

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/724/2024-FPUBL

ATA/1043/2024

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 3 septembre 2024**

dans la cause

**A**\_\_\_\_\_

représenté par Me Laura SANTONINO, avocate

**recourant**

contre

**COMMUNE DE B**\_\_\_\_\_

représentée par Me Romain JORDAN, avocat

**intimée**

\_\_\_\_\_

---

### EN FAIT

- A.** **a.** A\_\_\_\_\_, né le \_\_\_\_\_ 1977, a été engagé en qualité d'agent de police municipale (ci-après : APM) par la Commune de B\_\_\_\_\_ (ci-après : la commune) au sein du service de la police municipale (ci-après : SPM) dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015.
- b.** Le 1<sup>er</sup> février 2018, il a été promu au grade de caporal.
- c.** Selon le cahier des charges du 21 janvier 2021 signé par l'intéressé, six missions générales étaient assignées au poste d'APM, parmi lesquelles « assurer toute autre activité confiée par la hiérarchie ».
- d.** Entre 2016 et 2022, il a régulièrement fait l'objet d'entretiens d'évaluation et de développement des compétences (ci-après : EEDC), dont il ressortait globalement une appréciation satisfaisante de ses prestations sous réserve quelques fois d'objectifs partiellement atteints ou de compétences à développer.
- e.** Par courriel du 6 avril 2022, C\_\_\_\_\_, secrétaire général de la commune (ci-après : SG), a fait suite à une réunion tenue avec les APM en rappelant l'un des objectifs fixés, à savoir que ces derniers soient « au maximum à l'extérieur, sur le terrain ».
- f.** A\_\_\_\_\_ a été en arrêt maladie du 19 juillet au 4 septembre 2022.
- g.** Il a été candidat au poste d'adjoint au chef du SPM avant de retirer sa candidature.
- h.** Ledit poste a été attribué à D\_\_\_\_\_ dès le 1<sup>er</sup> octobre 2022, suivi de sa promotion au poste de chef du SPM à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023.
- i.** Selon le procès-verbal de la séance des APM du 12 janvier 2023 à laquelle A\_\_\_\_\_ était présent, l'un des points retenus concernait l'« intensification des patrouilles pédestres et à vélo sur le secteur, notamment aux abords des écoles [...]».
- j.** D'après une note marquée du sceau « confidentiel » du 24 janvier 2023, un entretien a eu lieu le même jour entre le conseil administratif (ci-après : CA) et le SPM concernant un contrôle effectué le 10 janvier 2023 par A\_\_\_\_\_ et un collègue ayant le grade d'appointé. Ces deux APM avaient procédé à la vérification de l'identité d'un occupant (sur quatre) d'un véhicule stationné sur le quai de B\_\_\_\_\_. La personne contrôlée était sous le coup d'un retrait du permis de conduire selon la base de données « MACS ». Le SPM avait été, par la suite, contacté par la police judiciaire qui avait fait savoir que le véhicule et ses occupants pouvaient être impliqués dans des cambriolages. Les deux APM avaient été reçus par D\_\_\_\_\_, qui leur avait reproché d'avoir limité le contrôle à la personne assise derrière le volant du véhicule et de ne pas avoir inscrit le contrôle dans la base des données « myAbi ». À cet égard, il avait demandé des explications aux APM, affirmant devoir rendre compte à l'Inspection générale des services (ci-après : IGS). Il avait ensuite simulé un échange téléphonique avec une personne au sujet dudit contrôle en

laissant croire qu'il s'agissait d'un agent de l'IGS. Il avait admis séance tenante ne pas avoir téléphoné à l'IGS, faisant son « mea culpa » tout en maintenant ses critiques. Il avait bien eu un contact avec un ancien collègue ayant déjà travaillé à l'IGS à qui il avait demandé des renseignements sur la manière d'effectuer un contrôle dans les circonstances sus-décrites. Il était important pour lui de signifier aux APM qu'un contrôle mal effectué pouvait avoir des conséquences.

A\_\_\_\_\_ avait expliqué avoir convoqué le CA parce qu'il faisait face à une personne, engagée récemment en qualité de chef de service, qui utilisait le mensonge et la manipulation afin de légitimer des remarques à l'égard des collaborateurs. Il ne tolérait plus des pressions psychologiques de la part d'un de ses supérieurs hiérarchiques. Le lien de confiance avec son chef de service était rompu. Il n'était plus disposé à travailler avec D\_\_\_\_\_.

Le maire de la commune avait manifesté sa surprise qu'aucune suite n'ait été donnée à une telle situation suspecte. Selon lui, il était normal que D\_\_\_\_\_ puisse demander des renseignements auprès de tiers tant que les noms n'étaient pas divulgués. A\_\_\_\_\_ avait vu dans cette prise de position la légitimation par le maire des agissements de ce dernier.

Le CA allait discuter de la suite à donner à la séance.

**k.** Entre le 25 et le 30 janvier 2023, D\_\_\_\_\_, A\_\_\_\_\_ et un appointé ont eu des échanges de courriels concernant des radars préventifs « VisiSpeed » défectueux. Au courriel du premier qui demandait au troisième de faire un inventaire complet des appareils défectueux, le second a répondu que les tâches de logistique faisaient partie intégrante du cahier des charges de celui-là, qui a répliqué que « le nécessaire [avait] été fait » et que la mission relevait de la responsabilité des APM. A\_\_\_\_\_ a indiqué qu'il ne savait pas ce que l'expression susmentionnée signifiait dans « son vocabulaire » avant d'inviter les autorités communales à en tirer les conclusions qui s'imposaient. Il maintenait qu'aucun collaborateur ne disposait des compétences nécessaires pour faire un état de situation plus détaillé.

**l.** Le 26 janvier 2023, A\_\_\_\_\_ a indiqué aux membres du CA qu'ils n'avaient pas saisi la gravité de la situation au SPM, tout en souhaitant qu'un entretien sans la présence du chef de service soit organisé dans les meilleurs délais. Il précisait que le syndicat avait été informé de la démarche.

Le lendemain, un autre caporal a relancé les membres du CA au sujet de la demande précédente, ce à quoi le conseiller administratif E\_\_\_\_\_ a répondu que le CA prenait la situation au sérieux et qu'une suite devait y être donnée dans les meilleurs délais.

**m.** Le 31 janvier 2023, A\_\_\_\_\_ a écrit au SG pour lui faire part de l'achat d'équipement pour les collaborateurs de son équipe.

**n.** Le 1<sup>er</sup> février 2023, D\_\_\_\_\_ a réagi à cet envoi en le priant de bien vouloir respecter la voie hiérarchique avant de contacter le SG ou CA. En réponse, A\_\_\_\_\_ lui a rappelé le même jour qu'il ne travaillait plus avec lui comme indiqué

précédemment. La « totalité du poste de police » attendait toujours une convocation pour confirmer cela. A\_\_\_\_\_ indiquait que le fonctionnement du poste de police ne reposait que sur ses instructions et celles d'un autre caporal. Malgré la gravité des éléments avancés lors de la séance du 24 janvier 2023, aucun procès-verbal ni retour du CA ni aucune proposition de solution ne leur étaient parvenus. Son courriel constituait le cinquième rappel.

**o.** Le même jour, la vice-maire et un autre conseiller administratif ont « recadré » A\_\_\_\_\_ en lui indiquant que les décisions de ne plus collaborer avec son responsable hiérarchique et de faire reposer le fonctionnement du SPM sur ses propres instructions et celles d'un autre caporal ne relevaient nullement de ses compétences. Il était tenu au secret de fonction et lié à son employeur par un contrat de travail (sic) comportant des obligations. Il était invité à corriger immédiatement son attitude vis-à-vis de tous.

**p.** Par courriers des 1<sup>er</sup> et 16 février 2023, le CA a ouvert une enquête administrative en lien avec les griefs soulevés à l'encontre de A\_\_\_\_\_ lors de la séance du 24 janvier 2023. Elle était confiée à un avocat externe.

**q.** Par courrier du 18 février 2023, A\_\_\_\_\_ a sollicité notamment, la communication des griefs mentionnés, la remise des copies du procès-verbal et du fichier audio ou l'indication de la teneur du mandat confié à l'enquêteur. Il se questionnait sur le cadre juridique applicable.

**r.** Par courrier du 23 février 2023, le CA a indiqué qu'il était prématuré de communiquer les griefs en lien avec les faits exposés le 24 janvier 2023 et que l'enquête était ouverte en application du règlement du personnel.

**s.** Le 23 mars 2023, le chef de la police judiciaire a écrit à la commune pour remercier A\_\_\_\_\_ et l'appointé dont la perspicacité et l'instinct policier lors du contrôle du véhicule du 10 janvier 2023 avaient permis d'obtenir des informations essentielles à l'enquête relative à un cambriolage.

**t.** Le 12 avril 2023, A\_\_\_\_\_ a été entendu dans le cadre de l'enquête administrative. Il est revenu de manière détaillée sur sa position concernant les circonstances du contrôle du 10 janvier 2023 ainsi que sur les suites y relatives sur le plan interne à la commune. Il a également abordé le sujet des radars mobiles « VisiSpeed » et du courriel du 1<sup>er</sup> février 2023.

S'agissant en particulier de ce courriel, il faisait suite à une situation qui existait depuis longtemps, ayant commencé avec l'ancien chef de service qui avait fait subir, à lui-même et ses collègues, des comportements irrespectueux, de mobbing, de menaces, agissements maintes fois « rapportés » aux autorités communales sans qu'aucune suite y fût donnée. La multiplicité de plaintes avait entraîné en 2022 la réalisation d'un audit de fonctionnement qui avait conduit au licenciement de ce dernier.

Tout le personnel du SPM avait demandé en vain un entretien avec la hiérarchie en l'absence du chef de service pour assurer le bon fonctionnement du service. Cette

situation avait plongé le service dans « un inconfort et une inconnue totale ». À la suite de cette demande, les APM avaient subi des représailles de la part de leur responsable hiérarchique sous forme de changement des horaires du jour au lendemain caractérisé par l'augmentation des patrouilles pédestres de huit heures. Ledit supérieur hiérarchique s'enfermait toute la journée dans son bureau et échangeait très peu avec A\_\_\_\_\_. Il avait eu de la frustration du fait de l'absence de réaction des autorités communales. Il avait une responsabilité à l'égard des collaborateurs qui lui faisaient confiance, compte tenu de son ancienneté dans le SPM. La commune n'était pas au courant de cette situation, raison pour laquelle il avait envoyé le courriel du 1<sup>er</sup> février 2023. Il y avait un « trop-plein ». Le service était en souffrance et la moitié des collaborateurs en arrêt maladie.

À la question de la conseillère administrative F\_\_\_\_\_ indiquant que l'ancien chef de service n'avait pas été licencié, il avait affirmé être interpellé par cette information tout en précisant que la commune devait se questionner sur le fait que les employés du SPM n'avaient pas reçu des informations en lien avec les raisons du départ de ce dernier.

Il vivait mal la situation et était en arrêt maladie depuis environ un mois. Il avait dû faire face à l'enquête administrative et cette situation n'était pas facile à vivre. Son travail lui plaisait. Il s'entendait bien avec ses collègues.

**u.** Le 5 mai 2023, A\_\_\_\_\_ a transmis aux membres du CA les procès-verbaux de service établis depuis l'engagement de D\_\_\_\_\_, signalant que celui-ci n'avait procédé à aucune validation de ces procès-verbaux depuis celui du 1<sup>er</sup> novembre 2022, et que des points figurant sur ces documents étaient en attente de validation de sa part.

**v.** Le 31 août 2023, A\_\_\_\_\_ a transmis à l'enquêteur ses observations. Il contestait le reproche exprimé par D\_\_\_\_\_ selon lequel il avait procédé au contrôle du 10 janvier 2023 sans justification. N'étant que deux APM lors du contrôle, ils étaient en sous-nombre, de sorte qu'une prudence particulière s'imposait et justifiait de ne pas procéder au contrôle d'identité des passagers du véhicule autres que celui assis au volant. Aucun reproche ne pouvait lui être fait sur ce point. En l'absence de directives spécifiques, la critique relative à l'absence d'inscription du contrôle dans le système « MyAbi » n'était pas justifiée.

Son responsable hiérarchique les avait mis sous pression inutilement en laissant croire qu'il avait été contacté par l'IGS qui aurait été insatisfaite du contrôle. Cette attitude était particulièrement grave et dénotait des méthodes de management inadéquates. Elle était de nature à ébranler sérieusement la confiance en son supérieur hiérarchique. Tout comme le fait de subir une enquête administrative, il vivait les reproches formulés à son égard comme une injustice, alors que le contrôle en cause avait été effectué dans le respect des règles.

Il était un excellent élément. Ses évaluations avaient toujours été bonnes et aucune faute ne lui avait jamais été reprochée en plus de huit ans de service.

w. Le 3 novembre 2023, A\_\_\_\_\_ a été convoqué pour une audition dans le cadre de la procédure pénale ouverte pour violation du secret de fonction et entrave à l'action pénale suite à une dénonciation du CA portant sur le traitement donné à un contrôle effectué le 10 janvier 2023.

x. Le 14 décembre 2023, le CA a informé l'intéressé de son intention de résilier ses rapports de travail. Il se trouvait en incapacité complète de travail depuis le 15 mars 2023, en rechute d'une précédente incapacité ayant duré du 19 juillet au 15 septembre 2022 (recte : 4 septembre 2022). L'office de l'assurance-invalidité examinait son éventuel droit à des prestations. Il constatait que l'APM se trouvait dans une situation d'incapacité durable de remplir sa fonction. Le délai de protection applicable était échu. Un délai de 20 jours lui était imparti pour se déterminer.

y. Le 8 janvier 2024, A\_\_\_\_\_ a fait usage de son droit d'être entendu. Il relevait, d'abord, l'absence de délicatesse dont avait fait preuve le CA à son égard en lui envoyant le courrier quelques jours avant les fêtes de fin d'année. Il s'opposait ensuite à son licenciement. Les causes de son incapacité de travail en 2022 et en 2023 étaient différentes : il s'était retrouvé seul durant l'été 2022 pour gérer le service et remplir les missions de la police municipale, ce qui avait entraîné chez lui un état d'épuisement à l'origine de son arrêt maladie en 2022, alors que celui de 2023 était lié au comportement de son chef de service.

L'intention de résilier ses rapports de travail était préoccupante puisqu'il appartenait à la commune, en sa qualité d'employeuse, de veiller à la protection de l'intégrité physique et psychique de ses employés. Celle-ci n'avait pas été en mesure de remédier à la situation en garantissant de bonnes conditions de travail, malgré ses demandes de soutien. Elle avait jugé, au contraire, utile d'ouvrir une enquête administrative et de déposer une plainte pénale à son encontre, ce qui avait eu chez lui des conséquences au niveau psychologique.

Son incapacité de travail ayant été provoquée par l'employeuse, son éventuel licenciement était abusif. Il était désireux de pouvoir reprendre son activité dans de bonnes conditions. Il invitait l'employeuse à lui indiquer les mesures pouvant être mises en place afin que son retour pût être envisagé sous réserve toutefois de l'accord de son médecin.

z. Le 12 janvier 2024, le rapport d'enquête administrative a été transmis à A\_\_\_\_\_. Ayant constaté plusieurs manquements dans le cadre du contrôle du véhicule effectué le 10 janvier 2023 et analysé son attitude *a posteriori*, il était retenu qu'il avait violé ses devoirs de service, notamment les devoirs et obligations suivants : ne pas avoir respecté les missions de sa fonction et de celles de la commune, ne pas avoir entretenu des relations dignes et correctes avec son supérieur et empêché une bonne collaboration entre ce dernier et ses collègues, avoir entaché la confiance attachée à sa fonction de service public, ne pas avoir respecté ni s'être conformé aux instructions de sa hiérarchie, ne pas avoir rempli les devoirs de sa fonction de manière consciencieuse et diligente, ne pas avoir respecté son devoir de fidélité

envers la commune ni les valeurs de la commune et, d'une manière générale, avoir porté préjudice aux intérêts de la commune.

Il était précisé que les faits reprochés à l'APM concernaient un cas isolé et que ses qualités professionnelles, telles qu'elles ressortaient du dossier, n'avaient jamais été mises en doute par ses collègues et supérieurs. Ces éléments devaient être pris en compte en sa faveur.

**aa.** Le 25 janvier 2024, le CA a résilié le contrat de travail (sic) de A\_\_\_\_\_ pour motif fondé. Il n'avait produit aucun élément permettant de retenir que son incapacité de travail actuelle n'était pas une rechute de celle ayant duré du 19 juillet au 4 septembre 2022. Le dossier ne permettait pas de retenir que son incapacité de travail était de la responsabilité de la commune. Il n'avait pas démontré qu'une perspective de reprise de l'activité était possible.

Compte tenu du fait que son incapacité de travail entière et ininterrompue depuis le 15 mars 2023 dans le cadre d'une rechute, sans perspective de reprise, rendait impossible l'accomplissement de sa fonction, il constatait l'existence d'un motif fondé de résiliation de ses rapports de travail, l'intérêt public au bon fonctionnement du service primant son intérêt privé de conserver son emploi.

**bb.** Le 30 janvier 2024, A\_\_\_\_\_ a fait part à l'enquêteur de ses observations. Il contestait tous les griefs retenus, de sorte qu'aucune sanction ne devait être prononcée à son encontre. Ses qualités n'avaient jamais été remises en question par sa hiérarchie et ses collègues. Au vu de l'enquête pénale pendante qui traitait des mêmes faits, il convenait que le CA attende l'issue de cette procédure avant de statuer. Il était pertinent de connaître l'analyse que le Ministère public allait faire de la situation.

**cc.** Le 7 février 2024, l'assurance-maladie collective d'indemnités journalières a écrit à A\_\_\_\_\_, expliquant que le spécialiste l'ayant examiné considérait que sa capacité de travail auprès de l'employeuse était nulle et de durée indéterminée, y compris durant les mois de préavis. Une reprise professionnelle de la même activité était attendue dès le 1<sup>er</sup> mars 2024 au taux de 100 % uniquement auprès d'un autre employeur ou du chômage.

- B.** **a.** Par pli expédié le 28 février 2024, A\_\_\_\_\_ a interjeté recours contre la résiliation de son contrat de travail concluant au constat du caractère abusif de cette décision et, cela fait, au paiement en sa faveur par la commune d'une indemnité de CHF 55'649.40 correspondant à six mois de salaire, ainsi que d'une indemnité pour tort moral de CHF 55'649.40 équivalant également à six mois de salaire. Préalablement, il a sollicité l'audition de témoins et l'apport du rapport d'audit réalisé en 2022 en lien avec les agissements de l'ancien chef du SPM.

La commune avait directement causé son arrêt maladie qui avait ensuite conduit à son licenciement. Elle avait déjà démontré son incapacité à réagir rapidement afin de protéger les APM dans le cadre de la gestion des problématiques rencontrées avec l'ancien chef du SPM. Il avait fallu de multiples plaintes auprès du CA au sujet

des comportements inadmissibles pour qu'elle décidât finalement d'ordonner un audit, lequel avait conduit à la mise à l'écart de l'ancien responsable hiérarchique.

Après son départ, la situation n'avait pas évolué positivement. D\_\_\_\_\_ avait « rapidement » démontré qu'il n'avait pas les capacités et les compétences pour assumer les responsabilités liées au poste, ce qui avait été constaté par l'ensemble des APM. La collaboration avec lui s'était révélée « extrêmement » difficile puisqu'il communiquait mal et ne donnait pas d'instructions précises. « Pire », le responsable hiérarchique avait commencé à s'en prendre aux APM en adoptant un comportement pouvant être qualifié de *mobbing*. Il s'en était pris de manière « totalement » injustifiée à lui et à un appointé à la suite du contrôle du 10 janvier 2023. Il avait élaboré un stratagème pour mettre une « très grande » pression sur eux en leur laissant croire que l'IGS était insatisfaite du contrôle effectué et qu'ils devaient en rendre compte audit service. Ces méthodes avaient été rapportées à l'employeuse afin que des mesures de protection fussent prises. Au vu de la rupture du lien de confiance avec leur responsable hiérarchique, lui-même et ses collègues avaient indiqué qu'ils refusaient de continuer à travailler à l'avenir avec lui.

L'employeuse ne lui avait pas apporté son soutien ni même fait droit à une demande formulée par ses soins d'un entretien avec le CA hors la présence du chef du SPM. Elle avait pris des décisions « drastiques » qui avaient « fortement » atteint sa santé psychologique : il s'agit, d'une part, de l'ouverture d'une enquête administrative qui avait « clairement » provoqué son arrêt maladie et, d'autre part, du dépôt d'une plainte pénale à son encontre avait contribué à prolonger son arrêt maladie.

Le fait de l'avoir informé de son intention de le licencier juste avant les fêtes en disait long sur le manque de considération à son égard, étant rappelé qu'il avait reçu la lettre de licenciement le jour de la naissance de son enfant.

Son licenciement était abusif dans la mesure où la commune était pleinement responsable de son arrêt maladie et de sa durée.

**b. La commune a conclu au rejet du recours.**

Se rapportant à justice s'agissant de sa recevabilité, elle affirmait que les conclusions du recourant étaient probablement irrecevables dans la mesure où elles étaient uniquement constatatoires et ne comportaient pas de demande de réintégration et d'annulation de la décision attaquée.

Au fond, elle reprenait les motifs présentés dans la décision attaquée. En particulier, il ressortait de la procédure et des pièces produites que l'enquête administrative était justifiée par les circonstances puisqu'elle avait mis en lumière divers manquements de A\_\_\_\_\_ dans le cadre du contrôle du 10 janvier 2023, ainsi qu'une violation de ses devoirs de fonction *a posteriori*. Celui-ci reprochait « en réalité » à la commune d'avoir voulu faire, de manière neutre et indépendante, la lumière sur un incident et sur les reproches formulés à son égard par son supérieur hiérarchique et qu'il estimait injustifiés. Il ne pouvait prétendre que l'enquête administrative qui avait mis en lumière ses graves manquements et son refus de l'autorité de son chef de



poste avaient provoqué son arrêt maladie. Il n'avait produit aucun élément permettant de retenir qu'une quelconque reprise de son activité était possible. Au contraire, il persistait à indiquer qu'il n'entendait pas reprendre son activité sous les ordres du chef de poste. Or, il était primordial pour le SPM qui comptait seulement cinq agents de pouvoir compter sur l'engagement et le travail de chacun d'eux pour mener à bien les missions importantes de sa fonction.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, force était ainsi de constater que son licenciement reposait sur des motifs fondés et n'était pas abusif.

Il ne ressortait pas des éléments de la procédure que le comportement de D\_\_\_\_\_ eût été constitutif d'un cas de harcèlement au sens de la jurisprudence. Les remarques faites en lien avec le contrôle du 10 janvier 2023 l'avaient été dans le cadre de l'exercice de ses activités (et devoirs) professionnelles. Aucun élément ne laissait penser qu'il avait eu un comportement hostile à l'égard de A\_\_\_\_\_. Celui-ci n'avait ni formellement saisi le Groupe de confiance (ci-après : GdC), ni demandé l'ouverture d'une investigation ou la prise de toute autre mesure. Le GdC n'avait jamais contacté la commune en lien avec une quelconque demande d'investigation ou de médiation.

c. A\_\_\_\_\_ a répliqué, persistant dans son argumentation. Pour le surplus, il a produit un document destiné démontrer les contacts entre le GdC et lui-même, lequel, en partie caviardé, portait la mention des nom et prénom d'une personne suivie entre parenthèses de l'abréviation « GDC ». S'y trouvaient également sans autre précision des mentions de la police municipale de la commune et de plusieurs dates.

d. La commune n'a pas dupliqué.

e. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était 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 ; art. 11 al. 6 du règlement du personnel communal de la commune de B\_\_\_\_\_ du 19 novembre 2020 [LC 17 151 ; ci-après : règlement], entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021).
2. Le recourant a conclu principalement à la constatation du caractère abusif de son licenciement et à l'octroi d'une indemnité, y compris à titre de réparation de son tort moral. Se pose dès lors la question de la recevabilité de ces conclusions.
  - 2.1 À teneur de l'art. 49 LPA, l'autorité compétente peut, d'office ou sur demande, constater par une décision l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondés sur le droit public (al. 1). Ladite autorité ne donne suite à une

demande en constatation que si le requérant rend vraisemblable qu'il dispose d'un intérêt juridique personnel et concret qui soit digne de protection (al. 2).

En règle générale, les conclusions constatatoires sont irrecevables lorsque leur auteur n'a pas d'intérêt pratique à leur admission. Il en va notamment ainsi lorsque la partie recourante aurait pu prendre des conclusions à caractère condamnatore. En vertu du principe de subsidiarité, une décision en constatation ne sera prise qu'en cas d'impossibilité pour la partie concernée d'obtenir une décision formatrice (ATF 142 III 364 consid. 1.2 ; ATA/293/2016 du 5 avril 2016 consid. 6 ; ATA/88/2013 du 18 février 2013).

L'interdiction du formalisme excessif commande certes de ne pas se montrer trop strict dans la formulation des conclusions et de les interpréter, cas échéant, à la lumière de la motivation (ATF 142 III 364 consid. 1.2). Toutefois, on doit s'attendre à ce qu'un recourant qui n'agit pas en personne mais est assisté d'un mandataire professionnel qualifié, soit en mesure de formuler devant la juridiction cantonale des conclusions conformes aux exigences légales et jurisprudentielles, ne serait-ce qu'à l'encontre du jugement attaqué (ATA/41/2019 du 15 janvier 2019 consid. 3).

**2.2** Selon l'art. 65 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (al. 1). Il contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve (al. 2).

Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, la jurisprudence fait preuve d'une certaine souplesse s'agissant de la manière par laquelle sont formulées les conclusions du recourant. Le fait qu'elles ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est, en soi, pas un motif d'irrecevabilité, pour autant que l'autorité judiciaire et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du recourant. Ainsi, une requête en annulation d'une décision doit être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a, de manière suffisante, manifesté son désaccord avec la décision ainsi que sa volonté qu'elle ne déploie pas d'effets juridiques (ATA/313/2019 du 26 mars 2019 ; ATA/123/2019 du 5 février 2019 ; ATA/1251/2018 du 20 novembre 2018).

**2.3** En l'espèce, le recourant n'explique pas pour quelle raison il a préféré prendre une conclusion constatatoire du caractère abusif de son licenciement. Il apparaît au contraire que les griefs élevés et son argumentation auraient pu le conduire à prendre des conclusions formatrices ou condamnatoires. Dit autrement, il ressort du recours qu'il s'en prend à la décision de résiliation de son contrat de travail dont il souhaite voir les effets annihilés.

Pour ce motif et afin d'éviter tout formalisme excessif, la conclusion visée sera déclarée recevable (voir ATA/1018/2018 du 2 octobre 2018 consid. 6 et 7).

**3.** Le recourant a conclu, préalablement, à l'audition de témoins et à l'apport du rapport d'audit réalisé en 2022 en lien avec le comportement de l'ancien chef du SPM.

**3.1** 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 notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 132 II 485 consid. 3.21). Ce droit n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier. En outre, il n'implique pas le droit à une audition orale ni à l'audition de témoins (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1).

**3.2** En l'occurrence, le recourant sollicite l'audition de G\_\_\_\_\_, H\_\_\_\_\_, I\_\_\_\_\_, J\_\_\_\_\_, du Dr K\_\_\_\_\_ et du Dr L\_\_\_\_\_. Outre le fait qu'il n'y a pas de droit à une audition de témoins, une requête n'est en ce sens justifiée que pour autant que la pertinence de leur apport à l'administration des preuves soit démontrée. Or, il n'indique pas quels éléments complémentaires pourraient apporter les témoignages des quatre premières personnes en leur qualité de collègues du recourant dans l'établissement des faits. Il en est de même pour les deux médecins, dès lors que les détails sur l'état de santé du recourant ne sont pas déterminants pour l'issue du litige, conformément aux considérants qui suivent. Il n'explique pas non plus ce que le rapport d'audit établi en 2022 en lien avec le comportement de l'ancien chef du SPM pourrait apporter de plus qu'à ce qui figure déjà dans les écritures ou dans les pièces du dossier.

Bien que non formulé formellement, il ressort de la réplique que le recourant requiert également la comparution personnelle des parties. Celles-ci, qui ne disposent d'aucun droit à être entendues oralement, ont déjà eu l'occasion de s'exprimer largement sur tous les éléments du dossier, en particulier lors de la procédure de résiliation, au sujet des motifs du licenciement et ont été en mesure, à plusieurs reprises, de faire valoir leurs points de vue par écrit durant la présente procédure. Le recourant ne précise pas ce que leur comparution personnelle pourrait apporter à la résolution du litige.

La chambre de céans est donc en possession d'éléments suffisants pour trancher le litige, sans devoir procéder à une comparution personnelle, ni à une audition des témoins. Il ne sera dès lors pas donné suite aux requêtes d'actes d'instruction complémentaires formulées par le recourant.

**4. Le recourant conteste le bien-fondé de son licenciement, qu'il qualifie d'abusif.**

**4.1** Les communes disposent d'une grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elles entretiennent avec leurs agents. 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 des 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 de céans (art. 61 al. 2 LPA). Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble, dès lors qu'elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes

constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/430/2020 du 30 avril 2020 consid. 5b et la référence citée). Il en découle que le juge doit contrôler que les dispositions prises se tiennent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale et qu'elles apparaissent comme soutenables (ATA/354/2024 du 12 mars 2024 consid. 4.2 ; ATA/983/2018 du 25 septembre 2018 consid. 3d).

**4.2** L'art. 4 du règlement prévoit que les relations de travail entre un membre du personnel communal et la commune sont régies par le contrat individuel de travail (let. a), le cahier des charges (let. b), le présent règlement (let. c), les directives internes (let. d) et, pour le surplus, par les art. 319 ss de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) applicables à titre de droit public supplétif (let. e).

**4.3** Après le temps d'essai, le contrat de travail peut être résilié par l'une ou l'autre des parties pour la fin d'un mois avec trois mois de préavis dès la deuxième année de service (art. 10 al. 3 let. b du règlement).

À teneur de l'art. 11 du règlement, avant de notifier la résiliation, la commune doit entendre la collaboratrice ou le collaborateur ou lui donner l'occasion de formuler ses observations par écrit (al. 1). Après la période probatoire, la résiliation par la commune doit reposer sur un motif fondé (al. 2). Par motif fondé, il faut entendre l'incapacité durable de la collaboratrice ou du collaborateur de remplir sa fonction (let. e).

Cette disposition reprend en substance le même motif de licenciement que celui prévu à l'art. 22 let. c de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05). Ainsi, malgré son libellé, l'incapacité durable à remplir la fonction renvoie à la disparition durable d'un motif d'engagement. L'état de santé fait partie des conditions d'engagement (art. 5 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux [RPAC - B 5 05.01]). Si la situation perdure sans qu'un remède n'y soit apporté ou ne puisse y être apporté, le motif fondé est acquis (MGC 2005-2006/XI A - 10437).

La commune peut convoquer chez un médecin-conseil de son choix toute collaboratrice ou tout collaborateur qui, pour des raisons de santé, ne peut plus exercer pleinement la fonction pour laquelle elle ou il a été engagé quelle que soit la cause de cette incapacité et sa durée (art. 23 al. 1 du règlement).

Selon l'art. 336c CO applicable à titre de droit supplétif (art. 4 let. e du règlement), l'employeur ne peut pas résilier le contrat de travail pendant une incapacité de travail totale ou partielle résultant notamment d'une maladie non imputable à la faute du travailleur, et cela, durant trente jours au cours de la première année de service, durant nonante jours de la deuxième à la cinquième année de service et

durant 180 jours à partir de la sixième année de service (al. 1 let. b). Un congé donné pendant cette période est nul ; si le congé a été donné avant cette période et si le délai de congé n'a pas expiré avant cette période, ce délai est suspendu et ne continue à courir qu'après la fin de la période (al. 2).

**4.4** Aux termes de l'art. 336 al. 1 let. d CO, le congé est abusif lorsqu'il est donné par une partie parce que l'autre partie fait valoir de bonne foi des prétentions résultant du contrat de travail. Le travailleur n'est protégé contre le licenciement que s'il peut supposer de bonne foi que les droits qu'il a prétendus lui sont acquis. L'exigence de la bonne foi présente un double aspect, protégeant à la fois l'employeur et le travailleur : d'une part, la réclamation ne doit être ni chicanière ni téméraire, car la protection ne s'étend pas au travailleur qui cherche à bloquer un congé en soi admissible ou qui fait valoir des prétentions totalement injustifiées ; d'autre part, la prétention exercée ne doit pas nécessairement être fondée en droit puisqu'il suffit que le travailleur soit légitimé, de bonne foi, à penser qu'elle l'est (ATF 136 III 513 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 4A\_3/2023 du 30 août 2023 consid. 4.1).

**4.5** La notion de protection de la personnalité de l'agent public et l'obligation qui en découle pour l'employeur est typiquement un concept dont la portée et la valeur matérielle sont identiques en droit public et en droit privé (Valérie DÉFAGO GAUDIN, *Conflits et fonctions publiques : Instruments*, in Jean-Philippe DUNAND/Pascal MAHON [éd.], *Conflits au travail. Prévention, gestion, sanctions*, 2015, p. 156). Il incombe à l'employeur public, comme à l'employeur privé (art. 328 CO), de protéger et respecter la personnalité du travailleur. L'employeur protège et respecte, dans les rapports de travail, la personnalité du travailleur (art. 328 al. 1 CO). Cette obligation comprend notamment le devoir de l'employeur d'agir dans certains cas pour calmer une situation conflictuelle et de ne pas rester inactif (ATF 137 I 58 consid. 4.2.3 ; 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). En particulier, il ne doit pas stigmatiser, de manière inutilement vexatoire et au-delà du cercle des intéressés, le comportement d'un travailleur (ATF 137 III 303 consid. 2.2.2 ; 130 III 699 consid. 5.2).

Le harcèlement psychologique, appelé aussi *mobbing*, dont la définition jurisprudentielle vaut pour les relations de travail fondées tant sur le droit privé que sur le droit public (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_156/2007 du 30 août 2007 consid. 4.2 ; Rémy WYLER, *La responsabilité civile de l'employeur, y compris en ce qui concerne les actes de ses organes et auxiliaires*, in DTA 2011 249, p. 252), se définit comme un enchaînement de propos et/ou d'agissements hostiles, répétés fréquemment pendant une période assez longue, par lesquels un ou plusieurs individus cherchent à isoler, à marginaliser, voire à exclure une personne sur son lieu de travail. La victime est souvent placée dans une situation où chaque acte pris individuellement, auquel un témoin a pu assister, peut éventuellement être considéré comme supportable alors que l'ensemble des agissements constitue une

déstabilisation de la personnalité, poussée jusqu'à l'élimination professionnelle de la personne visée (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_156/2007 précité consid. 4.2).

Le mobbing s'inscrit dans un élément de durée, de répétition, de finalité et ne saurait être admis en présence d'atteintes isolées à la personnalité (Rémy WYLER/Boris HEINZER, Droit du travail, 4<sup>e</sup> éd., 2019, p. 349 ; Jean Philippe DUNAND/Pascal MAHON, Commentaire du contrat de travail, 2013, p. 283 n. 34 ad art. 328 CO). S'agissant de la répétition des actes de mobbing, ceux-ci doivent être répétés fréquemment, soit généralement au moins une fois par semaine (Philippe CARRUZZO, Contrat individuel du travail, commentaire des art. 319 à 341 du Code des obligations, 2009, p. 281). Pour ce qui est de la durée, les atteintes doivent se dérouler sur une période d'au moins six mois (Philippe CARRUZZO, op. cit., p. 281 ; Henz LEYMANN, Mobbing : La persécution au travail, 1996, p. 27). La majorité des cas de harcèlement s'étend sur une période supérieure à une année (Marie-France HIRIGOYEN, Le harcèlement moral dans la vie professionnelle : Démêler le vrai du faux, 2001, p. 36 et pp. 142 143).

**4.6** Selon la jurisprudence, une absence de harcèlement psychologique est présumée, lorsqu'un employé s'en plaint dans une procédure de licenciement sans avoir saisi le groupe de confiance, alors même que ladite institution était à sa disposition et spécialisée dans la problématique (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_148/2023 du 18 octobre 2023 consid. 7 et les références cantonales citées).

**4.7** En l'espèce, les parties s'opposent sur le fondement de la décision de résiliation des rapports de travail du recourant. L'autorité intimée la justifie par l'incapacité durable de celui-ci de remplir sa fonction tandis que le recourant invoque un congé-représailles en lien avec les demandes de mesures de protection qu'il aurait formulées face au harcèlement psychologique exercé sur lui par son supérieur hiérarchique.

**4.7.1** Après une incapacité de travail complète du 19 juillet au 4 septembre 2022, le recourant a une nouvelle fois été en incapacité de travail complète du 15 mars 2023 au 25 janvier 2024, date de son licenciement. Si ces faits ne sont pas contestés, il y a toutefois une divergence entre les parties sur la question de savoir si la seconde incapacité de travail constituait une rechute à raison de la première. En tant que cette question n'est pas pertinente pour examiner le grief soulevé, il n'y a pas lieu de l'examiner plus avant.

Outre que le délai de congé de trois mois a été respecté, le licenciement est intervenu, à tout le moins, 308 jours après le début de la seconde incapacité de travail complète, durée qui est largement supérieure aux 180 jours correspondant à la durée de protection légale, si bien qu'il ne s'agit pas d'une résiliation en temps inopportun.

Au surplus, l'art. 23 du règlement étant rédigé sous forme potestative et l'art. 26 LPAC n'étant pas applicable en l'espèce, une évaluation de l'état de santé du recourant par un médecin-conseil n'était pas impérative.

Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée a respecté les conditions formelles requises pour un licenciement fondé sur l'incapacité durable du recourant de remplir sa fonction.

**4.7.2** Le recourant allègue au contraire que ses problèmes de santé et, partant, son incapacité de travail complète trouvent son origine dans les graves dysfonctionnements du SPM, soit en particulier les méthodes de management inadmissibles de son responsable hiérarchique direct et certaines mesures prises par l'autorité intimée. Si les tensions entre le recourant et le chef du SPM sont indéniables, rien ne permet, à la lumière des pièces du dossier, de retenir qu'elles aient pu être les causes de la maladie du premier.

Il ressort du dossier que les tensions sont apparues dans le sillage du contrôle de véhicule effectué par le recourant et un collègue. Lors d'une séance du 24 janvier 2023, le responsable hiérarchique a reconnu avoir eu tort de simuler un appel à un agent de l'IGS pour rendre compte d'un contrôle qu'il estimait mal exécuté. Malgré les regrets exprimés, le recourant a considéré que le mensonge et la manipulation excluaient qu'il continue de travailler sous sa responsabilité. Il a critiqué et même remis en cause des instructions adressées par son supérieur hiérarchique à un collaborateur, comme l'attestent les échanges de courriels entre le 25 et le 30 janvier 2023. Faisant fi des rapports hiérarchiques, il s'est adressé directement au SG au sujet d'une commande d'achat d'équipements, suscitant un rappel du respect de la voie hiérarchique émanant du responsable. En réaction, il a réitéré sa volonté de ne plus travailler avec celui-ci tout en précisant que le fonctionnement du SPM reposait sur ses seules instructions et celles d'un autre caporal, ce qui a provoqué un courriel de recadrage d'une conseillère administrative.

Il apparaît ainsi que, nonobstant le fait que les tensions aient été circonscrites à un seul incident et que les remarques du responsable hiérarchique s'inscrivaient dans le cadre de ses fonctions comme cela a été plus tard confirmé par le rapport de l'enquête administrative, le recourant a agi au mépris des règles d'organisation et de fonctionnement du service.

Le recourant ne pouvait justifier cette attitude inappropriée par les comportements problématiques qu'il aurait pu subir de la part de l'ancien chef de service. Les parties ayant reconnu que le management de celui-ci avait fait l'objet d'un audit ayant conduit à son départ, cela est de nature à relativiser, à tout le moins, les critiques d'inaction formulées par le recourant à l'égard de l'autorité intimée.

Les compétences et les capacités du recourant du responsable hiérarchique du recourant ne font pas l'objet du litige et sont sans effet sur sa résolution.

L'allégation selon laquelle l'extension des horaires des patrouilles pédestres était une preuve de l'action vindicative du responsable hiérarchique à son égard à la suite de la séance du 24 janvier 2023 n'est pas convaincante. Il perd, en effet, de vue qu'au-delà du fait que cette mesure concernait tous les APM, comme il l'affirme lui-même, elle avait fait l'objet d'un courriel du SG du 6 avril 2022 et d'un point de

la séance des APM du 12 janvier 2023, étant précisé qu'il ressortait dans les deux situations une volonté claire d'intensifier les patrouilles pédestres.

Dans une situation de remise en cause générale de l'autorité du responsable hiérarchique provoquée par le recourant, il paraît incongru de l'accuser d'avoir limité sa communication avec les APM en guise de représailles à l'encontre de ces derniers.

Quant à l'ouverture de l'enquête administrative et de la dénonciation pénale visant le recourant qui prétend qu'elles ont provoqué son arrêt maladie, elles relèvent de l'accomplissement normal des prérogatives du CA. En l'occurrence, la première est fondée sur l'art. 34 du règlement alors que la seconde repose sur l'art. 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale du 26 août 2009 (LaCP - E 4 10). Les conclusions auxquelles a abouti l'enquête administrative, soit en substance la constatation des violations de devoir reprochées au recourant, démontrent même si elles sont contestées que son ouverture était justifiée. Même si les résultats de l'enquête pénale sont inconnus et quand bien même l'on peut comprendre que le recourant n'ait pas bien accueilli l'ouverture de ces procédures à son encontre, celui-ci n'a pas rendu vraisemblable l'existence d'un lien de causalité entre cette ouverture et ses problèmes de santé.

Il résulte de l'ensemble des circonstances exposées que les faits invoqués en lien avec le harcèlement psychologique qu'aurait subi le recourant sont loin de correspondre aux indices retenus par la jurisprudence et la doctrine précitées. Partant, il ne saurait être reproché à l'autorité intimée de n'avoir pas pris de mesures de protection de sa personnalité, d'autant plus que celle-ci n'avait pas connaissance – le recourant ne démontre pas le contraire – d'une quelconque démarche auprès du GdC et encore moins reçu une demande de mesures de protection précises.

Au vu de ce qui précède, c'est conformément au droit et sans mésuser son pouvoir d'appréciation que la commune a mis fin aux rapports de travail du recourant.

Entièrement infondé, le recours sera rejeté.

5. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Il sera alloué à la commune intimée, qui y a conclu et qui compte moins de 10'000 habitants (ATA/42/2024 du 16 janvier 2024 ; ATA/792/2022 du 9 août 2022 ; ATA/1223/2021 du 16 novembre 2021), une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge du recourant (art. 87 al. 2 LPA).

Compte tenu des conclusions du recours, la valeur litigieuse est supérieure à CHF 15'000.- (art. 112 al. 1 let. d de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110).

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**



**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 28 février 2024 par A\_\_\_\_\_ contre la décision de la commune de B\_\_\_\_\_ du 25 janvier 2024 ;

**au fond :**

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de A\_\_\_\_\_ ;

alloue à la commune de B\_\_\_\_\_ une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à la charge de A\_\_\_\_\_ ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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. 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, avenue du Tribunal fédéral 29, 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 Laura SANTONINO, avocate du recourant, ainsi qu'à Me Romain JORDAN, avocat de la commune de B\_\_\_\_\_.

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

M. RODRIGUEZ ELLWANGER

J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

