

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2389/2023-FPUBL

ATA/43/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 16 janvier 2024

dans la cause

A _____

recourant

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

intimé

EN FAIT

- A. a.** A_____ a été engagé dès le _____ 2010 auprès de l'office cantonal B_____
(ci-après : B_____), désormais rattaché au département du territoire (ci-après : le
département), en qualité de concierge, affecté à certains bâtiments du C_____
(ci-après : C_____). Il a été nommé fonctionnaire le 1^{er} février 2012.
- B. a.** Dans un contexte de tensions avec le service de sécurité du C_____, l'intéressé
a sollicité, le 10 novembre 2022 pendant son arrêt de maladie, un entretien avec
D_____, directrice de la direction de E_____ (ci-après : E_____) de
l'B_____, qui s'est déroulé le 29 novembre 2022. Il a fait état de difficultés
survenues dans son activité en lien avec le dispositif de sécurité du C_____. La
directrice allait chercher à améliorer la situation en relayant les doléances auprès
du secrétaire général du C_____ pour trouver une solution.
- b.** Le 23 janvier 2023, l'intéressé a demandé à la directrice la cessation des
atteintes à sa personnalité. Les accusations et allusions répétées de la part du
service de sécurité du C_____ qui se permettait de jeter le discrédit sur ses
aptitudes professionnelles étaient constitutives d'atteinte à son honneur.
Lorsqu'une entreprise mandatée par lui était refusée pour d'obscures raisons à
l'entrée B_____ provoquant la colère des utilisateurs des locaux défectueux, la
sécurité rejetait sa responsabilité et l'accusait publiquement, par retour de courriel.
Il avait sollicité depuis 2015 le soutien de sa hiérarchie en vain, ce qui le plongeait
régulièrement dans des *burn out* douloureux.
- c.** Un échange de courriels est intervenu entre la directrice et le secrétaire général
du C_____ entre le 2 février et le 24 mars 2023 au sujet des difficultés
rencontrées. Après un résumé des interventions en cours, la première a émis des
propositions afin d'améliorer la collaboration avec le service de sécurité du
C_____. Le second l'a informée du projet de renforcer son service par des
compétences techniques supplémentaires.
- d.** Le 7 mars 2023, une séance a réuni plusieurs personnes, dont l'intéressé et la
directrice. Selon le compte rendu y relatif, ce dernier a exposé ses difficultés de
collaboration avec le service de sécurité du C_____ depuis sa mise en place en
2016. Il a demandé le soutien de sa hiérarchie et qu'on cesse de lui dire qu'il
n'était pas une personne de confiance ainsi que de perturber son travail. Comme
garantie de changement rapide, la directrice a suggéré de déplacer le collaborateur
ailleurs s'il le souhaitait, ne voyant pas d'autre alternative. Ce dernier a répondu
ne pas souhaiter être déplacé en guise de punition car ça ne serait pas juste ; il
avait bien fait son travail. La directrice a assuré l'intéressé de son soutien et
reconnu son travail et sa conscience professionnelle, le fond des éléments qu'il
rapportait étant important même si parfois la forme n'était pas adéquate. Elle a

expliqué les difficultés organisationnelles de la situation. L'intéressé lui a répondu ne pas souhaiter le poste d'agent d'exploitation du C_____ et vouloir voir si la situation pouvait évoluer, le déplacement étant pour lui une *ultima ratio*. Elle lui a garanti que s'il devait être déplacé, cela serait pour préserver sa santé, qui était une priorité, et non car il était un problème ; une proposition de changement pourrait lui être faite avant fin 2023, entre juin et octobre. L'intéressé a également évoqué s'inquiéter pour un collègue proche de la retraite. Il précisait enfin avoir vu des améliorations dans le comportement de ses supérieurs et remettait à la directrice un certificat médical.

e. Le 16 mars 2023, F_____, nouveau chef de secteur du service G_____ (ci-après : G_____) de la E_____ et responsable hiérarchique direct d'A_____ depuis le 1^{er} février 2023, a indiqué à la directrice ainsi qu'à H_____, chef du service G_____, que plusieurs accès supplémentaires avaient pu être obtenus et que les échanges avec le C_____ s'étaient améliorés, ce qui laissait apparaître « un environnement de travail dans une tendance constructive » pour A_____.

f. Le 11 mai 2023, F_____ a procédé à l'entretien d'évaluation et de développement du personnel (ci-après : EEDP) d'A_____, qui portait sur la période située entre le 26 juin 2019 et le 11 mai 2023.

L'évaluation de l'intéressé était positive. Selon son responsable, l'intéressé entretenait des échanges très appréciables et productifs avec lui et maîtrisait pleinement son poste ; son expérience lui permettait d'être proactif. Il souhaitait des relations harmonieuses avec les utilisateurs. Le chef de secteur lui a fixé deux objectifs : consolider les relations avec le G_____ et les utilisateurs ainsi que participer aux formations proposées.

Quant à l'intéressé, il indiquait que la répartition de la charge de travail et les moyens de travail à disposition devaient être améliorés. Il appréciait la collaboration avec son nouveau chef de secteur. Le nombre de bâtiments sous sa responsabilité avait augmenté depuis son engagement en 2010, à une époque où les contraintes de sécurité n'existaient pas, ce qui générait un décalage également constaté par le C_____ qui avait créé un poste similaire au sien, avec moins de responsabilité, colloqué en classe 11 alors qu'il stagnait depuis des années en classe 9 au maximum de ses annuités. Il demandait donc une « réévaluation égalitaire urgente de [sa] classe [salariale] » et remerciait le service d'avoir effectué un EEDP qu'il n'avait pas eu depuis quatre ans.

C. a. Le 2 juin 2023, A_____ a écrit à la directrice au sujet du compte rendu de leur séance du 7 mars 2023. Il se plaignait du fait que le secrétaire général du C_____ souhaitait, selon des « informations fiables parvenues à [sa] connaissance », le déplacer, ce qui se manifestait par l'engagement d'un agent technique rattaché au C_____. Son déplacement devait être « un choix » et non « une sanction ». La raison de son déplacement était « suspecte » puisque tous ses EEDP étaient

excellents ; il s'y opposait, la « solution consistant à déplacer au lieu d'imposer des limites » n'étant pas acceptable. Il s'étonnait que les collaborateurs et usagers du I_____ soient au courant de leur entretien du 7 mars 2023 censé être confidentiel, alors que le message de la rocade éventuelle devait être soigné. Il avait le sentiment d'être licencié par le secrétaire général du C_____, comme s'il avait commis des fautes. Il demandait une augmentation salariale qui devait intervenir dans le délai d'un mois puisqu'il était seulement en classe 9 au maximum de ses annuités alors que le poste d'agent technique au C_____ était prévu en classe 11, ce qui démontrait l'inégalité de traitement qu'il subissait.

b. Dans un document du 22 juin 2023, la directrice et le chef de service G_____ ont apporté des commentaires à l'EEDP de l'intéressé du 11 mai 2023 pour rendre « plausibles » les signatures de la hiérarchie. Leur principale critique portait sur la forme de communiquer de l'intéressé, jugée parfois inadéquate ou quelque peu abrupte, comme par exemple dans les échanges avec le chargé de sécurité du C_____. S'il s'était amélioré sur ce point, l'intéressé devait rester très attentif à poursuivre cet effort de manière continue sur la durée. Trois objectifs complémentaires lui étaient fixés : communiquer avec la forme orale et écrite adéquate, se mettre à jour avec les formations obligatoires pour son poste en particulier celles concernant les polluants, la santé et sécurité au travail et le « management », ainsi que participer aux séances obligatoires pour son poste.

c. A_____ a ensuite été invité à un entretien avec la directrice et le chef de service G_____. Cette entrevue s'est déroulée le 23 juin 2023 et a fait l'objet d'une note de service faisant office de compte rendu, rédigée par la première et adressée au second ainsi qu'à la directrice des ressources humaines (ci-après : RH) du département. Elle a duré 1h15. La discussion a porté sur trois points : son courrier du 2 juin 2023, sa situation RH au C_____ et sa dernière évaluation EEDP.

La demande de rocade prenait du temps car il fallait permuter des postes existants, cette décision n'étant pas du ressort du C_____ mais de sa hiérarchie. L'intéressé était favorable à un poste « volant » sous la responsabilité du même supérieur hiérarchique, poste qui n'avait pas encore été formellement validé par les instances supérieures. Il était satisfait de ses conditions de travail actuelles mais craignait tout changement en raison des périodes difficiles traversées. La hiérarchie affirmait qu'aucune information n'avait filtré de la part de l'employeur concernant l'entretien confidentiel du 7 mars 2023. Elle apprenait par l'intéressé qu'à la sortie de celui-ci, un collaborateur du C_____ lui avait demandé s'il partait.

Le C_____ avait ouvert un poste d'agent d'exploitation en mars en classe salariale 11, à repourvoir au 1^{er} septembre 2023. L'intéressé n'y avait pas postulé mais souhaitait une augmentation salariale pour être aligné à celui-ci. Sa hiérarchie ne pouvait donner suite à sa demande faute d'argument pour requérir

cette évaluation, tel que formation supplémentaire ou spécificités du poste. En cas de rocade, il devrait postuler sans garantie d'augmentation de classe.

La hiérarchie souhaitait aborder « des points d'attention » car la période évaluée le 11 mai 2023 par F_____ portait sur une période de quatre ans, alors que ce dernier était en poste depuis trois mois. Son dernier EEDP ne faisait pas état des demandes d'un « peu plus de rondeur » dans ses échanges dont la forme était parfois un peu abrupte, ce qui avait été mentionné lors de l'entretien du 7 mars 2023. Cette considération « rest[ait] en perspective avec la situation décrite par [l'intéressé] (souffrance au travail) ». Le chef de service G_____ rappelait avoir requis à plusieurs reprises « de mettre les formes » pendant les quatre années écoulées. A_____ reprochait à ce dernier ainsi qu'à son avant-dernier supérieur direct de ne pas l'avoir soutenu. Il était aussi demandé à l'intéressé de mettre à jour les formations obligatoires. Ledit chef signalait à ce dernier qu'il ne venait pas aux séances plénières obligatoires ni aux « formations État obligatoires » (notamment « Santé et sécurité au travail »). Ces points seraient repris avec lui par sa hiérarchie.

Selon ladite note, A_____ avait refusé toute modification de son EEDP, s'était emporté et avait communiqué sa volonté de porter son cas en justice. Il lui avait été demandé de baisser le ton. Il avait élevé la voix et « cri[é] » sur le chef de service G_____. La direction avait immédiatement levé la séance afin que l'intéressé puisse partir et se calmer.

d. A_____ a été en incapacité de travail pour raisons médicales depuis le 23 juin 2023.

e. Par lettre du 28 juin 2023 envoyée par courriel, la directrice a répondu au courrier du 2 juin 2023 de l'intéressé, en y annexant la note de service précitée concernant l'entretien susmentionné. Lors de celui-ci, toutes les requêtes de l'intéressé avaient été examinées et la position de la hiérarchie précisée. Son évaluation EEDP du 11 mai 2023 était incomplète, comme cela lui avait été expliqué, de sorte qu'un ajout concernant son comportement, ses lacunes de formation et son manque de participation aux séances obligatoires y serait apporté. L'entretien « bienveillant initié » par la hiérarchie s'était « transformé en entretien de recadrage » lorsque l'intéressé s'était emporté en refusant tout commentaire additionnel à son évaluation EEDP, avait « crié » sur son chef de service et manqué de respect à sa hiérarchie. La hiérarchie reviendrait à lui entre juin et octobre 2023 quant à la suite à apporter à son dossier.

Dans le courriel du même jour accompagnant la lettre précitée, la directrice a relevé que le mode de communication employé par l'intéressé à l'égard de sa hiérarchie était inadéquat, ce qui serait repris avec lui dès sa reprise d'activité.

- D. a.** Le 30 juin 2023, A_____ a fait part à la directrice de sa profonde déception au sujet de l'entretien du 23 juin 2023 et des courriers et courriels consécutifs. Il reconnaissait avoir parlé fort car elle l'interrompait et qu'il ne pouvait s'exprimer sur ses commentaires inadmissibles, mais contestait avoir été insultant ou avoir manqué de respect à sa hiérarchie.

Il demandait une décision formelle sur ses demandes de constatation des atteintes à sa personnalité subies jusqu'en 2023, de protection de sa personnalité pour le futur et d'égalité salariale. Il sollicitait également une décision formelle si elle envisageait un « recadrage » ou une sanction disciplinaire à son encontre.

b. Il a réitéré sa requête le 15 juillet 2023, impartissant un délai au 22 juillet 2023 à la direction pour rendre une décision.

- E. a.** Le 19 juillet 2023, A_____ a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours contre la « décision du [département] du 23 juin 2023 [...] confirmé[e] par écrit le 28 juin 2023 » rendue par la directrice et le chef de service G_____. Il a conclu à son annulation, à ce que l'atteinte à sa personnalité depuis 2014 soit constatée, au versement de la somme de CHF 45'000.- à titre de réparation par le département, à l'interdiction de l'atteinte à sa personnalité « notamment en réhabilitant sa réputation professionnelle [...] ou encore en interdisant un déplacement arbitraire », à la modification de sa classe salariale en lui attribuant au minimum la classe 11 au niveau 10 et au versement d'une indemnité « équitable en guise de rétroactif concernant la classe et les niveaux de traitement manquants ». Il sollicitait l'interrogatoire des parties sur certains des éléments exposés dans sa partie en faits.

Ses EEDP de 2015 et 2017 étaient positifs. Son travail et son implication professionnelle étaient appréciés, notamment par son nouveau supérieur direct qui le lui avait communiqué par courriel du 17 février 2023 et dans son EEDP de 2023.

Il estimait avoir subi plusieurs « attaques » à sa personnalité pendant ses treize années de service à l'B_____, dont la plus ancienne remontait à 2016 et concernait la question de l'accès au I_____. Celui-ci lui avait été restreint en le permettant dès 6h et non plus de manière illimitée. Pour les « interventions hors horaire », il devait demander les clés au service de sécurité du C_____. Par la suite, il s'était vu retirer l'accès à certaines parties du I_____, ce qui ralentissait voire empêchait son travail. Outre cette problématique des accès aux locaux, l'intéressé se plaignait de l'augmentation de sa charge de travail depuis fin 2017. Celle-ci se matérialisait de trois manières. Il devait s'occuper de treize bâtiments du C_____, au lieu de six prévus à son engagement. L'accès des entreprises devant intervenir sur place lui avait généré une nouvelle et importante charge de travail due à l'instauration du système de sécurité au I_____ depuis 2015, qui

exigeait l'accréditation de chaque entreprise intervenante pour une année seulement. Son avant-dernier supérieur direct lui avait délégué la gestion de l'intervention des entreprises qu'il mandatait lui-même sans l'informer, sur des objets exclusivement gérés par la sécurité du C_____. Les absences de ce supérieur l'avaient aussi conduit à assumer des tâches n'entrant pas dans ses attributions, ce qu'il avait signalé en 2018. Il reprochait également à ce dernier d'avoir refusé de faire ses EEDP depuis 2019 alors qu'il les faisait pour ses collègues et d'avoir demandé à ce qu'on ne lui parle plus. Enfin, il décrivait les difficultés de collaboration depuis fin 2022 avec la sécurité du C_____ pour les interventions d'entreprises en raison d'un problème lié à leur accréditation, qui lui était à tort imputé sans que sa hiérarchie n'intervienne pour faire cesser les critiques injustifiées à son encontre. Il réfutait l'accusation d'un collaborateur du C_____ selon laquelle il ne serait pas digne de confiance. Il reprochait, d'une part, au secrétaire général du C_____ de vouloir l'« éjecter » en créant un poste similaire au sien et, d'autre part, à sa hiérarchie de ne pas le protéger en lui proposant « de le déplacer ». Cette dernière ne l'avait pas soutenu ni protégé, notamment pour le défendre lorsque sa réputation professionnelle était publiquement attaquée.

Sous l'intitulé « demande de protection de la personnalité et [d']égalité de traitement », outre les faits susmentionnés survenus depuis novembre 2022, il relatait une séance datant de septembre 2018 visant à clarifier ses tâches avec son ancienne hiérarchie, au cours de laquelle il avait été convenu qu'il ne s'occuperait plus des accréditations. Or, cette tâche lui avait à nouveau été attribuée par courriel de son nouveau supérieur du 2 mars 2023. Il exposait en outre sa perception de la réunion du 23 juin 2023 avec sa hiérarchie. Il reprochait à la directrice d'être revenue sur son EEDP de 2023 effectué par son supérieur direct. Elle lui avait demandé de « mettre de "l'eau dans son vin" lorsqu'il communiqu[ait] avec la sécurité du C_____ ». Il exprimait son désaccord avec sa hiérarchie qui ne l'avait pas soutenu, alors qu'il avait le droit de défendre sa réputation professionnelle. Il était parti car la directrice avait refusé d'écouter tout ce qu'il avait à dire.

En raison de ces faits, il avait été atteint dans sa santé. Il avait vécu deux épisodes de *burn out* début 2015 et fin 2017, et été en incapacité de travail pour maladie pendant plusieurs mois en 2018, puis pendant de brèves périodes fin 2021, fin 2022 et début 2023. Il était en incapacité de travail depuis le 23 juin 2023 et considérait que ce « mobbing dur[ait] depuis 2014 ». Il réclamait donc un montant de CHF 45'000.- à titre de réparation morale. Il se plaignait également d'inégalité de traitement du fait qu'il était en classe 9 alors que d'autres personnes occupant la même fonction que lui étaient en classe 10 ou 11 ; il exigeait une augmentation de sa classe salariale qui devait être fixée en classe 11 niveau 10.

b. Le département a conclu à l'irrecevabilité du recours, faute d'acte attaqué.

c. Le recourant a répliqué et maintenu sa position. Il avait, en avril 2018, exposé « les problématiques de harcèlements » au groupe de confiance, qui avait refusé d'engager une procédure. Il a ensuite informé la chambre de céans de sa reprise d'activité en octobre 2023 et de sa situation professionnelle.

d. Le département a dupliqué en maintenant sa position et versé de nouveaux échanges du chef de service G_____ et de la responsable RH du département avec le recourant entre le 10 octobre et le 9 novembre 2023. Celui-ci avait refusé l'invitation de cette dernière pour discuter de sa situation professionnelle.

e. Le recourant s'est déterminé fin novembre 2023 sur la dernière écriture du département. L'obligation de suivre une formation sur la communication orale et écrite constituait une sanction déguisée à son encontre visant à « justifier l'inaction de [sa] hiérarchie face à [ses] plaintes ». Il produisait l'échange de courriels avec la responsable RH du département et le chef de service G_____ des 21 et 22 novembre 2023. Ces derniers l'avaient invité à un entretien pour discuter d'un changement d'affectation compte tenu de sa situation, ce qu'il avait refusé dans l'attente de la décision de justice pendante devant la chambre de céans. Il était à nouveau en incapacité de travail dès le 23 novembre 2023, attestée par certificat médical, en raison de sa situation professionnelle qui le plongeait régulièrement en dépression, de sorte qu'il préférait se « préserver de nouveaux entretiens aux intentions douteuses et aux résolutions inexistantes ».

f. Les parties ont ensuite été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. La question de la recevabilité du recours doit être examinée en premier lieu. En effet, sous réserve des compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales, la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative en vertu de l'art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), pour autant que le recours porte sur un acte sujet à recours devant elle conformément aux al. 2 à 8 de l'art. 132 LOJ.

1.1 Selon l'art. 132 al. 2 LOJ, le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Sont réservées les exceptions prévues par la loi. L'art. 132 al. 6 LOJ dispose que le recours à la chambre administrative est ouvert dans d'autres cas lorsque la loi le prévoit expressément.

Sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le

droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet : a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations ; b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits ; c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations.

Quant à l'art. 4A LPA régissant le droit à un acte attaquant, qui vise à adapter le droit administratif genevois aux exigences posées par la garantie de l'accès au juge ancrée à l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; ATA/141/2020 du 11 février 2020 consid. 1c et les références citées), le Tribunal fédéral a déjà jugé que l'art. 29a Cst. ne s'applique pas aux actes internes de l'administration qui n'ont pas le caractère d'une décision (arrêt du Tribunal fédéral 8D_5/2022 du 22 février 2023 consid. 6.2.4 et les arrêts cités).

1.2 De jurisprudence constante, on oppose la décision comme acte juridique à l'acte interne ou d'organisation. La décision a pour objet de régler la situation juridique d'administrés en tant que sujets de droit et donc, à ce titre, distincts de la personne étatique ou, en d'autres termes, extérieurs à l'administration. L'acte interne ou d'organisation vise des situations à l'intérieur de l'administration ; il peut avoir des effets juridiques, mais ce n'en est pas l'objet, et c'est pourquoi il n'est en règle générale pas susceptible de recours (arrêts du Tribunal fédéral 8D_9/2020 du 6 juillet 2021 consid. 5.3 ; 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.2).

La distinction entre acte administratif interne et décision peut s'avérer particulièrement difficile en ce qui concerne les fonctionnaires. Doivent être considérées comme des décisions les mesures qui affectent les droits et obligations d'un fonctionnaire en tant que sujet de droit, par exemple la fixation de son salaire, ou d'indemnités diverses, les sanctions disciplinaires ou encore le changement d'affectation qui va au-delà de l'exécution des tâches qui incombent au fonctionnaire dans sa sphère d'activité habituelle ou des instructions qui lui sont données dans l'exercice de ces tâches. En revanche, un acte qui a pour objet l'exécution même des tâches qui lui incombent en déterminant les devoirs attachés au service, telles que la définition du cahier des charges ou des instructions relatives à la manière de trancher une affaire, est un acte interne. Lorsque le fonctionnaire s'oppose à un acte de ce type, ce sont les mesures disciplinaires ou autres moyens de contrainte ressortissant aux règles régissant les rapports internes qui sont susceptibles de s'appliquer (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 8D_9/2020 du 6 juillet 2021 consid. 5.3 ; 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.2).

1.3 Tout changement d'affectation n'ouvre pas la voie d'un recours à l'autorité judiciaire (ATA/880/2023 du 22 août 2023 consid. 3.4.3). Un changement d'affectation d'un fonctionnaire constitue une décision attaquant lorsqu'il est

susceptible de porter atteinte aux droits de la personnalité de l'employé, y compris le droit au respect de sa vie familiale, ou encore lorsqu'il est de nature à porter atteinte à la considération à laquelle il peut prétendre au regard notamment de ses aptitudes. Il en va de même quand le changement d'affectation représente une sanction déguisée et constitue de ce fait un acte attaquant (arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2016 du 23 janvier 2017 consid. 5.2 et les arrêts cités).

Selon la jurisprudence constante de la chambre de ceans, un changement d'affectation d'un fonctionnaire relève en principe de la gestion interne de l'administration (ATA/880/2023 du 22 août 2023 consid. 3.4.4). Les conditions pour admettre une sanction déguisée sont strictes. En principe, en l'absence de modification de traitement et en présence d'un poste concernant les sphères de compétences du fonctionnaire, il ne s'agit pas d'une sanction déguisée (ATA/575/2014 du 29 juillet 2014 consid. 9 et 10 et 11 ; ATA/221/2009 du 5 mai 2009 consid. 4, confirmé l'arrêt du Tribunal fédéral 8D_4/2009 du 3 mars 2010), même si la mesure en cause est comprise comme une sanction par l'intéressé (ATA/69/2016 du 26 janvier 2016).

Lorsque le changement d'affectation était motivé par la nécessité de garantir un fonctionnement optimal du service et que les relations entre le fonctionnaire et sa hiérarchie avaient évolué de telle façon qu'il leur était devenu impossible de collaborer, il a été jugé que ce changement d'affectation ne constituait pas une sanction déguisée, même si une sanction disciplinaire avait été prononcée parallèlement (ATA/226/2004 du 16 mars 2004 ; ATA/641/2000 du 24 octobre 2000). Une mutation ne constituait pas une sanction déguisée, lorsque la nouvelle fonction était mieux adaptée aux aptitudes de l'intéressé (arrêt du Tribunal fédéral 2P.93/2004 du 15 octobre 2004 consid. 3.2 confirmant l'ATA/226/2004 du 16 mars 2004). Il est considéré qu'un transfert peut également constituer un moyen de régler un conflit de personnes au sein d'un service, la personne en prise à une situation conflictuelle pouvant être déplacée dans un autre service de l'administration afin d'apaiser les tensions au sein du service, respectivement de l'en épargner (arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2016 précité consid. 5.5 ; ATA/1054/2018 du 9 octobre 2018 consid. 3 ; ATA/69/2016 du 26 janvier 2016 consid. 3b). Le changement du lieu d'activité (qui n'impliquait ni un changement de domicile ni un déménagement) constituait une mesure interne qui n'ouvrait pas la voie du recours, dans la mesure où la personne concernée gardait la même fonction, exécutait les mêmes tâches et percevait le même traitement (arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2016 précité ; ATA/295/2022 du 22 mars 2022).

1.4 De manière générale, la jurisprudence reconnaît à l'administration une grande latitude pour s'organiser et un large pouvoir d'appréciation. Celle-ci dispose d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elle entretient avec ses agents (arrêt du Tribunal fédéral 2P.46/2006 du 7 juin 2006 consid. 3.1). Ainsi, l'administration doit bénéficier de

la plus grande liberté d'appréciation pour fixer son organisation et créer, modifier ou supprimer des relations de service nécessaires à son bon fonctionnement, questions relevant de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la chambre administrative. Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie toutefois 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 la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire. Dans ce type de cas, le juge doit contrôler que les dispositions prises demeurent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité 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 (ATF 120 Ib 134 consid. 2a ; ATA/1167/2023 du 31 octobre 2023 consid. 4.1 et les arrêts cités).

1.5 En l'espèce, le recours fait référence à une « décision du [département] du 23 juin 2023 » qui aurait été confirmée par écrit le 28 juin 2023 et rendue par la directrice et le chef de service G_____. Il en découle que le recourant ne vise pas, à titre principal, la lettre du 28 juin 2023 de la directrice mais un autre acte, survenu le 23 juin 2023, que cette lettre aurait confirmé. Il ne peut dès lors s'agir que de l'entretien intervenu à cette date entre le recourant et sa hiérarchie. Cet entretien fait suite au courrier du 2 juin 2023 de l'intéressé, dans lequel il s'est opposé à un changement de son lieu de travail et a exigé une augmentation salariale dans le délai d'un mois.

En répondant au recourant, le 23 juin 2023, sur ces deux aspects, la hiérarchie lui a communiqué sa position de manière argumentée. Ainsi, sur le volet salarial, elle lui a expliqué qu'une réévaluation salariale devait être fondée sur des motifs objectifs tels qu'une formation supplémentaire ou des spécificités du poste et qu'en l'absence de tels éléments, elle ne pouvait entreprendre une telle démarche. Une telle prise de position consiste en une transmission d'information, sans viser à modifier la situation juridique du recourant. Il ne s'agit donc pas d'un acte sujet à recours au sens de l'art. 4 ou 4A LPA. Par ailleurs, le recourant semble perdre de vue qu'il n'est pas un employé du C_____, même s'il y est détaché depuis son engagement, mais de l'administration cantonale dont fait partie l'B_____ et qu'il s'agit de deux entités publiques distinctes. Le fait que le C_____ décide de créer un poste similaire au sien est une question de gestion interne qui ne touche pas les droits et obligations du recourant, même si cela peut conduire à une modification de son lieu de travail, examinée ci-après. Le recourant n'a aucun droit à obtenir une augmentation salariale du seul fait de la création d'un nouveau poste d'agent d'exploitation au C_____, étant précisé qu'il a renoncé à y postuler comme il l'a indiqué à sa hiérarchie le 7 mars 2023.

Quant à la discussion sur une modification éventuelle du lieu de travail de l'intéressé, elle s'inscrit dans le cadre plus large concernant ses plaintes liées aux

difficultés professionnelles et ses soucis de santé, qu'il a exposés à sa hiérarchie lors de leur séance du 7 mars 2023. Il s'agit en l'espèce d'une mesure visant à permettre au recourant de poursuivre son activité professionnelle pour l'B_____, dans de bonnes conditions de travail, en lui épargnant les souffrances qu'il a décrit avoir endurées jusqu'alors. Une telle démarche fait partie des attributions usuelles de la personne responsable en matière de gestion du personnel, qui doit veiller à la fois au bon fonctionnement de son service et à la protection de la personnalité de son subordonné. Elle dispose à cet effet d'une large liberté d'appréciation. Malgré le ressenti du recourant, un éventuel changement de son lieu de travail ne constituerait, dans de telles circonstances et conformément à la jurisprudence susmentionnée, ni une sanction déguisée, ni une modification de sa situation juridique, dans la mesure où il conserve son emploi auprès du même office, avec des tâches correspondant à ses aptitudes et sans modification de son traitement. Dès lors, la hiérarchie du recourant n'a rendu, fin juin 2023, aucune décision sujette à recours sur ce point.

Concernant les éléments complémentaires à l'EEDP du 11 mai 2023, annoncés au recourant le 23 juin 2023, ils ne visent pas à modifier sa situation juridique, mais à l'informer sur les attentes de sa hiérarchie quant à sa manière de communiquer et aux formations nécessaires à son poste. Certes, la manière d'agir de la direction de la E_____ peut surprendre dans la mesure où elle était déjà au courant, au moment de l'EEDP effectué un mois auparavant, des remarques formulées dans son document du 22 juin 2023. D'ailleurs, le nouveau chef de secteur a fixé au recourant des objectifs liés à sa participation aux formations et à sa relation avec le service et les utilisateurs qu'il devait consolider. Cela étant, le signalement explicite de points à améliorer fait, d'une manière générale, partie d'une saine communication entre la hiérarchie et les membres de son personnel, dans la mesure où elle permet, en dehors de tout conflit, à la première de clarifier ses attentes envers les seconds et à ces derniers de faire remonter d'éventuelles complications dans l'exercice quotidien des tâches. L'EEDP est l'outil usuel formalisant cet échange qui peut aussi se matérialiser d'une autre manière, comme lors d'un entretien ponctuel. Le fait que celui-ci fasse l'objet d'un compte rendu ne change pas sa nature d'acte de gestion interne ne visant en soi pas à modifier la situation juridique du collaborateur.

Ainsi, le fait d'attirer l'attention du recourant sur sa forme de communiquer, jugée « parfois » inadéquate ou « quelque peu abrupte », tout comme le choix du moment et de la forme pour procéder à une telle communication, entrent dans le cadre d'une gestion constructive du personnel, propre à prévenir d'éventuels malentendus et conflits potentiels, et relèvent de la seule appréciation de la hiérarchie. Un dialogue constructif et bienveillant entre le collaborateur et sa hiérarchie doit pouvoir avoir lieu, à la demande de l'une et/ou de l'autre partie, tout au long de la relation de travail, de manière à favoriser une collaboration harmonieuse et le bon fonctionnement du service, sans qu'il soit d'emblée

judiciarisé. Cela fait partie des tâches usuelles de gestion interne du personnel. La particularité du cas d'espèce est la scission en deux temps, à intervalles rapprochés et quatre ans après le dernier EEDP, de l'évaluation de l'intéressé. Afin d'assurer un échange bienveillant et constructif, il est dans un tel cas important que le recourant dispose également de la possibilité d'exprimer son point de vue, ce qu'il a spontanément fait dans son courrier du 2 juin 2023 relatif à l'entretien du 7 mars 2023 et a pu faire lors de l'entretien du 23 juin 2023. À cette occasion, la hiérarchie a mis sa demande quant à la forme de communication du recourant « en perspective » avec la souffrance au travail décrite par ce dernier. Dans ces circonstances, particulières mais équilibrées, le document du 22 juin 2023 complémentaire à l'EEDP du 11 mai 2023 n'affecte pas sa situation juridique. Il ne s'inscrit alors pas dans une optique de manquements à des devoirs de service, mais vise la résolution de tensions anciennes liées au lieu d'exercice de l'activité du recourant. Par conséquent, il n'existe, sur ce point, pas non plus de décision sujette à recours.

1.6 Enfin, le recourant prend plusieurs conclusions relatives à la protection de la personnalité. Or, il semble méconnaître la procédure en matière de protection de la personnalité des membres du personnel de l'administration cantonale, dans le cadre de leur activité professionnelle. Celle-ci est régie par le règlement relatif à la protection de la personnalité à l'État de Genève du 12 décembre 2012 (RPPers - B 5 05.10) en application de l'art. 2B de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du C_____ et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05). Certes, les personnes occupant des fonctions d'autorité sont tenues de veiller à la protection de la personnalité des membres du personnel (art. 23 let. f du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du C_____ et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 - RPAC - B 5 05.01). Toutefois, la mise en œuvre du dispositif de protection de la personnalité au sens de l'art. 2B LPAC relève de la compétence du Groupe de confiance (art. 2C al. 3 LPAC ; art. 5 al. 1 RPPers) et suit une procédure particulière.

Le Groupe de confiance peut être saisi par un membre du personnel estimant rencontrer d'importantes difficultés dans sa relation de travail avec d'autres personnes (art. 12 let. a RPPers). Il dispose de plusieurs outils (art. 13 ss RPPers). Ceux-ci se déclinent en différentes mesures pouvant aller de démarches informelles jusqu'à l'établissement d'un rapport étayé sur une éventuelle atteinte à la personnalité. Ce dernier constitue le préalable nécessaire à une décision sur cette question de l'autorité d'engagement sujette à recours (art. 30 al. 1 et 2 RPPers). Pour cela, l'atteinte à la personnalité alléguée doit revêtir « une certaine gravité » (art. 21 al. 1 et 22 al. 2 a contrario RPPers). Outre le fait que l'art. 30 al. 6 RPPers réserve la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes du 24 février 1989 (LREC - A 2 40) ressortant à la juridiction civile (art. 7 al. 1 LREC), la jurisprudence de la chambre de céans a déjà eu l'occasion de souligner le lien

entre l'art. 2B LPAC et les art. 328 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) et 28 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210 ; ATA/263/2022 du 15 mars 2022 consid. 2, notamment consid. 2d). En particulier, l'atteinte au sens de l'art. 28 CC désigne tout comportement humain qui remet en cause, totalement ou partiellement, l'existence ou la substance d'un bien de la personnalité appartenant à autrui. Cette remise en cause doit survenir avec une certaine intensité, c'est-à-dire dépasser le seuil de tolérance qu'on est en droit d'attendre de toute personne vivant en société, à défaut de quoi, il n'y a pas d'atteinte pertinente au sens de l'art. 28 al. 1 CC (Nicolas JEANDIN, in Commentaire romand - Code civil I, Pascal PICHONNAZ/Bénédict FOËX/Christiana FOUNTOULAKIS [éd.], 2^{ème} éd., 2023, n. 67 ss ad art. 28 CC). Enfin, le Groupe de confiance peut refuser d'entrer en matière en présence d'une requête manifestement infondée, téméraire ou choquante (art. 17 RPPers) ou mettre fin à son intervention à d'autres stades ultérieurs (art. 18 RPPers), avec le cas échéant la possibilité de demander la prise d'une décision sujette à recours (art. 21 et 22 RPPers).

En l'espèce, le recourant explique, dans sa réplique, avoir saisi en avril 2018 le Groupe de confiance, lequel n'avait pas engagé de procédure, sans autre indication. Il ne soutient en tous les cas pas qu'il existe une mesure du Groupe de confiance exigeant la prise d'une décision de l'autorité intimée au sens du RPPers, alors que le RPPers règle la procédure à suivre en cas d'allégations d'atteinte à la personnalité concernant les membres du personnel de l'administration cantonale dans le cadre de leur activité professionnelle. Par ailleurs, l'entretien du 23 juin 2023 ne comporte pas de décision qui serait rendue sur la base du RPPers. Dès lors, non seulement la question d'une éventuelle atteinte à la personnalité est exorbitante au présent litige mais elle ne s'est, en l'espèce, pas concrétisée par la prise d'une décision fondée sur le RPPers susceptible de recours devant la chambre administrative. Les conclusions du recourant liées à ce volet sont donc irrecevables.

En conséquence, faute d'acte attaquant, le recours formé par A_____ contre la communication du département du 23 juin 2023, confirmée le 28 juin 2023, est irrecevable. Il n'y a ainsi pas lieu de donner suite à sa demande d'audition des parties.

2. Compte tenu de l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 19 juillet 2023 par A_____ contre les actes du département du territoire des 23 et 28 juin 2023 ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge d'A_____ ;

dit qu'il ne sera 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.- ;

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, av. du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à A_____ ainsi qu'au département du territoire.

Siégeant : Eleanor McGREGOR, présidente, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. HÜSLER ENZ

la présidente siégeant :

E. McGREGOR

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :