

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1789/2023-DIV

ATA/1357/2023

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 19 décembre 2023

dans la cause

A_____

représenté par Me Romain JORDAN, avocat

recourant

contre

VILLE DE GENÈVE - CONSEIL MUNICIPAL

intimée

EN FAIT

A. a. La B_____ (ci-après : B_____) a pour but de promouvoir de nouvelles entreprises créatrices d'emplois, soutenir et développer des entreprises existantes ainsi que stimuler l'innovation en Ville de Genève.

b. Le conseil de la B_____ est composé de neuf membres, désignés par le Conseil municipal de la Ville de Genève (ci-après : le Conseil municipal), proportionnellement au nombre de sièges obtenus par les partis politiques, mais au minimum un par parti.

Depuis l'automne 2020, siègent au conseil de la B_____ C_____, présidente, D_____, vice-président, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____, J_____ et A_____. Leurs mandats se termineront à la fin de la législature en cours.

B. a. Par courriel du 9 janvier 2023 adressé à quatre de ses collègues, dont la présidente et le vice-président, H_____ a proposé que le conseil de la B_____ rappelle à A_____ les règles de bienséance et qu'il le retire des commissions dans lesquelles il siégeait compte tenu de l'« incident » qu'il avait provoqué lors de la dernière réunion.

b. Le 26 janvier 2023, le conseil de la B_____ a tenu une séance, en présence de sept de ses membres, soit C_____, D_____, F_____, H_____, I_____, J_____ et A_____. L'ordre du jour prévoyait en son point 11 : « Décision – Rappel ferme des règles de bienséance ». Une altercation a impliqué H_____ et A_____. Son déroulement est litigieux.

c. Le 30 janvier 2023, H_____ a déposé une plainte pénale à l'encontre de A_____ pour lésions corporelles simples et insulte. Lors de la réunion du 26 janvier 2023, A_____ s'était soudainement emporté, avait marché en sa direction en l'insultant, avait renversé sa chaise et provoqué sa chute, puis l'avait roué de coups alors qu'il était encore au sol. Deux de leurs collègues avaient dû intervenir. En quittant la salle, son agresseur l'avait encore insulté. Tous les membres du conseil siégeant avaient été témoins de la scène.

d. Par courrier du 31 janvier 2023, la présidente et le vice-président du conseil de la B_____ ont communiqué au bureau du Conseil municipal (ci-après : le bureau) la plainte pénale d'H_____ et sollicité la révocation de A_____, ainsi que sa suspension immédiate à titre provisionnel. Les emportements de ce membre avaient déjà précédemment porté atteinte au travail du conseil, mais ce dernier ne pouvait plus fonctionner compte tenu de la gravité des faits survenus lors de la dernière réunion et du risque de récidive.

e. Le 31 janvier 2023, A_____ a déposé une plainte pénale contre H_____, faisant état d'une agression physique ayant causé des éraflures sur le front, d'insultes et de dégâts matériels à son ordinateur. Le 26 janvier 2023, il avait décidé de quitter la séance du conseil de la B_____ après des discussions envenimées. Alors qu'il se dirigeait, avec sa trottinette à la main, vers la sortie située à un mètre d'H_____, ce dernier avait bondi de sa chaise de façon inattendue et lui avait barré l'accès à la seule issue possible, puis avait empoigné sa veste par les deux mains avant de tenter de lui asséner un coup de poing au visage. H_____ l'avait heurté sur le haut du crâne et jeté au sol. Il s'était relevé en essayant de repousser son agresseur d'un revers de la main. Des membres du conseil de la B_____ s'étaient interposés.

f. Le 1^{er} février 2023, le chef du groupe du « Mouvement citoyens genevois » (ci-après : MCG) a demandé au bureau l'audition de son membre, A_____, et la révocation d'H_____ du conseil de la B_____.

g. En date du 3 février 2023, le Conseil municipal a informé la B_____, H_____ et A_____ des deux demandes de révocation dont il était saisi. Les intéressés étaient invités à faire valoir leur droit d'être entendus, puis à se déterminer sur les allégués réciproques.

h. Le 7 février 2023, A_____ a complété sa plainte pénale contre H_____ en raison d'une violation du secret de fonction et déposé une plainte contre C_____ à la suite de « déclarations fallacieuses » publiées dans les médias.

i. Par courrier adressé au bureau le 7 février 2023, A_____ a pris acte des requêtes du conseil de la B_____, relevant que le courrier du 31 janvier 2023 ne lui avait pas été transmis. Il n'avait donc pas été préalablement consulté, comme l'exigeaient les statuts de la B_____, de sorte que cette lettre et les décisions qui s'y rapportaient ne pouvaient pas être considérées comme émanant du conseil de la B_____. Il a contesté le probable exposé des faits relaté dans cette missive et demandé au Conseil municipal de surseoir aux requêtes le concernant dans l'attente de l'établissement des faits par les autorités pénales. Il souhaitait comparaître personnellement à huis clos devant une délégation restreinte du Conseil municipal pour témoigner sans interférer avec la procédure pénale en cours. Il requérait la révocation d'H_____ pour son attitude et pour avoir divulgué publiquement les conversations tenues au conseil de la B_____. Il s'engageait à ne plus répondre aux violences verbales ou agressions physiques, mais demandait à ce qu'H_____ soit placé à bonne distance de la sortie de la salle du conseil de la B_____.

j. Dans une lettre du 8 février 2023, le conseil de la B_____ s'est référé à sa correspondance du 31 janvier 2023 et à la plainte pénale d'H_____, dont le contenu pourrait être confirmé devant le bureau par tous les témoins cités dans ladite plainte.

k. Par courriel du 8 février 2023, A_____ a maintenu que la missive du conseil de la B_____ était irrecevable, puisque lui-même n'avait pas été consulté préalablement. Il se tenait à disposition pour répondre aux accusations calomnieuses, y compris en présence des membres du conseil.

l. Par courrier du 8 février 2023, H_____ a confirmé sa version des faits et sollicité copie du courrier de la B_____ du 31 janvier 2023 ainsi que l'audition de tous les membres présents lors de l'incident, au cours duquel D_____ et F_____ avaient dû maîtriser son agresseur. Il a produit un certificat médical du 27 janvier 2023, par lequel un chiropraticien avait attesté d'une totale incapacité de travail du 27 au 30 janvier 2023.

m. Le 10 février 2023, le Conseil municipal a demandé au conseil de la B_____ les raisons pour lesquelles il n'avait pas fait usage de ses compétences exclusives lui permettant de prendre toutes les mesures nécessaires à la bonne marche de la fondation. Il a en outre sollicité le procès-verbal de la décision validant la saisie du Conseil municipal concernant la révocation et la saisie du bureau concernant les mesures provisionnelles urgentes. En outre, copie du courrier du 31 janvier 2023 devait être adressée à A_____ et à H_____.

n. Lors de sa séance du 13 février 2023, le Conseil municipal a délégué à son bureau la compétence d'instruire les faits.

o. Par décision du 14 février 2023, déclarée exécutoire nonobstant recours, le conseil de la B_____ a suspendu A_____ avec effet immédiat, au motif qu'il s'était emporté lors de la séance du 26 janvier 2023, avait renversé le siège d'H_____ et l'avait roué de coups alors que sa victime était au sol, tout en l'injuriant. Ces faits s'étaient déroulés sous les yeux des cinq autres membres présents du conseil.

p. Par courrier du 14 février 2023, la présidente et le vice-président du conseil de la B_____ ont expliqué au bureau du Conseil municipal que les cinq membres présents le 26 janvier 2023 avaient décidé sur le siège de saisir le Conseil municipal d'une demande de révocation, dont le texte serait formellement adopté par voie circulaire. Le 31 janvier 2023, le conseil *in corpore*, à l'exclusion de A_____ frappé d'un conflit d'intérêts, avait adopté la teneur de la requête. Le conseil de la B_____ avait pensé que le Conseil municipal était seul compétent pour prendre des mesures provisionnelles, mais puisque l'autorité de surveillance l'invitait à prononcer une suspension, il y avait procédé par voie de circulation. Enfin, il avait transmis la requête du 31 janvier 2023 aux deux intéressés.

Étaient annexés à cette missive :

- le procès-verbal du 12 février 2023 relatif au vote par voie de circulation du « 30 janvier 2023 », par lequel les huit membres avaient décidé de demander au Conseil municipal la révocation de A_____ ;
- le procès-verbal du 14 février 2023 relatif au vote par voie de circulation du 13 février 2023 concernant la suspension immédiate de A_____ de toutes ses activités au sein de la fondation ; avaient participé au vote D_____, J_____, E_____, G_____, F_____ et I_____ ; cinq membres avaient accepté la proposition et un membre s'était abstenu ;
- la décision de suspension de A_____ du 14 février 2023.

q. Dans un courriel du 14 février 2023 envoyé à la présidente du Conseil municipal, A_____ a maintenu ses contestations et sa demande d'audition.

r. Le jour même, H_____ a indiqué à la présidente du Conseil municipal qu'il était impossible aux membres du conseil de la B_____ de siéger avec A_____.

s. Par courrier du 15 février 2023, la présidente du Conseil municipal a considéré que la demande de révocation avec effet immédiat de A_____ était devenue sans objet, compte tenu de la décision de mesures provisionnelles urgentes du 14 février 2023.

t. Le 10 mars 2023, les sept membres du conseil de la B_____ présents lors de l'incident de janvier 2023 ont été entendus par le bureau.

u. Le 5 avril 2023, ledit bureau a arrêté l'ordre du jour des prochaines séances du Conseil municipal et prévu que les demandes de révocation visant les membres du conseil de la B_____ seraient traitées le 25 avril 2023 à 20h30, à huis clos.

v. Le jour même, la présidente du Conseil municipal a envoyé à tous les chefs de groupe les procès-verbaux des auditions et les divers échanges entre les parties, le cas échéant avec le bureau. Il était précisé que ces annexes étaient strictement confidentielles et soumises au secret de fonction. Les auditions avaient eu lieu sans assermentation, ni rappel de l'art. 34 loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Les membres avaient répondu « à bien plaisir, sous l'angle de la bonne foi », uniquement pour recueillir la perception de chacun.

w. Dans un courrier adressé au Ministère public le 13 avril 2023, A_____ a relevé des contradictions quant aux faits décrits dans les différents journaux et le caractère injurieux des propos tenus par H_____. De plus, les photos du visage de celui-ci publiées dans la presse ne montraient aucune trace d'agression, ce qui infirmait la prétendue violence dont l'intéressé se disait victime.

C. a. Par décision du 25 avril 2023, le Conseil municipal a informé A_____ que la demande du 31 janvier 2023 avait été soumise au vote du Conseil municipal le

jour même et que celui-ci s'était prononcé en faveur de sa révocation en tant que représentant du Groupe MCG au sein du conseil de la B_____.

b. Par décisions du même jour, le Conseil municipal a indiqué à H_____ et C_____ qu'il s'était prononcé contre leur révocation du conseil de la B_____.

c. Le 25 avril 2023, le Conseil municipal a adressé un communiqué de presse aux représentants des médias relatant ces trois décisions, précisant qu'aucune information relative au contenu des débats ou des documents ne serait fournie.

d. En date du 3 mai 2023, la présidente du Conseil municipal a dénoncé au Procureur général une violation du secret de fonction commise par des membres du Conseil municipal, dont l'identité demeurerait inconnue, en raison de la divulgation de certaines informations concernant la séance à huis clos du 25 avril 2023.

e. Le 5 mai 2023, A_____ a demandé au Conseil municipal l'accès au rapport ayant conduit au prononcé de la décision le concernant.

f. Par courrier du 16 mai 2023, la présidente du Conseil municipal a répondu à A_____ qu'il n'existait aucun rapport et que les personnes entendues, dont il faisait partie, n'avaient pas prêté serment. Les auditions avaient pour but de permettre la continuation du bon fonctionnement de la B_____. Aucune copie des documents utilisés, qui n'avaient aucune force probante, ne pouvait lui être remise.

D. a. Par acte du 25 mai 2023, A_____ a interjeté recours contre la décision du 25 avril 2023 et conclu, à titre provisionnel, à la restitution de l'effet suspensif à son recours et à ce qu'il soit fait interdiction au Conseil municipal de le remplacer jusqu'à droit jugé sur son recours. Préalablement, il a requis que l'intimée produise l'intégralité de son dossier, notamment les actes d'audition menés par son bureau et le rapport établi par l'intimée, avec l'octroi d'un délai pour se déterminer. Principalement, il a conclu à l'annulation de la révocation, à ce qu'il soit constaté qu'il restait membre du conseil de la B_____ et à ce qu'il soit ordonné à l'intimée de lui verser la rémunération pour les mois de suspension.

Le recourant a invoqué une violation du droit d'être entendu. La décision querellée était insuffisamment motivée et ne statuait pas sur sa requête visant à attendre l'issue des procédures pénales. Elle n'indiquait pas les éléments sur lesquels l'intimée s'était fondée pour rendre sa décision, prise à huis clos, qui se limitait à mentionner la requête déposée par le conseil de la B_____ le 31 janvier 2023, laquelle se contentait de renvoyer à la plainte pénale d'H_____. L'intimée n'exposait ni les actes d'instruction menés, ni les éléments pris en considération, ni la pondération accordée à chacun d'eux. Il ignorait les informations transmises aux membres du Conseil municipal et les modalités ayant présidé au vote. Il en

déduisait que la décision querellée reposait sur une adhésion sans réserve à la version d'H_____. Or, la plainte de ce dernier était en cours d'instruction et il avait lui aussi déposé une plainte pénale pour le même incident. Il n'était donc pas possible, à ce stade, de déterminer clairement les événements du 26 janvier 2023. En outre, il n'avait jamais pu accéder au dossier au cours de la procédure et n'avait donc pas pu faire valoir efficacement son point de vue ou apporter des éléments de preuve à l'appui de ses allégations.

Aucun manquement relatif aux tâches qui lui incombaient ne lui avait été signifié. La révocation de son mandat n'était pas nécessaire, d'autres mesures moins incisives pouvant participer à apaiser les tensions au sein du conseil de la B_____.

Le recourant a produit un constat établi par un médecin le 2 février 2023, faisant état de douleurs à la palpation et d'une tache brunâtre au niveau frontal.

b. La Ville de Genève a conclu au rejet du recours.

Elle n'était pas en mesure de produire les procès-verbaux d'audition des membres du conseil de la B_____, qui avaient été établis sous le sceau de la confidentialité, dans la mesure où les personnes entendues par le bureau du Conseil municipal n'avaient pas été exhortées, ceci afin de leur permettre de s'exprimer librement. De plus, les procédures pénales étaient pendantes. Elle tenait toutefois à disposition de la chambre administrative ces documents, mais s'opposait à ce qu'ils soient communiqués au recourant.

Ce dernier avait pu s'exprimer sur le déroulement de la séance du 26 janvier 2023 et sur les allégués d'H_____ et de la B_____. Il savait donc ce qui lui était reproché, comme l'attestait son recours, et il avait reçu toutes les pièces en main du bureau, à l'exception des procès-verbaux d'audition. Compte tenu du huis clos, il n'existait aucun enregistrement des débats de la séance du Conseil municipal du 25 avril 2023 et les membres avaient l'obligation de garder le secret sur les délibérations. Il n'était donc pas possible d'apporter des éclaircissements sur la version des faits retenue par le Conseil municipal, seul le résultat du vote pouvant être communiqué. L'intimée n'était pas tenue d'attendre l'issue des procédures pénales pour statuer sur les demandes de révocation.

Le recourant ayant gravement failli aux devoirs généraux incombant à tous les membres du conseil de la B_____, dont faisaient partie les devoirs de fidélité, de réserve, de discrétion et d'action dans l'intérêt de la fondation, la décision était fondée.

Enfin, elle avait été saisie d'une demande de révocation et ne disposait d'aucune marge de manœuvre pour apprécier l'adéquation de la mesure disciplinaire. Les

statuts de la B_____ ne prévoyaient d'ailleurs aucune sanction en dehors de la révocation.

c. Le 18 août 2023, le recourant a sollicité l'accès aux résultats nominaux de l'ensemble des votes du 25 avril 2023.

d. Le 30 août 2023, la chambre de céans a procédé à une audience de comparution personnelle et d'enquêtes.

d.a. Elle a entendu E_____ en qualité de témoin. Il n'était pas présent à la séance du 26 janvier 2023, mais avait assisté à celle du 15 décembre 2022, au cours de laquelle le recourant avait fait des remarques déplacées envers certains membres et eu un échange virulent avec H_____, avec des insultes surtout de la part du recourant, qui était ensuite parti. Ce n'était pas la première fois que le recourant était impliqué dans des échanges très vifs, raison pour laquelle les membres avaient ajourné un point à l'ordre du jour de la séance suivante pour rappeler les règles de bienséance. Il avait reçu le courriel du 9 janvier 2023 d'H_____, destiné aux représentants des Verts et du parti socialiste, ce qui incluait la présidente et le vice-président. Une sorte de « sondage » avait été effectué par téléphone pour savoir s'il convenait d'en faire un point à l'ordre du jour. Il avait pu relire le procès-verbal de son audition par le bureau, mais ne se rappelait pas s'il l'avait signé, ni si ce document avait été distribué. Il n'y avait pas eu de remarque particulière sur la confidentialité de l'audition.

d.b. L'intimée a déclaré qu'il avait été dit aux personnes entendues que l'audition était confidentielle et qu'elles pouvaient s'exprimer librement, sans risque de voir le procès-verbal communiqué à des tiers.

d.c. Également entendu en qualité de témoin, F_____ a indiqué que lors de la séance du 15 décembre 2022, le recourant avait insulté H_____. Il ne pensait pas avoir reçu le courriel d'H_____ du 9 janvier 2023. La présidente l'avait appelé en janvier 2023 pour lui expliquer les raisons du rappel des règles de bienséance à l'ordre du jour, qu'il avait néanmoins déjà devinées.

Il était présent le 26 janvier 2023. Le recourant avait alors rapidement compris que le rappel des règles de bienséance le concernait directement et avait dit qu'il allait quitter la séance, que ce n'était pas un procès public. Il avait insulté H_____, puis s'était levé, avait pris son sac à dos et sa trottinette électrique, et s'était dirigé vers la sortie, en insultant encore H_____. Il avait alors frappé ce dernier, qui était assis, et les deux protagonistes étaient tombés par terre. H_____ était couché et le recourant debout au-dessus de lui continuait à le frapper. Il n'avait pas vu H_____ donner des coups au recourant. J_____, D_____ et C_____ avaient essayé d'intervenir et lui-même avait ensuite ceinturé le recourant, alors qu'H_____ était toujours au sol et l'avait accompagné hors de la

salle. Il n'avait pas remarqué de traces visibles de coups sur les deux membres impliqués.

Les débats au conseil de la B_____ pouvaient être animés. Si l'on exceptait le recourant, les interventions des uns et des autres étaient toujours restées courtoises. Le recourant lui avait récemment envoyé un courriel l'invectivant, avec copie à un autre membre du conseil de la B_____, dont il a remis copie à la chambre administrative.

Le membre du conseil qui s'était abstenu concernant la suspension provisoire immédiate était G_____, absent le 26 janvier 2023.

e. Le 29 septembre 2023, le recourant a soutenu que les déclarations des témoins révélaient de l'appréciation subjective des membres et des divergences de vue manifestes entre eux, et que la réponse de l'intimée témoignait d'un évident parti pris.

Il avait sollicité une confrontation, ou du moins l'accès aux déclarations des autres membres du conseil quant aux événements du 26 janvier 2023, ce qui lui avait été refusé. Au vu des diverses violations des règles de procédure ayant conduit à l'établissement des faits, dont le déroulement exact restait à déterminer, la décision querellée devait être annulée.

f. Le 29 septembre 2023, l'intimée a souligné que les membres du conseil de la B_____ avaient confirmé la version d'H_____ concernant l'altercation. Les enquêtes de la chambre administrative avaient établi que le recourant avait tenu à répétition des propos virulents et insultants à l'égard des autres membres du conseil, que le recourant s'était emporté, avait tenu des propos insultants le 26 janvier 2023, avant de renverser la chaise d'H_____ et de le rouer de coups. De plus, le recourant avait adressé un courriel à F_____ en avril 2023 comprenant des termes attentatoires à l'honneur. Aucun élément ne permettait d'accréditer la thèse du recourant, qui ne pourrait pas réintégrer ses fonctions de l'avis des témoins.

La décision était fondée, le comportement du recourant allant à l'encontre des intérêts de la B_____, puisque ses agissements et ses paroles perturbaient le bon fonctionnement de son conseil.

Si le recourant avait eu accès aux déclarations des personnes entendues par le bureau, l'assurance offerte à celles-ci quant à la confidentialité de leurs déclarations aurait volé en éclat. Eu égard au contenu du courriel adressé à F_____ le 25 avril 2023, le recourant aurait pu s'en prendre aux personnes auditionnées. En tout état, la prétendue violation du droit d'être entendu avait été guérie par les enquêtes diligentées par la chambre administrative.

g. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA ; ATA/714/2013 du 29 octobre 2013).
2. Le litige porte sur le bien-fondé de la décision du 25 avril 2023, par laquelle l'intimée a prononcé la révocation du recourant en tant que représentant du Groupe MCG au sein du conseil de la B_____, étant rappelé que la décision du 14 février 2023 suspendant le recourant avec effet immédiat est entrée en force en l'absence de tout recours.
3. Le recourant requiert à titre provisionnel la restitution de l'effet suspensif et à ce qu'il soit fait interdiction à l'intimée de le remplacer jusqu'à droit jugé sur son recours.

Aux termes de l'art. 66 al. 1 LPA, sauf disposition légale contraire, le recours a effet suspensif à moins que l'autorité qui a pris la décision attaquée n'ait ordonné l'exécution nonobstant recours.

En l'occurrence, l'intimée n'a pas fait usage de cette possibilité. Le recourant demeure ainsi membre du conseil de la B_____, bien que suspendu, et ne peut donc pas être remplacé.

4. Dans un grief d'ordre formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu, aux motifs qu'il n'a pas eu accès aux éléments sur lesquels s'est fondée l'autorité intimée pour prononcer sa révocation et que la décision litigieuse ne contient aucune motivation.

4.1 Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recourant sur le fond (ATF 132 V 387 consid. 5.1 ; 127 V 431 consid. 3d/aa).

4.2 En procédure administrative genevoise, le droit d'être entendu est prévu par les art. 41 ss LPA.

Selon l'art. 42 LPA, les parties ont le droit de participer à l'audition des témoins, à la comparution des personnes ordonnées par l'autorité ainsi qu'aux examens auxquels celle-ci procède (al. 1). Lors de l'audition des témoins, les parties présentes ne peuvent ni interrompre les témoins, ni les interroger elles-mêmes. Elles peuvent proposer des questions sur l'admission desquelles statue l'autorité chargée de l'audition (al. 2). Les parties ont également la possibilité de s'exprimer sur le libellé des questions à poser et de proposer des modifications de la mission en cas d'expertise destinée à établir des faits contestés. De même, elles ont le

droit, sous réserve des dispositions de l'art. 45, de prendre connaissance des renseignements écrits ou des pièces que l'autorité recueille auprès de tiers ou d'autres autorités lorsque ceux-ci sont destinés à établir des faits contestés et servant de fondement à la décision administrative (al. 4). Lorsqu'un intérêt public ou privé prépondérant l'exige, les témoins peuvent être entendus en l'absence des parties et l'accès aux procès-verbaux d'auditions peut leur être refusé. Lorsque la nature de l'affaire l'exige, la comparution des personnes et l'examen auquel procède l'autorité ainsi que l'expertise peuvent être conduits en l'absence des parties (al. 5). Toutefois, dans les circonstances évoquées à l'al. 5, le contenu essentiel de l'administration des preuves doit être porté à la connaissance des parties pour qu'elles puissent s'exprimer et proposer les contre-preuves avant que la décision ne soit prise. Dans le cas contraire, l'art. 45 al. 3 et 4 s'applique (al. 6).

L'art. 44 al. 1 LPA prévoit que les parties et leurs mandataires sont seuls admis à consulter au siège de l'autorité les pièces du dossier destinées à servir de fondement à la décision. Le droit d'accéder à leurs données personnelles que les tiers peuvent déduire de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08), est réservé.

Conformément à l'art. 45 LPA, l'autorité peut interdire la consultation du dossier si l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants l'exigent (al. 1). Le refus d'autoriser la consultation des pièces ne peut s'étendre qu'à celles qu'il y a lieu de garder secrètes et ne peut concerner les propres mémoires des parties, les documents qu'elles ont produits comme moyens de preuves, les décisions qui leur ont été notifiées et les procès-verbaux relatifs aux déclarations qu'elles ont faites (al. 2). Une pièce dont la consultation est refusée à une partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué par écrit le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de proposer les contre-preuves (al. 3). La décision par laquelle la consultation d'une pièce est refusée peut faire l'objet d'un recours immédiat (al. 4).

4.3 Le droit d'être entendu sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique (ATF 135 I 279 consid. 2.3 ; 132 V 368 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_79/2021 du 9 septembre 2021 consid. 2.1). L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu ; l'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 144 I 11 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_37/2020 du 7 septembre 2020 consid. 3.1 et les arrêts cités).

Ce droit comprend, en particulier, le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir

des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; 132 II 485 consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_700/2022 du 28 novembre 2022 consid. 3 et les références).

4.3.1 En tant que garantie générale de procédure, le droit d'être entendu permet au justiciable de consulter le dossier avant le prononcé d'une décision. En effet, la possibilité de faire valoir ses arguments dans une procédure suppose la connaissance préalable des éléments dont l'autorité dispose (ATF 126 I 7 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_66/2013 du 7 mai 2013 consid. 3.2.2). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit de consulter le dossier ne s'étend en revanche pas aux préavis établis par une autorité d'instruction à l'intention de l'autorité décisionnelle (ATF 131 II 13 consid. 4.2 ; 117 Ia 90 consid. 5b). Ce genre de document n'a en effet pas de conséquence juridique directe sur la situation de l'intéressé et est considéré comme un acte interne à l'administration, destiné à faciliter la tâche de l'organe de décision, qui doit se former une opinion sur l'affaire à traiter (ATF 125 II 473 consid. 4a ; 116 Ib 260 consid. 1d).

La limitation du droit du justiciable de consulter les pièces de son dossier doit être interprétée restrictivement (arrêt du Tribunal fédéral 2C_34/2011 du 30 juillet 2011 consid. 4.2). Le droit de prendre connaissance du dossier est ainsi notamment limité par l'intérêt prépondérant que peuvent avoir l'État ou des tiers à ce que certaines pièces ou leur contenu restent confidentiels. Il peut s'agir par exemple des intérêts de la défense nationale ou de la sécurité de l'État, de la nécessité de protéger l'anonymat d'un informateur, de la sauvegarde de secrets d'affaires, du secret bancaire, et parfois des égards que l'on doit à l'administré lui-même en rapport par exemple avec son état de santé (arrêt du Tribunal fédéral 2C_609/2015 du 5 novembre 2015 consid. 4.1 ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017 n. 566 et 567).

Une pièce dont la consultation est refusée à une partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué par écrit le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de proposer les contre-preuves (art. 45 al. 3 LPA). Cette règle, également prévue en procédure fédérale à l'art. 28 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021), a valeur constitutionnelle (ATF 115 Ia 293

cons. 5c =
JdT 1991 IV 108).

L'art. 45 LPA a notamment été appliqué en matière de fonction publique, où les démarches informelles du Groupe de confiance sont couvertes par une totale confidentialité (ATA/753/2013 du 12 novembre 2013 consid. 3e), et dans une procédure relative à la révocation du mandat d'un administrateur d'une régie publique afin de protéger le secret des affaires (ATA/20/2010 du 19 janvier 2010 consid. 1.1.2).

4.3.2 Selon la jurisprudence de la chambre de céans rendue en matière de fonction publique, l'art. 42 LPA n'empêche pas l'employeur, dans le cadre du rapport de travail qui le lie à ses employés, d'entendre ces derniers au sujet d'une plainte qu'ils formulent, pour évaluer la situation et juger de la pertinence des faits soulevés et de l'opportunité d'ouvrir une enquête administrative. De tels entretiens relèvent de la gestion du personnel et du rôle hiérarchique que les représentants de l'institution assument à l'égard de leurs subordonnés. Ils se différencient, matériellement, de l'enquête administrative qui intervient subséquentement, avec pour fonction d'instruire la plainte et d'établir la réalité des reproches faits au fonctionnaire incriminé. Cette procédure ne peut se dérouler sans procès-verbaux ni sans la présence des parties, sauf exceptions prévues par la loi. Les auditions préliminaires peuvent être versées au dossier dans la procédure subséquente, comme toute pièce en rapport étroit avec le litige. L'employé incriminé doit cependant pouvoir se déterminer à leur sujet, si les procès-verbaux de ces auditions ont été joints au dossier (ATA/351/2021 du 23 mars 2021 consid. 5b et les références citées).

4.3.3 La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits constitutionnels a également déduit du droit d'être entendu le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 148 III 30 consid. 3.1 ; 142 II 154 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_700/2022 du 25 novembre 2022 consid. 6.5). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives, mais doit se prononcer sur celles-ci (ATF 143 III 65 consid. 5.2 ; 142 II 154 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_934/2022 du 22 mars 2023 consid. 4.1 ; 2C_954/2020 du 26 juillet 2021 consid. 4.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, p. 531 n. 1573). Il suffit, du point de vue de la motivation de la décision, que les parties puissent se rendre compte de sa portée à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 148 III 30 consid. 3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_548/2021 du 24 février 2023 consid. 5.2 ; 2C_458/2020 du 6 octobre 2020 consid. 4.1 ; ATA/936/2021 du 14 septembre 2021 consid. 5b et les références citées).

4.4 La violation du droit d'être entendu doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recourant sur le fond

(ATF 144 I 11 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_69/2022 du 8 mars 2022 consid. 2.3 ; ATA/949/2021 du 14 septembre 2021 consid. 5b). Une réparation devant l'instance de recours est possible si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_31/2021 du 16 juillet 2021 consid. 2.1 ; ATA/949/2021 précité consid. 5b). La réparation dépend cependant de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 3.1 ; ATA/949/2021 précité consid. 5b). Elle peut se justifier en présence d'un vice grave notamment lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_31/2021 du 16 juillet 2021 consid. 2.1 ; ATA/949/2021 précité consid. 5b). Enfin, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de la violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir eu le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/949/2021 précité consid. 5b et les références citées).

4.5 En l'espèce, le recourant n'a pas pu prendre part ni se faire représenter lors des auditions des autres membres du conseil de la B_____ par le bureau et n'a pas pu prendre connaissance des procès-verbaux y relatifs.

Ledit bureau avait pour mission d'établir la réalité des reproches formulés à l'encontre du recourant. Ces auditions n'étaient donc pas de simples entretiens destinés à évaluer l'opportunité d'instruire les faits. C'est d'ailleurs sur la base des déclarations recueillies dans ce cadre que les conseillers municipaux ont voté et décidé de révoquer le recourant, acte qui constitue une décision au sens de l'art. 4 LPA et dont l'instruction préalable devait ainsi respecter les standards prévus par cette dernière disposition.

Les auditions ne pouvaient par conséquent pas être menées sans la participation de l'intéressé, les conditions restrictives prévues par la loi n'étant pas réalisées. En effet, aucun intérêt privé ou public prépondérant ne justifiait de procéder en l'absence du recourant. Même à considérer le risque que celui-ci « s'en prenne » aux personnes entendues en tenant des propos virulents ou injurieux, comme évoqué par l'autorité intimée, le bureau aurait pu intervenir, en le rappelant à l'ordre par exemple, ou en l'expulsant au besoin de la salle d'audition. La confidentialité voulue par le bureau ne paraissait en outre pas nécessaire, puisque les cinq témoins de l'altercation avaient d'ores et déjà confirmé la version d'H_____, ce que le recourant savait, puisque cela ressort des courriers de la B_____ des 31 janvier et 8 février 2023, ainsi que de la décision de suspension immédiate du 14 février 2023. L'intimée ne soutient au demeurant pas que les tiers entendus

auraient sollicité de pouvoir s'exprimer hors la présence du recourant, ni qu'H_____ aurait demandé à ne pas être confronté à l'intéressé.

Le droit d'être entendu du recourant n'a donc pas été respecté. Cette violation est d'autant plus grave qu'il n'a pas été invité à soumettre des questions en vue des auditions et n'a donc pas été en mesure de mettre en doute les déclarations des personnes entendues. Il n'a pas non plus pu consulter les procès-verbaux des auditions et s'exprimer sur ces documents dans le cadre de la procédure ayant mené à sa révocation. L'intimée ne pouvait pas se servir de ces pièces, faute d'en avoir préalablement communiqué le contenu essentiel au recourant en lui offrant l'occasion de s'exprimer. À cet égard, la chambre de céans rappellera encore qu'une telle communication aurait dû être faite par écrit et rendre compte des déclarations des membres du conseil de la B_____ présents à la séance du 26 janvier 2023.

Pour ce motif déjà, la décision attaquée doit être annulée.

4.6 La chambre de céans constatera encore que la procédure a été entachée de plusieurs autres irrégularités.

Ainsi, le recourant n'a pas été consulté avant la décision visant à demander sa révocation et H_____ a pris part au vote y relatif, alors que les statuts de la B_____ (PA 457.01) prévoient que les membres de son conseil doivent s'abstenir de participer à toutes délibérations ou décisions s'ils y ont un intérêt personnel direct (art. 18 al. 5) et qu'une décision qui réunit l'accord écrit de la majorité des membres équivaut à une décision régulièrement prise en séance du conseil, pour autant que tous ses membres aient été consultés (art. 19 al. 3).

Le recourant n'a reçu aucune information quant aux éléments communiqués au Conseil municipal avant la délibération le concernant. En effet, la présidente dudit Conseil a envoyé le 5 avril 2023 à tous les chefs de groupe les procès-verbaux d'audition et les « divers échanges » entre les parties et avec le bureau du Conseil. Cette lettre n'a pas été adressée au recourant et il n'incombait pas au chef du Groupe MCG, qui n'était pas partie à la procédure, de la lui transmettre.

La décision attaquée ne contient aucune motivation, puisqu'elle se limite à se référer à la demande de révocation du 31 janvier 2023. Les documents en possession du recourant ne mentionnent pas, ne serait-ce que succinctement (ou en renvoyant à un document en possession du recourant), les faits retenus par le Conseil municipal. Compte tenu des récits contradictoires des deux protagonistes et du dépôt des deux plaintes pénales encore pendantes, l'intimée aurait dû indiquer les raisons pour lesquelles elle se fondait sur la version d'H_____.

- 5.** Eu égard à ce qui précède, et étant donné le caractère formel du droit d'être entendu, dont le constat de la violation impose l'annulation de la décision attaquée

sans préjudice de la portée des arguments sur le fond, le recours sera partiellement admis.

La décision du 25 avril 2023 sera ainsi annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le respect du droit d'être entendu du recourant, étant précisé que le recourant restera sous le coup de la décision de suspension provisoire, entrée en force, jusqu'à droit jugé au fond.

6. Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à charge de l'intimée, sera allouée au recourant, qui y a conclu et a eu recours aux services d'un avocat (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 25 mai 2023 par A_____ contre la décision du Conseil municipal de la Ville de Genève du 25 avril 2023 ;

au fond :

l'admet partiellement et annule la décision du Conseil municipal de la Ville de Genève du 25 avril 2023 prononçant la révocation de A_____ ;

renvoie le dossier au Conseil municipal de la Ville de Genève au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à A_____ une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de la Ville de Genève ;

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 Romain JORDAN, avocat du recourant, ainsi qu'au Conseil municipal de la Ville de Genève.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Eleanor McGREGOR, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

J. PASTEUR

la présidente siégeant :

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :