

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3423/2019-FPUBL

ATA/1205/2020

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2020**

dans la cause

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

représenté par Me Nicolas Perret, avocat

contre

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

représentée par Me Nicolas Wisard, avocat

---

## EN FAIT

1) Monsieur A\_\_\_\_\_, né en \_\_\_\_\_, a été engagé par la commune de B\_\_\_\_\_ en qualité de secrétaire général le 8 mai 2001.

2) Le 29 août 2018, l'exécutif communal, qui était alors composé de Madame C\_\_\_\_\_, maire, de Madame D\_\_\_\_\_ et de Monsieur E\_\_\_\_\_, adjoints au maire, a infligé un blâme à M. A\_\_\_\_\_ pour avoir remis en cause la position de l'exécutif communal de manière réitérée et ce, même après que toutes les informations utiles avaient été transmises à ce dernier et alors qu'aucun reproche ne lui était fait. Par ailleurs, des courriels des 1<sup>er</sup> et 3 juin 2018, adressés à Mme C\_\_\_\_\_ et aux avocats mandatés par la commune, comprenaient des propos mettant en cause directement les magistrats communaux en des termes inacceptables.

M. A\_\_\_\_\_ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre la sanction infligée.

3) Pendant la procédure liée au blâme, M. A\_\_\_\_\_, faisant suite à une séance de la commission des travaux du 8 octobre 2018, à laquelle il n'avait pas assisté, a demandé par courriel du 11 octobre 2018 à la procès-verbaliste de détailler ce que M. E\_\_\_\_\_ avait dit au sujet des travaux des chemins F\_\_\_\_\_ et G\_\_\_\_\_. Il avait été sévèrement mis en cause par l'adjoint et devait apporter les rectifications nécessaires à toutes les fausses informations communiquées à la commission.

Dans un échange de courriels intervenu entre les 11 et 15 octobre 2018, M. A\_\_\_\_\_ a insisté pour que les propos de M. E\_\_\_\_\_ soient reproduits in extenso, alors que la procès-verbaliste lui exposait que cela ne correspondait pas à la rédaction usuelle et que la question devait être tranchée par la maire. En réponse, M. A\_\_\_\_\_ a demandé que les modifications soient faites sans délai sans en référer à la maire.

4) Le 17 octobre 2018, M. A\_\_\_\_\_ a adressé un courriel aux membres du Conseil municipal portant sur le procès-verbal de la séance de la commission du 8 octobre 2018 qui venait d'être distribué.

Dans ce courriel, également transmis à une partie du personnel communal, les propos tenus par M. E\_\_\_\_\_ étaient remis en cause et ce dernier accusé d'avoir violé son obligation de dignité.

M. A\_\_\_\_\_ reprenait en détail les vingt-six points abordés par M. E\_\_\_\_\_ et il qualifiait plusieurs d'entre eux d'informations non avérées, communiquées dans le seul but de le discréditer.

Le courriel indiquait avoir été envoyé après discussion avec la maire. Cette dernière a toutefois informé les destinataires dans un courriel du même jour qu'elle avait uniquement été informée par M. A\_\_\_\_\_ de sa démarche, mais non du contenu du courriel.

- 5) Le 18 octobre 2018, lors d'un entretien avec M. A\_\_\_\_\_, la maire a proposé la mise en place d'un coaching au sein de l'équipe pour rétablir un bon climat de travail qui, selon elle, était altéré par l'attitude de M. A\_\_\_\_\_. Elle a également proposé la redéfinition du cahier des charges du secrétaire général.
- 6) Par courriel du 21 octobre 2018, M. A\_\_\_\_\_ a refusé la mise en place d'un coaching et nié l'existence de mauvaises relations entre les collaborateurs. Toutes les difficultés provenaient du manque de communication de l'exécutif sur les difficultés du moment et le fait que les adjoints voulaient « sa mort ».
- 7) Le 22 octobre 2018, lors d'une séance, Mme C\_\_\_\_\_ a informé le personnel de la commune des faits ayant marqué l'année 2018.

M. A\_\_\_\_\_, arrivé après le début de la séance à laquelle il n'avait pas été convoqué car étant en vacances, mais dont il avait été informé, a critiqué la gestion par l'exécutif du dossier de l'ancienne comptable, partie en retraite au printemps 2018, qui avait obtenu le paiement, pendant plusieurs années, de nombreuses heures supplémentaires. Il a détaillé les montants concernés et informé les collaborateurs des faits découlant d'une enquête menée sous l'égide du service de surveillance des communes (ci-après : SSCO) au printemps 2018.
- 8) Dès le 23 octobre 2018, M. A\_\_\_\_\_ a été mis au bénéfice d'un certificat médical d'incapacité de travail, régulièrement renouvelé.
- 9) Le 10 décembre 2018, M. A\_\_\_\_\_ a envoyé un courriel aux membres de la commission des travaux indiquant qu'une nouvelle fois, M. E\_\_\_\_\_ avait multiplié les affirmations mensongères dans le seul but de le discréditer lors de la séance du 4 décembre 2018. Il insérait en rouge des commentaires sur le procès-verbal au sujet de M. E\_\_\_\_\_ et du président de la commission, ajoutant : « je ne cesserai de défendre mon honneur face à ceux qui ont pour seul but de ruiner ma réputation, en s'exprimant à mon sujet de façon calomnieuse ».
- 10) Le 10 décembre 2018, Mme C\_\_\_\_\_, pour la commune, a informé M. A\_\_\_\_\_ de son intention de résilier ses rapports de service pour inaptitude à remplir les exigences du poste et en raison de la rupture de la relation de confiance.

Les faits à la base de cette décision étaient : l'envoi du courriel du 17 octobre 2018 et sa diffusion au sein de la mairie ; les propos tenus lors de la séance du 22 octobre 2018, notamment que l'ancienne comptable municipale s'était enrichie sur le dos du personnel depuis 2004 ainsi que la communication à

des tiers d'informations confidentielles, contraire à l'appréciation qui en avait été faite par le SSCO.

Ces faits étaient révélateurs d'une attitude objectivement incompatible avec la fonction de secrétaire général d'une commune. Ils survenaient en outre à la suite de mises en garde expresses, de la notification d'un blâme formel et du refus de la proposition d'accompagner les changements nécessaires voulus par l'exécutif, incluant le remaniement du cahier des charges du secrétaire général et la délimitation des tâches par rapport aux missions du nouveau comptable, par un dispositif de coaching notamment.

Un délai au 11 janvier 2019 était fixé à M. A\_\_\_\_\_ pour exercer son droit d'être entendu par écrit.

- 11) Le 11 janvier 2019, sous la plume de son mandataire, M. A\_\_\_\_\_ a indiqué ne pas être en mesure de faire valoir son droit, étant en arrêt maladie.
  - 12) Le 15 janvier 2019, la commune a prolongé de dix jours le délai pour faire valoir son droit d'être entendu. L'incapacité de travail n'emportait pas l'impossibilité de se déterminer. Ainsi, le 10 décembre 2018, M. A\_\_\_\_\_ avait été à même d'exprimer son point de vue.
  - 13) Le 31 janvier 2019, M. A\_\_\_\_\_ a indiqué à la commune ne pas être en état de répondre.
  - 14) Par arrêt du 5 mars 2019, la chambre administrative a confirmé le blâme infligé le 29 août 2018.
  - 15) Le 8 mai 2019, la commune a résilié les rapports de service de M. A\_\_\_\_\_
- Aux éléments déjà retenus dans le courrier du 10 décembre 2018 à l'encontre de M. A\_\_\_\_\_, s'ajoutaient les courriers électroniques envoyés au mois de février 2019 à des personnes extérieures à la mairie, affirmant que la commune engageait d'importants frais « pour dissimuler l'affaire » et le réduire au silence.
- 16) Le 21 mai 2019 M. A\_\_\_\_\_ a informé la commune qu'il était à même de faire valoir sereinement son droit d'être entendu.
  - 17) En juin 2019, l'incapacité de travail de M. A\_\_\_\_\_ perdurant, la commune a demandé une expertise médicale au Docteur H\_\_\_\_\_. Ce dernier a conclu dans son rapport du 18 juin 2019 que l'incapacité de travail était liée à l'environnement de travail et au conflit professionnel impliquant M. A\_\_\_\_\_. Celui-ci était cependant en capacité d'exercer son droit d'être entendu. Un nouveau délai pour faire valoir son droit a été fixé.

18) Le 21 juin 2019, la commune a fixé un délai au 28 juin 2019 à M. A\_\_\_\_\_ pour se déterminer. Ce dernier a demandé par courrier du 28 juin 2019 de son mandataire la prolongation de ce délai au 15 août 2019. La commune, estimant que la demande était dilatoire, a fixé un ultime délai au 16 juillet 2019.

19) Le 16 juillet 2019, M. A\_\_\_\_\_ s'est opposé à son licenciement. Il contestait avoir pu pleinement exercer son droit d'être entendu malgré l'assistance de son mandataire. Sa maladie perdurait et touchait sa capacité psychique, notamment sa concentration.

Il ne pouvait lui être reproché d'avoir manqué à ses devoirs de fidélité et de diligence, d'avoir un comportement non empreint de respect à l'égard des autorités et de n'avoir pas fait preuve de réserve dans ses prises de position, alors que l'adjoint lui-même n'avait eu de cesse, durant toute cette affaire, de multiplier les provocations et d'adopter lui-même de tels comportements envers lui.

Il revenait en détail sur les faits ayant mené à son message du 17 octobre 2018, au déroulement de la séance du 22 octobre 2018 et à la rémunération de l'ancienne comptable.

Il n'avait fait que son devoir, avec pour seule préoccupation l'intérêt public, devant parfois émettre des avis contraires à ceux de l'exécutif. Il avait dû tenter de résister aux multiples pressions et traitements vexatoires que l'adjoint et la maire, avec l'aide des avocats de la commune, avaient exercés sur lui.

Il était révoltant et incompréhensible de faire l'objet d'une nouvelle sanction alors que les faits et les personnes qu'il avait à juste titre dénoncés faisaient l'objet d'une « omerta » et d'une « inaction suspecte » de la part de la maire.

20) Le 22 juillet 2019, la commune a résilié les rapports de service de M. A\_\_\_\_\_ pour le 31 octobre 2019, en application du délai de résiliation statutaire de trois mois. La décision était déclarée exécutoire nonobstant recours.

Reprenant les éléments déjà développés antérieurement, la commune a indiqué que le comportement de M. A\_\_\_\_\_ au cours de l'automne 2018 et de l'hiver 2019 avait causé une rupture définitive du lien de confiance nécessaire à la poursuite des rapports de service.

Au vu des événements déjà rapportés, l'exécutif communal ne pouvait plus avoir la certitude que M. A\_\_\_\_\_ respecterait les instructions reçues et les décisions prises, y compris en matière de communication. Les mises en causes répétées de la diligence et de la probité des autorités venaient renforcer ce constat.

La décision n'était pas motivée par la qualité des prestations mais par l'attitude et les agissements reprochés. L'insistance récurrente de revenir sur les événements intervenus au cours de l'année 2018 témoignait du comportement de

remise en cause systématique d'éléments anciens et qui, pour certains, avaient fait l'objet du blâme, entré en force.

L'exécutif communal ne pouvait que constater que M. A\_\_\_\_\_ persistait à violer ses devoirs statutaires, même dans ses déterminations dans lesquelles des critiques ad personam se manifestaient, comprenant une litanie de qualificatifs dénigrants.

- 21) Par acte mis à la poste le 16 septembre 2019, M. A\_\_\_\_\_ a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre la décision de résiliation, concluant à son annulation et à sa réintégration. Subsidiairement, il a conclu à ce qu'il soit dit que son licenciement était contraire au droit et à ce qu'une indemnité équivalente à six mois de salaire brut pour congé abusif lui soit versée.

La décision faisait suite à des nombreux dysfonctionnements constatés au sein de la mairie. Au printemps 2018, il avait découvert que la comptable aurait réalisé des milliers d'heures supplémentaires pendant treize ans. Ces heures, validées et payées, représentaient un peu plus de CHF 400'000.-. Saisi par l'avocat mandaté par la maire, le SSCO avait produit un rapport concluant à l'absence d'irrégularités comptables et de dommage pour la commune, mais ne disait rien au sujet des heures supplémentaires. En mai 2019, la Cour des comptes avait ouvert un audit.

Les événements antérieurs à la décision de blâme du 29 août 2018 étaient relatés en détail, dont ceux liés à la rémunération de l'ancienne comptable.

Concernant les faits liés à la séance de la commission des travaux du 8 octobre 2018, l'adjoint avait tenu des propos dénigrants s'agissant de la qualité de son travail. Il avait voulu défendre son honneur en s'adressant aux destinataires du procès-verbal pour rétablir la réalité, ce qui devait être qualifié de proportionné. Il se trouvait dans la position d'un lanceur d'alerte, dans une entreprise, à la suite de cas de corruption. Il avait œuvré à la découverte de la réalité de l'affaire de la comptable. Il avait pris des risques tant concernant la perte de son emploi que de sa santé psychologique et physique afin de défendre l'intérêt public. Son comportement était désintéressé et mettait en exergue une volonté de voir réparé l'important dommage subi par la commune et le rétablissement de la transparence due aux citoyens dans le cadre de la gestion du patrimoine public de la commune.

La rupture du lien de confiance alléguée était en réalité la conséquence d'une « incapacité de l'exécutif communal à se charger de défendre l'intérêt public de la commune ». Il avait certes commis certains impairs de communication langagière, mais pas suffisants pour minimiser la primauté de l'intérêt public qu'il défendait. Il n'avait jamais divulgué l'affaire à qui que ce soit d'externe au personnel de la commune et n'avait jamais violé son secret de

fonction. De bonne foi et animé de justes intentions, il avait été amené également à dénoncer le cas à la Cour des comptes afin que la lumière soit faite sur le dommage résultant « des malversations » contenues dans l'affaire de l'ancienne comptable et des manquements de l'exécutif de la commune.

La décision violait le principe de la proportionnalité.

- 22) Le 23 octobre 2019, la commune a conclu au rejet du recours ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure.

Le secrétaire général était le supérieur hiérarchique de l'ensemble de l'administration communale à l'exception de la comptable communale, qui dépendait directement de la maire. Cette exception avait été revue courant 2018, au départ à la retraite de la comptable.

Les difficultés de comportement du recourant ne s'étaient pas arrêtées avec le prononcé du blâme. Au contraire, à la suite de cette sanction, il avait adopté plusieurs comportements de nature à briser définitivement le lien de confiance et justifier la décision de mettre fin à ses rapports de service.

Il avait fait pression sur la procès-verbaliste de la commission des travaux ; commenté le procès-verbal du 8 octobre 2018 et transmis ses commentaires aux membres de l'administration et aux destinataires du procès-verbal ; lors de la séance du 22 octobre 2018, il avait critiqué la gestion de l'affaire de l'ancienne comptable et les décisions prises par l'exécutif, et dit que la comptable avait lésé les autres collaborateurs de la commune, détaillant les montants et informations rassemblés en mars 2018 ainsi que ceux découlant de l'enquête menée sous l'égide du SSCO.

Après la décision d'ouvrir la procédure de licenciement, le 10 décembre 2018, le recourant avait encore commenté le procès-verbal de la commission des travaux du 4 décembre 2018 et envoyé ses commentaires par courriel du 10 décembre 2018 aux destinataires du procès-verbal.

Le 22 février 2019, le recourant avait transmis un article du journal Le Temps concernant la commune à un nombre de personnes indéterminé, dont des habitants, des commerçants et établissements de la commune ainsi qu'à des fonctionnaires de communes de la région. Dans son courriel, il alléguait que l'essentiel des CHF 100'000.- d'honoraires d'avocat avait servi à dissimuler l'affaire et le réduire au silence, et que le fait d'avoir lancé l'alerte sur les agissements de la comptable lui avait valu une série de traitements vexatoires et de mesures prises contre lui par la commune.

Celle-ci avait déployé des efforts pour rétablir un climat de confiance et de collaboration avec le recourant après l'enquête concernant l'ancienne comptable. Le 25 mai 2018, une séance en sa présence portant sur les constats opérés ayant

une conséquence sur les autres collaborateurs, incluant les prétentions salariales de M. A\_\_\_\_\_ et les constats nécessitant une modification des pratiques communales, avait été prévue. M. A\_\_\_\_\_ avait alors modifié l'ordre du jour proposé sur plusieurs points.

Invité à détailler par écrit ses prétentions, M. A\_\_\_\_\_ avait chiffré son préjudice à CHF 645'266.60, le 3 juin 2018. Une seconde séance s'était tenue le 11 juin 2018, lors de laquelle il avait critiqué la gestion de l'affaire de la comptable sans admettre que l'affaire était close, ce qu'il avait confirmé par ses commentaires du compte rendu de la séance.

Après la décision de blâme, la commune avait poursuivi ses efforts en proposant la mise en place d'un coaching et de revoir le cahier des charges de M. A\_\_\_\_\_, qui avait nié la pertinence de ces propositions.

Tant le SSCO que la Cour des comptes avaient confirmé que le dossier concernant l'ancienne comptable était clos. L'enquête avait abouti au prononcé d'une sanction disciplinaire à l'égard de la comptable, mais la commune n'avait pas subi de préjudice du fait de quelques irrégularités. La question des heures supplémentaires n'était pas litigieuse, questions qui ne concernaient pas le recourant.

Le blâme n'avait pas eu l'effet d'alerte voulu. Le recourant avait continué à vilipender les membres de l'exécutif communal en adoptant des comportements de défiance, s'enferrant dans son refus d'admettre que les soupçons qu'il avait communiqués en début d'année 2018 n'avaient pas eu la suite qu'il escomptait. Il avait été jusqu'à diffuser par différents messages électroniques des informations confidentielles ou erronées. Il restait dans la posture de procès de l'exécutif communal et, à titre personnel, de ses membres. Cette attitude démontrait la rupture irréversible du lien de confiance.

23) Le 25 novembre 2019, le recourant a répliqué.

Le licenciement constituait une mesure de rétorsion à l'encontre de son rôle de lanceur d'alerte.

Ce n'était pas lui qui avait mis en cause la probité de l'exécutif. Il n'avait fait que se défendre contre les accusations portées contre lui par un membre de celui-ci.

Un coaching aurait été inutile puisque la maire n'entendait pas demander aux adjoints de changer leur attitude. Le cahier des charges venait d'être signé après des années de gestation et avait été élaboré sur la base de ceux de secrétaires généraux d'autres communes.

Le courriel de février 2019 n'avait été envoyé qu'à des amis proches sans lien avec la commune.

Plusieurs extraits du communiqué de presse de la Cour des comptes du 15 octobre 2019 étaient repris concernant l'organisation et le fonctionnement de la commune. Il était notamment précisé que les incohérences entre le cahier des charges et le rôle effectif au sein de l'administration du secrétaire général péjoraient le bon fonctionnement de l'administration communale et fragilisaient la position de celui-ci.

Ceci démontrait que les reproches formulés à son encontre étaient infondés et que son comportement relevait du « refus d'être complice d'agissements qui allaient à l'encontre des intérêts de la commune ».

- 24) Le 7 février 2020, lors d'une audience de comparution personnelle des parties, le recourant a précisé qu'il avait été complètement écarté de l'enquête menée par le SSCO. Il avait été étonné par les conclusions. Lorsqu'il avait continué de poser des questions, la maire l'avait menacé de licenciement. L'adjoint l'avait menacé de plainte pénale s'il parlait à l'extérieur du problème de rémunération de la comptable. Après, l'acharnement des trois membres de l'exécutif s'était encore intensifié.

Il aurait participé à un coaching si la commune l'avait décidé, mais peu après son courriel à ce sujet, il s'était retrouvé en arrêt de travail.

Il n'avait pas été écarté des travaux de la commission des finances ni des séances du conseil municipal. Cependant, le dossier des heures supplémentaires avait été examiné lors de deux séances à huis-clos, sans la maire ni lui-même.

Mme C\_\_\_\_\_ a précisé qu'après la clôture de l'enquête concernant les heures supplémentaires, elle avait considéré pouvoir aller de l'avant. Cependant, M. A\_\_\_\_\_ continuait à vouloir recueillir des informations, notamment du nouveau comptable, pour compléter le dossier. Il était revenu sur cette affaire lors de la réunion du 22 octobre 2018 qu'elle avait convoquée en urgence sans vouloir inclure ou exclure particulièrement M. A\_\_\_\_\_. Il avait communiqué des éléments propres à l'enquête que l'adjoint au maire avait estimé ne pas devoir l'être à des tiers.

Lorsqu'elle avait dit que les adjoints voulaient « la mort de M. A\_\_\_\_\_ », cela signifiait que compte tenu de leur longue collaboration, elle était peut-être plus souple que ses adjoints qui n'étaient pas d'accord que le secrétaire général ne respecte pas la décision de ne plus revenir sur l'affaire des heures supplémentaires.

L'EMS I\_\_\_\_\_, la directrice du jardin d'enfant J\_\_\_\_\_, la directrice de l'école K\_\_\_\_\_, l'Auberge L\_\_\_\_\_ et l'entreprise M\_\_\_\_\_ lui avaient dit avoir reçu le courrier de M. A\_\_\_\_\_ du 22 février 2019.

M. A\_\_\_\_\_ contestait avoir envoyé ce mail à d'autres destinataires que dix-huit amis proches et s'engageait à en produire la liste. Si l'enquête du SSCO n'avait pas porté sur l'existence d'heures supplémentaires, il appartenait à l'exécutif d'enquêter sur ce point.

- 25) a. Entendu en audience le 26 juin 2020, Monsieur N\_\_\_\_\_, conseiller municipal de 2011 à fin mai 2020, a indiqué avoir présidé la commission financière et administrative et siégé à la commission des travaux.

Lors de la séance du 9 octobre 2018, l'adjoint au maire avait laissé entendre que M. A\_\_\_\_\_ était partiellement responsable des retards pris dans certains travaux. Il n'avait pas le souvenir qu'il y ait eu d'autres reproches. Pour la commission, ces explications avaient été accueillies de manière très critique. La responsabilité des retards relevait de l'adjoint, qui devait veiller à ce que l'administration exécute ses tâches. Aucun fait pouvant être reproché à M. A\_\_\_\_\_ ne lui avait directement été rapporté et personnellement, il n'avait aucun reproche à lui adresser, avant que la situation ne s'envenime. M. A\_\_\_\_\_ avait dû accumuler sur une très longue période des frustrations, qui l'avaient amené à éprouver une « certaine rogne » et qui l'empêchaient de trouver une solution. Ce n'était qu'à compter du printemps 2018 que les choses s'étaient moins bien passées. Il était inhabituel et inacceptable que l'administration se mêle de la teneur d'un procès-verbal. Si M. A\_\_\_\_\_ avait éprouvé des doutes sur la teneur du procès-verbal, il aurait dû s'adresser au président de la commission pour lui en faire part. Il n'avait pas reçu d'information au sujet du licenciement, mais était au courant de la procédure disciplinaire visant M. A\_\_\_\_\_.

b. Monsieur O\_\_\_\_\_, conseiller municipal de 2007 à mai 2020, avait siégé dans sept commissions et sous-commissions de la commune et avait eu de nombreux contacts avec M. A\_\_\_\_\_. Leur collaboration s'était très bien passée et les compétences techniques de celui-ci lui avaient été très utiles. Le 8 octobre 2018, l'adjoint avait essayé de se dédouaner en expliquant que les retards incombait à M. A\_\_\_\_\_. M. E\_\_\_\_\_ avait fait preuve d'animosité à l'égard de M. A\_\_\_\_\_. À sa connaissance, M. A\_\_\_\_\_ écoutait toujours les enregistrements des séances afin de vérifier le procès-verbal, lesquels étaient bien rédigés et fiables. Il n'avait jamais entendu aucun employé se plaindre du secrétaire général. Lorsque l'affaire de la comptable avait éclaté, ils avaient constaté un écart entre les salaires de la comptable et de M. A\_\_\_\_\_ qui ne se justifiait pas, puisqu'il aurait dû être son supérieur hiérarchique. L'exécutif n'avait jamais communiqué le détail des salaires des collaborateurs, et ils ignoraient que les heures supplémentaires figurant dans les comptes n'étaient versées qu'à une seule personne. Le rapport du SSCO, derrière lequel se cachait l'exécutif, était

plus que lacunaire au sens de plusieurs commissaires. Le fait de se plaindre du système des heures supplémentaires et de le remettre en cause avait fortement déplu à l'exécutif. Mme C\_\_\_\_\_ n'avait jamais eu de propos déplacés à l'égard de M. A\_\_\_\_\_. Il n'y avait pas eu de stratégie visant à écarter M. A\_\_\_\_\_ de la commune, mais il avait été poussé à bout, mobbé.

c. Monsieur P\_\_\_\_\_, comptable à la commune depuis le 1<sup>er</sup> juin 2018, a déclaré que ses relations avec le recourant avaient été bonnes, tant sur le plan relationnel que professionnel. Celui-ci lui avait demandé de revoir les décomptes d'heures de l'ancienne comptable, ce qu'il avait fait sans constater de fraude ni d'erreur de calcul. Il avait encore dû vérifier que l'ancienne comptable ne s'était octroyée aucune augmentation de salaire. Les heures supplémentaires étaient justifiées compte tenu des exigences comptables particulières de l'époque et des logiciels existant. Il en effectuait également, mais elles n'étaient pas rémunérées.

Selon le témoin, M. A\_\_\_\_\_ continuait de s'accrocher au passé et à vouloir revoir l'affaire des heures supplémentaires. Il s'énervait avec Mme C\_\_\_\_\_, ce que plusieurs collaborateurs avaient remarqué. Ils étaient dérangés dans leur travail par leurs disputes. M. A\_\_\_\_\_ se plaignait de l'attitude de Mme C\_\_\_\_\_ et de M. E\_\_\_\_\_ en disant que ceux-ci cherchaient à le culpabiliser du fait qu'il avait lancé une procédure qui n'avait finalement pas abouti à grand-chose. Son comportement s'était empiré, proche du burnout. Il ne s'investissait plus dans les dossiers courants et lors de la séance du 22 octobre 2018, le personnel avait fait part de ses doléances envers lui : il ne faisait rien pour les collaborateurs, n'accomplissait pas ses heures de travail ni son travail. Certains collaborateurs ne comprenaient pas que M. A\_\_\_\_\_ reproche à l'ancienne comptable ses heures supplémentaires, alors qu'elle faisait son travail. Le témoin avait informé M. A\_\_\_\_\_ de la tenue de la séance du 22 octobre 2018 à la demande de Mme C\_\_\_\_\_, qui savait que ce dernier était en vacances.

- 26) a. Entendue le 31 août 2020, Madame Q\_\_\_\_\_, secrétaire réceptionniste de la commune depuis mars 2015, qui travaillait quotidiennement avec M. A\_\_\_\_\_, a indiqué que la collaboration était agréable. Elle avait demandé un entretien à l'exécutif et à M. A\_\_\_\_\_, à la suite de l'affaire de l'ancienne comptable qui l'avait déstabilisée. Les bagarres constantes entre M. A\_\_\_\_\_ et cette employée avaient été très désagréables. Elle avait été choquée de l'attitude de l'ancienne comptable et du fait que M. A\_\_\_\_\_ n'ait rien fait pendant dix ans. Elle avait appris l'existence des heures supplémentaires par la presse. Les rôles n'étaient toutefois pas bien définis, et bien que subordonnée à M. A\_\_\_\_\_, c'était principalement la maire qui lui donnait des instructions. Cette dernière effectuait son travail alors que M. A\_\_\_\_\_ ne le faisait pas. Il faisait toujours passer ses intérêts avant ceux des autres. Les choses étaient plus claires depuis qu'il y avait un nouveau secrétaire général et une nouvelle équipe. À sa connaissance, il n'y avait pas de litige entre MM. E\_\_\_\_\_ et M. A\_\_\_\_\_.

b. Madame R\_\_\_\_\_, assistante administrative, a également évoqué un état de désorganisation dans l'administration en lien avec une absence de précision dans la répartition des tâches. Les décisions de l'exécutif n'étaient pas toujours transmises. Elle avait toujours eu des relations correctes avec M. A\_\_\_\_\_ mais c'était la maire qui agissait comme sa supérieure et non celui-ci. Selon elle, M. A\_\_\_\_\_ n'était pas le bienvenu à la séance du 22 octobre 2018. Elle avait eu connaissance de la décision d'avertissement par M. A\_\_\_\_\_ ainsi que la problématique d'heures supplémentaires. Elle avait appris le détail par la presse et par le rapport de la Cour de comptes, dont leur avait parlé le secrétaire général ad interim.

c. M. E\_\_\_\_\_, conseiller municipal depuis 2007 et adjoint au maire de 2015 à mai 2020, avait eu des relations normales avec M. A\_\_\_\_\_ avant le problème avec l'ancienne comptable. Il avait agi comme relai entre le SSCO et la commune pendant l'enquête. Tant la maire que M. A\_\_\_\_\_ étaient tenus à l'écart de l'enquête, et lui-même était tenu au secret. Le rapport concluait en substance à ce que tout avait été fait à satisfaction, en particulier en ce qui concernait les heures supplémentaires. Seul M. A\_\_\_\_\_ avait réagi à ce rapport en lui reprochant des mensonges sur plusieurs points, détaillés dans un courriel du 14 mai 2018. Par la suite, l'ambiance était devenue délétère et le ton était monté à plusieurs reprises entre l'exécutif et M. A\_\_\_\_\_, ou entre les membres de l'exécutif, pour des motifs politiques. En août ou septembre 2018, il s'était rendu compte que M. A\_\_\_\_\_ remettait en cause toutes ses instructions et décisions.

Lors de la séance de la commission des travaux du 8 octobre 2018, les commissaires étaient impatients de prendre des décisions, mais il avait dû les informer qu'il n'avait pas les éléments relatifs aux coûts pas plus que M. A\_\_\_\_\_. Il n'avait pas cherché à reporter sur ce dernier le manque d'information.

Le 22 octobre 2018, les employés avaient « vidé leur sac » et fait part de leurs griefs à l'encontre de M. A\_\_\_\_\_. Celui-ci était arrivé plus tard mais, à son sens, il n'y avait aucune intention de l'exclure de la séance. À son arrivée, M. A\_\_\_\_\_ avait reparlé de l'affaire des heures supplémentaires disant que le personnel avait été spolié de grands montants. Tout le monde lui avait dit qu'il fallait tourner la page.

27) Le 30 octobre 2020, la commune s'est déterminée suite aux enquêtes.

Les témoins avaient clairement établi que M. A\_\_\_\_\_ refusait d'admettre la décision de l'exécutif au sujet de l'affaire de l'ancienne comptable et la remettait systématiquement en cause, au point notamment de donner pour mission au nouveau comptable de mener, durant l'été 2018, de nouvelles investigations. Les mauvaises relations avec le personnel depuis l'été 2018 avaient été établies

par les témoignages. M. A\_\_\_\_\_ n'avait pas fait l'objet d'un traitement spécifique ou d'une « cabale » ; l'exécutif l'avait soutenu et protégé.

La commune avait démontré le bien-fondé de la décision de résiliation des rapports de service. Le fait de ne pas adhérer aux conclusions des investigations menées ne constituait pas un motif permettant à M. A\_\_\_\_\_ de se positionner publiquement contre l'exécutif. Aucune information sérieuse à même de contrecarrer les appréciations et décisions des magistrats n'avait été produite et dès lors, M. A\_\_\_\_\_ ne pouvait se prévaloir d'avoir lancé l'alerte.

- 28) Le 2 novembre 2020, le recourant a déposé des conclusions motivées puis a répliqué le 17 novembre 2020.

Pendant près de dix-sept ans, son activité avait été exemplaire de l'avis même de la commune.

Pendant cinq ans, il avait essayé de se faire entendre par l'exécutif au sujet de la rémunération de l'ancienne comptable. Malgré « les évidences d'irrégularités » et, pour des raisons inconnues, il avait été traité comme un « mouton noir » et mis sur la touche. Il avait mis en évidence l'utilisation critiquable des deniers publics de la commune à hauteur de plus de CHF 400'000.-. Le rapport de la Cour des comptes retenait la totale désorganisation régnant au sein de la commune gérée pendant de nombreuses années par Mme C\_\_\_\_\_, qui était directement en charge des paiements dont avait bénéficié l'ancienne comptable. Il n'avait toujours pas eu accès au rapport du SSCO.

Il était tombé malade le 22 octobre 2018. Sa boîte aux lettres électronique professionnelle avait été désactivée le 22 février 2019.

Depuis qu'il avait lancé des alertes au sujet de la problématique de la rémunération de l'ancienne comptable, il avait été mis de manière systématique sur le banc de touche puis finalement sur celui des accusés.

Les faits liés à la rémunération de l'ancienne comptable sont ensuite repris et détaillés sur plusieurs pages.

Dès le mois de juin 2018, il avait été très particulièrement affecté et affaibli par un traitement inadéquat et des actes apparentés à du mobbing caractérisé, au point de ne plus pouvoir exercer correctement les fonctions qui lui étaient dévolues.

Il sollicitait l'apport du dossier du SSCO, dont seule la commune avait eu connaissance, ainsi que celui de l'expertise menée par un bureau fiduciaire au sujet du mode de rémunération de la comptable. Il sollicitait l'apport de notes d'honoraires des conseils de la commune tant pour l'affaire de la comptable que

pour la sienne ainsi que la décision de blâme rendue à l'encontre de l'ancienne comptable. Il sollicitait l'audition de l'ancienne comptable, de Messieurs S\_\_\_\_\_, T\_\_\_\_\_ et U\_\_\_\_\_, personnes extérieures à la commune avec lesquelles il avait collaboré dans le cadre des dossiers quotidiens, ou des dossiers de construction de la commune.

Il n'avait jamais adopté spontanément de comportements inadéquats ou violant les statuts, mais s'était toujours contenté de réagir aux traitements qui lui étaient réservés. Il avait déjà été atteint dans sa personnalité à partir du début de l'année 2018 par la légèreté adoptée par l'exécutif dans le cadre de l'affaire de l'ancienne comptable.

En tant que justiciable et citoyen responsable, il s'était insurgé à juste titre et avait été durement sanctionné, alors que ses interventions avaient pour seul et unique but de sauvegarder les deniers publics. La manière dont la comptable avait été rémunérée pourrait parfaitement entrer dans un comportement constitutif de gestion déloyale.

- 29) Le 18 novembre 2020, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
- 30) Le détail des pièces produites et des déclarations sera repris en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.

### **EN DROIT**

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le recourant a sollicité la production de pièces ainsi que l'audition de cinq témoins supplémentaires.
  - 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 notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si

le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1).

b. En l'espèce, le recourant sollicite l'apport du rapport d'audit du SSCO du 20 avril 2018, d'une décision disciplinaire concernant une ancienne collaboratrice de la commune ainsi que des notes d'honoraires adressées à la commune par ses avocats.

Or, aucune de ces pièces n'est en lien direct avec le bien-fondé de la décision de résiliation rendue par la commune qui constitue l'objet du présent litige.

De même, les témoignages des personnes dont le recourant sollicite l'audition ne sont pas susceptibles de porter sur les motifs de la décision de licenciement, s'agissant notamment de personnes extérieures à l'administration communale.

En conséquence, les mesures d'instruction complémentaires sollicitées étant sans pertinence dans le cadre du présent litige, elles ne seront pas ordonnées.

3) a. Le recourant est soumis au statut du personnel de la commune dans sa version du 29 mai 2009.

b. Les employés sont tenus de respecter les intérêts de la commune et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice (art. 11 statut).

Les employés doivent, par leur attitude, entretenir des relations dignes et respectueuses avec les autorités communales, leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés ainsi qu'avec le public. De plus, ils doivent justifier et renforcer la considération et la confiance mises en eux par les autorités communales (art. 12 al. 1 statut). Les employés doivent s'abstenir de contester voire d'attaquer par voie de presse, de tracts, de moyens électroniques ou de toute autre manière la gestion de l'administration municipale (art. 12 al. 2 statut).

c. Après la nomination, le maire, après consultation de ses adjoints, peut pour un motif objectivement fondé, mettre fin aux rapports de service d'un employé en respectant le délai de résiliation qui est de trois mois pour la fin d'un mois lorsque les rapports de service ont duré plus d'une année (art. 66 al. 2 et 67 al. 3 statut).

d. Il y a motif objectivement fondé lorsque la continuation des rapports de service 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 ; la disparition durable d'un motif d'engagement ; la rupture de la relation de confiance (art. 66 al. 3 let. a à d statut).

- 4) Le recourant estime la décision infondée. Il se considère comme un « lanceur d’alerte » et aurait été licencié de ce fait.

Cette thèse se heurte toutefois à ce qui a été retenu par la chambre de céans dans son arrêt confirmant le blâme prononcé à l’encontre du recourant par la commune (ATA/208/2019 du 5 mars 2019). En effet, il avait été considéré que, sans remettre en cause la volonté initiale du recourant de veiller aux intérêts de la commune à une utilisation conforme au statut du personnel, notamment des deniers communaux, son attitude à l’encontre de son autorité hiérarchique, après la fin de l’enquête du SSCO avait mis à mal les rapports de confiance et la collaboration dans le respect des intérêts de la commune en s’abstenant de tout ce qui pourrait lui porter préjudice. La chambre administrative retenait encore que, même à suivre le recourant quant à sa volonté, dans l’intérêt de la commune, de ne pas « enterrer » l’affaire malgré les résultats de l’enquête, la façon de procéder ainsi que les propos tenus à l’égard des magistrats et leur diffusion constituaient des violations de l’art. 11 du statut (ATA/208/2019 précité consid. 5). Ainsi, la question de sa position de « lanceur d’alerte » a déjà été prise en compte à cette occasion et la chambre de céans ne reviendra pas, dans le cadre de l’examen de la décision de licenciement, sur les points déjà définitivement tranchés dans son arrêt concernant le blâme.

- 5) Le recourant s’estime victime de mobbing.

Le harcèlement psychologique, appelé aussi mobbing, dont la définition jurisprudentielle vaut pour les relations de travail fondées tant sur le droit privé que sur le droit public (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_156/2007 du 30 août 2007 consid. 4.2 ; Rémy WYLER/Boris HEINZER, Droit du travail, 3ème éd., 2014, p. 349 ; Rémy WYLER, La responsabilité civile de l’employeur, y compris en ce qui concerne les actes de ses organes et auxiliaires, in DTA 2011 249, p. 252), se définit comme un enchaînement de propos et/ou d’agissements hostiles, répétés fréquemment pendant une période assez longue, par lesquels un ou plusieurs individus cherchent à isoler, à marginaliser, voire à exclure une personne sur son lieu de travail. Le mobbing s’inscrit dans un élément de durée, de répétition, de finalité et ne saurait être admis en présence d’atteintes isolées à la personnalité (Rémy WYLER/Boris HEINZER, op. cit., p. 349 ; Jean-Philippe DUNAND/Pascal MAHON, Commentaire du contrat de travail, 2013, p. 283 n. 34 ad art. 328 CO).

Le recourant n’apporte aucun élément factuel nouveau quant à son allégation d’avoir été mis de manière systématique « sur le banc de touche » ou été victime d’un mobbing par l’exécutif de la commune depuis qu’il avait lancé des alertes. Seul un témoin (M. O.\_\_\_\_\_) a affirmé que le recourant aurait été mobbé. Ce témoin a cependant également déclaré qu’il n’y avait eu aucune stratégie visant à écarter le recourant de la commune, ce qui atténue

singulièrement son propos. En outre, ledit témoin n'a pas avancé d'autres indices permettant de conclure à des actes de mobbing.

La résiliation des rapports de service du recourant a été prononcée en raison de comportements advenus ultérieurement au prononcé de la décision de blâme du 29 août 2018, laquelle aurait dû servir de déclencheur pour provoquer un changement d'attitude chez le recourant.

Or, il ressort au contraire des pièces figurant au dossier et des témoignages recueillis que l'attitude du recourant, notamment à l'égard des magistrats de l'exécutif, ne s'est pas améliorée. Ainsi, dans un courriel du 17 octobre 2018, adressé aux destinataires d'un procès-verbal d'une commission du conseil municipal ainsi qu'à des employés de la commune, de surcroît sans aucune justification professionnelle, mais uniquement pour des raisons personnelles, le recourant a accusé l'un des adjoints de vouloir le discréditer aux yeux de la commission et a sous-entendu que celui-ci n'avait pas une attitude digne et respectable.

Lors de la séance regroupant le personnel, le 22 octobre 2018, le recourant est revenu longuement, hors propos et sans y avoir été invité, sur le traitement réservé par l'exécutif à l'affaire de l'ancienne comptable municipale, insinuant notamment que celle-ci s'était enrichie sur le dos du personnel depuis 2004, semant ainsi un doute quant au rôle tenu par l'exécutif. À cette occasion, il avait également révélé des faits et des montants découlant de l'enquête du SSCO que l'exécutif n'entendait pas divulguer aux collaborateurs de la commune.

Il appert ainsi que la rupture du lien de confiance était déjà consommée, le 10 décembre 2018, le recourant ayant agi à deux reprises en tout cas en violation claire de ses devoirs, soit de celui de réserve et de son obligation de s'abstenir de tout ce qui peut porter préjudice aux intérêts de la commune ainsi que de son obligation d'entretenir des relations dignes et correctes avec ses supérieurs. Dans le contexte du blâme qui lui avait été adressé quelques mois auparavant, ces violations sont particulièrement graves et dénotent l'absence totale de prise de conscience de l'inadéquation de son comportement en qualité de secrétaire général.

Finalement, le 10 décembre 2018, le recourant a encore envoyé un autre courriel aux membres de la commission des travaux commentant les déclarations de l'adjoint et l'accusant à nouveau de vouloir ruiner sa réputation et de s'exprimer à son sujet de façon calomnieuse, en son absence.

Bien que ce dernier événement ait eu lieu après que la maire eut fait part de son intention de résilier les rapports de service pour rupture de la relation de confiance, la décision ayant été formellement prise le 22 juillet 2019, il convient également d'en tenir compte.

À ces faits, s'ajoute encore l'attitude du recourant entre le 10 décembre 2018 et 22 juillet 2019, qui n'a pu que conforter la commune dans la décision à prendre. Ainsi, dans son courrier à la commune du 16 juillet 2019, le recourant accuse à nouveau l'exécutif d'« omerta », soit de vouloir cacher des faits et d'inaction dans l'affaire des heures supplémentaires de l'ancienne comptable, mettant une nouvelle fois en cause l'intégrité et la compétence de ses membres, en violation de ses devoirs de fonctionnaire.

Enfin, plusieurs témoins, employés de la commune ou conseillers municipaux (Mme Q\_\_\_\_\_, M. P\_\_\_\_\_, M. N\_\_\_\_\_) ont relevé la détérioration de l'attitude du secrétaire général dans son activité professionnelle et envers l'exécutif.

Il faut dès lors retenir que la décision de résiliation des rapports de service est fondée sur des violations incontestables des devoirs de service et que la poursuite de ces rapports n'apparaissait plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration en raison de la rupture de la relation de confiance.

En outre, compte tenu du blâme déjà infligé dans le même contexte, mais n'ayant pas eu l'effet escompté sur l'attitude et les comportements du recourant envers son autorité hiérarchique, notamment s'agissant de la remise en cause du travail de celle-ci, le rapport de confiance qui était déjà mis à mal ne pouvait qu'être considéré comme définitivement rompu.

En conclusion, la décision de résiliation des rapports de service du recourant apparaît conforme au droit.

Pour ces motifs, le recours sera rejeté.

- 6) Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée à la commune intimée conformément à la jurisprudence constante de la chambre administrative, pour une commune de moins de 10'000 habitants qui a dû recourir aux services d'un mandataire (ATA/806/2020 du 25 août 2020 ; ATA/588/2017 du 23 mai 2017 et les références citées), à la charge du recourant (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 16 septembre 2019 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre la décision de la commune de B\_\_\_\_\_ du 22 juillet 2019 ;

**au fond :**

le rejette ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge de Monsieur A\_\_\_\_\_ ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à la commune de B\_\_\_\_\_, à la charge de Monsieur A\_\_\_\_\_ ;

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.- ;

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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, 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 ;

communiquera le présent arrêt à Me Nicolas Perret, avocat du recourant, ainsi qu'à Me Nicolas Wisard, avocat de la commune de B\_\_\_\_\_.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Verniory,  
Mme Lauber, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

F. Cichocki

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :