait l'objet, pendant son conflit avec son ex-compagne, de reproches d'ordre privé de la part de la directrice. 10) L'enquêtrice mentionnait : « on peut comprendre que Monsieur A_____ ait été gravement déstabilisé par le traitement qui lui était réservé par sa hiérarchie » (rapport p. 37). M. A_____ avait subi des atteintes fréquentes, entraînant un stress. Selon Mme F_____, « on peut donc sérieusement se demander s'il a été placé dans une situation où chaque acte pris individuellement peut éventuellement être considéré comme supportable, alors que l'ensemble des agissements constitue une déstabilisation de la personnalité, poussée jusqu'à l'élimination professionnelle (voir, sur la définition du mobbing par le Tribunal fédéral, l'arrêt précité 4A_680/2012 du 7 mars 2013) ». 11) L'enquêtrice avait aussi estimé utile pour l'enquête de déterminer si, comme le prétendait M. A_____, l'atmosphère de travail était rendue difficile par la direction. « Il s'agit en effet d'un reproche important, dont la vérification permet de tester la bonne foi de M. A_____ (et la transparence de la fondation). Or, les affirmations de Monsieur A_____ sont confirmées par des témoignages ».

Les reproches formulés par M. A_____ se situaient dans une atmosphère tendue dont on pouvait penser qu'elle éclairait le présent dossier, plusieurs autres membres du personnel de H_____ ayant été amenés à consulter des médecins ou des avocats. 12) Les conclusions de l'enquêtrice sont confortées par la lecture des pièces du dossier.

- 12/16 - A/1219/2013

Ainsi les différents certificats médicaux établis par le médecin traitant mentionnaient parfois des périodes d'incapacité extrêmement courtes, allant jusqu'à un seul jour. Le cumul des attestations médicales a manifestement créé des complications tant pour l'employeur que pour le collaborateur, celui-ci devant produire, dans certaines conditions prévues par le statut de la commune, une nouvelle preuve de son indisponibilité le premier jour de toute incapacité de travail. A défaut, l'employeur attendait de lui qu'il soit présent à 7h00 précises sur son lieu de travail. A l'évidence, la multiplicité des certificats médicaux a créé des difficultés dont la commune n'a pas tenu compte. Il ne ressort pas du dossier qu'elle ait abordé ces difficultés avec le collaborateur dans l'optique de trouver une solution plus praticable pour toutes les parties.

D'autres éléments interpellent à l'instar de la fréquence des rappels à l'ordre écrits, parfois jusqu'à deux par jour, versés au dossier, les précisions à la minute des tentatives téléphoniques de joindre le collaborateur, l'absence de réelle gravité de certains reproches à l'instar du dépôt du certificat médical le 31 octobre dans la boîte aux lettres de la mairie qui « témoignait d'un passage hors de l'horaire d'ouverture au public de la mairie et par conséquent d'une annonce tardive d'une prolongation d'absence ». Les écritures de la commune font même mention de ce que le collaborateur « n'a pas prévenu sa hiérarchie qu'il déposerait un document important dans la boîte aux lettres ou vérifié le lendemain matin que ce document avait bien été reçu ». La réponse au recours fait grief au recourant que l'intimée n'ait pas reçu ledit certificat avant le 13 novembre 2012 (voire le 8 novembre 2012 par la fondation), alors que la mairie avait admis que le certificat avait été dûment réceptionné le 2 novembre 2012 (lettre de licenciement du 6 décembre 2012).

La déclaration de la supérieure du recourant selon laquelle elle recourait aux services de trois avocats extérieurs à l'intimée (rapport d'enquête p. 7) témoigne des difficultés à établir

un dialogue direct et sans intermédiaire, apte à dégager des solutions raisonnables et immédiates pouvant rencontrer l'approbation tant de l'agent communal que de la hiérarchie. Cet élément conforte l'idée de difficultés relationnelles entre les parties et met en évidence des problèmes de gouvernance au sein de l'intimée. 13) L'éclairage que donne le rapport d'enquête ainsi que les pièces du dossier permet de considérer que les conditions de travail du collaborateur licencié n'étaient pas conformes au règlement de la commune, puisque la personnalité du travailleur n'a pas été protégée (art. 100 du statut). Les manquements reprochés au collaborateur par la commune dans la décision de licenciement ainsi que les griefs qui lui avaient été faits au préalable, ne peuvent être retenus comme fondés compte tenu du climat de travail instauré par l'intimée elle-même.

- 13/16 - A/1219/2013

Dans ces conditions, la commune ne peut se prévaloir des règles de la bonne foi pour considérer que la poursuite des rapports de travail n'est plus possible au sens de l'art. 25 du statut.

La décision de licenciement est arbitraire et contraire au droit. 14) Se fondant sur l'art. 102 al. 2 du statut, l'intimée a relevé que la réintégration de l'agent communal n'était pas autorisée.

Cette lecture fait fi du début de l'al. 2 selon lequel si la chambre administrative retient que la décision contestée est contraire au droit, elle peut proposer la réintégration de l'intéressé. Si le conseil administratif rejette cette proposition, la chambre administrative fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à un mois et supérieur à vingt-quatre du dernier traitement brut, à l'exclusion de tout autre élément de rémunération.

Les écritures de l'intimée laissent cependant clairement apparaître que la réintégration du collaborateur n'est pas envisagée, la commune insistant sur le fait que celui-ci n'a pas de droit à être réintégré. Le recourant a été licencié dans le respect du délai de trois mois pour la fin d'un mois de l'art. 25 al. 1 du statut mais par une décision déclarée exécutoire nonobstant recours et sur laquelle la commune n'est pas revenue au cours de la procédure. La commune avait par ailleurs conclu au rejet de la demande de restitution d'effet suspensif formée par le recourant. Cela permet de retenir une volonté de sa part de se séparer définitivement de leur agent communal.

Reste donc à examiner les conclusions en indemnité du recourant, en tant qu'il appartient à la juridiction de céans de la fixer. 15) Dans ses derniers arrêts en matière de licenciement d'agents publics, la chambre administrative a procédé à une analyse détaillée de l'évolution de sa jurisprudence pour arriver à la conclusion que le moyen d'obtenir réparation du caractère infondé du licenciement était de ne pas faire dépendre complètement le droit à une indemnité ainsi que la quotité de celle-ci de la possibilité d'une réintégration. Il y avait lieu désormais de tenir compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, et de les apprécier sans donner une portée automatiquement prépondérante à certains aspects, comme le fait d'avoir ou non retrouvé un emploi en cours de procédure (ATA/196/2014, ATA/195/2014 et ATA/193/2014 du 1er avril 2014).

En l'espèce, il sera tenu compte de l'ensemble des circonstances, notamment de la durée des rapports de service (quarante et un mois), des résultats de l'enquête administrative y compris du fait que le collaborateur a dû subir dite enquête alors que le soupçon s'est avéré mal fondé, des atteintes portées à la personnalité du collaborateur pendant la durée du

contrat de travail, du fait que

- 14/16 - A/1219/2013 l'intimée a retiré tout effet suspensif à sa décision de licenciement et n'a pas entendu réintégrer le recourant alors qu'il y était disposé. Il est aussi tenu compte du fait que malgré le contexte dans lequel le collaborateur a dû évoluer, tous les griefs de l'intimée ne sont pas sans pertinence, notamment quant au respect des horaires, même s'ils ne fondent pas un licenciement.

L'indemnité pour refus de réintégration sera fixée à douze mois du dernier traitement brut du recourant, au sens des art. 55 et 56 du statut, à l'exclusion de toute autre rémunération.

La somme portera intérêt dès la naissance du droit à l'indemnité, soit le 1er juin 2013, date à partir de laquelle l'intimée a cessé le versement du salaire et qui marque la fin des rapports de service (ATA/258/2014 du 15 avril 2014). 16) Compte tenu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis. Malgré l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge de la commune (art. 87 al. 1 2ème phr. LPA). Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée au recourant, à la charge de l'intimée (art. 87 LPA).

* * * * *

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