

GE_GERICHTE ATA/609/2001 vom 11. April 2000

GE Cour de justice, 2000-04-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_609_2001

FR: GE_GERICHTE ATA/609/2001 du 11 avril 2000

IT: GE_GERICHTE ATA/609/2001 del 11 aprile 2000

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 56 A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05).

Cependant, le recours au Tribunal administratif n'est recevable que dans la mesure où une disposition légale, réglementaire ou statutaire spéciale le prévoit contre les décisions concernant le statut et les rapports de service des fonctionnaires et autres membres du personnel des communes (art 56 B al. 4 let. a LOJ).

E. 2

Le statut énonce les droits et obligations des employés et fonctionnaires municipaux. Au chapitre 4, intitulé "responsabilité disciplinaire et sanctions", il prévoit notamment les voies de recours en fonction de la gravité desdites sanctions.

L'autorité disciplinaire est le Conseil administratif (art. 36); les sanctions disciplinaires, énoncées à l'article 37, sont:

a) prononcées par le chef de service :

- l'avertissement;

b) prononcées par le conseiller administratif responsable :

- le blâme;

- la mise à pied jusqu'à sept jours avec suppression de traitement;

c) prononcées par le Conseil administratif :

- les six sanctions les plus graves, allant jusqu'à la révocation (art. 37).

L'avertissement, le blâme et la mise à pied jusqu'à sept jours avec suppression de traitement sont prononcées après que le fonctionnaire intéressé a été entendu par le

- 10 -

chef de service, respectivement par le conseiller administratif responsable, sur les faits qui lui sont reprochés (art. 39).

Lorsqu'il s'avère qu'un fonctionnaire est passible d'une des sanctions dont le prononcé relève de la compétence du Conseil administratif, celui-ci ouvre une enquête administrative qu'il confie à un de ses membres, assisté du secrétaire général ou d'un fonctionnaire désigné par le Conseil administratif.

L'ouverture de l'enquête est notifiée par écrit à l'intéressé avec indication des motifs.

Celui-ci est également informé qu'il peut se faire assister par un conseil de son choix lors de ses auditions dans le cadre de la procédure d'enquête (art. 40).

Au terme de l'enquête, le Conseil administratif communique le dossier à l'intéressé et lui notifie le prononcé disciplinaire avec indication des motifs, ainsi que des moyens et voies de recours (art. 41).

Le recours doit être adressé, en cas d'avertissement, au conseiller administratif responsable du chef de service qui a prononcé la sanction; au Conseil administratif pour le blâme et la mise à pied jusqu'à sept jours avec suppression de traitement et enfin au Tribunal administratif pour les autres sanctions. Le recours a effet suspensif (art. 42).

Le délai de recours est de trente jours selon l'article 43 du statut.

E. 3

Selon l'article 86 A de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), modifié le 1er janvier 2000, le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les décisions d'une autorité communale en matière de mesures disciplinaires prises envers un membre du personnel communal, en matière de certificat de travail, de résiliation des rapports de service, de mise à la retraite anticipée et d'application de l'article 5, alinéa 1 de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes.

L'alinéa 4 de cette disposition est réservé. Il est ainsi libellé : Le statut du personnel peut également instituer une instance de recours spéciale pour connaître

- 11 -

des litiges visés aux alinéas 1 et 3. Il peut déclarer définitives les décisions de cette instance, pour autant que cette dernière présente les caractéristiques d'un tribunal indépendant et impartial; à défaut, ses décisions sont susceptibles de recours au Tribunal administratif.

E. 4

A teneur de l'article 42 lit b) du statut de la Commune X, le fonctionnaire peut recourir contre la sanction qui lui est infligée. Pour le blâme, l'autorité de recours est le Conseil administratif.

E. 5

En l'espèce, Mme G. étant fonctionnaire de la commune X, la LAC est applicable au litige l'opposant aux autorités de cette dernière.

E. 6

Il convient donc de déterminer si le blâme est une mesure disciplinaire au sens de l'article 86 A alinéa 1 LAC.

Constitué par des sanctions ayant un caractère répressif, le droit disciplinaire a pour but d'assurer le respect des obligations de service en tant que l'intérêt de l'administration l'exige (P. MOOR, Droit administratif, vol. 3, p. 241, Staempfli, Berne, 1992). Les sanctions ou

mesures disciplinaires sont tous les actes ayant pour but de sanctionner le comportement irrégulier des agents publics, des membres des autorités, des usagers d'établissements publics et des personnes soumises à une surveillance particulière dans le cadre d'activités les associant à l'exécution d'un service public et qui font l'objet d'un régime juridique particulier comprenant des règles de comportement spécifiques (B. KNAPP, Précis de droit administratif, pp. 365-366, HELBING & LICHTENHAHN, Bâle, 1991; V. MONTANI et C. BARDE, La jurisprudence du Tribunal administratif relative au droit disciplinaire in RDAF 1996, pp. 345 ss).

Le blâme infligé à la recourante, dont la finalité est de sanctionner son comportement préjudiciable au bon fonctionnement de l'administration, est ainsi constitutif d'une sanction disciplinaire ou d'une mesure disciplinaire.

E. 7

Reste à déterminer si le Conseil administratif, autorité de recours spéciale instituée par l'article 42 lit b du statut, présente les caractéristiques d'un tribunal indépendant et impartial, comme le requiert

- 12 -

l'article 86 alinéa 4 LAC.

E. 8

Est un tribunal indépendant et impartial un organe juridictionnel compétent, disposant d'un pouvoir d'examen effectif, statuant à bref délai et selon une procédure contradictoire respectant le droit d'être entendu (ATF 116 Ia 295, 299).

Il doit s'agir en outre d'une autorité dont l'indépendance, notamment à l'égard de l'exécutif et des parties, ainsi que l'impartialité, sont favorisées par des règles relatives au statut personnel de ses membres et à la procédure qu'elle doit suivre pour rendre ses décisions (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, p. 574, Staempfli, Berne, 2000; ATF 123 II 511, 517; ACEDH Engel du 8 juin 1976, série A, no 22, 27-28, § 68; ACEDH Campbell et Fell du 28 juin 1984, série A, nl 80, 40, § 80; ACEDH Findlay du 25 février 1997, rec. 1997-I 263, § 77).

Ainsi a-t-il été jugé par le Tribunal fédéral qu'un gouvernement cantonal statuant en instance unique n'a pas la qualité d'une juridiction indépendante et impartiale (ATF 120 Ia 19, 28). De même, le recours hiérarchique au Conseil d'Etat n'offre pas au justiciable les garanties d'indépendance prévues par l'article 30 alinéa 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1er janvier 2000 (CF - RS 101) correspondant à l'art. 58 aCst, et par l'article 6 paragraphe 1 CEDH; en effet, le gouvernement cantonal statue sur des recours dirigés contre des décisions d'autorités qui lui sont subordonnées, voire de l'un de ses membres, de sorte que le chef de département dont la décision est attaquée est juge et partie dans sa propre cause aux yeux de l'administré (ATF 115 Ia 183, 187).

Enfin, l'impartialité du juge doit être subjective et objective; selon la terminologie de la Cour européenne, "justice must not only be done : it must also be seen to be done" (AUER; MALINVERNI et HOTTELIER, op. cit. p. 579; ACEDH Incal du 9 juin 1998; ATF 38 I 95).

E. 9

Au vu des exigences précitées, le Conseil administratif de la commune X ne réunit pas les conditions nécessaires pour être qualifié de tribunal indépendant et impartial :

- le Conseil administratif est un exécutif

- 13 -

communal qui statue en instance unique;

- il est l'autorité hiérarchique de Mme G.;

- la jurisprudence précitée relative au recours hiérarchique au Conseil d'Etat est ainsi applicable mutatis mutandis;

- la procédure qu'il a suivie ne garantit pas le droit d'être entendu;

- l'impartialité objective n'est pas respectée par la décision qu'il a rendue le 20 novembre 2000 puisque celle-ci donne à penser que Mme Y y a pris part, cette décision n'indiquant pas que la conseillère administrative déléguée s'est abstenue de voter, ainsi qu'elle l'a déclaré en audience de comparution personnelle.

E. 10

En conséquence, la voie du recours au Tribunal administratif doit être ouverte pour contester ce blâme, comme l'a fait Mme G. en se fiant d'ailleurs à la voie de droit figurant au pied de la décision attaquée. Ainsi, interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56 A al. 1 LOJ; 86 A al. 1 et 4 LAC; art. 63 al. 1 let. a LPA).

E. 11

En premier lieu, Mme G. fait grief à l'autorité administrative d'avoir violé son droit d'être entendue dans le cadre de la décision entreprise.

E. 12

Le blâme constitue une décision au sens des articles 1 et 4 LPA, prise par une autorité administrative au sens de l'article 5 lettre f LPA. Les règles de procédure découlant de cette loi sont en conséquence applicables.

E. 13

a. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 126 V 130 consid. 2b p. 131/132).

Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 Cst, le droit d'être entendu comprend notamment le droit de consulter le dossier (ATF 125 I 257 consid. 3b p. 260), de participer à l'administration des preuves et de se déterminer, avant le prononcé de la décision, sur les faits pertinents (ATF 124 I 49 consid. 3a p. 51). Les

- 14 -

parties ont ainsi le droit de participer à l'audition des témoins (art. 42 al. 1 LPA).

E. 14

En l'espèce, les autorités communales ... ont procédé à l'audition de Mmes B. et N. et de MM. M., D. et F. sans que Mme G. ne soit présente. En l'absence d'un intérêt prépondérant dont la protection exigerait que ces auditions se déroulent hors la présence des parties, l'autorité administrative a contrevenu à l'article 42 al. 1 LPA. Le droit d'être entendu de la

recourante n'a ainsi pas été respecté.

E. 15

Cependant, cette violation peut être réparée devant l'instance supérieure, si cette dernière possède un plein pouvoir d'examen (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle, 1991, p.142; ATA M. du 12 septembre 1990 et les ATF cités; ATA D. du 2 mars 1999; ATA Z. du 9 novembre 1999; ATA F.A. du 13 février 2001) et si la possibilité de recourir est propre à effacer les conséquences de cette violation (SJ 1992, p. 528).

Dans le cas présent, le tribunal de céans a le même pouvoir d'examen que l'autorité intimée. Il a procédé à l'audition des témoins en présence de Mme G. et celle-ci a eu l'occasion de faire valoir ses arguments; la violation du droit d'être entendu a ainsi été réparée devant lui.

E. 16

Mme G. fait également grief à l'autorité administrative d'avoir été composée irrégulièrement lors de l'adoption de la décision attaquée, ce que l'intimé conteste.

Ce grief n'a pas à être examiné plus avant, au vu des considérations précitées sur l'absence d'impartialité objective du Conseil administratif.

E. 17

Mme G. reproche de plus aux autorités administratives d'avoir procédé à une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents pour fonder sa décision.

La constatation des faits est incomplète lorsque toutes les circonstances de faits et les moyens de preuves déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité inférieure. Elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa

- 15 -

décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces (B. BOVAY, Procédure administrative, Lausanne, août 2000, pp. 395 et 396).

a. Inscription de 45 minutes supplémentaires non justifiées

A teneur du témoignage de M. F. recueilli par le tribunal de céans, la recourante a réglé le trafic jusque peu avant 16 heures, puisqu'elle est allée boire un café avec M. F. pendant 10 à 15 minutes jusqu'à 16h10, pause autorisée et comprise dans l'horaire de travail, selon les dires de M. D.. Ce dernier a par ailleurs affirmé avoir vu Mme G. rentrer au bureau à 16h25 et quitter la mairie à 16 h. 30. La recourante a indiqué avoir effectué des tâches administratives à la mairie dans cet intervalle.

Cette version, qui diffère de celle présentée lors des auditions faites par les autorités administratives communales, doit être préférée du fait qu'elle a été recueillie de manière contradictoire par le tribunal de céans.

La recourante n'a ainsi fourni aucune explication crédible concernant son activité entre 16h10 et 16h30. Même s'il était établi qu'elle a effectué des tâches administratives durant ce laps de temps, elle pouvait exécuter celles-ci le lundi, pendant son horaire de travail normal, ces activités ne revêtant aucune urgence.

Ainsi, Mme G. était-elle autorisée à inscrire non pas 45 minutes comme elle l'a fait mais 15 minutes de travail supplémentaire soit 10 minutes de pause incluses dans son horaire de travail majoré de 50% en application de l'article 56 alinéa 2 du statut selon lequel les heures supplémentaires "donnent droit à une indemnité supplémentaire qui est égale aux 50% du prix de l'heure et aux 100% pour les heures effectuées de 22h00 à 06h00 ainsi que les dimanches et jours fériés".

b. Absence de la recourante pour assister à l'enterrement de son ex-beau-père

Les déclarations concordantes de Mmes B. et N. permettent de constater que Mme G. n'a pas obtenu l'autorisation de se rendre à l'enterrement, faute de l'avoir demandée à ses supérieurs hiérarchiques compétents. En effet, Mme B., à laquelle elle s'est

- 16 -

adressée, n'était pas habilitée à lui donner une telle autorisation, et la recourante ne l'a pas demandée à Mme N., sa supérieure hiérarchique, qu'elle dit avoir croisée au bureau le matin même. Enfin, Mme G. ne pouvait être certaine de l'accord de M. Z. Or, il faut considérer le mobile honorable de la recourante, justifiant une absence de 2 heures, et le trouble dans lequel elle a pu se trouver à l'occasion d'un deuil pour admettre que, dans ces circonstances, toutes les procédures usuelles ne soient pas respectées, pendant un week-end de surcroît. Malgré cela, Mme G. pouvait de bonne foi penser qu'elle était excusée, Mme B. ayant parlé de cette question à M. Z, ainsi que celle-ci l'a confirmé.

E. 18

Mme G. conteste que les faits qui lui sont reprochés constituent des violations du devoir de fonction, susceptible d'être sanctionnées.

a. Aux termes de l'article 13 du statut, les fonctionnaires sont tenus au respect des intérêts de la commune et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice. L'article 15 précise notamment qu'ils doivent remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence, respecter leurs horaires de travail, se conformer aux instructions de leurs supérieurs et en exécuter les ordres avec conscience et discernement.

b.

En inscrivant le 11 mars 30 minutes supplémentaires non justifiées par les besoins du service et en s'absentant de son travail le 13 mars pendant deux heures sans en avoir formellement reçu l'autorisation, Mme G. a violé son devoir de fidélité et de diligence au sens des dispositions précitées. Dès lors, le comportement fautif de Mme G. est établi et mérite d'être sanctionné.

E. 19

Enfin, Mme G. estime que le blâme prononcé à son encontre constitue une sanction disproportionnée au regard des faits retenus à sa charge.

Force est d'admettre avec la recourante que les deux fautes précitées sont en effet, bénignes.

Mme G. n'ayant aucun antécédent, le tribunal de céans estime que l'autorité intimée a mésusé de son large pouvoir d'appréciation en prononçant un blâme, une sanction quelconque ne se justifiant pas (ATF 123 I 112, consid. 4 e p. 121; 122 V 236 consid. 4 e/bb p. 246).

- 17 -

E. 20

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis. Il ne sera pas perçu d'émolument. Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée à la recourante à charge du Conseil administratif de la commune X.

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