

du 21 janvier 2003

dans la cause

Monsieur D. Z.

représenté par Me Éric Maugué, avocat

contre

OFFICE DU PERSONNEL DE L'ÉTAT

**EN FAIT**

1. Monsieur D. Z. est né en 1963 à Genève. Il est originaire de M., dans le canton de Zoug, et a obtenu en 1988, le diplôme d'ingénieur agronome de l'École polytechnique fédérale de Zurich.

Engagé en 1989 par l'office fédéral de l'environnement, des forêts et des paysages (ci-après : l'OFEFP), comme collaborateur scientifique, M. Z. est devenu le suppléant du chef de la section "compensation écologique" de la division nature en 1995. Le 29 décembre 2000, à l'avant-veille de son départ dudit office, il a reçu un certificat de travail soulignant notamment ses qualités de négociateur, la diligence et la loyauté avec laquelle il avait conduit sa mission et avait contribué à la mutation écologique de la politique agricole suisse; il quittait ses fonctions au regret de son employeur. Le 13 décembre 2001, le directeur de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), a attesté que M. Z. avait assumé la vice-présidence du groupe de travail mixte agriculture/environnement de l'OCDE de septembre 1993 à décembre 2000. Il avait été l'un des membres les plus influents de cet important groupe. Sa rigueur intellectuelle, sa volonté d'aboutir à des résultats totalement crédibles, son dynamisme et son énergie avaient contribué au succès de cette activité.

2. Le 27 juin 2000, le directeur du service des forêts, de la protection de la nature et du paysage (ci-après : le SFPNP) au sein du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (ci-après : le département) a remis à l'office du personnel de l'État (ci-après : l'OPE), la description d'un poste de directeur adjoint dudit service. La mission du futur titulaire de cette fonction consisterait à assister le directeur dans l'établissement et le suivi de toutes les activités nécessaires à la bonne marche du service, à assurer en particulier la conception et la supervision des domaines de communication et des relations publiques ainsi que la circulation de l'information et la gestion des projets. Il incombait enfin à la personne qui serait engagée de remplacer le directeur dans les tâches de coordination interdépartementales, inter-régionales et fédérales.

3. Par contrats successifs des 20 novembre 2000 et

20 juillet 2001, M. D. Z. a été engagé en tant qu'auxiliaire, puis employé pour occuper la fonction de directeur adjoint du SFPNP.

4. Le premier entretien périodique, portant sur la période probatoire du 1er janvier 2001 au 31 mars 2001, s'est tenu le 23 avril de la même année. Les douze critères d'évaluation des prestations prévus avaient tous été utilisés et les prestations étaient jugées bonnes. Il appartenait à l'intéressé de s'attacher aux méthodes de planification et de contrôle ainsi qu'à ses compétences pour motiver et faire progresser ses collaborateurs. L'auteur du rapport concluait à la confirmation du rapport de travail.

Le second entretien périodique, correspondant à une période probatoire d'une année, a donné lieu à un procès-verbal comportant les dates du 21 décembre 2001 et du 15 février 2002. S'agissant de la qualité du travail, les prestations étaient bonnes selon trois sous-critères et suffisantes s'agissant des connaissances théoriques. Le rythme et la quantité du travail étaient bons, le sous-critère puissance de travail étant suffisant. Les capacités d'adaptation et d'initiative étaient qualifiées de bonnes à suffisantes, l'esprit de décision, de bon, le comportement et la coopération, bons selon deux critères, suffisants selon sept autres et insuffisants selon les sous-critères de la cohérence entre l'image interne et l'image externe. Les objectifs étaient atteints de manière suffisante, la capacité d'encadrement était suffisante. Le sens de l'analyse, du concept et de la planification étaient qualifiés de bons. L'aptitude à l'analyse d'idées et de situations ainsi que la capacité à organiser et ordonner les tâches de manière cohérente étant seulement suffisantes. La communication orale et écrite était bonne à suffisante. Les trois sous-critères définissant l'application personnelle étaient évalués entre bons et insuffisants. Le supérieur hiérarchique de l'intéressé a encore annexé une note selon laquelle les connaissances théoriques dans le domaine des finances étaient incomplètes et la puissance du travail modeste. L'intéressé avait une tendance à l'obstination et avait souffert d'une perte d'image auprès de tiers. Il manquait de savoir-faire et avait de la difficulté à établir des niveaux de priorité et d'information. Il ne réalisait pas sa tâche selon le niveau des responsabilités qui lui avaient été confiées. Selon une seconde annexe concernant le développement, l'intéressé devait notamment améliorer le fonctionnement des outils de planification et

retrouver une bonne image dans le domaine "agriculture-nature". Il devait de surcroît exercer une supervision dans le domaine de la coordination des procédures. Les engagements devaient être tenus, la situation étant évaluée à la fin du premier semestre 2002, mais rediscutée dans l'intervalle tous les deux mois.

M. Z. a également déposé ses propres observations. Les finances avaient pu être "opérationnalisées" par l'engagement d'une nouvelle comptable. Le suivi de projet également, avec le chargé de mission dans ce domaine. Le secrétariat avait été encadré, les conflits entre personnes réglés et l'ambiance de travail était en nette amélioration. La coordination en matière de communication avait été améliorée. La prise en charge des projets en matière de réseau s'était poursuivie sans accroc et la fonction de directeur adjoint avait été prise en charge avec sérieux et diligence. M. Z. a encore élaboré des précisions concernant les objectifs fixés lors de l'entretien du mois de décembre 2001.

5. La troisième évaluation, signée du supérieur direct le 19 mars 2002, conclut à la cessation des rapports de travail, l'avenir du collaborateur en tant que directeur adjoint n'étant plus envisageable. Lors de cet entretien, une liste de doléances a été remise à l'intéressé. À teneur du dossier déposé dans le cadre de la présente procédure, cette liste aurait été établie sur la base de sept documents, soit des observations adressées par des fonctionnaires du SFPNP au secrétariat général du département, sur demande du directeur dudit service.
6. Le 28 mars 2002, M. Z. a été libéré de son obligation de travail. Après avoir notifié à l'intéressé un premier congé, daté du 3 avril 2002, nul du fait d'une période de service militaire, l'OPE a notifié une nouvelle décision en ce sens à M. Z., sous pli recommandé du 13 juin 2002, avec effet au 1er octobre de la même année, qui s'était entretenu dans l'intervalle avec le secrétaire général du département.
7. Le 15 juillet 2002, le conseil de M. Z. a déposé un recours contre la décision du 13 juin, reçue le 18 du même mois. Il conclut à la constatation par le tribunal de l'illicéité du licenciement, à sa réintégration au sein de l'administration cantonale et à la délivrance d'un certificat de travail reflétant de manière

circonstanciée les tâches accomplies ainsi que ses capacités professionnelles et relationnelles. À titre subsidiaire, il demande le paiement d'une indemnité équivalant à six mois de salaire, soit six fois CHF 10'959,70 ou, au total, CHF 65'758,20, le tout avec suite d'intérêts. Il demande enfin la prise en charge des honoraires d'avocat.

À l'appui de ses conclusions, M. Z. fait valoir qu'il avait postulé tout d'abord à la direction du SFPNP, poste finalement attribué à M. M. et dont il était devenu l'adjoint au 1er janvier 2001. Lors du premier entretien d'évaluation, le 12 avril 2001, les prestations de M. Z. avaient été jugées bonnes dans l'ensemble. Au cours de l'année 2001, les relations se dégradèrent entre M. Z. et M. M.. Les appréciations de ce dernier furent alors négatives, s'agissant de la fin de la première année probatoire.

8. Le 16 août 2002, la Conseillère d'État chargée du département des finances a répondu au recours. L'intéressé avait perdu toute crédibilité aux yeux de son chef de département s'agissant du renouvellement du bail à ferme de M. L. au cours de l'été 2001. L'entretien d'évaluation à la fin de la première année probatoire dura quatre heures. Des objectifs furent fixés à l'intéressé dans les domaines où ses prestations avaient été jugées insuffisantes ou suffisantes. Il ne rendit ses propres observations que le 15 février 2002. Un entretien fut alors fixé au 19 mars 2001 selon une annotation manuscrite du responsable du personnel du département. Le 11 mars 2002, le directeur du SFPNP avait prié les personnes présentes lors d'une réunion d'établir une note sur M. Z., destinée au responsable du personnel. Deux commises administratives, la personne chargée de la communication, la comptable, l'inspecteur cantonal de la faune et le chef du corps des gardes cantonaux de l'environnement, remirent leurs observations.

La première lettre de résiliation des rapports de service, datant du mois d'avril 2002, dut être rapportée, car notifiée en temps inopportun. Le congé fut renouvelé le 13 juin 2002. L'intéressé avait largement pu faire valoir son droit d'être entendu, notamment lors de l'entretien du 19 mars 2002, qui avait duré trois heures. Les doléances du directeur du service avaient été objectivées par les lettres des collaborateurs, qui les corroboraient. Le recourant ne pouvait se plaindre d'arbitraire dès lors que la décision litigieuse avait

été précédée par des discussions et que le dossier démontrait qu'il ne remplissait pas les exigences du poste. S'agissant d'un employé en période probatoire, il n'avait aucun droit à ne pas être licencié, dès lors que son droit d'être entendu avait été respecté ainsi que le délai de résiliation.

9. Le 19 août 2002, le greffe du tribunal a informé les parties que la cause était gardée à juger.

### EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 lit. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Lorsqu'une personne est engagée pour occuper une fonction permanente au sein de l'administration cantonale, elle a le statut d'employé aux termes de l'article 6 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05). Au terme d'une période probatoire de trois ans le Conseil d'État peut nommer l'intéressé fonctionnaire (art. 47 du règlement relatif au personnel de l'administration cantonale du 24 février 1999 - B 5 05.01 - RLPAC).

En l'espèce, le recourant a été engagé en sa qualité de directeur adjoint du SFPNP tout d'abord comme auxiliaire en raison de son domicile dans le canton de Berne, puis comme employé, par contrats successifs des 20 novembre 2000 et 5 juillet 2001. Il était donc encore en période probatoire au moment de son licenciement.

3. Pendant la période probatoire, le Conseil d'État peut mettre fin aux rapports de service en respectant le délai de résiliation, d'une durée de trois mois pour la fin d'un mois en l'espèce (art. 20 al. 3 et art. 21 al. 1 LPAC). L'employé doit préalablement être entendu par l'autorité compétente, et peut demander que le motif de la résiliation lui soit communiqué.
  - a. La loi ne prévoit pas d'autres conditions pour le licenciement d'employés, alors que les fonctionnaires ne peuvent être licenciés qu'en présence d'un motif

objectivement fondé, dûment constaté, démontrant que la poursuite des rapports de service est rendue difficile en raison de l'insuffisance des prestations, du manquement grave ou répété aux devoirs de service ou de l'inaptitude à remplir les exigences du poste (art. 22 LPAC).

b. Les rapports de service sont régis par des dispositions statutaires (art. 3 al. 4 LPAC) et le Code des obligations ne s'applique plus à titre de droit public supplétif à la question de la fin des rapports de service (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1996, VI p. 6360). Le licenciement d'un employé est donc uniquement soumis au droit public et doit respecter les droits et principes constitutionnels, tels que le droit d'être entendu, l'égalité de traitement, l'interdiction de l'arbitraire et la proportionnalité (eodem loco p. 6351 et les références citées; ATA da R. du 18 avril 2000 et P. I. du 16 novembre 1999).

En l'espèce, le recourant a finalement été licencié pour le 30 septembre 2002 par une lettre recommandée datée du 13 juin de la même année. Le délai de trois mois pour la fin d'un mois prévu à l'article 20 alinéa 3 LPAC a donc été respecté. Il ressort du dossier de la cause que l'intéressé a pu s'exprimer au sujet de la décision de licenciement notamment lors de l'entretien du 19 mars 2002. Il a encore eu l'occasion de s'entretenir avec le secrétaire général du département au mois d'avril 2002, de telle sorte qu'il faut convenir que le droit d'être entendu du recourant a été respecté.

4. Il convient d'examiner si le congé est arbitraire au sens de l'article 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101). Le fait que le Tribunal fédéral n'ait pas reconnu au principe de l'interdiction de l'arbitraire une portée plus étendue que sous l'empire de l'article 4 de l'ancienne Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (aCst), ne conduit pas à une nouvelle restriction du pouvoir d'examen du tribunal de céans qui reste donc identique à celui qu'il a exercé dans le passé (cf. ATA da R. et P. I. précités).

Selon la définition traditionnelle, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une règle de droit ou un principe juridique clair ou indiscuté ou lorsqu'elle contredit de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 128 I 177 consid. 2 p. 182). Pour ce qui est du Tribunal fédéral, il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci est insoutenable,

en contradiction manifeste avec la situation effective, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. Il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable, encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (eodem loco et ATF 104 V 167 consid. 2b p. 139).

a. Les pièces déposées par les deux parties au litige démontrent une dégradation des rapports de travail déjà manifeste lors de l'entretien périodique après une année de relations de travail. C'est pour cette raison qu'il avait été convenu un suivi de deux mois en deux mois, jusqu'à l'échéance du premier semestre 2002.

b. À la mi-mars 2002, un certain nombre de collaborateurs du SFPNP remirent des observations écrites au responsable du personnel du département. Si la personne concernée semble certes avoir été informée du procédé, il n'en demeure pas moins que celui-ci est contraire à toutes les règles d'une saine gestion du personnel. Il n'appartient en effet pas aux subordonnés, quel que soit leur niveau hiérarchique, d'apprécier les prestations d'un directeur adjoint de service, alors même que celui-ci, en période probatoire, entretient une relation perturbée avec le directeur du service. Le jugement à porter sur le caractère suffisant ou non des prestations du directeur adjoint en période probatoire ainsi que sur son aptitude générale à remplir les exigences du poste doit être le fait de la hiérarchie. Seule une procédure organisée dans le respect des voies hiérarchiques permet de respecter le droit d'être entendu de l'employé public concerné. On ne voit d'ailleurs guère de situation où l'État engagerait un cadre sur la foi de lettres de soutien des fonctionnaires déjà en place. Le procédé mis en place en l'espèce était à tout le moins malencontreux.

c. À la lecture des annexes au rapport concernant l'entretien périodique du mois de décembre 2001, il faut convenir que le recourant pouvait penser que l'entretien prévu au mois de mars 2002 aurait pour objet une nouvelle évaluation de la qualité de ses prestations et ne déboucherait pas sur un licenciement. Il pouvait en effet considérer qu'une période de six mois lui avait été accordée pour faire la preuve de ses compétences.

Sous ces deux aspects, la procédure suivie à l'égard du recourant heurte le sentiment de la justice et de l'équité. La phase finale, comportant son "évaluation"



par des subordonnés et son licenciement au mois de mars 2002, n'a pas été conduite de manière correcte, la procédure suivie devant être qualifiée d'arbitraire.

d. Reste à examiner si le résultat de ce processus est lui-même arbitraire, considérant la nullité du premier congé et du fait qu'un second, déployant ses effets à compter du 1er octobre 2002, a été notifié à l'intéressé par lettre du 13 juin de la même année, soit après l'échéance d'un semestre. Un climat de mésentente s'était manifestement installé au sein du service considéré, les attentes réciproques des différents acteurs, et principalement des directeurs et du directeur adjoint, divergeant notablement. Dans de telles conditions, l'intérêt général commande de réorganiser le service ou, le cas échéant, de se passer du ou des collaborateurs dont l'insertion au sein de l'unité administrative considérée n'est pas optimale. Il faut relever à cet égard, que selon la jurisprudence du Tribunal administratif, des insuffisances d'ordre relationnel ayant pour incidence une impossibilité de travailler en équipe, sont susceptibles de constituer des raisons graves justifiant le licenciement du fonctionnaire au sens de l'article 23 LPAC (ATA G. du 11 avril 1995, confirmé par ATF du 12 juin 1996). De tels manquements peuvent donc fonder le licenciement d'un employé en période probatoire, mesure qui ne requiert pas nécessairement une raison grave comme celui d'un fonctionnaire (ATA C. du 24 novembre 1998; P. du 28 septembre 1999).

5. Dès lors, au vu de ce qui précède, on ne saurait considérer que la décision entreprise - considérée sous l'angle de son seul résultat - viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire ou celui de la proportionnalité, aucune mesure moins incisive à l'égard du recourant n'étant de nature à résoudre les difficultés du service dont il était le directeur adjoint.

Les conclusions du recourant, tendant à ce que le tribunal constate que la décision de licenciement du 13 juin 1992 était contraire au droit et propose sa réintégration, seront ainsi rejetées.

6. Selon l'article 31A LPAC, entré en vigueur le 1er janvier 2000, tout membre du personnel peut recourir au tribunal de céans contre une décision relative à un certificat de travail le concernant.

En l'espèce, l'autorité intimée n'a rendu aucune décision à cet égard. Les conclusions du recourant sur ce point seront déclarées irrecevables.

7. Il n'y a pas lieu non plus d'examiner le mérite de ces conclusions subsidiaires tendant au versement d'une indemnité, dès lors que la LPAC n'en prévoit aucune et que le Code des obligations ne s'applique plus à titre supplétif, comme on l'a vu. La LPAC n'est pas lacunaire, contrairement à ce que soutient le recourant.
8. Mal fondé dans la mesure où il est recevable, le recours est rejeté.

Son auteur, qui succombe, sera condamné aux frais de la procédure arrêtés en l'espèce à CHF 750.-.

**PAR CES MOTIFS**

**le Tribunal administratif :**

rejette le recours dans la mesure où il est recevable;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 750.-;

communique le présent arrêt à Me Éric Maugué, avocat du recourant, et à l'office du personnel du département des finances.

Siégeants : M. Thélin, président, MM. Paychère et Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni et Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :  
la greffière-juriste : le président :

C. Del Gaudio-Siegrist Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :

Mme M. Oranci