

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2053/2013-FPUBL

ATA/385/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 27 mai 2014

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Christian Bruchez, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ exerce la fonction de conseiller administratif de la Ville de Genève.
- 2) Par arrêté du 26 septembre 2012, après avoir été désigné par le conseil administratif de la Ville de Genève (ci-après : le conseil administratif) pour le représenter au sein du conseil d'administration des Transports publics genevois (ci-après : TPG), le Conseil d'Etat a nommé M. A_____ en qualité d'administrateur des TPG pour la période du _____ 2012 au _____ 2014.
- 3) Le 12 octobre 2012, le Grand Conseil a adopté un projet de loi modifiant la loi sur les transports publics genevois du 21 novembre 1975 (LTPG - H 1 55) prévoyant en particulier que les membres du conseil d'administration des TPG ne pouvaient plus siéger dans un exécutif cantonal ou communal, à l'exception d'un membre désigné par l'Association des communes genevoises (ci-après : ACG).
- 4) Le 14, puis le 28 novembre 2012, le Conseil d'Etat a informé le conseil administratif de ces modifications, qui devaient entrer en vigueur au début du mois de décembre 2012, l'invitant à proposer un nouveau représentant.
- 5) Le 6 décembre 2012, le conseil administratif a fait savoir au Conseil d'Etat que M. A_____ n'entendait démissionner ni du conseil administratif, ni du conseil d'administration des TPG, ayant été nommé membre de ce dernier jusqu'en 2014.
- 6) La modification de la LTPG du 12 octobre 2012 a été publiée le 7 décembre 2012 dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) et est entrée en vigueur le lendemain.
- 7) Par arrêté du 7 décembre 2012, déclaré exécutoire nonobstant recours, le Conseil d'Etat a constaté l'incompatibilité de M. A_____ pour siéger au sein du conseil d'administration des TPG.
- 8) Le 11 décembre 2012, M. A_____ et la Ville de Genève ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cet arrêté (cause A/1_____/2012), concluant en substance à l'octroi de l'effet suspensif et, sur le fond, à son annulation.
- 9) Le 12 décembre 2012, le Conseil d'Etat a prononcé un nouvel arrêté, déclaré exécutoire nonobstant recours, annulant et remplaçant celui du 7 décembre 2012, constatant d'une part l'incompatibilité de M. A_____ pour siéger au sein du conseil d'administration des TPG en raison de sa qualité de conseiller

administratif de la Ville de Genève et d'autre part qu'il n'était plus membre de ce conseil d'administration à compter du _____ 2012.

- 10) Par acte du 14 décembre 2012, M. A_____ et la Ville de Genève ont déposé un nouveau recours auprès de la chambre administrative contre cet arrêté (cause A/2_____/2012), en reprenant les conclusions du précédent recours.
- 11) Le 19 décembre 2012, le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : le département) agissant comme département rapporteur pour le Conseil d'Etat, a conclu à la jonction des causes A/1_____/2012 et A/2_____/2012, au rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif, à l'irrecevabilité du premier recours et au rejet du deuxième.
- 12) Le 21 décembre 2012, le président a rayé la cause A/1_____/2012 du rôle, le recours étant devenu sans objet après l'annulation de l'arrêté du 7 décembre 2012. Il a rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif au recours de M. A_____ et de la Ville de Genève contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 12 décembre 2012.
- 13) Le 16 janvier 2013, en parallèle, le Conseil d'Etat a ouvert une procédure disciplinaire à l'encontre de M. A_____. Il lui était reproché d'avoir, le 17 décembre 2012, pénétré dans les locaux des TPG, accompagné d'un certain nombre de personnes, dans l'intention de participer à la séance du conseil d'administration, rendant la tenue de celle-ci impossible et entraînant son renvoi à une date ultérieure. Le Conseil d'Etat a ordonné la suspension de cette procédure disciplinaire jusqu'à droit jugé par la chambre administrative du recours contre l'arrêté du 12 décembre 2012 dans la cause A/2_____/2012.
- 14) Le 20 février 2013, dans le cadre de leur recours dans la cause A/2_____/2012, M. A_____ et la Ville de Genève ont persisté dans leurs précédentes conclusions. La modification de la LTPG ne visait initialement pas à introduire une règle d'incompatibilité pour les membres du conseil d'administration des TPG, qui n'avait été ajoutée que lors des débats parlementaires. Malgré l'arrêté du Conseil d'Etat, M. A_____ s'était présenté à la séance du conseil d'administration des TPG du 17 décembre 2012, laquelle avait toutefois été interrompue en l'absence de toute décision sur effet suspensif. Il avait récemment découvert que Monsieur B_____, également membre du conseil d'administration des TPG au sein duquel il siégeait en qualité de président de la communauté des communes du Genevois, exerçait simultanément la fonction de maire d'une commune française, ce qui n'avait pas suscité d'intervention du Conseil d'Etat. Les arrêtés des 7 et 12 décembre 2012 étaient fondés sur une loi violant l'autonomie communale et la hiérarchie des normes, ainsi que l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. Ils étaient abusifs et formellement nuls, une décision constatatoire ne pouvant se substituer à une décision formatrice, et avait été pris en violation du droit d'être entendu.

- 15) Le 28 février 2013, le département a renoncé à formuler des observations, persistant dans ses conclusions du 19 décembre 2012.
- 16) Le 13 mars 2013, le juge délégué a invité le département à lui faire savoir s'il admettait que M. B_____ était maire d'une commune française et, le cas échéant, si un arrêté constatant son incompatibilité à siéger au conseil d'administration des TPG serait pris à son encontre.
- 17) Par courrier du 18 mars 2013, le département a répondu qu'il fallait comprendre par les termes « membre d'un exécutif communal » les personnes siégeant dans un exécutif communal en Suisse, dès lors qu'il n'existait pas de risque d'ingérence ou d'incompatibilité pour un élu français. M. B_____ pouvait ainsi continuer à siéger au sein du conseil d'administration des TPG.
- 18) Dans leurs observations du 25 mars 2013, M. A_____ et la Ville de Genève ont relevé l'existence d'une inégalité de traitement, puisque M. B_____ pouvait continuer à siéger au sein du conseil d'administration des TPG, alors que M. A_____ en avait été empêché, les explications données par le département pour justifier cette différence de traitement n'étant pas convaincantes. La disposition litigieuse avait expressément été adoptée contre M. A_____, de sorte qu'elle était arbitraire. Elle était également contraire à l'autonomie communale, puisqu'elle faisait obstacle au droit de la Ville de Genève de désigner librement son représentant.
- 19) Par arrêt du 27 mars 2013 (ATA/202/2013), la chambre administrative a rejeté les recours de M. A_____ et de la Ville de Genève. M. A_____ ayant à plusieurs reprises pu s'exprimer, avant même que les arrêtés litigieux aient été rendus, son droit d'être entendu avait été respecté. Il en allait de même de l'autonomie communale, puisque la Ville de Genève n'avait pas été empêchée de désigner son représentant au sein du conseil d'administration des TPG, la disposition modifiée se limitant à ériger une règle d'incompatibilité, qui avait été adoptée pour assurer l'indépendance des TPG et éviter de possibles conflits d'intérêts, financiers ou autre, induits par les divers mandats, politiques notamment, exercés par une même personne. Un tel conflit pouvait surgir en la personne d'un membre du conseil administratif siégeant au sein du conseil d'administration des TPG, notamment lors de l'allocation de sommes importantes à ces derniers, ce qui n'était pas le cas d'un élu français. Dès lors que la modification de la LTPG ne concernait pas les élus français, il n'existait aucune inégalité de traitement, la décision entreprise n'étant pas non plus arbitraire.
- 20) Le 8 mai 2013, le Conseil d'Etat a ordonné la reprise de l'instruction de la procédure disciplinaire ouverte à l'encontre de M. A_____, chargeant une délégation du Conseil d'Etat d'instruire cette enquête et de lui soumettre des propositions, après l'audition de l'intéressé, fixée au 4 juin 2013 par courrier séparé du même jour.

- 21) Le 17, puis le 24 mai 2013, M. A_____ a écrit au Conseil d'Etat, l'informant avoir recouru au Tribunal fédéral contre l'arrêt de la chambre administrative du 27 mars 2013. La procédure disciplinaire ouverte à son encontre devait ainsi être suspendue, ce d'autant que certains des griefs soulevés dans le cadre de la cause A/2_____/2012 n'avaient pas été examinés par la juridiction cantonale et que la Haute Cour devait se déterminer à leur propos.
- 22) Par courrier du 29 mai 2013, le Conseil d'Etat lui a répondu, indiquant qu'il n'y avait pas lieu de faire droit à sa requête. Dès lors que l'arrêté du 16 janvier 2013 avait suspendu la procédure disciplinaire ouverte à son encontre jusqu'à droit jugé par la chambre administrative dans la cause A/2_____/2012, qui était alors pendante, et que cette juridiction avait prononcé son arrêt le 27 mars 2013, la procédure disciplinaire devait être reprise.
- 23) Le 31 mai 2013, M. A_____ s'est adressé au Conseil d'Etat en demandant sa récusation dans le cadre de la procédure disciplinaire ouverte à son encontre. Cette autorité avait adopté une attitude contradictoire, ordonnant d'abord la suspension de la procédure disciplinaire alors que la cause A/2_____/2012 était pendante devant la chambre administrative et la refusant alors que cette dernière l'était devant le Tribunal fédéral. Un tel revirement, au demeurant non motivé, était incompréhensible et choquait le sentiment de justice et d'équité, ce d'autant que dans le cadre des deux procédures, le Conseil d'Etat revêtait d'une part la qualité de partie intimée et d'autre part d'autorité de décision. Amené à statuer sur le même complexe de fait, il ne pouvait ainsi adopter une attitude partielle dans la procédure judiciaire et impartiale dans la procédure disciplinaire. Puisque la question de la récusation devait être tranchée avant l'accomplissement de tout acte de procédure, sa prochaine audition devait être annulée.
- 24) Dans ses observations du 7 juin 2013 dans le cadre du recours en matière de droit public déposé au Tribunal fédéral par M. A_____ contre l'arrêt de la chambre administrative du 27 mars 2013, le Conseil d'Etat a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Un litige ayant trait à la qualité de membre d'un établissement de droit public s'inscrivait dans le cadre des contestations relevant des rapports de travail de droit public, le recours étant irrecevable en raison de l'absence de valeur litigieuse. L'argument soulevé par M. A_____, selon lequel l'autorité intimée avait violé son droit d'être entendu était surprenant, dès lors que la chambre administrative avait examiné tous les griefs soulevés par le recourant, lequel se trompait en voyant dans l'arrêté entrepris une décision constatatoire, dès lors qu'il s'agissait de la révocation d'une décision illégale. La situation d'un conseiller administratif n'était pas comparable à celle de membre de l'ACG, l'application de la LTPG n'ayant pas conduit à un résultat arbitraire.
- 25) Par arrêté du 12 juin 2013, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de récusation formée par M. A_____, la date d'une nouvelle audition devant être

fixée par pli séparé. Le complexe de faits examiné dans le cadre de la procédure disciplinaire ouverte à l'encontre de M. A_____ était différent de celui qui était pendant devant le Tribunal fédéral, la première portant sur le comportement prêté à M. A_____ le 17 décembre 2012, auquel il était reproché d'avoir pénétré dans les locaux des TPG, accompagné de plusieurs personnes, dans l'intention de participer à la séance du conseil d'administration des TPG, rendant sa tenue impossible, et la deuxième sur la légalité de la décision constatant l'incompatibilité. En ne se conformant pas aux décisions du Conseil d'Etat, en sa double qualité d'autorité de surveillance des communes et des TPG et en perturbant le fonctionnement du conseil d'administration de ceux-ci, M. A_____ était susceptible d'avoir violé ses devoirs de fonction et son serment de magistrat communal, ce que la procédure disciplinaire devait établir. Le Conseil d'Etat était une autorité collégiale et ne disposait pas d'autorité suppléante, de sorte qu'il ne pouvait se récuser.

- 26) Par courrier du même jour, M. A_____ a informé le Conseil d'Etat qu'il entendait recourir auprès de la chambre administrative contre l'arrêté du 12 juin 2013, de sorte que la nouvelle audience annoncée par pli séparé ne pouvait se tenir tant que cette juridiction ne s'était pas prononcée sur sa demande de récusation.
- 27) Par acte du 24 juin 2013, M. A_____ a recouru contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 12 juin 2013 auprès de la chambre administrative, concluant, « sous suite de frais et dépens », à son annulation et à ce qu'il soit dit que le Conseil d'Etat devait se récuser dans le cadre de la procédure disciplinaire à son encontre. La prévention du Conseil d'Etat était manifeste. Dans son arrêté du 16 janvier 2013, il avait suspendu l'instruction de la procédure disciplinaire, ce qui s'imposait étant donné que la procédure judiciaire portait sur la validité de l'arrêté du 12 décembre 2012 pris en application de la modification de la LTPG, laquelle était arbitraire et contraire à l'égalité de traitement, la décision constatatoire qui en résultait étant au surplus nulle, en l'absence de décision formatrice. Si cet arrêté venait à être déclaré invalide, il ne pouvait lui être reproché de s'être rendu à la séance du 17 décembre 2012 du conseil d'administration pour y siéger, de sorte que la procédure disciplinaire devait également être suspendue dans l'attente que son recours soit tranché par le Tribunal fédéral, lequel devait examiner des griefs dont la chambre administrative avait omis de traiter. En refusant le maintien de la suspension de la procédure disciplinaire, le Conseil d'Etat avait adopté une position contradictoire, le complexe de fait étant identique dans les deux causes, ce d'autant que la décision querellée faisait expressément référence à l'arrêté du 12 décembre 2012. Ces éléments étaient ainsi de nature à faire suspecter la partialité du Conseil d'Etat dans la conduite de la procédure disciplinaire, ce changement d'attitude procédurale ne s'expliquant par aucun motif, sauf à vouloir liquider le dossier avant la tenue des prochaines élections pour lesquelles il avait annoncé sa candidature. De plus, dans la procédure judiciaire, le Conseil d'Etat agissait en qualité de partie adverse et soutenait une thèse contraire à la sienne, ce

qu'il ne faisait d'ailleurs pas de manière loyale et correcte, comme les termes utilisés dans ses écritures devant le Tribunal fédéral le démontraient. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat ne pouvait pas simultanément adopter une attitude impartiale en examinant avec bonne foi et soin les arguments qu'il développait dans le cadre de la procédure disciplinaire. Sa récusation devait ainsi être ordonnée, le fait qu'il n'existait pas d'autorité suppléante ne faisant pas obstacle à sa demande.

28) Dans ses observations du 18 juillet 2013, le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours. La demande de M. A_____ était d'autant plus infondée que la question de l'existence ou non d'une position contradictoire était sans rapport avec celle de la récusation et que le grief soulevé reposait sur une seule présomption, à savoir qu'une autorité administrative était nécessairement partielle lorsqu'elle était en litige avec un particulier dans le cadre d'une autre procédure, ce qui n'était pas en soi un motif suffisant. Les deux affaires étaient d'ailleurs distinctes, la procédure disciplinaire portant seulement sur les faits et gestes de M. A_____ le 17 décembre 2012. Dans la mesure où l'intéressé n'avait pas obtenu gain de cause devant la chambre de céans, il se justifiait de reprendre l'instruction de la procédure suspendue, ce qui était dans son propre intérêt, afin qu'il soit rapidement fixé sur son sort. Il n'y avait au demeurant pas lieu à récusation, dès lors que le Conseil d'Etat, dans les deux procédures, s'était limité à exercer ses compétences, d'abord en rendant son arrêté du 12 décembre 2012 puis en défendant sa position devant les autorités judiciaires ; il n'en allait pas autrement s'agissant de l'ouverture, la suspension puis la reprise de la procédure disciplinaire. Dans ce cadre, il n'avait fait preuve d'aucune mauvaise foi dans ses différentes observations, mais avait défendu sa position de manière juridique, systématique et concrète. Si une demande de récusation pouvait être envisagée à l'égard de l'un ou l'autre membre du Conseil d'Etat, il n'en allait pas de même s'agissant d'un organe en tant que tel, ce qui tenait à la nature politique et collégiale de cette autorité.

29) Le 30 août 2013, M. A_____ a répliqué, persistant dans ses conclusions. Une procédure disciplinaire présentant de nombreuses analogies avec une procédure judiciaire pénale, les exigences d'indépendance et d'impartialité devaient y être plus élevées que dans une procédure administrative ordinaire. De plus, la récusation du Conseil d'Etat avait été requise en raison de circonstances très particulières, du fait qu'une procédure pendante devant le Tribunal fédéral l'opposait au Conseil d'Etat concernant son droit de siéger ou non au sein du conseil d'administration des TPG. La procédure disciplinaire avait été ouverte au motif qu'il s'était rendu à l'une de ces séances, malgré le changement législatif intervenu et l'arrêté du 12 décembre 2012, de sorte que le complexe de fait était identique dans les deux causes, ce d'autant que l'invalidation de ce dernier rendait la procédure disciplinaire sans objet. Il était ainsi dans son intérêt qu'une décision soit rendue dans un cadre juridique défini, par une autorité impartiale, ayant pu

sereinement examiner ses griefs, ce qui n'était pas possible à ce stade, dès lors que le Conseil d'Etat combattait l'intégralité de ses arguments dans la procédure judiciaire.

- 30) Par arrêts du 14 novembre 2013 (1C_461/2013 et 1C_462/2013), le Tribunal fédéral a rejeté les recours de M. A_____ et de la Ville de Genève dans la cause A/2_____/2012. L'autonomie de la Ville de Genève n'avait pas été violée, dès lors que ses prérogatives avaient été restreintes par la modification de la LTPG adoptée par le Grand Conseil, qui n'avait pas été contestée par un recours. La chambre administrative avait respecté le droit d'être entendu de M. A_____, dès lors qu'elle s'était prononcée sur les griefs qu'il avait soulevés. Même si elle n'avait pas spécifiquement traité de celui d'inégalité de traitement et d'arbitraire dans la loi, elle avait néanmoins répondu à celui ayant trait à l'application de la loi. Dans le cas concret, c'était à juste titre que l'autorité cantonale avait nié l'existence d'une inégalité de traitement entre le membre désigné par l'ACG, soit le maire d'une commune française, et le représentant de l'exécutif communal, en l'absence de conflit d'intérêts s'agissant du premier nommé, au contraire du second, dès lors que la Ville de Genève versait des sommes importantes aux TPG. Elle n'avait ainsi pas à examiner la situation de manière abstraite, ni à se prononcer sur les hypothèses mentionnées par M. A_____, selon lesquelles la modification de la LTPG aurait été adoptée en vue de l'exclure du conseil d'administration et qui n'était étayées par aucun indice. La modification de la LTPG ne prévoyant aucune disposition transitoire, elle pouvait sans arbitraire immédiatement être appliquée à M. A_____. Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'avait pas non plus agi de manière arbitraire en recourant au prononcé d'une décision constatatoire, le principe de subsidiarité n'empêchant de rendre une telle décision que lorsque le justiciable est en droit d'obtenir, sur la même question, une décision formatrice, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence.
- 31) Le 21 novembre 2013, le juge délégué a écrit à M. A_____, lui demandant s'il maintenait son recours, au vu du renouvellement du Conseil d'Etat intervenu dans l'intervalle.
- 32) Le 16 décembre 2013, M. A_____ a déclaré maintenir son recours, dans la mesure où sa demande de récusation n'était pas dirigée contre certains de ses membres à titre personnel, mais contre le Conseil d'Etat en tant que tel. Il avait demandé la révision des arrêts du Tribunal fédéral du 14 novembre 2013, la Haute Cour ayant retenu que le membre désigné par l'ACG au sein du conseil d'administration des TPG était maire d'une commune française, ce qui n'était pas le cas.
- 33) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1)
 - a. 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. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
 - b. La décision sur récusation est une décision incidente, qui ne met pas fin à la procédure, par opposition à une décision finale (ATF 126 I 203 consid. 1 p. 204 ss). En droit genevois, elle est susceptible d'un recours immédiat car elle cause un préjudice irréparable, étant donné que le recourant a un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (art. 57 let. c LPA ; ATF 126 V 244 consid. 2a p. 246 ; ATA/58/2014 du 4 février 2014, ATA/305/2009 et ATA/306/2009 du 23 juin 2009).
 - c. Malgré les élections du Conseil d'Etat qui se sont tenues en automne 2013 et qui ont conduit au renouvellement de l'exécutif cantonal, le recourant conserve un intérêt actuel au recours, dès lors qu'il ne demande pas la récusation des membres de celui-ci, mais du Conseil d'Etat en tant qu'autorité.
- 2)
 - a. Aux termes de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), applicable lorsque l'impartialité des membres d'une autorité non judiciaire est invoquée (Arrêts du Tribunal fédéral 2C_36/2010 du 14 juin 2010, consid. 3.1 et 2C_643/2010 du 1^{er} février 2011 consid. 5.1), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité. Il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut pas être prouvée ; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération, les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées n'étant pas décisives (ATF 127 I 196 consid. 2b p. 198 ; 125 I 119 consid. 3b p. 123 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_442/2011 du 6 mars 2012 consid. 2.1).
 - b. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas la récusation

(ATF 125 I 119 consid. 3f p. 124 s ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C_442/2011 du 6 mars 2012 consid. 2.1 et 2P.56/2004 du 4 novembre 2004 consid. 3.3). A cet égard, une appréciation spécifique est nécessaire dans chaque situation particulière, en tenant compte des fonctions légalement attribuées à l'autorité (ATF 125 I 119 consid. 3f p. 124 s ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.2 et 2C_643/2010 du 1^{er} février 2011 consid. 5.5.1). Une autorité, ou l'un de ses membres, a en revanche le devoir de se récuser lorsqu'elle dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'elle manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties à la procédure ou s'est forgé une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_442/2011 du 6 mars 2012 consid. 2.1 et 1C_455/2010 du 7 janvier 2011 consid. 2.2). La récusation de membres des autorités supérieures du pouvoir exécutif doit être examinée en tenant compte de la mission et de l'organisation desdites autorités. Celles-ci assument avant tout des tâches de gouvernement, de direction et de gestion et ne sont qu'occasionnellement impliquées dans des procédures juridiques ouvertes à l'égard ou sur requête de particuliers. Leurs tâches impliquent le cumul de fonctions diverses, qui ne pourraient être séparées sans atteinte à l'efficacité de la gestion et à la légitimité démocratique et politique des décisions correspondantes et exigent souvent des prises de position publiques (ATF 125 I 119 consid. 3d p. 123 s ; 121 I 252 consid. 2 p. 256).

c. Concernant les autorités administratives, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques individuelles composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (ATF 97 I 860 consid. 4 p. 862 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.1 et 2C_305/2011 du 22 août 2011 consid. 2.5). A cet égard, la récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens. Tel doit à plus forte raison être le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ne peut reprendre ses fonctions (ATF 122 II 471 consid. 3b p. 477 ; Arrêt du Tribunal fédéral 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.1). Une demande de récusation dirigée contre une autorité dans son ensemble peut cependant être examinée comme si elle était dirigée contre chacun des membres de cette autorité pris individuellement (Arrêts du Tribunal fédéral 9C_499/2013 du 20 février 2014 consid. 5.4 et 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.1).

d. Au niveau cantonal, l'art. 15 al. 1 LPA prévoit que les membres des autorités administratives appelées à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire (let. a), s'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au troisième degré inclusivement en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, par partenariat enregistré ou mènent de fait une vie de couple (let. b), s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire (let. c), s'il existe des

circonstances de nature à faire suspecter leur partialité (let. d). Les membres du Conseil d'Etat ou d'un exécutif communal n'ont pas à se récuser dans les affaires non contentieuses concernant des personnes morales, organes ou autorités à l'administration desquels ils appartiennent en qualité officielle (art. 15 al. 2 LPA). La demande de récusation doit être présentée sans délai à l'autorité (art. 15 al. 3 LPA). La décision sur la récusation d'un membre d'une autorité collégiale est prise par cette autorité, en l'absence de ce membre (art. 15 al. 4 LPA).

e. Selon un principe général, la partie qui a connaissance d'un motif de récusation doit l'invoquer aussitôt, sous peine d'être déchue du droit de s'en prévaloir ultérieurement (ATF 139 III 120 consid. 3.2.1 p. 124 ; 138 I 1 consid. 2.2 p. 4). En effet, il est contraire aux règles de la bonne foi de garder en réserve le moyen tiré de la composition irrégulière de l'autorité pour ne l'invoquer qu'en cas d'issue défavorable de la procédure (ATF 136 III 605 consid. 3.2.2 p. 609).

f. Aux termes de l'art. 2 al. 3 LTPG, les TPG, établissement autonome de droit public (art. 191 al. 4 de la Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 - Cst.-GE - A 2 00), sont placés sous la surveillance du Conseil d'Etat et de l'autorité fédérale compétente. Selon l'art. 9 al. 1 LTPG, l'administration des TPG est confiée à un conseil d'administration, formé notamment d'un membre désigné par le conseil administratif de la Ville de Genève (let. c), un membre désigné par l'ACG (let. d), un membre pour la région frontalière française, nommé par le Conseil d'Etat (let. e). Les membres du conseil d'administration ne peuvent siéger dans un exécutif cantonal ou communal, à l'exception du membre visé à l'art. 9 al. 1 let. d LTPG (art. 11 al. 3 LTPG).

Selon l'art. 61 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat, qui l'exerce plus spécialement par l'intermédiaire du département. Les conseillers administratifs, maires et adjoints qui enfreignent leurs devoirs de fonction imposés par la législation, soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence graves, sont passibles de sanctions disciplinaires (art. 82 al. 1 LAC). Le Conseil d'Etat est compétent pour prendre celles-ci (art. 83 LAC) et pour procéder à la révocation des conseillers administratifs, des maires et des adjoints (art. 84 LAC).

- 3) En l'espèce, le recourant n'invoque aucun grief concret à l'encontre de l'un ou l'autre des membres du Conseil d'Etat de nature à mettre en doute leur impartialité. Il dirige l'entier de son argumentation contre l'exécutif en tant que tel, alléguant que le Conseil d'Etat ne serait pas en mesure de statuer de manière impartiale sur la procédure disciplinaire ouverte à son encontre. En tant qu'elle est dirigée non pas contre des personnes en particulier mais contre l'exécutif cantonal, en tant qu'organe, une telle requête n'est pas admissible. Ce faisant, le recourant perd de vue que cinq des sept membres du Conseil d'Etat ont été

nouvellement élus lors des élections d'automne 2013 et que des motifs généraux de collégialité ne sont pas propres à eux seuls à fonder une demande de récusation (ATF 105 Ib 301 consid. 1d p. 304 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1B_123/2010 du 16 juillet 2010 consid. 3).

La demande du recourant s'avère en tout état infondée.

La décision litigieuse est liée à la procédure disciplinaire ouverte à l'encontre du recourant, conseiller administratif de la Ville de Genève, en date du 16 janvier 2013 suite aux événements survenus le 17 décembre 2012 dans le cadre desquels il lui est reproché, après s'être vu notifier deux décisions exécutoires nonobstant recours constatant qu'il n'était plus membre du conseil d'administration des TPG, de s'être présenté à une séance de cet organe accompagné de plusieurs personnes et en avoir empêché la tenue. En ouvrant une procédure disciplinaire, le Conseil d'Etat est intervenu en qualité d'autorité de surveillance des communes afin d'établir si, de par ce comportement, l'intéressé avait enfreint ses devoirs de fonction. Cette procédure s'inscrit toutefois dans un contexte plus large et fait suite à la modification de la LTPG, entrée en vigueur le 8 décembre 2012, qui a donné lieu à l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 décembre remplacé par celui du 12 décembre 2012, prononcés en sa qualité d'autorité de surveillance des TPG, constatant que le recourant ne remplissait plus les conditions pour être membre du conseil d'administration de cet établissement.

Dans le cadre de ces deux procédures, le Conseil d'Etat est intervenu au même titre, soit celui d'autorité de surveillance, leur avancement étant toutefois différent, dès lors que l'instruction de la procédure disciplinaire a été suspendue jusqu'à droit jugé sur celle ayant trait à la validité des arrêtés des 7 et 12 décembre 2012, laquelle a fait l'objet de contestations judiciaires. Le recourant ne saurait tirer un motif de récusation des différentes interventions du Conseil d'Etat dans ces deux procédures. Outre le fait qu'un tel allégué apparaît tardif pour ne pas avoir été soulevé lors de l'ouverture de la procédure disciplinaire le 16 janvier 2013, il est également infondé. En effet, contrairement à ce que soutient le recourant, le Conseil d'Etat n'est pas intervenu en qualité de « partie », mais d'autorité de surveillance, comme il sera du reste amené à le faire une fois que la procédure disciplinaire aura conduit au prononcé d'une décision, en se prononçant sur le recours de M. A_____ et de la Ville de Genève devant la chambre administrative, en application de l'art. 73 al. 1 LPA. Il a d'ailleurs fait preuve de retenue, puisqu'il a renoncé à formuler des observations. S'agissant de la procédure devant le Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat a été invité à se déterminer, en application de l'art. 102 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), ce qu'il a fait dans ses observations du 7 juin 2013. L'autorité intimée a ainsi agi dans le cadre de ses attributions, ses écritures, cohérentes par rapport à la décision entreprise, s'étant limitées à prendre position sur le recours, en concluant à son rejet, sans contenir d'éléments

étrangers à celui-ci, ni d'appréciation ou de considérations d'ordre subjectif. Sans qu'un tel élément ne constitue un motif de récusation, le Conseil d'Etat pouvait, dans ses observations du 7 juin 2013, se montrer étonné des arguments du recourant relatifs à la violation de son droit d'être entendu, dès lors que la chambre administrative avait traité tous ses griefs, ce que le Tribunal fédéral a constaté dans ses arrêts du 14 novembre 2013.

Bien qu'étant liées, les deux procédures ne portent pas sur le même complexe de faits, dès lors que dans un cas la question à trancher était la validité des arrêtés du Conseil d'Etat constatant l'incompatibilité du recourant à siéger au sein du conseil d'administration des TPG et dans l'autre celle de l'adéquation de son comportement en qualité de conseiller administratif lors des événements du 17 décembre 2012. Le Conseil d'Etat a toutefois suspendu cette dernière procédure, dans l'attente de l'issue de la deuxième, ce qui se justifiait dans une certaine mesure, dès lors que la question de la validité de ces arrêtés pouvait avoir une incidence sur la procédure disciplinaire, sans qu'elle ne soit toutefois déterminante au regard des faits reprochés au recourant. Ce dernier n'a d'ailleurs pas contesté la modification de la LTPG, alors qu'il s'estimait victime d'une loi adoptée pour l'évincer du conseil d'administration des TPG, comme il l'a allégué, mais s'est limité à en contester les décisions d'application.

Par ailleurs, en ordonnant la reprise de la procédure disciplinaire le 8 mai 2013, le Conseil d'Etat s'en est tenu à son précédent arrêté du 16 janvier 2013 qui en avait suspendu l'instruction jusqu'à droit jugé par la chambre administrative, le recourant n'ayant pas contesté la durée de cette suspension à cette occasion. La chambre administrative ayant statué le 27 mars 2013, le Conseil d'Etat était légitimé à reprendre la procédure disciplinaire et n'avait ainsi pas à suspendre celle-ci jusqu'à droit jugé par le Tribunal fédéral, sans qu'on ne puisse lui faire le reproche d'avoir adopté une attitude contradictoire justifiant sa récusation. Le recourant ne saurait davantage tirer argument du fait du dépôt d'une demande en révision contre les arrêts du 14 novembre 2013 du Tribunal fédéral, dès lors que le grief qu'il fait valoir, à savoir que la Haute Cour a retenu à tort que le membre désigné par l'ACG était maire d'une commune française n'est pas de nature à modifier l'issue du présent recours.

Outre ces éléments, le recourant n'invoque aucun indice propre à faire douter de l'impartialité du Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure disciplinaire, le dossier n'en contenant d'ailleurs aucun. En tout état, une fois la décision du Conseil d'Etat notifiée, le recourant disposera de la possibilité de la contester auprès de la chambre de ceans, soit une autorité judiciaire indépendante et impartiale.

Par conséquent, en l'absence d'apparence objective de partialité, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a refusé sa récusation, son activité s'inscrivant dans l'exercice normal de ses attributions, qu'il n'a pas outrepassées.

- 4) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.
- 5) Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe. Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 24 juin 2013 par Monsieur A_____ contre la décision du Conseil d'Etat du 12 juin 2013 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

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, 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 Christian Bruchez, avocat du recourant, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :