

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1322/2013-FPUBL

ATA/633/2014

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 19 août 2014**

dans la cause

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

représenté par Me Thierry Sticher, avocat

contre

**COMMUNE DE CAROUGE**

représentée par Me François Bellanger, avocat

---

## EN FAIT

- 1) Par décision de son conseil administratif (ci-après : le conseil administratif) du 26 novembre 2008, la commune de Carouge (ci-après : la commune) a engagé Monsieur A\_\_\_\_\_ à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008 en qualité de X\_\_\_\_\_ à 100 %, en catégorie 10, annuité 2 de l'échelle des traitements 2008, au sein du service transports, voirie et espaces verts (ci-après : STVE).
  
- 2) Par courrier du 1<sup>er</sup> décembre 2008 confirmant l'engagement de M. A\_\_\_\_\_ et contresigné par lui, la commune l'a informé du fait qu'il devrait accomplir une période d'essai de trois ans, soit jusqu'au 30 novembre 2011 compris, « conformément à l'art. 9 du statut du personnel de la Ville de Carouge ». Elle a par ailleurs attiré son attention sur l'adoption d'une révision complète de son statut du personnel et sur sa soumission « au nouveau statut » dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009.
  
- 3) a. Le 15 octobre 2009, M. A\_\_\_\_\_ a fait l'objet d'une évaluation portant sur la période du 1<sup>er</sup> décembre 2008 au 15 octobre 2009. L'entretien était désigné comme une évaluation portant tant sur la période probatoire, intervenant après douze mois d'activité, que sur la période post-probatoire, en tant qu'entretien annuel.  

Si M. A\_\_\_\_\_ manquait un peu de soin et de finesse, en particulier dans son attitude au cimetière, le bilan général était très positif, son travail étant qualifié d'excellent, le climat de travail de très agréable et sa ponctualité ainsi que son bon contact ayant été soulignés.

b. Outre l'intéressé, son supérieur hiérarchique direct, Monsieur B\_\_\_\_\_, chef du secteur des ateliers, et Monsieur C\_\_\_\_\_, chef du STVE, ont signé cette évaluation le jour même. Madame D\_\_\_\_\_, cheffe du service des ressources humaines (ci-après : les RH), y a apposé sa signature le 11 novembre 2009.
  
- 4) a. Le 22 décembre 2010 a eu lieu une nouvelle évaluation. L'entretien était qualifié comme portant à la fois sur la période probatoire après douze mois et sur la période post-probatoire, s'agissant d'un entretien annuel et de bilan de progression.

Une absence d'amélioration voire une certaine dégradation dans l'attitude générale de M. A\_\_\_\_\_ était constatée. Si aucune compétence n'était considérée comme non maîtrisée, certaines devaient être développées. Les remarques faites en 2009 étaient réitérées. L'intéressé, manquant de diplomatie, devait être plus disponible et à l'écoute des usagers du cimetière. Démontrant un excès de confiance et adoptant une attitude arrogante, il avait tendance à rabaisser ses

collègues et à créer des conflits par son attitude générale. La progression était qualifiée d'insatisfaisante et, malgré les mesures prises, les objectifs n'avaient pas été maintenus.

Sous la rubrique « nomination », la case « non » était cochée.

b. MM. A\_\_\_\_\_, B\_\_\_\_\_ et C\_\_\_\_\_ ont signé le formulaire d'évaluation le 23 décembre 2010, et Mme D\_\_\_\_\_ le 3 mars 2011.

- 5) a. À la fin de l'année 2011 s'est tenue l'évaluation suivante, désignée comme un entretien annuel et de bilan de progression portant sur la période post-probatoire. Cette évaluation a fait l'objet de deux formulaires au même contenu. Le premier, daté du 30 septembre 2011, n'a pas été signé, tandis que le second, du 17 octobre 2010, comporte les signatures de MM. B\_\_\_\_\_ et C\_\_\_\_\_.

Si aucune absence de maîtrise n'était soulignée, nombre des compétences requises étaient indiquées comme étant « à développer ». En l'absence d'efforts et de toute amélioration constatée par la hiérarchie et les collègues, les observations faites en 2010 étaient réitérées et précisées. Une attitude peu respectueuse avait été remarquée dans le secteur du cimetière. Malgré les mesures prises, les objectifs n'avaient pas été atteints ni maintenus.

Sous la section « nomination », la case « non » était à nouveau cochée.

b. MM. B\_\_\_\_\_ et C\_\_\_\_\_ ont signé le formulaire d'évaluation le 3 novembre 2011. M. A\_\_\_\_\_ a refusé d'y apposer sa signature.

- 6) Le 6 décembre 2011, Monsieur E\_\_\_\_\_, chef adjoint du secteur des ateliers, a rédigé un rapport de non-conformité.

Une discussion relativement vive, à caractère de dispute, était survenue entre lui-même et M. A\_\_\_\_\_ le 1<sup>er</sup> décembre 2011 au cimetière, vers 8 heures. M. E\_\_\_\_\_ avait fait une remarque à ce dernier en relation avec sa conduite professionnelle, lequel ne l'avait pas acceptée et avait réagi oralement avec agressivité et manque de respect. Il avait accusé son supérieur de lui en vouloir, de ne pas l'aimer, de lui faire des remarques tous les jours, d'être très méchant, de l'avoir « mis dans la merde », de considérer ceux qui étaient capables comme de la « merde » et de « se ficher » de tout le monde. Il « en avait marre » du travail au cimetière. Questionné par M. E\_\_\_\_\_ à propos de ces affirmations, l'intéressé n'avait pas répondu. Il avait rétorqué « en avoir ras le bol » et qu'ils « n'avaient qu'à mettre quelqu'un d'autre pour travailler au cimetière » et le « foutre dehors ».

- 7) Par courrier du 21 décembre 2011, Mme D\_\_\_\_\_ a invité M. A\_\_\_\_\_ à un entretien dans son bureau le 10 janvier 2012. Ce dernier avait refusé de signer son formulaire d'évaluation à deux reprises, la première fois à l'issue d'un entretien avec M. B\_\_\_\_\_ et la seconde après un entretien complémentaire en

présence de M. C\_\_\_\_\_. Il convenait donc de déterminer conjointement les suites à donner à la situation.

- 8) Le 10 janvier 2012 a eu lieu un entretien en présence de M. A\_\_\_\_\_ et des RH.
- 9) Par courrier du 15 février 2012, suite à leur entretien concernant l'évaluation faite en 2011 – lors duquel l'intéressé avait sollicité une clarification reposant sur des éléments concrets et factuels –, Mme D\_\_\_\_\_ a informé ce dernier du fait qu'une réunion entre les RH et sa hiérarchie, soit en particulier M. C\_\_\_\_\_, avait eu lieu dans l'optique de clarifier le processus lié aux entretiens d'évaluation et de préciser les attentes relatives aux compétences à améliorer. Elle lui a indiqué que, dès réception des éléments préparés par sa hiérarchie, elle convoquerait un nouvel entretien de clarification, auquel il pourrait se présenter accompagné d'un membre de la commission du personnel.
- 10) Le 20 mars 2012, la commune a rédigé un document d'analyse des compétences de l'intéressé.

Une régression des connaissances professionnelles était constatée. Il connaissait les procédures de travail mais les négligeait souvent. Il avait fait preuve de laxisme en 2011 et semblait découragé. Il n'arrivait pas à fournir un travail fini propre et soigné, tant concernant la maçonnerie qu'au cimetière. Il avait une fâcheuse tendance « à n'en faire qu'à sa tête » malgré les explications de son chef, ce qui créait des problèmes. En relation avec la maîtrise de l'environnement de travail, il devait changer d'attitude tant envers les usagers qu'envers les personnes intervenant en travaux. Il faisait preuve d'un manque de diplomatie dans le dialogue et par la posture adoptée dans le cadre de son travail. Pendant la période probatoire, il s'était adressé à des personnes la cigarette aux lèvres, avait couru derrière une voiture de personne âgée ou handicapée, pour faire une remarque en raison de l'absence d'autorisation d'accès au cimetière visible derrière le pare-brise. Il ne respectait parfois pas la confidentialité du cimetière. Il n'hésitait pas à rabaisser ses collègues auprès de son supérieur pour se trouver dans une position plus confortable. Lors de travaux à l'extérieur avec les apprentis, il n'hésitait pas à leur dire, devant les autres collègues, qu'ils ne valaient rien, ne savaient rien et qu'ils étaient juste des « bons à rien ».

- 11) a. Le 26 avril 2012, M. A\_\_\_\_\_ a fait l'objet d'une nouvelle évaluation. Selon le formulaire, l'entretien portait sur la période probatoire et intervenait après vingt-quatre mois.

Si aucune compétence n'était désignée comme non maîtrisée, M. A\_\_\_\_\_ devait toujours en développer certaines. Il devait prendre en compte le contexte dans lequel il se trouvait avant d'agir, par exemple, en s'abstenant de fumer devant le cimetière, et avoir une attitude correcte ainsi qu'un langage approprié

avec les usagers du cimetière. Il avait commis de fréquentes petites négligences en raison de sa volonté d'exécuter rapidement ses tâches. Une amélioration de la qualité de son travail était requise. Il n'acceptait pas toujours les ordres de son supérieur et les idées ou propositions de ses collègues. Il devait faire un effort pour être plus diplomate et adopter un langage approprié ainsi que dénué d'insultes.

Selon la rubrique « bilan de la personne évaluée », M. A\_\_\_\_\_ était content de son travail, qui lui plaisait. Il y avait une bonne ambiance et il voulait atteindre les objectifs fixés par son chef, qu'il souhaitait satisfaire.

Rien n'était indiqué dans la rubrique nomination et confirmation, ni dans la rubrique progression. Un document était annexé.

b. MM. A\_\_\_\_\_, B\_\_\_\_\_ et E\_\_\_\_\_ ont signé cette évaluation. M. C\_\_\_\_\_ y a apposé sa signature le 15 juin 2012 et Mme F\_\_\_\_\_, des RH, le 19 juin 2012.

- 12) Par observations du 4 juin 2012, M. A\_\_\_\_\_ a contesté le contenu de cette évaluation.

Elle contenait des contradictions ainsi que des reproches injustifiés. Il était conscient de la délicatesse du travail au cimetière et de la finesse de comportement requise, de sorte qu'il adoptait une attitude adéquate. Les usagers du cimetière étaient reconnaissants, ce qui lui apportait plaisir et motivation à effectuer son travail. S'il était vrai qu'il avait fumé une fois devant le cimetière trois ans et demi auparavant en attendant les pompes funèbres, il avait pris conscience de son erreur depuis. Il travaillait la majeure partie du temps en groupe, qui informait le supérieur une fois le travail terminé, lequel était satisfait. Son groupe de travail avait d'ailleurs reçu des félicitations à l'occasion d'une réunion relative au travail fourni durant l'année. Il adoptait un comportement adéquat envers ses collègues et s'entendait avec tout le monde, du fait de sa capacité d'adaptation. Il avait tout de même signé son évaluation car il se réjouissait de démontrer sa bonne volonté et prouver les changements le concernant lors de la prochaine, qui devait avoir lieu trois mois plus tard.

- 13) Dans sa note interne du 6 novembre 2012, M. E\_\_\_\_\_ a demandé à M. A\_\_\_\_\_ d'être plus attentif à l'avenir. Ce dernier avait enfoncé le capot moteur d'un véhicule Mercedes avec un goupil électrique, lequel n'avait pas subi de dégâts, et avait de ce fait engagé sa responsabilité.

- 14) Le 9 janvier 2013, Mme F\_\_\_\_\_ a entendu Monsieur G\_\_\_\_\_, collègue de M. A\_\_\_\_\_, et récapitulé ses propos dans une note le même jour.

M. E\_\_\_\_\_ l'avait informée de propos vulgaires et déplacés tenus par M. A\_\_\_\_\_ à l'endroit de M. G\_\_\_\_\_, de sorte que Mme F\_\_\_\_\_ avait, sur

ordre de Mme D\_\_\_\_\_, auditionné ce dernier afin d'avoir sa version des faits et de s'assurer de l'objectivité des propos transmis. Selon les déclarations de M. G\_\_\_\_\_, il avait eu une querelle avec M. A\_\_\_\_\_ au mois d'octobre en raison d'avis divergents sur la manière de réaliser une bordure de trottoir. Ce dernier avait refusé le mode proposé par son collègue, s'était énervé et lui avait dit que ce n'était sûrement pas lui qui allait lui dire comment faire. Il l'avait ensuite insulté, déclarant « je sais que tu viens ici pour m'enculer, mais c'est moi qui vais t'enculer », ce à quoi M. G\_\_\_\_\_ n'avait pas répondu, pensant que l'intéressé cherchait à la déstabiliser et qu'il était frustré de ne pas avoir davantage de responsabilités. Les explications de M. G\_\_\_\_\_ confirmaient les propos de M. E\_\_\_\_\_, lequel pensait que M. A\_\_\_\_\_ avait des difficultés avec les personnes nouvellement engagées ou les temporaires, qu'il estimait être là pour le « piétiner ». Selon M. E\_\_\_\_\_, l'intéressé avait déjà eu un comportement déplacé avec un temporaire « de couleur ».

- 15) a. Le 15 janvier 2013 s'est tenue une évaluation, désignée comme portant sur la période probatoire en vue d'une nomination.

M. A\_\_\_\_\_ n'avait que partiellement atteint, si ce n'est pas atteint, ses objectifs. Son attitude vis-à-vis des usagers du cimetière ainsi qu'envers sa hiérarchie s'était améliorée. Son comportement envers ses collègues n'était toujours pas approprié, de sorte que la compétence relative à la communication et à l'attitude envers les collègues était jugée comme non maîtrisée. Il avait eu des propos déplacés et vulgaires avec un collègue. Il n'écoutait pas les propositions des collaborateurs et pensait toujours avoir raison. Il n'acceptait pas les remarques de son chef et ne se remettait jamais en question. Le fait qu'il nie et n'assume pas ses responsabilités en relation avec ses actes et propos posait un réel problème de collaboration avec sa hiérarchie et ses collègues. La qualité de son travail, notamment au niveau de la propreté, s'était améliorée, de manière insuffisante cependant, puisqu'il n'était pas assez pointilleux et appliqué.

Sous la rubrique « bilan de la personne évaluée », M. A\_\_\_\_\_ était d'avis que tout allait bien. Il faisait son travail au mieux.

Dans la section « nomination », la case « non » était cochée.

- b. Cette évaluation ne comportait aucune signature.

- 16) Par courrier du 13 mars 2013 à Monsieur H\_\_\_\_\_, conseiller administratif, M. A\_\_\_\_\_ a contesté cette évaluation, l'estimant inappropriée et contradictoire, demandé sa reconsidération et, dans le cas où la situation s'avérerait trop délicate, sollicité son affectation dans un autre service de la commune.

Les objectifs convenus, ayant tous deux trait à son attitude, étaient formulés de manière trop générale. Il n'avait pas divulgué d'informations confidentielles. Il

maîtrisait les compétences nécessaires dans quatorze domaines. Dans les cinq points à améliorer, seuls deux éléments étaient soulevés, lesquels ne justifiaient pas un refus de nomination. S'il était vrai qu'il ne s'entendait pas toujours avec ses chefs, il n'avait pas de problème avec le collègue mentionné dans son évaluation et entretenait de très bonnes relations avec ses collègues en général, lesquels pouvaient se porter garants de sa bonne attitude à leur égard ainsi qu'envers la population. Son évaluation indiquait que les compétences pouvant être liées à la qualité de son travail étaient maîtrisées.

Il avait toujours ressenti un réel plaisir dans son poste, qui lui correspondait pleinement, et se sentait lésé par les problèmes relationnels avec ses deux supérieurs. Une médiation avait eu lieu en 2013.

La période probatoire s'étant déroulée sur une durée de quatre ans et demi, il s'interrogeait sur le fait de savoir si cela ne signifiait pas qu'il devait être nommé d'office.

- 17) Par décision du conseil administratif du 20 mars 2013, notifiée par courrier du 26 mars 2013 et déclarée exécutoire nonobstant recours, la commune a licencié M. A\_\_\_\_\_ avec effet au 30 juin 2013.

Au cours d'un entretien ayant eu lieu le 11 mars 2013 en présence de Mme D\_\_\_\_\_, M. B\_\_\_\_\_ et M. C\_\_\_\_\_, sa hiérarchie lui avait fait part de son insatisfaction en relation avec les objectifs à atteindre durant sa période probatoire, la prolongation de cette dernière ne lui ayant pas permis de remplir toutes les exigences de sa fonction, et lui avait communiqué son intention de résilier les rapports de service le liant à la commune. Il avait fait valoir son droit d'être entendu le 19 mars 2013 lors d'un entretien en présence des trois conseillers administratifs Madame I\_\_\_\_\_, Madame J\_\_\_\_\_ et M. H\_\_\_\_\_. Malgré la fixation d'objectifs clairs, des manquements dans son attitude avaient été relevés dès le début de son activité et perduraient. Son attitude de déni rendait une évolution positive impossible. L'intérêt au bon fonctionnement de l'administration publique devait rester prépondérant.

- 18) Par courrier du 10 avril 2013 au conseil administratif, l'intéressé a demandé à la commune de lui fournir une copie de son dossier, de clarifier la question de son statut et de préciser les motifs du licenciement de manière concrète et détaillée.

- 19) Par courrier du 11 avril 2013 au conseil municipal de la Commune de Carouge (ci-après : le conseil municipal), M. A\_\_\_\_\_ a « fait part de son recours » contre cette décision et a demandé un changement d'affectation.

Il lui était essentiellement reproché d'entretenir de mauvaises relations avec sa hiérarchie. Cette dernière déclarait qu'il ne s'entendait pas avec ses collègues,

ce qui était injustifié. Il avait l'impression de ne pas constituer un cas isolé au sein du STVE, lequel avait fait l'objet d'une enquête administrative par les RH. Il avait connaissance d'une situation similaire. Son collègue, Monsieur K\_\_\_\_\_, s'entendait mal avec sa hiérarchie et était une source d'insatisfaction pour MM. E\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_, de sorte qu'il avait été muté dans un service voisin. M. A\_\_\_\_\_ avait la volonté d'accomplir ses tâches, rien ne pouvant lui être reproché, et avait nombre de points forts à faire valoir, de par son expérience, ses diplômes et ses compétences sociales. Son problème relationnel avec ses supérieurs constituait l'unique obstacle à sa nomination, de sorte que seul un changement de service pouvait assurer la continuité de son travail.

20) Par courrier du 15 avril 2013, n'étant pas compétent en matière de gestion du personnel, le conseil municipal a informé M. A\_\_\_\_\_ qu'il transmettait son courrier du 11 avril 2013 au conseil administratif et l'a invité à suivre les voies de recours indiquées par ce dernier.

21) Par courrier du 18 avril 2013, le conseil administratif a répondu au courrier du 10 avril 2013, reprenant des éléments chronologiques de la cause.

Le contrat d'engagement de M. A\_\_\_\_\_ faisait référence au statut du personnel en vigueur avant le Statut du personnel de la commune de Carouge du 16 octobre 2008 (ci-après, respectivement : l'ancien statut du personnel et le statut du personnel). La période probatoire était donc de trois ans.

Le 30 septembre 2011 avait eu lieu l'entretien de fin de période probatoire, concluant à un refus de nomination. À la demande des RH, un deuxième entretien, en présence des chefs de service et de secteur, avait eu lieu avant la fin de l'année 2011, à la suite duquel la hiérarchie s'était déclarée prête à prolonger la période probatoire d'une année, afin de permettre à l'intéressé d'atteindre les objectifs fixés. Le 10 janvier 2012, ce dernier ne retournant pas le formulaire d'évaluation signé, s'était tenu un entretien avec les RH. Il avait alors indiqué que les motifs invoqués étaient de peu de gravité, que son chef de secteur n'était pas impartial envers lui, contrairement à son chef d'atelier, et qu'il souhaitait lui aussi une prolongation de sa période probatoire. Lors d'une réunion le 8 février 2012, sa hiérarchie au sein du STVE et les RH avaient convenu de prolonger la période probatoire et d'assurer le processus des entretiens par le chef d'atelier en présence d'une conseillère des RH. Les mesures prises avaient été communiquées à M. A\_\_\_\_\_ lors d'un entretien s'étant tenu dans le courant du mois de février 2012.

Lors de l'entretien du 26 avril 2012, l'enjeu de l'évaluation dans le cadre de la prolongation de la procédure probatoire avait été souligné. En raison d'une altercation entre l'intéressé et l'un de ses collègues, portée à la connaissance de la commune à la fin de l'année 2012, de la nécessité d'auditionner ledit collègue et de la période des fêtes de fin d'année, l'évaluation suivante avait eu lieu le



15 janvier 2013. Lors de celle-ci, M. A\_\_\_\_\_ avait nié tous les éléments reprochés et indiqué que, s'il avait blessé l'un de ses collègues, il en était désolé. La commune avait alors constaté qu'il niait et contestait systématiquement les reproches élevés à son encontre, même lorsqu'un tiers non concerné avait assisté aux faits.

Lors d'une réunion au mois de février 2013 réunissant l'ensemble de sa hiérarchie et la conseillère des RH présente aux derniers entretiens, il avait été décidé de faire part à l'intéressé de l'intention de la commune de procéder à son licenciement. En raison de son refus d'entrer en matière sur les points nécessitant une amélioration, il était impossible de créer des relations de confiance et de construire une collaboration satisfaisante sur le long terme.

Lors d'un entretien le 11 mars 2011 en présence de sa hiérarchie et de la cheffe des RH, l'intention de résilier les rapports de service lui avait été communiquée oralement. Il avait été reçu par les membres du conseil administratif le 19 mars 2013, avant que la décision de licenciement ne soit rendue.

Le « statut probatoire » de M. A\_\_\_\_\_ était clair – ce dernier avait d'ailleurs émis le souhait d'une nouvelle prolongation de sa période probatoire – et le licenciement avait été prononcé car les conditions minimales à une collaboration de qualité n'étaient pas réunies. Subsidiairement, deux évaluations annuelles successives mettaient en évidence des prestations insuffisantes et aucune amélioration majeure n'avait été constatée dans le temps imparti, de sorte que le licenciement reposait sur un motif fondé.

- 22) a. Par acte du 25 avril 2013, M. A\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre son licenciement, concluant à la restitution de l'effet suspensif, à l'audition de témoins, à l'annulation de la décision de résiliation des rapports de service et à la déclaration de son appartenance au personnel de la commune, avec suite de frais et « dépens ».

Le statut du personnel – et non l'ancien statut du personnel – était applicable. À l'issue de la période probatoire de deux ans, en l'absence de prolongation de celle-ci et du fait de la continuation de son activité, il avait fait l'objet d'une nomination comme fonctionnaire, même si elle ne respectait pas la forme prévue. Les évaluations des 30 septembre et 11 octobre 2011 attestaient de ce fait. Il avait donc un statut de fonctionnaire communal.

Le licenciement ne reposait pas sur des motifs fondés. Aucune évaluation, si ce n'est celle du 15 janvier 2013 sur un point, ne faisait état de prestations insuffisantes. Le point insuffisant, relatif à son attitude vis-à-vis de ses collègues, était contesté. Aucun avertissement n'avait été prononcé à son encontre, de sorte

que l'inaptitude à remplir les exigences du poste ne rentrait pas en considération. Il n'avait pas été malade pendant plus de deux ans.

Même à considérer que la résiliation des rapports de service devait reposer sur des motifs fondés, elle était contraire aux principes de la bonne foi et de la proportionnalité. La commune ne pouvait prétendre maintenir M. A\_\_\_\_\_ dans un état d'asservissement lié à l'absence de statut de fonctionnaire et invoquer un comportement inadéquat pour immédiatement avoir recours au licenciement, sans lui avoir infligé de sanction, ni même un avertissement, pendant plus de quatre ans. Elle refusait d'écouter ses explications, violant ainsi son droit d'être entendu. Il avait rencontré des difficultés avec ses supérieurs, en particulier avec M. B\_\_\_\_\_, lesquels avaient tendance à s'adresser aux collaborateurs de manière désagréable et à être constamment mécontents de leur travail. Il était victime de harcèlement moral et la décision contestée, injuste, l'avait conduit à se trouver dans un état d'incapacité de travail pour raisons psychiques depuis le 9 avril 2013. Il était inacceptable de prononcer la fin des rapports de travail dans le contexte d'un harcèlement moral dénoncé à la Cour de comptes, laquelle procédait à un audit indépendant.

La pesée des intérêts commandait la restitution de l'effet suspensif, au vu des conséquences graves qu'aurait un refus.

b. À l'appui de son recours, M. A\_\_\_\_\_ a notamment produit des documents relatifs à l'audit de la Cour des comptes, sept attestations de collègues ainsi que d'une personne travaillant au cimetière pour un autre employeur, lesquels certifiaient avoir toujours entretenu de bonnes relations avec lui, et des certificats médicaux concernant son incapacité de travail totale du 9 au 30 avril 2013.

- 23) Dans ses observations sur demande de restitution de l'effet suspensif du 13 mai 2013, la commune a conclu à son rejet, au rejet du recours, à la confirmation de la décision de licenciement, ainsi qu'à la condamnation de M. A\_\_\_\_\_ en tous les « dépens ».

En cas de licenciement ordinaire d'un collaborateur, avec respect du délai de congé ordinaire, ce dernier n'avait pas droit à une réintégration, seules la constatation de l'illégalité du licenciement ainsi que la condamnation au versement d'une indemnité pour licenciement pour fait syndical ou en temps inopportun étant possibles. La restitution de l'effet suspensif était exclue dans son principe.

L'intérêt strictement privé de M. A\_\_\_\_\_ au maintien de son emploi ne pouvait être pris en compte dans la pesée des intérêts. Il n'était pas dépourvu de ressources. La solvabilité de la commune ne pouvait être mise en doute, de sorte qu'elle serait en mesure de payer une éventuelle indemnité. Les intérêts privés de l'intéressé n'étaient pas gravement touchés. Ce dernier étant en procédure

probatoire, la décision de licenciement était fondée. Même à le considérer comme fonctionnaire, elle restait fondée, en raison de ses prestations insuffisantes et de ses problèmes comportementaux. La commune avait perdu toute confiance en M. A\_\_\_\_\_, ce que démontrait le fait qu'elle l'avait libéré de ses obligations de travailler pendant le délai de congé. Elle avait entrepris tout ce qui était en son pouvoir pour tenter de l'aider à garder son poste, notamment en prolongeant sa période probatoire au-delà de trois ans. En cas d'admission de l'effet suspensif et de rejet du recours, la commune risquerait de dépenser de l'argent en pure perte, la solvabilité de M. A\_\_\_\_\_ et donc sa capacité à restituer les salaires indus n'étant pas acquise. L'intérêt public était prépondérant, de sorte que la restitution de l'effet suspensif était exclue.

- 24) Par réponse du 21 juin 2013, la commune a persisté dans l'intégralité de ses conclusions.

Au terme des trois ans de période probatoire, la question de la nomination de M. A\_\_\_\_\_ n'avait pas pu être résolue en décembre 2011 en raison de son attitude négative. Le 8 février 2012, Mme D\_\_\_\_\_, M. B\_\_\_\_\_ et M. C\_\_\_\_\_ avaient décidé de prolonger la période probatoire d'une année. Le 15 février 2012, l'intéressé avait été informé de la tenue de cette réunion et de la convocation prochaine d'un entretien, qui s'était tenu le 26 avril 2012 et lors duquel Mme F\_\_\_\_\_ avait précisé que l'objectif était de lui permettre d'améliorer ses prestations en prolongeant la période probatoire jusqu'à fin 2012. Il avait été clairement informé qu'il était en période probatoire, de sorte que l'intéressé ne pouvait avoir aucun doute sur son statut et ne pouvait prétendre avoir été nommé. La commune avait dépassé le délai de trois ans pour lui donner une chance supplémentaire et éviter de devoir le licencier à la fin de l'année 2011. Le dépassement de la durée de principe ne pouvait avoir eu pour effet de créer une nomination qui n'était jamais intervenue. Dans ces circonstances, le préavis négatif donné à l'issue de l'entretien du 15 janvier 2013 par sa hiérarchie impliquait de procéder à son licenciement selon les règles applicables au personnel en période probatoire.

En l'absence de nomination au statut de fonctionnaire, seul le respect du délai de résiliation s'imposait. Toutefois, même à considérer qu'il n'était plus en période probatoire, la décision restait fondée, reposant sur des motifs d'insuffisance de prestations et des problèmes comportementaux, caractérisés par plus de deux évaluations successives négatives, soit celles des 22 octobre 2010, 17 octobre 2011 et 15 janvier 2013. Malgré la fixation d'objectifs clairs, répétés et conformes aux tâches de sa fonction, l'intéressé n'avait non seulement pas fourni les prestations attendues, mais ses évaluations démontraient une dégradation constante de ses prestations ainsi qu'un déni de la situation, en plus d'une attitude inappropriée adoptée envers ses collègues et sa hiérarchie. En dépit des efforts de

la commune, et notamment la prolongation de la période probatoire, son attitude démontrait l'absence d'espoir d'une évolution positive.

25) a. Par réplique du 3 juillet 2013, M. A\_\_\_\_\_ a persisté dans son recours, sollicitant l'audition de Messieurs L\_\_\_\_\_, M\_\_\_\_\_, N\_\_\_\_\_, K\_\_\_\_\_, O\_\_\_\_\_, P\_\_\_\_\_ et Q\_\_\_\_\_, afin de démontrer que le comportement reproché par la commune ne correspondait à aucune réalité.

b. À l'appui de sa réplique, il a notamment produit une photographie du véhicule utilitaire endommagé lors de l'accident du 11 octobre 2012, afin de démontrer que ce dernier n'avait eu pour conséquence qu'une « légère touchette » ne semblant pas même avoir nécessité l'intervention d'un carrossier.

26) Par décision sur effet suspensif du 2 août 2013, la chambre administrative a rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif, réservant le sort des frais de la cause jusqu'à droit jugé sur le fond.

Ni le statut du personnel ni la loi fédérale complétant le code civil suisse [livre cinquième : droit des obligations] du 30 mars 1911 (CO – RS 220), applicable à titre de droit public supplétif en vertu du statut du personnel, ne permettaient d'imposer la réintégration d'un agent public dont les rapports de service avaient été résiliés. Le bien-fondé des griefs de M. A\_\_\_\_\_ ne ressortait pas d'un examen *prima facie* des pièces de la procédure. La commune avait clairement indiqué qu'elle n'entendait pas poursuivre les relations de travail avec ce dernier. En accordant l'effet suspensif, la chambre administrative irait au-delà de ses compétences sur le fond, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de procéder à une pesée des intérêts.

27) a. Dans son écriture du 28 août 2013, M. A\_\_\_\_\_ a porté des faits nouveaux à la connaissance de la chambre administrative, persistant dans ses conclusions et prenant de nouvelles conclusions préalables, tendant à ce que la commune indique si M. B\_\_\_\_\_ faisait partie des deux cadres du STVE dénoncé par la Cour des comptes au Ministère public (ci-après : le MP). Subsidiairement, la décision litigieuse devait être annulée et la commune condamnée au versement d'une indemnité correspondant à vingt-quatre mois de traitement mensuel, avec suite de frais et « dépens ».

La Cour des comptes avait identifié des manquements potentiels concernant l'intégrité et l'éthique de la gestion et des activités au sein d'un service de la commune et avait dénoncé deux collaborateurs au MP. R\_\_\_\_\_ avait indiqué qu'il s'agissait de deux cadres du STVE. L'un d'entre eux était peut-être M. B\_\_\_\_\_. Si tel était le cas, aucun crédit ne devait être accordé aux évaluations faites par ce dernier.

La Cour des comptes avait relevé que les principaux manquements portaient notamment sur la fin des rapports de service ainsi que l'évaluation des fonctions, des évaluations n'étant pas effectuées et les nominations au statut de fonctionnaire n'ayant pas systématiquement lieu dans les délais requis et étant généralement incomplètes. Ces constatations constituaient des éléments supplémentaires devant conduire à l'admission du fait qu'il avait été nommé fonctionnaire, mais que la forme requise n'avait pas été respectée.

b. À l'appui de son écriture, M. A\_\_\_\_\_ a versé à la procédure l'article « Deux cadres de la Commune de Carouge sur la sellette » paru le \_\_\_\_\_ 2013 dans R\_\_\_\_\_ ainsi que le rapport d'audit de la Cour des comptes d'août 2013 concernant la légalité et la gestion des ressources humaines par la commune de Carouge.

28) Dans son écriture du 3 octobre 2013, la commune s'est opposée aux mesures d'instruction requises par M. A\_\_\_\_\_.

L'audit de la Cour des comptes ne traitait pas du cas d'espèce et n'était pas pertinent. L'enjeu de la procédure était l'absence de compétences de l'intéressé, de sorte que la référence à l'un ou l'autre des collaborateurs du STVE dans l'audit visé n'avait pas d'effet sur la procédure. Les évaluations avaient directement été menées par M. E\_\_\_\_\_, en qui M. A\_\_\_\_\_ avait confiance, qui n'était pas concerné par l'audit et dont l'appréciation avait également été négative.

29) Dans son écriture du 14 octobre 2013, M. A\_\_\_\_\_ a souligné que, si la commune indiquait que M. E\_\_\_\_\_ n'était pas concerné par l'audit, elle ne se prononçait pas sur M. B\_\_\_\_\_, de sorte qu'il en déduisait que ce dernier avait bien fait l'objet de la dénonciation de la Cour des compte au MP. M. B\_\_\_\_\_, qui avait fait en sorte de l'évincer, avait procédé aux différentes évaluations, alors que M. E\_\_\_\_\_ n'y apparaissait qu'à deux reprises. Compte tenu de la dénonciation de la Cour des comptes, il convenait de ne pas se fonder sur les seules évaluations de M. B\_\_\_\_\_.

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

## EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 86A de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 – LAC – B 6 05 ; art. 31 al. 1 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 – LPAC – B 5 05 ; art. 97 du statut du personnel ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 – LOJ –

---

E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

- 2) Le litige porte sur la conformité au droit de la décision de la commune mettant fin aux rapports de service avec M. A\_\_\_\_\_.
- 3) Selon l'art. 61 LPA, le pouvoir d'examen de la chambre administrative se limite à la violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA). Elle ne peut ainsi pas revoir l'opportunité de la décision litigieuse (art. 61 al. 2 LPA).
- 4) Dans un grief d'ordre formel, le recourant invoque premièrement une violation de son droit d'être entendu.
  - a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; 127 I 54 consid. 2b p. 56 ; 127 III 576 consid. 2c p. 578 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2). En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 précité consid. 3.2 p. 494 ; 129 II 497 consid. 2.2 p. 504 ss). L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu. L'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b p. 274 ; 105 Ia 193 consid. 2b/cc p. 197). En matière de rapports de travail de droit public, des occasions relativement informelles de s'exprimer avant le licenciement peuvent remplir les exigences du droit constitutionnel d'être entendu, pour autant que la personne concernée ait compris qu'une telle mesure pouvait entrer en ligne de compte à son encontre (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_560/2008 du 6 avril 2009 consid. 2.2 et 1C\_103/2007 du 7 décembre 2007 consid. 5.3). La personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard (arrêts du Tribunal fédéral 8C\_643/2011 du 21 juin 2011 consid. 4.3 et 8C\_158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 5.2).
  - b. Selon l'art. 95 du statut du personnel, qui est une concrétisation du droit d'être entendu, sauf dans les cas de résiliation immédiate pour justes motifs, ou de révocation avec effet immédiat, l'autorité compétente donne au membre du

personnel la faculté de se déterminer par écrit, ou au cours d'un entretien avec l'autorité compétente, dans un délai maximal de sept jours, avant de procéder au licenciement.

c. En l'espèce, le recourant ne conteste pas avoir eu conscience des faits lui étant reprochés, qui lui avaient du reste été exposés à de nombreuses reprises, notamment lors de ses différentes évaluations, la dernière ayant eu lieu le 15 janvier 2013, ainsi qu'à l'occasion des entretiens avec sa hiérarchie et les RH, notamment le 11 mars 2013. Il ne conteste pas non plus avoir compris qu'un licenciement pouvait entrer en ligne de compte, ce qui ressortait du reste clairement des circonstances, puisque sa dernière évaluation indiquait qu'une nomination n'était pas recommandée et avait été suivie des entretiens des 11 mars 2013 avec Mme D\_\_\_\_\_, M. B\_\_\_\_\_ et M. C\_\_\_\_\_ et 19 mars 2013 avec trois conseillers administratifs. Il soutient toutefois que la commune aurait refusé d'écouter ses explications, violant de la sorte son droit d'être entendu.

Si la commune n'a pas été convaincue par les explications du recourant, ce dernier s'est largement prononcé sur les faits reprochés. Il a notamment exposé son point de vue dans son courrier du 13 mars 2013 à M. H\_\_\_\_\_. Il a ensuite à nouveau pu le faire valoir lors de la séance avec les trois membres du conseil administratif ayant eu lieu le 19 mars 2013, soit une semaine avant la notification par courrier de la décision de licenciement, prise lors de la séance du 20 mars 2013.

Au vu de ce qui précède, bien que son argumentation n'ait pas convaincu la commune, le recourant a pu la faire valoir. L'autorité intimée a ainsi respecté son droit d'être entendu, de sorte que le grief sera écarté.

- 5) Le recourant soulève ensuite des griefs de fond, soit l'absence de motifs fondés au licenciement et la violation des principes de la bonne foi et de la proportionnalité.
- 6) a. Les communes disposent d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elles entretiennent avec leurs agents (arrêt du Tribunal fédéral 2P 46/2006 du 7 juin 2006 ; ATA/439/2014 du 17 juin 2014 consid. 6a ; François BELLANGER, Le contentieux communal genevois, in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER [éd.], L'avenir juridique des communes, 2007, p. 125-157, 149).
- b. Ainsi, l'autorité communale doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation de son administration et créer, modifier ou supprimer les relations de service nécessaires au bon fonctionnement de celle-ci, questions relevant très largement de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la chambre administrative (ATA/439/2014 du 17 juin 2014 consid. 6a).

Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction d'arbitraire (ATA/439/2014 du 17 juin 2014 consid. 6b ; Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 2<sup>ème</sup> éd., 1991, n. 161 ss p. 35-36). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle est notamment liée par les critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable, de même que par les principes généraux du droit (ATF 107 Ia 202 consid. 3 p. 204 ; 104 Ia 201 consid. 5f p. 212 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.177/2001 du 9 juillet 2002 consid. 2.2 ; ATA/439/2014 du 17 juin 2014 consid. 6b).

c. L'exercice d'un contrôle judiciaire dans ce cadre-là garde tout son sens, même si le juge administratif doit alors observer une très grande retenue dans l'examen de la manière dont l'administration a exercé ses prérogatives. Le juge doit ainsi contrôler que les dispositions prises se tiennent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale et qu'elles apparaissent comme soutenables au regard des prestations et du comportement du fonctionnaire ainsi que des circonstances personnelles et des exigences du service. Seules les mesures objectivement insoutenables et arbitraires doivent être annulées, la chambre administrative vérifiant que l'autorité n'outrepasse pas son pouvoir d'appréciation et respecte les conditions de fond et de forme dont les textes imposent la réalisation (ATF 108 Ib 209 consid. 2 p. 209 ss = JdT 1984 I 331 ; ATA/439/2014 du 17 juin 2014 consid. 6c).

d. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. À cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 128 I 177 consid. 2.1 p. 182 ; arrêt du Tribunal fédéral 4P.149/2000 du 2 avril 2001 consid. 2 et les arrêts cités ; ATA/439/2014 du 17 juin 2014 consid. 6d ; ATA/126/2007 du 20 mars 2007 consid. 9a ; ATA/630/2007 du 11 décembre 2007 consid. 5d).

7) Sous réserve des dispositions transitoires, le statut du personnel est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, abrogeant dès cette date toutes dispositions



antérieures, notamment l'ancien statut du personnel, adopté par le conseil municipal le 26 mars 1987 (art. 114 du statut du personnel).

Les dispositions transitoires du statut du personnel n'étant pas pertinentes en l'espèce, le statut du personnel régit les relations entre la commune et M. A\_\_\_\_\_ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

8) Dans un premier grief d'ordre matériel, le recourant soutient qu'il était fonctionnaire, de sorte que son licenciement devait reposer sur des motifs fondés, qui faisaient défaut en l'espèce.

a. Est fonctionnaire tout membre du personnel régulier nommé pour une durée indéterminée par le conseil administratif, après avoir accompli la période probatoire, pour exercer, à temps complet ou à temps partiel, une fonction permanente (art. 6a du statut du personnel). Est employé communal tout membre du personnel régulier engagé pour une durée indéterminée et non encore nommé en qualité de fonctionnaire (art. 6b du statut du personnel).

Tout employé communal est soumis à une période probatoire, qui débute dès l'engagement. La durée de la période probatoire est de deux ans, sous réserve d'une éventuelle prolongation de douze mois au maximum. L'employé communal ne peut ni faire valoir un droit à cette prolongation ni s'opposer à celle-ci (art. 10 du statut du personnel). Sur préavis conjoint du chef de service concerné et du chef du service des ressources humaines, le conseil administratif prolonge la période probatoire de douze mois au maximum lorsque le niveau des prestations et aptitudes exigé dans le cadre de la fonction n'est pas totalement atteint, la période considérée n'a pas permis la vérification de l'atteinte des objectifs, notamment en cas d'absence prolongée de l'intéressé, un changement de fonction est intervenu au cours des douze derniers mois, ou une sanction a été prononcée à l'encontre de l'intéressé. Dans tous les cas, la période probatoire ne peut excéder trois ans. La décision de prolongation ne peut faire l'objet d'un recours (art. 13 du statut du personnel).

La nomination intervient, au plus tôt, au terme de la période probatoire, sous réserve d'une prolongation de cette dernière. La nomination d'employé communal à fonctionnaire ne peut avoir lieu que sur la base d'un préavis favorable, écrit et motivé, du chef de service. La décision du conseil administratif revêt la forme écrite et mentionne la fonction occupée, le taux d'activité, la classe et le traitement correspondant (art. 12 du statut du personnel).

Au terme de la période probatoire, le conseil administratif peut refuser de procéder à la nomination. Dans cette hypothèse, l'intéressé doit être préalablement entendu par une délégation du conseil administratif. À l'issue de cette audition, le conseil administratif décide soit de prolonger la période probatoire, si elle ne l'a pas déjà été, soit de résilier l'engagement. L'audition peut être remplacée par une

détermination écrite de l'intéressé si celui-ci ne peut participer à une audition, notamment en cas d'absence pour maladie ou accident. La résiliation est effectuée conformément aux art. 92 et suivants (art. 14 du statut du personnel). La résiliation des rapports de service par la commune est notifiée sous la forme d'une décision de licenciement, sujette à recours et exécutoire nonobstant recours (art. 96 du statut du personnel).

b. Pendant la période probatoire, les rapports de travail peuvent être librement résiliés de part et d'autre, chacune des parties pouvant mettre fin aux rapports de service en respectant le délai de résiliation (art. 10 et 98 du statut du personnel).

Une fois la nomination intervenue, le conseil administratif peut résilier les rapports de service le liant à un fonctionnaire pour un motif fondé et dûment motivé, en respectant le délai de résiliation (art. 99 du statut du personnel). Il y a motif fondé lorsque la poursuite des rapports de travail n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration, soit notamment en raison de l'insuffisance des prestations, l'inaptitude à remplir les exigences du poste ou la disparition durable d'un motif d'engagement, par exemple en cas de persistance d'une incapacité de travail partielle ou totale d'une durée de plus de deux ans. L'insuffisance des prestations est établie si le membre du personnel a au moins deux évaluations annuelles successives mettant en évidence des prestations insuffisantes, et qu'aucune amélioration majeure n'est constatée dans le temps qui aura été défini lors des évaluations. L'inaptitude à remplir les exigences du poste est établie si, par exemple, après une sanction, le membre du personnel persiste à ne pas respecter ses obligations (art. 100 statut du personnel).

c. Selon la jurisprudence rendue en matière de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 5 décembre 1997 (LPAC – B 5 05) et de son règlement d'application du 24 février 1999 (RPAC – B 5 05.01), qui prévoit également un mécanisme de nomination au statut de fonctionnaire par voie de décision à l'issue d'une période probatoire (art. 5 LPAC ; art. 47 et 48 RPAC), lorsque le licenciement intervient après la fin de la période probatoire, mais en l'absence de décision tant de prolongation de celle-ci que de nomination, l'intéressé doit être considéré comme n'étant plus employé en période probatoire. Toutefois, cela ne saurait avoir comme conséquence l'accès automatique au statut de fonctionnaire. Il n'en reste pas moins que, dans de telles circonstances, l'État doit se laisser opposer les règles applicables aux fonctionnaires en matière de fin des rapports de service. La validité du licenciement doit ainsi être examinée au regard des dispositions applicables aux licenciements prononcés après la période probatoire (ATA/223/2010 du 30 mars 2010 consid. 7b ; ATA/574/2007 du 13 novembre 2007 consid. 7 ; ATA/613/2006 du 21 novembre 2006 consid. 4b ; ATA/311/2005 du 16 avril 2005 consid. 3d).

- 9) En l'espèce, le recourant soutient qu'il aurait eu le statut de fonctionnaire, de sorte que le licenciement devrait reposer sur des motifs fondés. La question de son statut peut toutefois rester ouverte, dans la mesure où, même en l'absence de nomination, il convient d'examiner la validité du licenciement au regard des dispositions applicables à la résiliation des rapports de service du fonctionnaire, laquelle dépend de l'existence de motifs fondés.

L'autorité intimée soutient que, malgré la fixation d'objectifs clairs et répétés, le recourant n'aurait non seulement pas fourni les prestations attendues, mais que ses évaluations – plus de deux successives étant négatives – démontreraient une dégradation constante de ses prestations ainsi qu'un déni de la situation, auxquels s'ajouterait une attitude inappropriée envers sa hiérarchie et ses collègues. Le recourant conteste avoir fourni des prestations insuffisantes et adopté une attitude inadéquate. Il aurait au contraire subi un harcèlement moral de la part de sa hiérarchie, en particulier de M. B\_\_\_\_\_. Le licenciement ne reposerait ainsi pas sur des motifs fondés.

Il ressort des pièces versées à la procédure que le licenciement du recourant est intervenu à l'issue d'un long processus de demandes d'améliorations faites par la commune quant à la qualité de son travail, à son manque de finesse dans l'accomplissement de celui-ci, à son comportement envers ses collègues et à son attitude envers sa hiérarchie, lesquelles n'ont pas été satisfaites, son comportement s'étant au contraire dégradé au fil des années.

Ainsi, si sa première année d'activité s'était bien passée, son employeur relevait que le recourant manquait alors déjà de finesse dans l'accomplissement de son travail, en particulier dans le cadre du cimetière. À son manque de finesse – lequel avait persisté - s'est ajouté, dès sa deuxième année d'activité, l'adoption d'une attitude inadéquate envers ses collègues, qu'il rabaissait et envers lesquels il faisait preuve d'arrogance, ayant tendance à créer des conflits par son attitude générale. Dans ces circonstances, en décembre 2009, sa progression a été jugée insatisfaisante. Durant sa troisième année d'activité, en 2011, malgré les améliorations requises lors de sa précédente évaluation, le recourant a continué à accomplir son travail comme précédemment et n'a pas fait preuve de plus de finesse dans son travail ni modifié son comportement envers ses collègues et sa hiérarchie, dont il n'acceptait pas les remarques. Il a notamment réagi, le 1<sup>er</sup> décembre 2011, à une remarque de son supérieur M. E\_\_\_\_\_ en adoptant un langage et un comportement largement irrespectueux. Par la suite, au début de l'année 2012, le recourant a non seulement persisté dans son comportement – refusant les ordres de ses supérieurs et les idées de ses collègues, ayant recours à un langage inapproprié, y compris à des insultes, et manquant de diplomatie – mais a par ailleurs commis de petites négligences fréquentes. Une année plus tard, en janvier 2013, il n'acceptait toujours pas les remarques de son chef et n'avait toujours pas un langage approprié envers ses collègues, comme le démontrent

d'ailleurs les termes que M. G \_\_\_\_\_ a rapporté lui avoir été adressés en octobre 2012.

Au vu de ce qui précède, au regard de l'absence d'amélioration et même à la dégradation du comportement de M. A \_\_\_\_\_, la commune pouvait sans arbitraire retenir que la poursuite des rapports de travail avec le recourant n'était plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration, en particulier du STVE, et qu'il existait donc des motifs fondés pour prononcer son licenciement. En prononçant la décision attaquée, l'autorité intimée n'a ainsi pas outrepassé son pouvoir d'appréciation et a respecté les conditions de résiliation des rapports de service.

Les arguments du recourant relatifs à l'audit de la Cour des comptes ne changent en rien la conclusion qui précède. En effet, les constats de cette dernière, formulés en termes généraux, ne se rapportent pas au cas d'espèce en particulier. Par ailleurs, rien n'indique que la dénonciation des deux cadres du STVE ne concerne la situation de M. A \_\_\_\_\_, dont les entretiens ont du reste été menés non pas en la seule présence M. B \_\_\_\_\_, mais, conformément aux signatures figurant en fin des évaluations, également en présence de M. C \_\_\_\_\_ puis de M. E \_\_\_\_\_, puis, dès 2012, avec la participation des RH. Ainsi ni le rapport, ni la dénonciation des deux cadres du STVE au MP ne remettent en cause l'existence de motifs fondés. Au demeurant, le fait de demander des améliorations en relation avec le comportement inadéquat et la qualité de travail insuffisante d'un employé ne constituent pas un harcèlement moral.

Dans ces circonstances, le licenciement reposait sur des motifs fondés au sens de l'art. 99 du statut du personnel et le grief d'arbitraire sera écarté.

10) Le recourant invoque finalement une violation des principes de la bonne foi et de la proportionnalité.

a. Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst., exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 I 161 consid. 4 p. 170 ; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_534/2009 du 2 juin 2010 ; 9C\_115/2007 du 22 janvier 2008 consid. 4.2 ; ATA/141/2012 du 13 mars 2012 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 193 n. 568).

Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193 ; 137 I 69 consid. 2.5.1

p. 72 s ; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1 et 2C\_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître (arrêt du Tribunal fédéral du 14 octobre 2004 in RDAF 2005 I 71 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 n. 569 s). Le principe de la confiance est toutefois un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 n. 569 et les références citées). La protection de la bonne foi ne s'applique pas si l'intéressé connaissait l'inexactitude de l'indication ou aurait pu la connaître en consultant simplement les dispositions légales pertinentes (ATF 135 III 489 consid. 4.4 p. 494 ; 134 I 199 consid. 1.3.1 p. 202 s ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 s n. 571).

b. Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 222 et les références citées).

Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/735/2013 précité).

c. En l'espèce, le recourant affirme que la commune n'ayant infligé aucune sanction ni avertissement durant quatre ans et demi d'emploi, elle se serait comportée de manière contradictoire en prononçant son licenciement et aurait de la sorte directement recouru à la sanction la plus grave.

Si, au moment du licenciement, M. A\_\_\_\_\_ travaillait effectivement pour la commune depuis plus de quatre ans, cette dernière ne lui avait donné aucune assurance quant à la poursuite des rapports de service. Si elle ne lui avait infligé formellement aucune sanction ni avertissement, le comportement de l'autorité intimée indiquait clairement que des améliorations quant à la qualité du travail et au comportement du recourant étaient requises. Ainsi, déjà la première évaluation, du 15 octobre 2009, bien que positive, soulignait son manque de soin et de finesse, tandis que la deuxième, du 22 décembre 2010, constatait une absence

d'amélioration voire une certaine dégradation de son comportement et la nécessité de développer certaines compétences, points qui se retrouvent dans les évaluations suivantes, de fin 2011, du 26 avril 2012 ainsi que du 15 janvier 2013. Malgré la teneur de ses évaluations, le recourant a persisté dans son comportement, de sorte que la commune était fondée à considérer que le licenciement était la seule mesure propre à préserver la bonne marche du STVE et était nécessaire à cet effet.

Au vu de ce qui précède, l'autorité n'a pas adopté d'attitude propre à tromper le recourant et le licenciement respecte le principe de la proportionnalité, de sorte que le grief de violation des principes de la bonne foi et de la proportionnalité sera écarté.

- 11) Dans ces circonstances, la décision de la commune est conforme au droit et le recours de M. A\_\_\_\_\_ sera rejeté.
- 12) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) Aucune indemnité ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA), pas plus qu'à la commune, collectivité publique de plus de 10'000 habitants, taille suffisante pour disposer d'un service juridique, et par conséquent apte à assurer la défense de ses intérêts sans recourir aux services d'un avocat (ATA/19/2014 du 14 janvier 2014 consid. 9 ; ATA/717/2012 du 30 octobre 2012 consid. 13 ; ATA/240/2012 du 24 avril 2012 consid. 5 ; ATA/462/2011 du 26 juillet 2011 consid. 12)

\* \* \* \* \*

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

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 25 avril 2013 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre la décision de la commune de Carouge du 26 mars 2013 ;

**au fond :**

le rejette ;

met à la charge de Monsieur A\_\_\_\_\_ un émolument CHF 1'500.- ;

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

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, s'il porte sur les rapports de travail entre les parties et que la valeur litigieuse n'est pas inférieure à CHF 15'000.- ;

- par la voie du recours en matière de droit public, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- et que la contestation porte sur une question juridique de principe ;

- par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 ss LTF, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- ;

communique le présent arrêt à Me Thierry Sticher, avocat du recourant, ainsi qu'à Me François Bellanger, avocat de la commune de Carouge.

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Sudre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :