

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

P/20923/2023

ACPR/546/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre pénale de recours

Arrêt du mercredi 24 juillet 2024

Entre

A_____, représentée par M^e Robert ASSAEL, avocat, MENTHA Avocats, rue de l'Athénée 4, case postale 330, 1211 Genève 12,

recourante,

contre l'ordonnance de non-entrée en matière rendue le 22 mai 2024 par le Ministère public,

et

LE MINISTÈRE PUBLIC de la République et canton de Genève, route de Chancy 6B, 1213 Petit-Lancy, case postale 3565, 1211 Genève 3,

intimé.

EN FAIT :

- A. a.** Par acte expédié le 3 juin 2024, A_____ recourt contre l'ordonnance du 22 mai précédent, notifiée le 24 suivant, par laquelle le Ministère public a renoncé à entrer en matière sur sa plainte.

La recourante conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de cette ordonnance et à l'ouverture d'une instruction, avec des actes d'enquête qu'elle énumère.

- b.** La recourante a versé les sûretés en CHF 1'000.- qui lui étaient réclamées par la Direction de la procédure.

- B.** Les faits pertinents suivants ressortent du dossier :

- a.** A_____ travaille depuis le 1^{er} février 2016 pour la Ville de Genève (ci-après: la Ville), en qualité de Directrice du B_____ (ci-après: B_____).

- b.** Par décision du 19 janvier 2022, la Ville l'a suspendue avec effet immédiat.

Le motif invoqué était son attitude dans le cadre de ses fonctions et ses "*graves accusations*" proférées à l'encontre de la Magistrat en charge du B_____.

- c.** La Ville a ensuite mandaté la société C_____ SA, dont le but social est le conseil et l'accompagnement dans le domaine des ressources humaines et de l'organisation d'entreprise, pour une "*analyse de la situation*" au sein du B_____, au vu "*en particulier des difficultés de communication et de fonctionnement de la directrice*".

- d.** Sur la base du rapport du 21 février 2022 établi et signé par D_____, administrateur unique de C_____ SA, la Ville a décidé, le 2 mars 2022, d'ouvrir une enquête administrative contre A_____.

- e.** Le 27 septembre 2023, A_____ a déposé plainte contre inconnu, pour violation du secret de fonction.

Le rapport de D_____ était "*partial et dirigé*", dans le but de satisfaire la Ville qui cherchait des griefs contre elle. Certains éléments énoncés constituaient une "*atteinte crasse à [s]a personnalité et à [s]a vie privée*". Surtout, les personnes entendues par D_____ n'avaient vraisemblablement pas été levées de leur secret de fonction, alors qu'elles avaient parlé de faits couverts par ce secret.

Comme actes d'instruction, elle sollicitait:

- une perquisition de la direction du B_____ et du secrétariat général de la Ville pour saisir le dossier la concernant et vérifier si les personnes entendues avaient été dûment autorisées à parler, connaître la teneur du mandat confié à C_____ SA et savoir si des échanges entre cette société et la Ville faisaient mention du secret de fonction;

- l'audition des personnes entendues par D_____ et celle de E_____, secrétaire général adjoint de la Ville.

f. La plainte comporte, en annexe, le procès-verbal de plusieurs auditions menées dans le cadre de l'enquête administrative diligentée par la Ville.

Parmi les personnes entendues, plusieurs l'avaient déjà été par D_____ en amont de son rapport et la plupart n'ont pas su se souvenir s'ils avaient été levés de leur secret de fonction pour ce faire; l'un d'entre eux a répondu par l'affirmative.

g. À teneur du rapport de D_____, le mandat émanait du Conseil administratif de la Ville et visait à objectiver la situation pour permettre à ce dernier de se positionner.

L'approche prévoyait *"essentiellement des entretiens individuels avec la directrice et la magistrate d'une part, ainsi qu'avec des collaborateurs-trices travaillant au sein du département, et des chef-fe-s de services"*. La démarche, effectuée par un consultant *"externe et neutre"*, ne s'inscrivait pas *"dans le cadre d'une enquête administrative au sens prévu par le statut du personnel"* et ne visait pas *"à se prononcer sur le bienfondé de la suspension au sens juridique du terme"*.

Les questions auxquelles il était tenté de répondre étaient notamment: *"Que se passe-t-il vraiment au sein de la direction du B_____?"*; *"Les difficultés se limitent-elles à des interactions compliquées entre la Magistrate et la directrice du département ?"*; *"Un retour de la directrice à son poste est-il humainement envisageable?"*.

Le document se termine par des conclusions, qui ont notamment la teneur suivante: *"Les éléments relatés dans le présent rapport montrent qu'il existe de nombreuses difficultés entre la directrice et la Magistrate, mais également avec son personnel, avec parfois beaucoup de souffrances. La situation est très tendue et un retour de la directrice à son poste paraît inenvisageable humainement parlant"*.

C. Dans l'ordonnance querellée, le Ministère public retient que les collaborateurs de la Ville entendus par D_____ étaient des fonctionnaires, soumis au secret de fonction. Ils avaient révélé de potentiels secrets, appris dans le cadre de leur activité

professionnelle. Cela étant, le précité avait été mandaté par le Conseil administratif pour examiner la situation du B_____, en particulier les relations entre A_____ et sa hiérarchie, assumant ainsi une tâche de droit public, comme un auxiliaire de l'autorité municipale. D_____ était ainsi habilité à se voir confier des secrets; les informations récoltées étaient en lien avec sa mission et nécessaires à la réalisation de celle-ci. La révélation de secrets par les collaborateurs de la Ville était conforme à la bonne marche du B_____, utile pour examiner les reproches formulés à l'encontre de A_____ et, enfin, dans l'intérêt du Conseil administratif. La levée du secret de fonction n'était dès lors pas nécessaire. Pour ce motif, les actes d'instruction sollicités par la précitée, visant à établir si ce secret avait été levé, étaient superflus et devaient donc être rejetés.

- D.**
- a.** Dans son recours, A_____ nie à D_____ la qualité de tiers autorisé. Ce dernier ne pouvait pas être considéré comme un auxiliaire du Conseil administratif, assumant une tâche de droit public, du fait qu'aucune base légale ne permettait à l'exécutif municipal de déléguer une telle mission. En tout état, l'art. 320 CP ne visait pas les auxiliaires, au contraire de l'art. 321 CP.

 - b.** À réception des sûretés, la cause a été gardée à juger sans échange d'écritures, ni débats.

EN DROIT :

- 1.** Le recours est recevable pour avoir été déposé selon la forme et dans le délai prescrits (art. 385 al. 1 et 396 al. 1 CPP), concerner une ordonnance sujette à recours auprès de la Chambre de céans (art. 393 al. 1 let. a CPP) et émaner de la plaignante qui, partie à la procédure (art. 104 al. 1 let. b CPP), a qualité pour agir, ayant un intérêt juridiquement protégé à la modification ou à l'annulation de la décision querellée (art. 382 al. 1 CPP).

- 2.** La recourante fait grief au Ministère public de n'être pas entré en matière sur sa plainte.

2.1. À teneur de l'art. 310 al. 1 let. a CPP, une ordonnance de non-entrée en matière est immédiatement rendue s'il ressort de la dénonciation ou du rapport de police que les éléments constitutifs d'une infraction ou les conditions à l'ouverture de l'action pénale ne sont manifestement pas réunis.

Conformément à cette disposition, la non-entrée en matière est justifiée lorsque la situation est claire sur le plan factuel et juridique. Tel est le cas lorsque les faits visés ne sont manifestement pas punissables, faute, de manière certaine, de réaliser les éléments constitutifs d'une infraction, ou encore lorsque les conditions à l'ouverture de l'action pénale font clairement défaut. Au stade de la non-entrée en matière, on ne

peut admettre que les éléments constitutifs d'une infraction ne sont manifestement pas réalisés que lorsqu'il n'existe pas de soupçon suffisant conduisant à considérer un comportement punissable ou lorsqu'un éventuel soupçon initial s'est entièrement dissipé (ATF 141 IV 87 consid. 1.3.1; arrêt du Tribunal fédéral 6B_196/2020 du 14 octobre 2020 consid. 3.1).

2.2. Se rend coupable de violation du secret de fonction quiconque révèle un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il a eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi ou en tant qu'auxiliaire d'une autorité ou d'un fonctionnaire (art. 320 ch. 1 CP).

2.3. Révèle un secret au sens de cette disposition celui qui confie à un tiers non habilité à le connaître ou qui permet que ce tiers en prenne connaissance (ATF 142 IV 65 consid. 5.1).

2.4.1. Lorsque la révélation du secret est survenue au sein de l'administration, celle-ci n'est pas punissable s'il s'agit d'une communication prévue par la loi ou justifiée par le fonctionnement du service. Tel est le cas lorsque l'information est transmise à un tiers qui doit connaître celle-ci dans le cadre d'un rapport hiérarchique, d'une entraide, ou car il appartient à une autorité de recours ou de surveillance (ATF 114 IV 44 consid. 3b; arrêts du Tribunal fédéral 6B_1034/2022 du 21 avril 2023 consid. 1.1.1; 6B_1110/2020 du 15 décembre 2020 consid. 2.1; 6B_572/2018 du 1^{er} octobre 2018 consid. 3.5.1).

2.4.2. La bonne marche du service doit être entendue dans une acceptation large. On peut retenir deux critères fonctionnels à cet égard, à savoir la compétence matérielle du demandeur de l'information ainsi que la nécessité de l'information dans sa mission légale. Dans l'examen du premier critère, il s'agit de se demander si l'information demandée est bien en rapport avec la fonction du demandeur et son exercice, ce qui permet de limiter le cercle de personnes à qui l'information sera transmise. Dans l'examen du second critère, il s'agit de se demander si l'information est nécessaire ou du moins utile à l'accomplissement de la mission du demandeur de l'information (A. MACALUSO / L. MOREILLON / N. QUELOZ (éds), *Commentaire romand, Code pénal II, vol. II, Partie spéciale : art. 111-392 CP, Bâle 2017*, n. 32 ad art. 320; S. MÉTILLE, *L'utilisation de l'informatique en nuage par l'administration publique*, in: PJA 2019 609-621, p. 614). Le partage des informations est aussi autorisé dans le cadre d'enquêtes administratives ou de l'instruction de certaines procédures quasi-judiciaires (A. MACALUSO / L. MOREILLON / N. QUELOZ (éds), *op. cit.*, n. 33 ad art. 320).

2.5. En cas de délégation d'une tâche publique à des personnes privées, le contenu de cette délégation – à savoir la nature et l'étendue des compétences conférées à l'entité privée – est déterminant pour juger de son admissibilité, ainsi que pour

fixer le degré d'exigence en ce qui concerne la base légale, l'intérêt public et la surveillance. Il y a donc lieu de distinguer entre les délégations qui comportent un exercice de la puissance publique, à travers la compétence d'adopter des règles de droit ou celle de rendre des décisions administratives, de celles qui ne concernent que l'exécution de tâches matérielles (P. MOOR / F. BELLANGER / T. TANQUEREL, *Droit administratif III: L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat*, 2^{ème} éd., 2018, p. 222).

2.6.1. Le Statut du personnel de la Ville de Genève (LC 21 151; ci-après: le Statut) régit les rapports de service entre la Ville et son personnel (art. 1 du Statut). Il s'applique à l'ensemble des personnes qui exercent une activité au service de la Ville et qui sont rémunérées pour cette activité, à l'exception des membres du Conseil administratif, des membres du Conseil municipal, ainsi qu'aux personnes dont l'activité est, par sa nature, régie par un contrat de droit privé autre que le contrat de travail (art. 2 al. 1 et 2 du Statut).

2.6.2. Le Conseil administratif est chargé de l'application du Statut (art. 4 al. 1 du Statut).

Il exerce les fonctions d'employeur, notamment en ce qui concerne l'engagement et la résiliation des rapports de service (art. 4 al. 4 du Statut). Il peut, par règlement, déléguer ses compétences d'employeur sauf dans les cas où le Statut prévoit expressément qu'il lui appartient de statuer (art. 4 al. 5 du Statut). Il définit les missions et les compétences des personnes et du service plus particulièrement chargés, au sein de l'administration municipale, de la surveillance générale du personnel et de la gestion des ressources humaines (art. 4 al. 7 du Statut). Il met en œuvre les mesures propres à assurer notamment la protection de la personnalité, de la santé, de l'intégrité et de la sécurité au travail des membres du personnel (art. 5 al. 2 let. c du Statut).

Le Conseil administratif peut encore, lorsque l'instruction d'une cause le justifie, confier une enquête administrative à une ou plusieurs personnes choisies au sein ou à l'extérieur de l'administration municipale (art. 97 al. 1 du Statut).

2.7. En l'espèce, la recourante travaillait pour la Ville au moment des faits, de sorte qu'elle était soumise au Statut.

Dans sa plainte, en sus des éléments sans pertinence pénale, la recourante soupçonne des collaborateurs du B_____ d'avoir divulgué des informations la concernant, couverts par le secret de fonction, sans avoir été levés d'un tel secret en amont de leurs auditions pour l'établissement du rapport du 21 février 2022.

Les démarches entamées initialement par le Conseil administratif visaient à éclaircir la situation entourant la recourante et les dysfonctionnements qui ont mené à sa suspension. Les "*difficultés*" motivant cette mesure étaient liées à l'attitude de l'intéressée dans le cadre de ses fonctions et à ses "*graves accusations*" proférées à l'encontre de la Magistrate en tête du B_____. Il était ainsi question de notamment faire la lumière sur une éventuelle atteinte à la personnalité, dans le cadre des relations de travail.

Pour ce faire, le Conseil administratif a mandaté une société – privée – externe, dont la mission, à teneur de la méthodologie explicitée dans le rapport, restait circonscrite à l'examen du comportement de la recourante dans le cadre de ses fonctions et envers la Magistrate.

La mission confiée ne relevait toutefois pas de l'enquête administrative au sens prévu par le Statut. Il était plutôt question d'observations préalables, destinées à examiner la nécessité d'ouvrir ou non une telle enquête. À cet égard, le rapport remis à la Ville indique expressément n'avoir pas vocation à se prononcer sur la suspension de la recourante. Les conclusions en fin de document n'ont ainsi qu'une portée consultative.

Or, le Conseil administratif de la Ville est autorisé, par le Statut, à déléguer à un tiers externe l'exécution d'une enquête administrative – par définition, plus contraignante pour la personne visée – dans le cadre de ses compétences d'employeur et des devoirs qui lui incombent à ce titre.

Aussi, en mandatant un tiers externe pour établir un rapport préalable à une enquête administrative, confiné aux problématiques liées aux relations de travail et sans valeur de préavis juridique, il n'apparaît pas que le Conseil administratif aurait outrepassé ses compétences. Ses démarches semblent s'inscrire, au contraire, dans le cadre que lui confère le Statut, même sans y être explicitement prévues.

Le mandat confié au prestataire privé avait pour finalité d'aider cette collectivité municipale à clarifier les "*difficultés*" au sein du B_____, pour, éventuellement, permettre à celle-ci d'y apporter une solution adéquate. Cette aide garantissait ainsi la bonne marche du service, de sorte que le mandataire de la Ville était autorisé à recevoir des informations éventuellement soumises au secret de fonction, tant que celles-ci concernaient les problématiques concernées.

Il ne ressort pas du rapport du 21 février 2022 que les différents collaborateurs de la Ville entendus auraient divulgué des éléments étrangers à ceux utiles à la rédaction dudit rapport et entrant dans le cadre de la mission confiée. Partant, il y a lieu de considérer que ces collaborateurs se sont confiés à un tiers autorisé, excluant de la

sorte toute application de l'art. 320 CP, indépendamment d'une levée du secret de fonction préalable ou non.

Nul n'est donc besoin d'investiguer d'avantage ce dernier point. Les requêtes de preuve de la recourante pouvaient donc être rejetées par le Ministère public.

3. Justifiée, l'ordonnance querellée sera donc confirmée. Le recours, qui s'avère infondé, pouvait d'emblée être traité sans échange d'écritures ni débats (art. 390 al. 2 et 5 *a contrario* CPP).
4. La recourante, qui succombe, supportera les frais envers l'État, fixés en intégralité à CHF 1'000.- (art. 428 al. 1 CPP et 13 al. 1 du Règlement fixant le tarif des frais en matière pénale, RTFMP ; E 4 10.03).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS,
LA COUR :**

Rejette le recours.

Condamne A_____ aux frais de la procédure de recours, arrêtés à CHF 1'000.-.

Dit que ce montant sera prélevé sur les sûretés versées.

Notifie le présent arrêt, en copie, à la recourante, soit pour elle son conseil, ainsi qu'au Ministère public.

Siégeant :

Madame Corinne CHAPPUIS BUGNON, présidente; Mesdames Valérie LAUBER et Françoise SAILLEN AGAD, juges; Madame Olivia SOBRINO, greffière.

La greffière :

Olivia SOBRINO

La présidente :

Corinne CHAPPUIS BUGNON

Voie de recours :

Le Tribunal fédéral connaît, comme juridiction ordinaire de recours, des recours en matière pénale au sens de l'art. 78 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110); la qualité et les autres conditions pour interjeter recours sont déterminées par les art. 78 à 81 et 90 ss LTF. Le recours doit être formé dans les trente jours qui suivent la notification de l'expédition complète de l'arrêt attaqué.

Le recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14. Les mémoires doivent être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF).

P/20923/2023

ÉTAT DE FRAIS

COUR DE JUSTICE

Selon le règlement du 22 décembre 2010 fixant le tarif des frais en matière pénale (E 4 10.03).

Débours (art. 2)

| | | |
|-----------------|-----|-------|
| - frais postaux | CHF | 10.00 |
|-----------------|-----|-------|

Émoluments généraux (art. 4)

| | | |
|---------------------------------|-----|--|
| - délivrance de copies (let. a) | CHF | |
|---------------------------------|-----|--|

| | | |
|---------------------------------|-----|--|
| - délivrance de copies (let. b) | CHF | |
|---------------------------------|-----|--|

| | | |
|--------------------------|-----|-------|
| - état de frais (let. h) | CHF | 75.00 |
|--------------------------|-----|-------|

Émoluments de la Chambre pénale de recours (art. 13)

| | | |
|---------------------------------|-----|--------|
| - décision sur recours (let. c) | CHF | 915.00 |
|---------------------------------|-----|--------|

| | | |
|-----------------------------------|-----|--|
| - demande sur récusation (let. b) | CHF | |
|-----------------------------------|-----|--|

| | | |
|--------------|------------|-----------------|
| Total | CHF | 1'000.00 |
|--------------|------------|-----------------|