

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2765/2011-FPUBL

ATA/27/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 janvier 2012

dans la cause

Monsieur B_____

représenté par Me Robert Assaël, avocat

contre

LA CHEFFE DE LA POLICE

EN FAIT

1. Monsieur B_____, né en 1981, est gendarme au sein de la police genevoise.
2. Le 5 avril 2010, il circulait, alors qu'il n'était pas en service, sur l'autoroute A1 en direction de la France, au volant d'un véhicule immatriculé dans le canton du Valais, en état d'ébriété (1,35 gr ‰). Il a perdu la maîtrise de son véhicule et a été victime d'un accident, induisant diverses fractures au niveau des côtes et de son omoplate gauche.
3. Par note du 12 mai 2010, M. B_____ a informé le commandant de la gendarmerie des faits précités. Il avait pu reprendre le travail le 5 mai 2010.
4. Le 8 juin 2010, l'office cantonal des automobiles et de la navigation (ci-après : OCAN) a décidé de retirer le permis de conduire de M. B_____ pour une durée de quatre mois. Non contestée, cette décision est devenue définitive et exécutoire.
5. Le 1^{er} juillet 2010, le Procureur général de la République et canton de Genève a reconnu M. B_____ coupable de conduite en état d'ébriété et l'a condamné à une peine pécuniaire de vingt jours-amende, le montant du jour-amende étant fixé à CHF 100.-.

Non contestée, cette ordonnance de condamnation est devenue définitive et exécutoire.
6. Le 15 novembre 2010, le commandant de la gendarmerie a dénoncé M. B_____ à la cheffe de la police, demandant à ce que l'intéressé soit sanctionné par un blâme.
7. Le 12 février 2011, la cheffe de la police, considérant que le comportement de M. B_____ pourrait être considéré comme un manquement susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire, a ordonné l'ouverture d'une enquête disciplinaire, confiée à l'inspection générale des services (ci-après : IGS).
8. Le 30 mai 2011, l'IGS a entendu M. B_____, qui n'a pas contesté les faits reprochés. Il a précisé que sa faute lui avait déjà beaucoup coûté, tant sur les plans professionnel et financier que sur celui de la santé. Sa bêtise lui avait coûté au total environ CHF 40'000.-. Son accident l'avait empêché de s'entraîner sérieusement pendant six mois alors qu'il avait postulé à la brigade des chiens.

9. Le 7 juin 2011, l'IGS a rendu un rapport intitulé « rapport d'enquête administrative ». L'intéressé avait enfreint l'ordre de service OSI 02 ainsi que le code de déontologie de la police genevoise.

10. Le 11 juillet 2011, M. B_____ a été entendu par la cheffe de la police. Il était conscient de la gravité de son acte, dont il avait gardé de larges séquelles. Il avait pris des dispositions pour que ces faits ne se reproduisent plus. Malgré la gravité de ses blessures, il avait tout mis en œuvre pour reprendre le travail le plus vite possible.

Au terme de l'audition, la cheffe de la police a accordé un délai de dix jours à M. B_____ pour émettre d'éventuelles observations.

11. Par décision du 25 juillet 2011, la cheffe de la police a infligé à M. B_____ sept services hors tours.

12. Par acte déposé à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) le 14 septembre 2011, M. B_____ a recouru contre la décision précitée. La poursuite disciplinaire était prescrite, aux termes de l'art. 37 al. 6 de la loi sur la police du 26 octobre 1957 (LPol - F 1 05).

L'autorité disciplinaire avait été informée des faits litigieux par M. B_____ le 12 mai 2010 et avait reçu une copie de l'ordonnance de condamnation prononcée le 1^{er} juillet 2010. L'ouverture d'une enquête disciplinaire n'équivalait pas à celle d'une enquête administrative.

De plus, la sanction infligée était disproportionnée. Le recourant n'avait pas d'antécédents, avait déjà été sanctionné sur le plan pénal et administratif, et s'était vu diminuer son salaire de 30 % pendant son arrêt de travail par l'assureur-accidents de la police. Seul un blâme aurait dû lui être infligé.

13. Le 17 octobre 2011, la cheffe de la police a conclu au rejet du recours. Selon l'art. 37 al. 6 LPol, la responsabilité disciplinaire se prescrivait par un an après la découverte de la violation des devoirs de service et en tous cas par cinq ans après la dernière violation. La prescription était suspendue durant la durée de l'enquête administrative.

La découverte d'une violation des devoirs de service ne pouvait exister que lorsque l'ensemble des faits pertinents pour une prise de sanction était établie. Ces faits ne se limitaient pas aux allégués de la personne en cause mais également aux décisions des autorités pénales, civiles ou administratives.

La cheffe de la police n'avait été informée des éléments reprochés à M. B_____ que le 22 novembre 2010, soit après que l'intéressé ait communiqué à sa hiérarchie la décision de retrait de permis de conduire ainsi que l'ordonnance

de condamnation, éléments sur lesquels le commandant de la gendarmerie s'était fondé pour établir le rapport du 15 novembre 2010.

L'assertion de la chambre administrative selon laquelle une enquête administrative relevait de la compétence exclusive du Conseil d'Etat s'avérait n'être qu'un simple postulat sans fondement légal. Le législateur, en déléguant le pouvoir de sanctionner certaines infractions à la cheffe de la police, lui avait également donné celui de diligenter une enquête administrative. Dès lors, la prescription disciplinaire avait été suspendue dès l'ouverture de cette enquête jusqu'à sa clôture, soit pendant cent douze jours.

Au surplus, le principe de la proportionnalité était respecté dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont l'autorité disposait.

14. Le 19 décembre 2011, M. B_____ a relevé que l'argumentation développée par l'autorité intimée se heurtait à la jurisprudence de la chambre administrative concernant la suspension de la prescription. Il avait immédiatement admis les faits qui lui étaient reprochés, rendant ainsi possible la prise d'une sanction administrative.
15. Le même jour, les parties ont été informées que la cause était 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 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. a. Selon l'art. 36 LPol, les fonctionnaires de la police peuvent se voir infliger, selon la gravité du cas, un blâme, des services hors tour, une réduction de leur traitement pour une durée déterminée, une dégradation ou être révoquer (al. 1).

Les sanctions les moins graves, soit le blâme et les services hors tours, sont de la compétence de la cheffe de la police (al. 2), alors que le conseiller d'Etat en charge du département est compétent pour prononcer la réduction de traitement pour une durée déterminée et que la dégradation et la révocation sont prononcées par le Conseil d'Etat (al. 3).

- b. La procédure disciplinaire est décrite par l'art. 37 LPol.

Avant de prononcer une sanction de sa compétence, la cheffe de la police doit entendre la personne concernée afin de pouvoir se déterminer sur les faits qui

lui sont reprochés (al. 1). Le prononcé des sanctions plus graves doit être précédé - sauf en cas de crime ou de délit - d'une enquête administrative ordonnée par le conseiller d'Etat en charge du département, la personne mise en cause devant être immédiatement informée de cette ouverture et devant pouvoir se déterminer sur son résultat (al. 2).

c. La responsabilité disciplinaire se prescrit par un an après la découverte de la violation des devoirs de service et en tout cas par cinq ans après la dernière violation. La prescription est suspendue, le cas échéant, pendant la durée de l'enquête administrative (art. 37 al. 6 LPol).

3. La cheffe de la police soutient que l'enquête dont elle a ordonné l'ouverture le 12 février 2011 est une enquête administrative, pendant laquelle le délai de prescription était suspendu.

a. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale : Arrêt du Tribunal fédéral 2P.115/2003 du 14 mai 2004 ; ATA/377/2009 du 29 juillet 2009). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation, avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique : ATF 132 V 321 consid. 6 p. 326 ; ATF 129 V 258 consid. 5.1 p. 263/264 et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 133 III 175 consid. 3.3.1 p. 178 ; ATF 125 II 206 consid. 4a p. 208/209 ; ATA/422/2008 du 26 août 2008 consid. 7). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; ATF 119 Ia 241 consid. 7a p. 248 et les arrêts cités).

Le juge est, en principe, lié par un texte légal clair et sans équivoque. Ce principe n'est cependant pas absolu. En effet, il est possible que la lettre d'une norme ne corresponde pas à son sens véritable. Ainsi, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que le texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 131 I 394 consid. 3.2 p. 396 ; 131 II 13 consid. 7.1 p. 31 ; 130 V 479 consid. 5.2 p. 484 ; 130 V 472 consid. 6.5.1 p. 475). En dehors du cadre ainsi défini, des considérations fondées sur le droit désirable ne permettent pas de s'écarter du texte clair de la loi, surtout si elle est récente (ATF 118 II 333 consid. 3e p. 342 ; 117 II 523 consid. 1c p. 525).

b. L'art. 37 al. 1 et al. 2 LPol implique que la compétence d'ordonner une enquête administrative appartient uniquement au conseiller d'Etat en charge du département. S'il est exact que cette question n'a pas été développée lors de l'adoption de cette loi par le Grand Conseil, cette interprétation est confirmée par les travaux du législateur cantonal lors de la modification de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05) - au cours desquels l'art. 47 al. 6 LPol a été introduit. Le rapport indique que l'enquête administrative est du ressort du Conseil d'Etat et du conseil d'administration de l'établissement qui peuvent, en tout temps, en ouvrir une, mais doivent le faire pour les sanctions les plus graves (MGC 2005-2006/XI A - 10424), alors que les sanctions moins graves sont de la compétence d'autorités inférieures (art. 16 LPAC).

Au vu de ce qui précède, l'enquête ordonnée le 12 février 2011 ne peut être qualifiée d'enquête administrative malgré son intitulé, raison pour laquelle, elle n'a pas suspendu la prescription.

4. Il reste à déterminer la date de la découverte de la violation des devoirs de service par l'intimée.

b. L'expression « la découverte de la violation des devoirs de service » semble claire à première vue. Tel n'est cependant pas le cas puisque dans cette cause, la cheffe de la police soutient que la prescription a commencé à courir lorsqu'elle a été personnellement informée du comportement de M. B_____ et que les prononcés des autorités pénale et administrative étaient définitifs.

c. Les travaux préparatoires relatifs à la modification de la LPol ne définissent pas cette notion, mais reflètent la volonté du législateur de contraindre l'employeur à agir avec célérité :

« Au cours des débats, il est apparu que pour une majorité de la commission, une durée de 3 ans est insuffisante. De surcroît, il est souhaitable de maintenir un double régime de prescription relative et de prescription absolue, de manière à contraindre l'employeur à prendre des mesures dans un délai relativement bref après la découverte de la violation des devoirs de service, pour éviter de laisser le fonctionnaire concerné dans l'incertitude.

En définitive, la commission a voté un sous-amendement proposé par un commissaire (L), lequel introduit une prescription relative d'une année et une prescription absolue de 5 ans. De surcroît, la prescription est suspendue pendant la durée de l'enquête administrative. En d'autres termes, si l'employeur suspend l'enquête administrative en attendant le résultat, par exemple, d'une enquête pénale, la prescription cesse de courir, ce qui

garantit dans tous les cas la possibilité pour l'Etat de sévir, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. » (MGC 2006-2007/VI A – p. 4524).

La chambre administrative a déjà jugé que l'autorité disciplinaire devait être en mesure d'apprécier elle-même si une telle violation avait eu lieu sans la faire dépendre d'une éventuelle procédure pénale, celle-ci n'étant pas toujours nécessaire (ATA/450/2011 du 26 juillet 2011 ; ATA/680/2009 du 22 décembre 2009).

En l'espèce, la sanction litigieuse, prononcée le 25 juillet 2011, serait prescrite si la violation des devoirs de service avait été découverte avant le 24 juillet 2010 (art. 17 al. 1 et 2 LPA). Or, tel est manifestement le cas, dès lors que l'accident du recourant, et ses circonstances, étaient connus de la police dès qu'il avait eu lieu, que l'intéressé en avait informé le commandant de la gendarmerie le 12 mai 2010 déjà, et que tant l'ordonnance de condamnation du Procureur général que la décision de retrait de permis de conduire étaient définitifs à cette date.

5. En conséquence, la sanction prise à l'encontre du recourant, par décision du 25 juillet 2011 de l'intimée, doit être annulée, l'action disciplinaire à l'encontre du recourant étant prescrite pour les raisons sus-indiquées.
6. Le recours sera admis. Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée au recourant, à charge de l'Etat de Genève (art. 87 LPA). Vu la nature du litige, aucun émolument ne sera perçu.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 septembre 2011 par Monsieur B_____ contre la décision du 25 juillet 2011 de Madame la cheffe de la police ;

au fond :

l'admet ;

constate que l'action disciplinaire à l'encontre de Monsieur B_____ est prescrite ;

annule la décision du 25 juillet 2011 de la cheffe de la police fixant la sanction infligée à Monsieur B_____ à sept services hors tours ;

alloue à Monsieur B _____ une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à la charge de l'Etat de Genève ;

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

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 et 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, 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 Robert Assaël, avocat du recourant, ainsi qu'à Madame la cheffe de la police.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Hurni et Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Derpich

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :