

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1570/2011-FPUBL

ATA/825/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 11 décembre 2012

dans la cause

Monsieur C _____

représenté par Me Nicolas Marthe, avocat

contre

COMMUNE DE THÔNEX

représentée par Me Bénédicte Fontanet, avocat

EN FAIT

1. Le 28 mai 2001, Monsieur C_____, né en 1964, a été nommé sapeur-pompier volontaire dans la compagnie des sapeurs-pompiers (ci-après : la compagnie) par le conseil administratif (ci-après : le CA) de la commune de Thônex (ci-après : la commune), avec effet au 15 mai 2001.
2. Par cette nomination, il est devenu membre de droit de « l'Amicale des sapeurs-pompiers de Thônex » (ci-après : l'Amicale) désignée par l'art. 1 de son « règlement » (dans sa version du 28 novembre 1978) comme étant un « groupement » ayant pour but « d'unir les anciens membres de la compagnie qui le désirent et les membres actifs de la compagnie qui tous font automatiquement partie de l'Amicale ».
3. Pour ses activités au sein de la compagnie, M. C_____ a perçu des indemnités, dont une partie a été automatiquement prélevée par l'Amicale pour financer diverses activités (organisation de voyages et de manifestations pour les membres de l'Amicale, etc.).
4. Au début de l'année 2010, M. C_____ s'est interrogé sur le fonctionnement de l'Amicale et a mis en doute la régularité de sa gestion.
5. A plusieurs reprises, il a sollicité des membres en charge de la gestion de l'Amicale, des explications sur la manière dont les prélèvements sur les soldes (représentant CHF 15.-/heure) étaient opérés, sans obtenir de réponses ou en obtenant des réponses imprécises ou non étayées par pièces. Ses demandes ont souvent été formulées publiquement, lors des exercices ou en présence d'autres sapeurs-pompiers. Il en est allé de même ensuite des accusations de malversations qu'il a proférées contre les organes dirigeant de l'Amicale (sapeurs-pompiers de la compagnie).

Ces questions ont divisé et opposé plusieurs membres de la compagnie, dont certains ont pris le parti de M. C_____, et d'autres celui des dirigeants de l'Amicale.
6. Cette mésentente a atteint son apogée le 4 novembre 2010, lors de l'assemblée annuelle de l'Amicale, à l'occasion de laquelle un véritable affrontement a eu lieu entre les « pro-C_____ », représentés par ce dernier, et les personnes mises en cause (notamment le fourrier et le sergent-major de la compagnie), ou soutenant celles-ci. Une chaise a volé dans les airs et des insultes ont été proférées de part et d'autre.

7. Le 6 décembre 2010, M. C _____ a reçu un blâme signé par O _____, alors commandant de la compagnie, ainsi que par tous les officiers, l'ensemble de ces personnes constituant son Etat-major.

Son comportement au sein de la compagnie était inacceptable. Les graves accusations calomnieuses qu'il avait publiquement et de manière agressive portées contre des membres de la compagnie avaient gravement déstabilisé l'ensemble du corps des sapeurs-pompiers et nu à l'ambiance d'amitié cordiale nécessaire à son fonctionnement.

Il était invité à changer d'attitude. Un rapport d'évaluation serait tenu au mois de mars et décembre 2011. Si la situation ne s'améliorait pas, des sanctions plus graves pourraient être prises.

8. Par courrier du 25 janvier 2011, l'Etat-major de la compagnie a demandé au CA de prononcer l'exclusion de M. C _____ du corps des sapeurs-pompiers avec effet immédiat.

Depuis le prononcé du blâme susmentionné, la situation n'avait cessé de se dégrader. Malgré un suivi attentif et un entretien de conciliation tenté par des officiers de la compagnie, le comportement de M. C _____ persistait à nuire gravement à l'entente indispensable au fonctionnement du corps des sapeurs-pompiers. Les rapports de confiance entre l'intéressé et ses supérieurs hiérarchiques étaient rompus.

L'application de l'art. 30 al. 1 let. d du règlement d'application de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers du 25 juillet 1990 (RPSSP - F 4 05.01) était requise.

9. Le 29 mars 2011, le capitaine M _____, qui venait de prendre le commandement de la compagnie (ci-après : le commandant), a réitéré cette demande par une lettre adressée au maire de la commune.

Il avait eu un entretien avec M. C _____ le 18 mars 2011. Aucun consensus n'avait pu être trouvé.

Il confirmait en conséquence la position de l'Etat-major exprimée dans son courrier du 25 janvier 2011.

10. Dans sa séance du 10 mai 2011, le CA a prononcé la radiation de l'intéressé de la compagnie avec effet immédiat.

11. Par courrier du 11 mai 2011, il a notifié à M. C _____ une décision d'exclusion. Devant l'échec des différentes tentatives de règlements amiables et malgré l'absence de tout manquement important dans son activité de

sapeur-pompier, son maintien dans la compagnie ne pouvait être imposé, toute entente entre les parties paraissant désormais exclue.

12. Par acte du 26 mai 2011, M. C_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision en concluant à son annulation ainsi qu'à sa réintégration dans la compagnie.

Son appartenance politique, ses demandes en reddition de comptes et ses critiques sur la manière dont l'Amicale était gérée constituaient les seules raisons pour lesquelles son exclusion avait été prononcée. De tels motifs n'étaient pas admissibles dans un Etat démocratique.

13. Le même jour, M. C_____ a saisi l'inspecteur cantonal du service du feu.

Il l'alertait au sujet de « graves dysfonctionnements » dans la tenue des comptes de l'Amicale.

14. Parallèlement, il a dénoncé les faits à la presse. Il suspectait l'existence d'une « caisse noire » et de malversations dans la gestion des comptes de l'Amicale.

15. Ces suspicions ont été relayée dans les journaux et par la télévision.

16. Le 9 juin 2011, une interpellation urgente écrite a été déposée devant le secrétariat du Grand Conseil, demandant l'intervention du Conseil d'Etat et du département en charge des sapeurs-pompiers afin que la lumière soit faite sur la gestion de la compagnie.

17. S'en sont suivis plusieurs courriers entre l'autorité de surveillance, la commune, l'Amicale et la compagnie, qui s'est défendue de tout acte de gestion frauduleuse ou fautive, tout en admettant que la tenue de ses comptes n'était pas rigoureuse et que son système informatique était peu transparent.

18. Le 23 juin 2011, l'Etat-major de la compagnie a écrit au maire de la commune.

La situation du corps des sapeurs-pompiers était alarmante. La campagne de presse, qui avait répandu des accusations calomnieuses sur l'Amicale et sur ses membres, avait profondément choqué les sapeurs-pompiers. Ces volontaires dont l'engagement envers la population était important étaient gravement démotivés, au point que le 18 juin précédent, seul un officier de piquet s'était retrouvé présent pour assurer la sécurité de la population. Pour les promotions scolaires du 20 juin 2011, seul un sapeur-pompier s'était porté volontaire. Cette situation était le résultat de la campagne de dénigrement initiée par M. C_____, qui mettait le

corps des sapeurs-pompiers de la compagnie dans l'impossibilité de remplir sa mission.

19. L'absence de capacité opérationnelle de la compagnie a donné lieu à une intervention du département auprès du CA de la commune le 4 juillet 2011, qui a sommé celle-ci de prendre immédiatement toute mesure nécessaire au rétablissement d'un climat de confiance au sein du corps des sapeurs-pompiers afin que ce dernier puisse remplir sa mission.
20. Deux rapports des 5 et 8 juillet 2011 ont été établis, respectivement par l'ex-commandant O_____ et par le commandant M_____.

La campagne de presse avait jeté des doutes sur l'intégrité des membres de l'Amicale et sur la loyauté de leur engagement. Elle avait décrédibilisé l'Etat-major auprès de ses hommes. De très fortes dissensions existaient au sein du corps des sapeurs-pompiers, qui perturbaient fortement leur collaboration. Plusieurs d'entre eux refusaient de faire des exercices avec M. C_____, dont l'attitude agressive, souvent menaçante, persistait malgré son exclusion en raison de l'absence d'effet suspensif du recours interjeté contre la décision la prononçant.

21. Le 30 août 2011, la commune a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure.

La loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers du 25 janvier 1990 (LPSSP - F 4 05) ne permettait pas à la chambre administrative de prononcer la réintégration d'un sapeur-pompier exclu du corps. En l'absence de toute conclusion en paiement d'une indemnité, il était douteux que M. C_____ dispose d'un intérêt à recourir contre son exclusion.

Bien que le règlement laisse apparaître que l'exclusion ne pourrait être prononcée qu'à titre de sanction disciplinaire, la loi n'excluait pas qu'une telle décision soit prise pour d'autres raisons. Pour pallier l'absence de référence à tout motif d'exclusion dans la loi, il convenait de s'inspirer des notions de justes motifs et de licenciement abusif existant dans le droit de la fonction publique, respectivement dans la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations - CO - RS 220), ce dernier texte pouvant s'appliquer à titre de droit public supplétif. Seule une exclusion arbitraire pouvait être sanctionnée par la chambre administrative.

En l'espèce, le caractère agressif des accusations de M. C_____ avaient causé de graves dysfonctionnements au sein du corps des sapeurs-pompiers de la compagnie au point que celle-ci n'était plus en mesure d'assurer sa mission de protection de la population.

22. Par une lettre du 11 octobre 2011 adressée à la chambre administrative, M. C_____ a réaffirmé le bien-fondé de ses revendications. Il souhaitait faire entendre plusieurs témoins qui pourraient confirmer les défaillances de gestion existant au sein de l'Amicale.
23. Le 1^{er} décembre 2011, le juge délégué a entendu les parties en audience de comparution personnelle.
- a. M. C_____ a exposé qu'il avait tenté à de nombreuses reprises d'obtenir des éclaircissements sur la gestion de l'Amicale, aucune réponse satisfaisante ne lui ayant jamais été donnée. S'il s'était avéré finalement que personne n'avait détourné de l'argent à des fins personnelles, le manque d'information existant au sein de l'Amicale avait rendu impossible tout contrôle de sa gestion. Il détaillait l'historique de ses démarches. Son exclusion était due à son appartenance politique.
- Il niait être responsable de la démotivation de ses collègues, ou qu'il ait existé un lien quelconque entre ses revendications et les dysfonctionnements constatés au sein du corps des sapeurs-pompiers.
- b. Pour la commune, l'attitude de M. C_____ était à l'origine de son exclusion. Ses revendications liées à la gestion de l'Amicale n'étaient pas problématiques en elles-mêmes mais avait souvent été faites en temps inopportun, soit pendant les exercices et les réunions. Elles avaient revêtu un caractère dissident qui avait gravement nui à la cohésion du corps des sapeurs-pompiers.
24. Le 13 janvier 2012, la commune a sollicité l'audition du commandant M_____.
25. Le 16 janvier 2012, le recourant a déposé une liste de douze témoins.
26. Le juge délégué a tenu une audience de comparution personnelle et d'enquêtes le 25 avril 2012.
- a. M. M_____ a indiqué qu'il avait récemment questionné les membres de sa compagnie et constaté que d'importantes divisions existaient au sein du corps des sapeurs-pompiers au sujet du retour éventuel de M. C_____. Les dangers liés à la mission dont il était chargé l'empêchaient d'envoyer dans un foyer des hommes entre lesquels il existait de fortes dissensions. Il n'avait jamais constaté une telle démotivation des hommes et une ambiance aussi délétère au sein de la compagnie. Auparavant, les absences étaient très rares, surtout en intervention. Lors d'une alarme récente, seul l'officier de piquet et lui-même s'étaient mobilisés. En dix-sept ans de service, il n'avait rien vu de tel. L'attitude de M. C_____ avait motivé son exclusion (insultes proférées lors de l'assemblée générale de l'association, campagne de dénigrement à la presse, menaces de départ subséquentes venant de membres expérimentés de la compagnie, etc.). Ce

comportement avait menacé la sécurité du corps des sapeurs-pompiers et perturbé la réalisation de sa mission. Des relevés individuels pour tous les sapeurs-pompiers avaient finalement donné tous les renseignements utiles sur les soldes et les rétrocessions faites à l'Amicale. Si M. C _____ était réintégré, la moitié du corps des sapeurs-pompiers de la compagnie s'en irait et lui-même ne pourrait probablement pas rester.

b. M. C _____ a expliqué avoir écrit plusieurs fois au commandant et n'avoir jamais obtenu de réponse à ses courriers. Le 17 mars 2012, une vingtaine de sapeurs-pompiers de la commune avaient demandé, par une pétition adressée au conseil municipal, que l'Amicale soit clairement dissociée de la compagnie et que les soldes destinées aux sapeurs-pompiers soient versées directement à ceux-ci.

c. La commune a précisé que l'Amicale deviendrait prochainement une association munie de nouveaux statuts.

d. Monsieur V _____ a exposé avoir été membre de la compagnie de 2006 à 2011. Il l'avait quittée ensuite car il n'avait plus confiance en l'Etat-major, qui lui avait fait des promesses sans les tenir. Il s'était plaint avec M. C _____ de l'imprécision des décomptes fournis par l'Amicale. Il avait reçu un blâme pour cela. La mauvaise ambiance existant au sein du corps des sapeurs-pompiers ne provenait pas de l'attitude de M. C _____ mais de l'absence de transparence des cadres de la compagnie.

e. Pour Monsieur R _____, sapeur-pompier depuis 1979, M. C _____ avait été le porte-parole d'un malaise général ressenti par une partie du corps des sapeurs-pompiers, et en particulier par les plus jeunes. Il y avait au sein de la compagnie un problème de confiance par rapport à l'Etat-major. Plusieurs membres parlaient de démissionner. La situation se dégradait de jour en jour. L'exclusion de M. C _____ ne résoudrait pas ce problème, dû à l'absence de transparence des responsables de l'Amicale. L'intéressé était un excellent chauffeur de camion qui ne créait aucun danger, ni pour le corps des sapeurs-pompiers ni pour la population.

f. Monsieur E _____ était membre de la compagnie depuis 1997. Il avait très mal vécu l'opprobre jetée sur la compagnie dans la presse et à la télévision, au point qu'il s'était demandé s'il postulerait comme fourrier au sein de la compagnie. Ces événements avaient causé d'importantes scissions au sein du corps des sapeurs-pompiers et l'ambiance s'était dégradée.

27. Une nouvelle audience de comparution personnelle et d'enquêtes s'est tenue le 14 juin 2012.

a. Pour M. R _____, il existait au sein de la compagnie une très mauvaise ambiance dont M. C _____ n'était pas responsable. Ce dernier « payait le fait

d'avoir osé relever les dysfonctionnements de l'Amicale ». M. C_____ et lui-même avaient été pris à partie et même insultés par des membres de l'Etat-major, de l'Amicale et par un représentant de la commune. Il leur avait été reproché de ne « s'intéresser qu'à l'argent ».

b. Pour Monsieur F_____, M. C_____ ne représentait pas un problème pour la compagnie. Il savait toutefois que d'autres personnes ne partageaient pas son opinion.

c. Monsieur X_____ était membre de la compagnie depuis trente-sept ans. Il s'était rallié aux revendications de M. C_____ concernant l'absence de transparence des comptes de l'Amicale, dont il déplorait la gestion. Il avait reçu un blâme pour cela. Les réponses peu circonstanciées de l'Amicale aux questions posées avaient mis « de l'huile sur le feu » et tout était « parti en dérive de manière atroce ». M. C_____ faisait office de bouc émissaire. Aujourd'hui, la situation avait pris une ampleur catastrophique. L'ambiance était très mauvaise au sein du corps des sapeurs-pompiers, dont la disponibilité avait chuté au point que parfois, seuls des officiers se trouvaient en intervention.

d. M. C_____ a précisé qu'il avait contacté la Cour des comptes en mai 2012, après avoir écrit de nombreux courriers au commandant M_____, au trésorier de l'Amicale et au fourrier de la compagnie, qui ne lui avaient jamais répondu.

28. Le 31 août 2012, M. C_____ a répliqué en persistant dans ses conclusions. La décision entreprise contenait des vices formels graves qui justifiaient à eux seuls son annulation. En particulier, elle n'était pas désignée comme telle, ne contenait pas d'indications des voie et délai de recours et était insuffisamment motivée.

Sur le fond, l'exclusion constituait la sanction la plus grave pouvant être prononcée contre un sapeur-pompier. Or, la décision elle-même indiquait qu'aucun manquement important ne pouvait lui être reproché. Les changements intervenus au sein de l'Amicale avaient démontré le bien-fondé des reproches qu'il avait adressés à l'Amicale et de ses revendications. Celles-ci ne pouvaient en aucun cas justifier une exclusion sans violer manifestement les dispositions du CO protégeant les travailleurs contre les congés abusifs, applicables en l'espèce.

29. Le même jour, la commune a déposé ses observations. Elle maintenait ses conclusions. Les témoignages avaient attesté de la mauvaise ambiance régnant au sein du corps des sapeurs-pompiers, de la démotivation qui mettait en péril sa mission et du caractère excessif et agressif des revendications de M. C_____ qui briguait des mandats électoraux et n'avait pas perçu la nature fondamentalement bénévole de l'engagement des sapeurs-pompiers.

Ensuite de quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. L'exclusion du recourant du corps des sapeurs-pompiers par le CA de la commune constitue une décision au sens des art. 4 al. 1 let. a et 5 let. f de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).
2. Cette décision est sujette à recours (art. 57 let. a et 60 al. 1 let. b LPA ; 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; ATA/192/2012 du 3 avril 2012).
3. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le présent recours est recevable.
4. Selon le recourant, la décision ne remplirait pas les exigences formelles prévues par l'art. 46 LPA et serait insuffisamment motivée. Elle devrait être annulée pour ce motif.

Aux termes de l'art. 46 al. 1 LPA, les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours.

En l'espèce, la décision entreprise n'est pas désignée comme telle et ne comporte pas l'indication des voie ou délai de recours. Elle est donc viciée de ce point de vue.

5. Les conséquences d'une notification irrégulière s'examinent à l'aune du préjudice subi par les parties (art. 47 LPA).

L'absence de désignation de la décision et des voie et délai de recours n'a porté aucun préjudice à M. C_____, qui a recouru contre celle-ci dans les délais légaux et devant l'autorité compétente.

Ce grief sera donc écarté.

6. S'agissant de la motivation de la décision, il suffit, selon la jurisprudence, que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision rendue à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C_997/2011 du 3 avril 2012 consid. 3 ; 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 3.1 ; 9C_831/2009 du 12 août 2010 et les arrêts cités ; ATA/268/2012 du 8 mai 2012).

La décision attaquée indique que l'exclusion est prononcée en raison de la persistance du conflit existant entre les parties.

Bien que sommaire, cette motivation permet à M. C_____ de se rendre compte de la portée de la décision rendue à son égard et de recourir contre elle en connaissance de cause.

La décision attaquée n'est ainsi pas viciée de ce point de vue.

7. La LPSSP régit les mesures de prévention et de lutte contre les sinistres (art. 1 al. 1 LPSSP) qui relèvent des communes, sauf exception prévue par la loi (art. 6 al. 1 LPSSP). Elle fixe le statut des sapeurs-pompiers (art. 1 al. 2 LPSSP) qui se divisent en deux groupes : les sapeurs-pompiers permanents et professionnels, d'une part (art. 12 let. a et 24 LPSSP) et les volontaires non permanents, d'autre part (art. 12 let. b et 25ss LPSSP).

Les sapeurs-pompiers volontaires non permanents sont nommés par le maire ou le CA (art. 8 al. 3 LPSSP et 23 RPSSP). Aucune condition particulière n'est requise pour être nommé, hormis la présentation d'un certificat médical et l'âge du candidat (art. 25 LPSSP).

Chaque membre du corps de sapeurs-pompiers volontaires qui participe à des cours, à des exercices, à la lutte contre le feu ou contre d'autres dommages et à des gardes de préservation peut recevoir une indemnité de sa commune (art. 26 LPSSP). Dans la commune de Thônex, les sapeurs-pompiers volontaires perçoivent une indemnité fixée à CHF 15.-/heure.

8. Ces sapeurs-pompiers sont dirigés par un chef de corps placé sous l'autorité du maire ou du CA (art. 32 LPSSP), qui a pour mission, notamment, de commander le corps et de veiller à sa discipline (art. 33 let. a et b LPSSP).
9. Sur la base d'un rapport du chef de corps, l'autorité de nomination peut décider de l'exclusion d'un sapeur-pompier du corps (art. 31 LPSSP).

La LPSSP ne prévoit aucune autre mesure pouvant être prise à l'encontre d'un sapeur-pompier ni ne précise à quelles conditions une telle exclusion peut être prononcée.

10. A son art. 30 al. 1, intitulé « mesures disciplinaires », le RPSSP indique pour sa part que :

« Toute infraction à la loi, au présent règlement et aux règles de discipline entraîne les sanctions suivantes :

- a) l'avertissement, notamment pour une absence non motivée à un exercice ;
- b) le blâme écrit ;
- c) la suspension d'activité impliquant une déduction de 12 mois sur le temps réglementaire fixé pour l'obtention de la prime d'ancienneté ; le service de remplacement s'effectue obligatoirement après l'âge de 50 ans révolus ;
- d) l'exclusion, notamment pour absence non motivée à 3 exercices ».

11. Cette disposition instaure un régime disciplinaire classique comportant un arsenal de sanctions (1^{ère} phrase *in fine*), fondé sur la faute, qui suppose la commission d'une infraction « à la loi, au présent règlement et aux règles de discipline » (1^{ère} phrase *in initio*).
12. Bien que la décision attaquée se réfère expressément à l'art. 30 al. 1 let. d RPSSP, l'exclusion de M. C_____ ne se fonde pas - pour l'essentiel - sur des motifs disciplinaires. Le CA précise en effet qu'il « regrette vivement d'avoir à appliquer cette sentence, aucun manquement important ne pouvant [lui] être reproché dans [son] activité de sapeur-pompier ».
13. La conformité de la décision attaquée à cette disposition réglementaire pose un problème de ce point de vue, de même que la légalité de l'art. 30 RPSSP, qui ne se fonde sur aucune clause de délégation législative.
14. Ces deux questions peuvent souffrir de rester ouvertes en l'espèce. Effet, l'exclusion de M. C_____ peut se fonder directement sur l'art. 31 LPSSP, qui permet à l'autorité compétente d'exclure un sapeur-pompier lorsque l'intérêt public poursuivi par la loi est menacé, indépendamment de toute faute.
15. Cette interprétation découle de la lettre de l'art. 31 LPSSP, qui n'érige pas la faute comme condition nécessaire à l'exclusion. Elle résulte également de la *ratio legis* de la LPSSP, qui a pour but d'organiser les mesures de prévention et de lutte contre les sinistres et de protéger la population des graves conséquences que ceux-ci peuvent causer à sa santé et à sa sécurité (art. 1 LPSSP ; Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève [ci-après : MGC], 2001-2002/IV, Volume des débats, séance 9, pp. 3356ss).

Ces sinistres sont de plusieurs natures. Outre la lutte contre le feu, les pompiers assurent la protection des personnes contre les pollutions dues aux hydrocarbures, les intoxications à la suite d'émanation de gaz, les accidents d'origine industrielle ou encore de la route (MGC 1989/III 335).

Les bénévoles qui se vouent à cette tâche œuvrent souvent dans l'urgence et font face à des situations de détresse. L'exercice de leur mission requiert non seulement de la bravoure et un sens aigu du devoir civique, mais une grande disponibilité et un esprit d'entraide, de solidarité et de camaraderie. Ceux-ci assurent tant l'efficacité du corps des sapeurs-pompiers, qui doit fonctionner dans l'urgence de manière coordonnée, que le soutien psychologique de ses membres, qui doivent pouvoir trouver dans cette ambiance fraternelle le soutien psychologique nécessaire lors des interventions difficiles et la motivation de leur engagement.

Les revendications de M. C _____ doivent être analysées dans ce contexte, sans perdre de vue qu'en vertu de l'art. 61 al. 2 LPA, la chambre de céans ne peut revoir l'opportunité de la décision attaquée.

16. Par ailleurs, le droit public genevois ne connaît pas de réglementation particulière concernant les « whistleblowers » ou lanceurs d'alertes. Sur le plan fédéral, une révision du CO est dans une phase encore peu avancée (cf. communiqué du Conseil fédéral du 21 novembre 2012, accessible sous http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2012/ref_2012-11-21.html ; et N. JUNGO, Whistleblowing - Lage in der Schweiz, recht 2012 65-79, p. 72 ss), mais le législateur a d'ores et déjà adopté une nouvelle concernant la fonction publique fédérale.

Selon le nouvel art. 22a de la loi sur le personnel de la Confédération, du 24 mars 2000 (LPers - RS 172.220.1), les employés sont tenus de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au Contrôle fédéral des finances tous les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction (art. 22a al. 1 LPers) ; ils ont le droit de signaler au Contrôle fédéral des finances les autres irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction (art. 22a al. 3 LPers) ; et nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel pour avoir, de bonne foi, dénoncé une infraction ou annoncé une irrégularité ou pour avoir déposé comme témoin (art. 22a al. 4 LPers).

Dans sa jurisprudence récente, le Tribunal fédéral a examiné le « whistleblowing » sous l'angle des faits justificatifs à la violation du secret de fonction. Il a notamment considéré que le point de savoir si une violation du secret de fonction était ou non justifiée devait être déterminé en tenant compte de tous les intérêts en présence, et pouvait dès lors dépendre des différentes possibilités de dénoncer les faits à des instances étatiques internes à l'administration ou indépendantes de celle-ci avant de communiquer l'information en cause dans le public (Arrêt du Tribunal fédéral 6B_305/2011 du 12 décembre 2011 consid. 4.6 ; D. JOSITSCH/C. BRUNNER, Whistleblowing als Rechtfertigungsgrund, PJA 2012 482-489).

De son côté, et de manière plus générale au sujet d'une éventuelle violation de la liberté d'expression, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CourEDH) a posé plusieurs principes en la matière. Selon elle, le signalement, par un agent public, de comportements illégaux ou déplacés sur le lieu de travail peut mériter protection, notamment lorsque l'agent public en cause est seul ou parmi les seuls à connaître les faits et est ainsi le mieux placé pour agir dans l'intérêt public en alertant l'employeur, voire le grand public. Il y a néanmoins lieu de prendre en compte que les employés publics et fonctionnaires sont liés à leur employeur par un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion. A la lumière de ce devoir, la révélation des faits doit s'effectuer en premier lieu aux supérieurs

hiérarchiques, ou à toute autre autorité compétente ; ce n'est que si cette solution est clairement impraticable que l'information peut être, en dernier ressort, communiquée au grand public. On doit au surplus, le cas échéant, évaluer le dommage causé à l'employeur par la révélation envisagée et considérer si l'intérêt public à la révélation des faits l'emporte sur ce dommage (ACEDH Heinisch c. Allemagne, du 21 juillet 2011, req. n° 28274/08, § 63-68 ; voir aussi Y. HANGARTNER, Whistleblowing in der öffentlichen Verwaltung, PJA 2012 490-498).

Ces différentes sources ne sont pas directement applicables au cas d'espèce, le recourant n'étant ni fonctionnaire ni employé de la commune, au sens visé par celles-ci. Même appliquées par analogie, elles n'accorderaient pas au recourant une protection particulière.

17. En effet, d'une part, indépendamment de leur bien-fondé, les revendications du recourant ont rapidement pris le ton de la récrimination. Leur caractère agressif, prosélyte et dissident a dressé les sapeurs-pompiers les uns contre les autres, créé un climat délétère au sein de la compagnie et discrédité l'Etat-major chargé de la commander. Les nombreuses auditions, comme les différents rapports des deux commandants qui se sont succédés à cette période (commandants O_____ et M_____), ont établi ces faits, comme la grave démotivation des personnes engagées, dont le taux d'absence aux exercices et lors des interventions a mis en danger la réalisation de leur mission et justifié la demande d'exclusion litigieuse.

La part de responsabilité des organes dirigeants de l'Amicale dans le conflit qui est survenu n'a pas à être prise en compte dans l'analyse du bien-fondé de l'exclusion, qui n'est motivée que par les impératifs de fonctionnement du corps des sapeurs-pompiers, devenu totalement défaillant dans ce contexte.

Les conditions de l'art. 31 LPSSP sont ainsi remplies.

D'autre part, s'il a tenté d'obtenir des dirigeants de l'Amicale et de ses supérieurs hiérarchiques les informations qu'il cherchait, M. C_____ a parallèlement donné un caractère public à ses revendications qui a fortement nui à la cohésion du corps des sapeurs pompiers. Il a très rapidement saisi la presse et le conseil municipal des dysfonctionnements qu'il soulevait, n'hésitant pas du reste à les exagérer, alors qu'il pouvait notamment contester ses décomptes de solde auprès de la chambre de céans. De plus, le dommage causé à la compagnie doit être ici considéré comme nettement plus important que l'intérêt public à une large divulgation des dysfonctionnements reprochés. Ceux-ci ne concernaient au demeurant que les membres de la compagnie, qu'il s'agisse de la possible violation de l'aspect négatif de la liberté d'association, comme des intérêts financiers en jeu.

La protection du « whistleblowing » ne permet ainsi pas de modifier ce résultat.

18. Il ne fait enfin pas de doute que la nécessité d'écarter M. C_____ du corps des sapeurs-pompiers pour des motifs de sécurité et de fonctionnement peut être comprise par ses membres - même par ceux qui ont soutenu les revendications de M. C_____ - et est ainsi apte à recréer l'ordre, la cohésion et la bonne entente nécessaire à la réalisation de sa mission de protection de la population.
19. Le recours sera ainsi rejeté.
20. Un émoulement de procédure de CHF 500.- sera mis à la charge de M. C_____, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Bien qu'elle y ait conclu, aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la commune, qui compte plus de 10'000 habitants. Celle-ci est en effet réputée disposer de son propre service juridique et ne pas avoir à recourir aux services d'un mandataire extérieur (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/717/2012 du 30 octobre 2012 ; ATA/462/2011 du 26 juillet 2011 ; ATA/163/2011 du 15 mars 2011 ; ATA/362/2010 du 1^{er} juin 2010 et les références citées).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 27 mai 2011 par Monsieur C_____ contre la décision de la commune de Thônex du 11 mai 2011 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de Monsieur C_____ un émoulement de procédure de CHF 500.- ;

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

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 ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé

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

communiqué le présent arrêt à Me Nicolas Marthe, avocat du recourant, ainsi qu'à Me Bénédicte Fontanet, avocat de la commune de Thônex.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Hurni et Junod, M. Verniory, juges, M. Jordan, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :