

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1557/2013-DELIB

ATA/714/2013

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 29 octobre 2013

dans la cause

Monsieur Jean-Paul DEROUETTE
représenté par Me Mauro Poggia, avocat

contre

COMMUNE D'ONEX

et

FONDATION IMMOBILIÈRE DE LA VILLE D'ONEX, appelée en cause

EN FAIT

- 1) Le 13 novembre 2007, le conseil municipal de la commune d'Onex (ci-après : le conseil municipal) a élu Monsieur Jean-Paul Derouette, né le 20 juin 1974, au conseil de fondation de la Fondation immobilière de la Ville d'Onex (ci-après : FIVO), pour la période allant du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2011.

A l'époque, des membres de six groupes politiques différents siégeaient au conseil municipal. Chacun de ces partis a présenté une candidature pour les cinq postes de membres du conseil de fondation de la FIVO qui devaient être repourvus. Présentée par le Parti socialiste (ci-après : PS), la candidature de M. Derouette a été retenue, à côté de quatre autres candidatures présentées respectivement par le Parti démocrate-chrétien (ci-après : PDC), le Mouvement citoyens genevois (ci-après : MCG), les Verts (ci-après : Ve) et l'Union libérale-radical (ci-après : ULR). La candidature présentée par l'Union démocratique du centre (ci-après : UDC) a été écartée.

- 2) Lors de cette élection, M. Derouette était membre du PS, mais ne siégeait pas au conseil municipal dans lequel il est entré subséquemment, soit le 16 juin 2009.
- 3) Le 13 mars 2011, M. Derouette a été réélu conseiller municipal de la commune d'Onex (ci-après : la commune) pour la législature 2011-2015, en tant que candidat présenté par le PS.
- 4) Le 15 novembre 2011, le conseil municipal a procédé aux élections des membres du conseil de fondation de la FIVO, pour la période allant du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2015.

A l'époque, le conseil municipal était composé d'élus appartenant à cinq partis politiques différents qui ont proposé une candidature chacun pour les cinq postes de membres du conseil de fondation de la FIVO à repourvoir. M. Derouette a été réélu à cette fonction en tant que candidat présenté par le PS.

- 5) Le 24 mars 2013, M. Derouette a démissionné du PS, en précisant qu'il entendait rester conseiller municipal et conserver son mandat à la FIVO.

Il a, depuis lors, rejoint les rangs du MCG, tout en siégeant comme indépendant au conseil municipal, le règlement de celui-ci ne lui permettant pas de rejoindre un autre groupe politique en cours de législature.

- 6) La section onésienne du PS a déposé un projet de délibération n° 2'043 en vue de la séance du conseil municipal du 16 avril 2013. Ce projet demandait à ce que M. Derouette soit révoqué, « pour justes motifs sur la base de l'art. 20 al. 2

des statuts de la FIVO » du 12 février 1991 (ci-après : les statuts), de son mandat de membre du conseil de fondation et à ce qu'il soit procédé à son remplacement « en ouvrant une désignation pour un membre désigné par le conseil municipal conformément à l'art. 21 des Statuts ».

Selon l'exposé des motifs, la réglementation légale ne permettait pas d'exiger de M. Derouette « qu'il remette son mandat de conseiller municipal à son parti ». Concernant son mandat au sein de la FIVO, l'esprit des statuts n'était en l'état plus respecté. L'art. 10 let. c des statuts prévoyait que cinq membres du conseil de fondation étaient élus par le conseil municipal, mais pas obligatoirement choisis en son sein. Lorsque cette disposition avait été adoptée, le conseil municipal comptait précisément cinq groupes représentés en son sein. Par la suite, il y avait eu parfois des groupes non représentés, mais il y avait toujours eu une sorte de consensus sur une représentation proportionnée des groupes politiques représentés au conseil municipal au sein du conseil de fondation. Le PS était largement péjoré par la situation actuelle, puisqu'il n'avait plus de représentant à la FIVO, alors qu'il était l'un des plus grands groupes représentés au conseil municipal. M. Derouette avait par ailleurs été présenté à la fonction qu'il occupait en tant que membre du PS et non à un autre titre.

- 7) Le 16 avril 2013, le conseil municipal a tenu débat sur ce projet de délibération et l'a adopté par 11 oui, 9 non et 5 abstentions (une personne n'ayant pas voté) après avoir entendu M. Derouette, ainsi que Monsieur Daniel Fino, conseiller municipal socialiste qui avait été proposé pour remplacer le premier cité.

Le texte final, tel qu'amendé au cours des débats, a la teneur suivante :

« Le conseil municipal décide : 1. De révoquer Monsieur Jean-Paul Derouette de son mandat de membre du conseil de la FIVO pour justes motifs sur la base de l'article 20, alinéa 2 des statuts de la FIVO ; 2. D'élire Monsieur Daniel Fino comme délégué du conseil municipal au conseil de la FIVO pour la période allant du 16 avril 2013 au 31 décembre 2015 ».

Après le vote, la conseillère administrative Carole-Anne Kast a annoncé le lancement d'un travail de révision des statuts de la FIVO. Comme tous les conseillers municipaux l'avaient relevé, la situation n'était pas claire et il serait beaucoup plus simple de parler d'« un membre par groupe ». Des règles concernant la désignation des membres du conseil de la fondation par le conseil administratif devaient également être prises.

En fin de discussion sur ce point de l'ordre du jour, le président du conseil municipal a rappelé que le Conseil d'Etat devait encore prendre acte de cette délibération et que, s'agissant d'une décision administrative, M. Derouette avait la possibilité de recourir auprès de la chambre administrative de la Cour de justice

(ci-après : la chambre administrative). Il n'a toutefois pas mentionné le délai de recours.

- 8) Par acte posté le 15 mai 2013, M. Derouette a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre la délibération précitée, concluant à son annulation et à l'octroi d'une indemnité à titre de dépens.

En dépit de son libellé, la décision du conseil municipal du 16 avril 2013 n'était pas une délibération au sens de l'art. 30 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), mais une décision administrative au sens de l'art. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Ne pouvant faire l'objet d'un référendum, l'examen de sa légalité ne revenait pas au Conseil d'Etat, mais était du ressort de la chambre administrative.

Le litige portait sur la question de savoir si sa démission du PS impliquait, pour le conseil municipal qui l'avait nommé membre du conseil de fondation de la FIVO, le droit de le révoquer au sens de l'art. 20 ch. 2 des statuts. Selon ces derniers, les membres élus respectivement par le conseil administratif et par le conseil municipal ne devaient revêtir aucune qualité particulière ; il suffisait qu'ils fussent élus par ces autorités. L'appartenance à un parti politique – représenté ou non au conseil municipal – n'était pas nécessaire. Il remplissait les conditions de nomination à l'époque de son élection et les remplissait toujours lorsque la décision querellée avait été prise.

Bien qu'indéterminée, la notion de justes motifs prévue par l'art. 20 ch. 2 des statuts n'était pas applicable au cas d'espèce, car elle supposait que la personne considérée ne soit pas apte à remplir ses fonctions. Tel n'avait jamais été son cas. Le PS, qui n'avait jamais contesté ses compétences, n'avait sollicité sa révocation qu'en raison de sa démission du parti. Pour ce faire, il avait dû recourir à l'esprit des statuts, tel que supposé par le groupe socialiste onésien. Or, lors de la législature précédente, sept partis politiques étaient représentés au conseil municipal, ce qui interdisait une représentation complète de ceux-ci au conseil de fondation de la FIVO, dont seuls cinq membres étaient désignés par le conseil municipal. La décision prise le 16 avril 2013 n'avait aucune base légale ou statutaire et constituait une violation de ses droits en tant que membre du conseil de fondation de la FIVO valablement élu à cette fonction dès le 1^{er} janvier 2012.

- 9) Le 17 mai 2013, M. Derouette a sollicité le prononcé de mesures provisionnelles, demandant à ce qu'il soit fait interdiction à M. Fino de siéger au sein de la FIVO jusqu'à droit jugé sur le recours.
- 10) Le 29 mai 2013, la commune d'Onex a déclaré s'en rapporter à justice quant à la demande de mesures provisionnelles formée par M. Derouette. Le fonctionnement de la FIVO ne serait pas affecté quelle que soit la décision rendue

en la matière. La prochaine séance de la FIVO était néanmoins prévue pour le 3 juin 2013 et M. Fino y avait été convoqué.

11) Le 30 mai 2013, la commune a complété sa détermination sur un point demandé par le juge délégué. La décision attaquée était, selon elle, entrée en force le 16 avril 2013. Elle avait été notifiée à cette même date, M. Derouette étant présent à la séance du conseil municipal. Les voies de droit lui avaient été communiquées oralement à cette occasion.

12) Par décision du 3 juin 2013 (ATA/341/2013), la présidente de la chambre administrative a constaté que le recours de M. Derouette contre la délibération n° 2'043 du 16 avril 2013 déployait effet suspensif de plein droit.

C'était, *prima facie*, à bon droit que la délibération attaquée avait été qualifiée par l'autorité intimée de décision administrative sujette à recours. Dite décision n'avait à aucun moment été déclarée exécutoire nonobstant recours et la commune n'avait pas demandé la restitution dudit effet suspensif, s'en rapportant au contraire à justice sur ce point. Le recours déployait dès lors effet suspensif de plein droit, de sorte que c'était le recourant, et non M. Fino, qui devait être convoqué aux séances du conseil de fondation de la FIVO, à tout le moins jusqu'à droit jugé dans la présente cause.

13) Le 4 juin 2013, le juge délégué a informé le service de surveillance des communes du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : DIME) du recours formé par M. Derouette.

Selon l'art. 86 al. 2 LAC, la chambre administrative pouvait impartir un délai au Conseil d'Etat pour décider s'il entendait annuler la délibération attaquée en application de l'art. 67 LAC. Avant de mettre, cas échéant, en œuvre cette procédure, elle souhaitait savoir si le service de surveillance des communes considérait bien l'acte attaqué comme une délibération au sens des art. 67 et 68 LAC.

14) Par décision du même jour, le juge délégué a ordonné l'appel en cause de la FIVO, lui impartissant un délai au 21 juin 2013 pour présenter ses observations sur le fond du litige.

15) Le 11 juin 2013, le service de surveillance des communes a répondu au juge délégué.

La nomination et la révocation des membres d'un conseil de fondation ne comptaient pas parmi les fonctions délibératives des conseils municipaux que l'art. 30 LAC énumérait exhaustivement. Il avait donc considéré la décision de révocation du 16 avril 2013 comme un acte d'organisation ne rentrant pas dans le cadre des art. 67, 68 et 70 LAC et en avait pris acte auprès de la commune d'Onex par accusé de réception du 30 avril 2013.

- 16) Le 24 juin 2013, la FIVO s'en est rapportée à justice quant à la recevabilité et au bien-fondé du recours formé par M. Derouette.

La désignation des cinq membres de son conseil visés par l'art. 10 let. c des statuts était une décision du conseil municipal sur laquelle elle n'avait pas de prise. Traditionnellement, chaque parti présentait un candidat à la fonction de membre de son conseil afin qu'il y ait une bonne représentativité des différentes tendances politiques en son sein. Cette tradition pouvait se vérifier dans la composition des conseils depuis sa création. Le conseil municipal l'avait créée afin de permettre une gestion autonome des immeubles locatifs moyennant un contrôle important des autorités politiques. L'art. 10 des statuts prévoyant la désignation des membres de son conseil par le conseil municipal et le conseil administratif s'inscrivait dans cette perspective. Le choix d'une fondation de droit public ne devait rien au hasard, le conseil municipal en conservant la surveillance comme l'exprimait clairement l'art. 7 des statuts. Il était donc indispensable que son conseil soit représentatif des tendances politiques siégeant au conseil municipal. Cette représentativité lui avait permis de fonctionner sans heurt jusqu'à ce jour. Par ailleurs, les autorités communales avaient annoncé une révision des statuts, afin de lever toute ambiguïté sur cette question de la représentativité, au sein du conseil, des groupes politiques siégeant au conseil municipal. Un premier projet de révision lui serait soumis en septembre 2013.

- 17) Le 25 juin 2013, la commune s'en est rapportée à justice quant à la recevabilité du recours formé par M. Derouette, concluant à son rejet sur le fond.

Elle ne prétendait pas que l'appartenance à un groupe politique était une condition d'éligibilité à la fonction de membre du conseil de fondation de la FIVO. Ces conditions figuraient à l'art. 11 des statuts. La question litigieuse était en revanche de savoir si le fait pour M. Derouette d'avoir démissionné du parti qui était le sien au moment de son élection en tant que membre du conseil de fondation de la FIVO constituait un juste motif de révocation.

La notion de justes motifs était certes indéterminée, mais il n'était pas contesté que les candidats à cette fonction étaient, dans les faits, proposés par chaque parti politique représenté au conseil municipal. La prise de parole du Président de celui-ci lors de la mise au vote de 2011 l'attestait : « Est-ce qu'il y a encore une proposition ? Si ce n'est pas le cas, il y a cinq candidats, un par parti ». Chaque conseiller municipal votait pour le candidat qu'il pensait le plus apte à le représenter au sein de la FIVO, l'orientation politique étant un élément prépondérant dans le choix du candidat. La notion de justes motifs ne pouvait ainsi pas s'interpréter restrictivement et n'était pas lié à une faute. La rupture du lien de confiance et/ou de la représentation des tendances politiques était également constitutive de justes motifs. Lorsqu'il avait été question d'élire le remplaçant de M. Derouette, aucun parti, hormis le PS, n'avait présenté de candidat. Cela démontrait l'existence d'un consensus clair sur le fait qu'une

représentation des partis politiques au sein du conseil de fondation de la FIVO était nécessaire et souhaitée par tous. Emanant du PS, la délibération n° 2'043 avait été votée démocratiquement, à la majorité du conseil municipal. L'appartenance au groupe socialiste de M. Derouette était un élément central de son élection, de sorte que sa démission du PS ne le légitimait plus au sein du conseil de fondation de la FIVO. La chambre administrative ne pouvait pas substituer son interprétation de la notion de justes motifs à celle que le conseil municipal avait effectuée sans arbitraire.

18) Le 3 juillet 2013, le juge délégué a informé les parties que l'instruction de la cause lui apparaissait terminée, leur impartissant un délai au 26 juillet 2013 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires. Passé la date précitée, la cause serait gardée à juger en l'état du dossier.

19) Le 23 juillet 2013, M. Derouette a répliqué.

L'art. 10 des statuts ne faisait aucune référence à des partis politiques, ni à des sensibilités politiques que devraient avoir les cinq membres du conseil de fondation élus par le conseil municipal. Il fallait espérer que les qualités personnelles de ces membres constituaient le critère de choix et non pas leur couleur politique.

L'argumentation de la FIVO laissait songeur lorsqu'elle affirmait qu'une « bonne représentativité des différentes tendances politiques » était garante d'un soutien de son action par les autorités politiques de la commune. Cela pouvait suggérer qu'il était un bon membre du conseil de fondation lorsqu'il portait les couleurs socialistes et qu'il serait subitement devenu un mauvais membre parce qu'il portait désormais les couleurs du MCG. La FIVO n'avait en tout état de cause rien à craindre puisque le conseil administratif portait les mêmes couleurs politiques que M. Derouette, ce qui, à suivre son raisonnement, faciliterait davantage encore ses relations avec la commune.

Les statuts d'une fondation de droit public devaient en premier lieu s'interpréter en fonction de leur lettre. Ce n'était qu'en cas de doute qu'il pouvait être fait recours à la volonté de son assemblée constitutive. Or, le texte des statuts était parfaitement clair en l'espèce. Son éviction du conseil de fondation de la FIVO, exigée par le groupe socialiste au conseil municipal, apparaissait comme une mesure de rétorsion compte tenu de son passage au MCG.

20) Le 13 août 2013, la chambre administrative a communiqué la réplique de M. Derouette aux autres parties.

21) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1) a. Selon l'art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ – E 2 05), et sous réserve des compétences dévolues à la chambre des assurances sociales de la Cour de justice, la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative. Sauf exceptions prévues par la loi, les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57 LPA sont en principe attaquables devant elle (art. 132 al. 2 LOJ).

b. Sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 LPA les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (Arrêts du Tribunal fédéral 8C_220/2011 du 2 mars 2012 ; 8C_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; 1C_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/155/2012 du 20 mars 2012 ; ATA/536/2011 du 30 août 2011 ; ATA/741/2010 du 2 novembre 2010 consid. 2 ; ATA/576/2010 du 31 août 2010 consid. 2 ; ATA/311/2009 du 23 juin 2009 consid. 4 ; ATA/42/2007 du 30 janvier 2007 consid. 4 ; ATA/836/2005 du 6 décembre 2005 consid. 2 ; U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6^{ème} éd., 2010, n. 867 ss ; P. MOOR/E. POLTIER, *Droit administratif*, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, pp. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; T. TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, Bâle 2011, p. 269 ss, n. 783 ss).

La notion de décision se distingue également de celle de mesures d'organisation de l'administration, telles celles fixant les modalités d'un service public. Deux critères permettent de déterminer si l'on a affaire à une décision ou à un acte interne non sujet à recours. D'une part, l'acte interne n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel et, d'autre part, le destinataire en est l'administration elle-même, dans l'exercice de ses tâches. A l'inverse, la décision a pour objet de régler la situation d'administrés en tant que sujets de droit et donc, à ce titre, distincts de la personne étatique ou, en d'autres

termes, extérieurs à l'administration (ATF 131 IV 32 consid. 3 et les références citées ; T. TANQUEREL, *op.cit.*, p. 274 ss, n. 799 ss).

c. L'art. 5 LPA énumère les autorités administratives dont les décisions sont susceptibles de recours. Parmi celles-ci figurent les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent (art. 5 let. f LPA).

d. Selon l'art. 29 al. 1 LAC, le conseil municipal exerce des fonctions délibératives et consultatives. Les fonctions délibératives s'exercent par l'adoption de délibérations (au sens de l'art. 30 al. 1 et 2 LAC), soumises en principe à référendum (art. 29 al. 2 LAC). L'art. 30 al. 1 LAC contient une énumération des attributions du conseil municipal sujettes à délibération qui peuvent être classées en six catégories : (1) les compétences financières et la gestion du patrimoine communal (art. 30 al.1 let. a à l et v et art. 35 al. 2 LAC) ; (2) l'aménagement du territoire (art. 30 al. 1 let. m à s et z LAC) ; (3) la collaboration intercommunale et la création de fondations et sociétés d'intérêt municipal (art. 30 al. 1 let. t et u LAC) ; (4) le statut du personnel communal (art. 30 al. 1 let. w LAC) ; (5) les naturalisations (art. 30 al. 1 let. x LAC) ; (6) la validité des initiatives populaires municipales (art. 30 al.1 let. y LAC). Le conseil municipal peut également adopter, sous forme de délibération, des règlements ou des arrêtés de portée générale qui régissent les domaines relevant de la compétence des communes (art. 30 al. 2 LAC) et dispose ainsi de la plénitude des compétences délibératives (S. GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, 2008, p. 33 n. 111).

e. A Genève, les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat qui exerce celle-ci par l'intermédiaire du DIME (art. 61 LAC). Toutes les délibérations d'un conseil municipal doivent être transmises à ce département (art. 66 al. 1 LAC), celles prises dans l'exercice des fonctions énumérées à l'art. 30 LAC étant susceptibles d'annulation par le Conseil d'Etat (art. 67 et 70 al. 2 et 3 LAC ; ATA/444/2012 du 30 juillet 2012 consid. 4 ; ATA/838/2010 du 30 novembre 2010 consid. 5b ; ATA/630/2009 du 1^{er} décembre 2009 consid. 7). Si de telles délibérations revêtent les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, elles peuvent en outre faire l'objet d'un recours à la chambre administrative. Deux modes de surveillance de l'activité des communes existent donc en parallèle, dont les relations sont réglées à l'art. 86 LAC. Selon cette disposition, la chambre administrative peut impartir un délai convenable au Conseil d'Etat pour décider d'annuler la délibération attaquée en application de l'art. 67 LAC, le risque qu'une procédure judiciaire soit poursuivie inutilement ou que des décisions divergentes ne soient rendues étant ainsi pallié (Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève [en ligne], séance 54 du 4 décembre 1997, disponible sur : http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/540102/54/540102_54_partie34.asp [consulté le 29 octobre 2013]).

En l'espèce, l'objet du recours consiste dans la délibération n° 2'043 du 16 avril 2013, que le conseil municipal a adoptée sur proposition de son groupe socialiste. En tant qu'elle révoque M. Derouette de son mandat de membre du conseil de la FIVO et élit son successeur à ce poste, cette délibération revêt les caractéristiques d'une décision formatrice au sens de l'art. 4 al. 1 let. a LPA. Il s'agit d'une mesure individuelle et concrète, prise par une autorité au sens de l'art. 5 let. f LPA, fondée sur du droit public communal (en l'occurrence les statuts) et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations.

En tant que telle, cette délibération est donc susceptible de recours à la chambre administrative. Elle ne figure pas dans la liste des décisions qui sont, par exception, soustraites au contrôle de la chambre de céans (art. 132 al. 7 LOJ), ni n'est astreinte par la loi à une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ).

Par l'intermédiaire de son département, le Conseil d'Etat a considéré que la délibération n° 2'043 ne comptait pas parmi les fonctions délibératives énumérées à l'art. 30 al. 1 LAC, de telle sorte qu'elle échappait à sa compétence d'annulation. Il n'y a donc aucun risque que des décisions divergentes soient, en l'espèce, rendues. Le fait que le Conseil d'Etat ait qualifié la délibération querellée d'« acte d'organisation ne rentrant pas dans le cadre des dispositions des art. 67, 68 et 70 LAC » ne conduit en outre pas à douter de son caractère décisionnel. A l'inverse d'un acte interne, la décision querellée affecte en effet directement les droits et obligations du recourant résultant de son statut de membre d'un organe d'une fondation de droit public et déploie, à son égard, des effets juridiques similaires à ceux résultant, pour un fonctionnaire, de son licenciement.

- 2) Aux termes de l'art. 60 al. 1 let. b LPA, toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée a la qualité pour recourir (art. 60 al. 1 let. b LPA). Selon la jurisprudence, le recourant doit être touché dans une mesure et une intensité plus grande que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 p. 164 ; 137 II 40 consid. 2.3 p. 43 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_152/2012 du 21 mai 2012 consid. 1.2).

En tant que destinataire de la décision querellée, M. Derouette dispose incontestablement de la qualité pour recourir au sens de la disposition précitée. Il est particulièrement affecté par la délibération querellée, en tant qu'elle révoque son mandat de membre du conseil de fondation de la FIVO.

- 3) Il reste à déterminer si le recours est recevable *ratione temporis*. Aucun délai de recours n'est indiqué dans la délibération n° 2'043 du 16 avril 2013 et ce, en violation de l'art. 46 al.1 LPA.

Selon l'art. 62 al. 1 let. a LPA, le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une décision finale ou d'une décision en matière de compétence. L'art. 62 al. 1 let. c LPA prévoit, en revanche, un délai de six jours en matière de votations et d'élections. Ce court délai de six jours a été instauré pour « éviter qu'un effet suspensif n'entrave le renouvellement rapide des diverses autorités, conseils ou commissions prévus par la loi » (MGC 1968 III 3003, p. 3015 et 1984 I 1477, p. 1615). En matière de votations, il trouve sa justification dans la paralysie qui pourrait résulter de l'application du délai ordinaire de recours de trente jours aux actes qui concernent l'organisation et le déroulement de la votation proprement dite (libellé et envoi du bulletin de vote soumis aux citoyens, fixation de la date d'une votation, informations des autorités, prises de position, etc.). En effet, la plupart de ces actes peuvent faire l'objet d'un recours à la chambre de céans indépendamment de l'existence d'une décision sur la base de l'art. 180 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05) ; un délai de recours de trente jours applicable à chacun d'entre eux ralentirait par trop la procédure (ATA/630/2009 précité consid. 2).

En l'espèce, l'acte attaqué ne concerne pas un scrutin populaire, alors que le recours pour violation des droits politiques au sens de l'art. 180 LEDP présuppose qu'un tel scrutin soit tenu ou doive l'être (ATA/769/2011 du 20 décembre 2011 consid. 5 à 9). De plus, le recourant ne reproche pas au conseil municipal de la commune d'Onex d'avoir voté la délibération n° 2'043 en violation des dispositions de la LAC ou du règlement du conseil municipal de la Ville d'Onex du 9 avril 2003 (LC 31 111) régissant l'adoption de ce type d'acte. Il conteste uniquement la légalité de la décision de révocation que le conseil municipal a prise à son encontre sous cette forme. Il se justifie donc d'appliquer le délai de recours ordinaire de trente jours au sens de l'art. 62 al. 1 let. a LPA. M. Derouette a respecté ce délai, puisqu'il a interjeté recours le 15 mai 2013 contre une décision rendue le 16 avril 2013. La notification irrégulière, dont il a fait l'objet et qui n'aurait pas pu lui porter préjudice (art. 47 LPA), n'a donc pas porté à conséquence.

La chambre administrative entrera donc en matière sur son recours, recevable à tous points de vue.

- 4) Le litige porte sur la question de savoir si le fait pour le recourant d'avoir démissionné du PS en cours de législature impliquait, pour le conseil municipal, le droit de révoquer son mandat de membre du conseil de fondation de la FIVO en application de l'art. 20 ch. 2 des statuts.

- 5) La FIVO est une fondation de droit public au sens de l'art. 1 de la loi sur les fondations de droit public, du 15 novembre 1958 (LFond - A 2 25), et de l'art. 30 let. t LAC (art. 1 des statuts).

Selon l'art. 10 des statuts, elle est administrée par un conseil de neuf membres, composé comme suit :

- a) un conseiller administratif, qui en fait partie de droit, désigné par le conseil administratif ;
- b) trois membres élus par le conseil administratif, dont un, au moins, choisi dans la mesure du possible, parmi les personnes ayant une expérience en matière économique, juridique, financière ou technique ;
- c) cinq membres élus par le conseil municipal, mais pas obligatoirement choisis en son sein.

Sous le titre « conditions de nomination », l'art. 11 des statuts dispose que les membres du conseil de fondation sont élus pour une période de quatre ans, qui commence le 1^{er} janvier de l'année suivant le début de chaque législature des autorités communales (ch. 1), qu'ils sont réputés démissionnaires pour le 31 décembre de l'année marquant la fin d'une législature (ch. 2), qu'ils sont immédiatement rééligibles (ch. 3), qu'ils doivent être électeurs à Onex (ch. 4) et que la limite d'âge pour l'élection au conseil est fixée à 70 ans (ch. 5).

Aux termes de l'art. 20 des statuts, les membres du conseil de fondation peuvent démissionner en tout temps (ch. 1). De même, un membre du conseil de fondation peut être révoqué en tout temps par l'autorité qui l'a élu, pour de justes motifs, notamment s'il ne participe pas régulièrement, même sans sa faute, aux séances du conseil de fondation (ch. 2).

- 6) L'interprétation des dispositions statutaires d'une institution de droit public se fait selon les règles applicables à l'interprétation des lois (ATF 133 V 314 consid. 4.1 ; 128 V 116 consid. 3b ; 116 V 218 consid. 2 ; ATA/209/2000 du 4 avril 2000 consid. 5).

Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (ATF 138 II 557 consid. 7.1 ; 138 II 105 consid. 5.2 ; 132 V 321 consid. 6 ; 129 V 258 consid. 5.1 et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière

pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 138 II 217 consid. 4.1 p. 224 ; 133 III 175 consid. 3.3.1 p. 178 ; 125 II 206 consid. 4a p. 208/209 ; ATA/422/2008 du 26 août 2008 consid. 7). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 241 consid. 7a p. 248 et les arrêts cités), ou plus généralement au droit supérieur.

Le juge est, en principe, lié par un texte légal clair et sans équivoque. Ce principe n'est cependant pas absolu. En effet, il est possible que la lettre d'une norme ne corresponde pas à son sens véritable. Ainsi, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que le texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 138 II 557 consid. 7.1 ; 138 V 445 consid. 5.1 ; 131 I 394 consid. 3.2 ; 131 II 13 consid. 7.1 ; 130 V 479 consid. 5.2 ; 130 V 472 consid. 6.5.1). En dehors du cadre ainsi défini, des considérations fondées sur le droit désirable ne permettent pas de s'écarter du texte clair de la loi, surtout si elle est récente (ATF 118 II 333 consid. 3e ; 117 II 523 consid. 1c).

La chambre de céans revoit librement l'interprétation des notions juridiques indéterminées. Si ces notions font appel à des connaissances spécifiques que l'autorité administrative est mieux à même d'apprécier qu'un tribunal, elle s'impose toutefois une certaine retenue. Lorsqu'il résulte de l'interprétation de la loi que le législateur a voulu, par l'utilisation de notions juridiques indéterminées, conférer à l'autorité de décision une marge de manœuvre, elle limite de même son contrôle à l'excès ou à l'abus de ce pouvoir d'appréciation (ATA/126/2013 du 26 février 2013 consid. 6c ; ATA/513/2009 du 13 octobre 2009 consid. 9 ; voir aussi ATF 132 II 257 consid. 3.2 ; 131 II 13 consid. 3.4).

- 7) La notion de « justes motifs » de révocation au sens de l'art. 20 ch. 2 des statuts constitue une notion juridique indéterminée, sujette à interprétation. Selon la commune, elle permettrait de révoquer de sa fonction tout membre du conseil de fondation de la FIVO qui, comme le recourant, démissionnerait, en cours de législature, du parti qui était le sien à l'époque de sa nomination. Une rupture de représentation des tendances politiques du conseil municipal au sein du conseil de fondation de la FIVO constituerait, en d'autres termes, un juste motif de révocation au sens de la disposition précitée.

A titre illustratif de la notion de « justes motifs », l'art. 20 ch. 2 des statuts mentionne le fait pour l'un des membres du conseil de fondation de la FIVO de ne pas participer régulièrement, même sans sa faute, aux séances de ce dernier. Si la révocation d'un membre du conseil de fondation ne suppose donc pas nécessairement un comportement fautif, cet exemple montre que l'aptitude de ce membre à remplir les devoirs de sa charge a, en revanche, été jugée déterminante

lors de l'adoption des statuts. Or, l'appartenance d'un membre du conseil de fondation à tel ou tel parti politique n'exerce en soi pas d'influence sur sa capacité à remplir correctement son mandat, qui dépend plutôt de ses compétences personnelles et des conditions dans lesquelles il peut les exercer au bénéfice de l'organe suprême de la fondation (art. 13 ch. 1 des statuts). L'interprétation de la notion de « justes motifs » proposée par la commune ne trouve donc pas d'assise dans le texte de l'art. 20 ch. 2 des statuts, ni dans le but qui s'en dégage, lequel vise uniquement à garantir que les membres du conseil de fondation de la FIVO remplissent correctement leurs tâches, indépendamment de leur couleur politique.

La position communale ne peut de même pas se fonder sur d'autres dispositions statutaires, dont l'analyse achève de convaincre de son caractère abusif. Selon le texte clair des art. 10 et 11 des statuts, l'appartenance à un parti politique ou à un groupe politique représenté au conseil municipal ne figure en effet pas parmi les conditions de nomination à la fonction de membre du conseil de fondation de la FIVO. Ces dispositions n'offrent en l'état aucune garantie que les partis politiques siégeant au conseil municipal soient représentés de manière équilibrée au sein du conseil de fondation. La commune en est parfaitement consciente puisqu'elle envisage désormais de réviser les statuts de la FIVO en vue de les « clarifier ». Lorsqu'une telle représentativité est impérativement voulue, elle est expressément ancrée dans les textes légaux par des procédés connus et fréquemment utilisés en pratique (*cf.* par exemple l'art. 8 al. 1 let. b des statuts de la fondation d'intérêt public communal pour le logement à Confignon du 31 janvier 2003 – PA 568.01 qui parle d'« un conseiller municipal de chaque parti politique représenté au conseil municipal de la commune de Confignon, désigné par le conseil municipal (...) » ; l'art. 7 let. c des statuts de la fondation communale immobilière de Lancy du 23 janvier 2009 – PA 574.01, à teneur duquel « le conseil municipal élit un de ses membres par parti au conseil de fondation » ; l'art. 10 let. c des statuts de la fondation de la commune de Bernex pour le logement du 28 avril 1994 – PA 565.01, qui parle d'« un membre par parti politique représenté au conseil municipal pris non obligatoirement en son sein » ; l'art. 8 al. 1 des statuts de la fondation de la Ville de Genève pour le logement social du 18 mars 2005 – PA 552.01, à teneur duquel cette fondation « est administrée par un conseil, dont les membres sont nommés à raison de quatre par le conseil administratif de la Ville de Genève et d'un membre par parti siégeant au conseil municipal »).

La commune ne peut de même pas prétendre à l'existence d'une règle coutumière en la matière, ce qui supposerait un usage répété sur une longue durée, accompagné de la conviction que ladite règle est impérative (*opinio juris sive necessitatis*) (T. TANQUEREL, *op. cit.*, p. 115 ss, n. 350 à 352 et les références citées). En 2007, soit lors de la première élection du recourant au conseil de fondation de la FIVO, les sept partis politiques siégeant au conseil municipal n'ont en effet pas hésité à présenter six candidats à cette fonction, alors qu'il n'y

avait que cinq postes à pourvoir. Lors du vote, l'éviction du candidat UDC n'a posé aucun problème. La prétendue règle de représentation équilibrée, dont se prévaut désormais la commune, ne faisait ainsi pas consensus s'agissant tant de son existence que de sa portée exacte. Son caractère impératif ne fait pas plus l'unanimité aujourd'hui, comme l'attestent les débats qui ont précédé l'adoption de la délibération litigieuse et le vote très partagé dont celle-ci a fait l'objet. En toute hypothèse, l'existence d'une quelconque règle de représentation coutumière ne pourrait être admise en l'espèce en tant qu'elle dérogerait clairement aux statuts.

En conséquence, le fait pour un membre du conseil de fondation de la FIVO de changer de parti politique en cours de législature ne constitue pas, en l'état actuel du droit, un juste motif de révocation au sens de l'art. 20 ch. 2 des statuts. Aucun autre motif tenant à la capacité de M. Derouette à exercer correctement son mandat n'ayant été invoqué, la délibération n° 2'043 est infondée et sera, partant, annulée par la chambre de céans.

- 8) Au vu de ce qui précède, le recours sera admis. Malgré l'issue du litige, aucun émoulement ne sera mis à la charge de la commune (art. 87 al. 1 LPA). Le recourant y ayant conclu, une indemnité de procédure de CHF 1'000.- lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). Elle sera mise à la charge de la seule commune, puisque la FIVO s'en est, pour sa part, rapportée à justice.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 mai 2013 par Monsieur Jean-Paul Derouette contre la délibération n° 2'043 de la commune d'Onex du 16 avril 2013 ;

au fond :

l'admet ;

annule la délibération n° 2'043 du 16 avril 2013 en tant qu'elle révoque Monsieur Jean-Paul Derouette de son mandat de membre du conseil de fondation de la Fondation immobilière de la Ville d'Onex ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émoulement ;

alloue à Monsieur Jean-Paul Derouette une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à charge de la commune d'Onex ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF – RS 173.110), 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, 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 Mauro Poggia, avocat du recourant, à la commune d'Onex, ainsi qu'à la Fondation immobilière de la Ville d'Onex, appelée en cause.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, MM. Dumartheray, Verniory et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

M. Rodriguez Ellwanger

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :