

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3032/2015-FPUBL

ATA/1217/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 novembre 2015

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Christian Dandrès, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____, né le _____ 1964, a été engagé le 1^{er} septembre 1990 en qualité d'enseignant du degré primaire au sein du département de l'instruction publique, devenu depuis le département de l'instruction publique, de la culture et des sports (ci-après : le DIP ou le département).

Il a été nommé fonctionnaire le 1^{er} septembre 1994.

- 2) Par arrêté du Conseil d'État du 16 avril 2008, M. A_____ a été promu, à dater du 11 août 2008, à la fonction de directeur de l'établissement primaire « B_____ », comprenant quatre écoles.

- 3) Par courrier du 17 août 2015, Madame C_____, directrice générale adjointe à la Direction générale de l'enseignement obligatoire (ci-après : DGEO) du département a, faisant suite à l'entretien du même jour en présence de Madame D_____, directrice des ressources humaines de l'enseignement primaire, informé M. A_____ qu'il était libéré de son obligation de travailler dès réception de ladite correspondance, soit à compter du lundi 17 août 2015. Un délai jusqu'au 24 août 2015 à 10h00 lui était accordé pour qu'il fasse part de ses éventuelles observations. Passé ce délai, ladite mesure serait soumise au Conseil d'État pour ratification.

M. A_____ a signé ledit courrier, attestant du fait qu'il l'avait dûment reçu le 17 août 2015.

- 4) Par pli du même jour, Mme C_____ a convoqué M. A_____ à un entretien de service pour la date du 3 septembre 2015. Différents faits étaient relevés, susceptibles de constituer des violations aux obligations légales et réglementaires de l'intéressé et de conduire à la résiliation des rapports de service pour motifs fondés.

- 5) Par courrier du 21 août 2015, M. A_____ a fait part de ses observations. Il y sera revenu en tant que de besoin dans la partie en droit.

- 6) Par arrêté du 26 août 2015, le Conseil d'État a prononcé une décision incidente de libération de l'obligation de travailler de M. A_____, à compter du 17 août 2015 et jusqu'à nouvel avis. La mesure était sans incidence sur le traitement de l'intéressé.

L'arrêté résumait les faits fondant la décision.

La décision était motivée par les tensions et dysfonctionnements existants dans l'établissement B_____, entre les collaborateurs et leur directeur, mais aussi dénoncés par des parents, une association de parents et deux mairies.

Par ailleurs, un rapport du service de médiation scolaire – le Point (ci-après : SMS) avait conclu qu'une médiation entre l'équipe enseignante concernée et sa direction n'était pas envisageable, le climat relationnel pouvant être qualifié de délétère. Selon le SMS, un statu quo à la rentrée scolaire 2015 pouvait augmenter significativement la gravité des tensions.

Enfin, une condamnation pénale avait été prononcée par le Tribunal de police à l'encontre de l'intéressé.

Il n'apparaissait en conséquence pas souhaitable, pour le bien-être des collaborateurs et de l'institution, de permettre à M. A_____ de reprendre son activité professionnelle. Il y avait donc lieu de ratifier la mesure de libération de l'obligation de travailler prise dans l'urgence par sa supérieure hiérarchique.

- 7) Par acte du 7 septembre 2015, reçu le 8 septembre 2015 par la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), M. A_____ a interjeté recours contre l'arrêté précité. Il a conclu à ce que l'autorité de céans constate que l'arrêté querellé était contraire au droit et, par conséquent, qu'elle l'annule et condamne le Conseil d'État à une indemnité de procédure. Préalablement, la chambre de céans devait ordonner une audience de comparution personnelle des parties.

L'arrêté du 26 août 2015 causait un préjudice irréparable à l'intéressé sur le plan professionnel en ce qu'il nuisait et nuirait durablement à sa réputation et à son avenir professionnel. Dans un contexte de tensions, tel que celui qui prévalait actuellement au sein de l'un des quatre établissements scolaires qu'il dirigeait, l'acte d'autorité de la part de Conseil d'État serait inévitablement perçu par ses pairs comme une sanction et, partant, comme la reconnaissance d'un manquement à ses obligations de service.

La supérieure hiérarchique du recourant lui avait proposé, par courrier du 17 août 2015, d'attendre avant de reprendre le travail. Il y avait répondu favorablement. En soumettant l'affaire au Conseil d'État « pour ratification », la DGEO avait donné au dossier une dimension qui n'était nullement nécessaire et qui était lourde de conséquences, lui faisant perdre sa crédibilité et nuisant gravement à sa réputation professionnelle. Il était illusoire de considérer qu'une décision finale, qui le réintégrerait dans son poste, réparerait entièrement le tort causé à sa réputation et à son avenir professionnel. Alors qu'il était déjà attaqué par une « poignée » d'enseignants d'une des écoles qu'il dirigeait depuis un certain nombre d'années, l'arrêté du Conseil d'État induisait en erreur les tiers sur son intention, pourtant claire, de collaborer pleinement dans la résolution du

problème en cours. Même si la décision finale devait, à l'issue d'une procédure qui d'ordinaire durerait un ou deux ans, lui être entièrement favorable, le tort causé à sa personnalité et son honneur serait irréparable en ce qu'il n'aurait plus la crédibilité suffisante pour continuer à assurer une fonction de directeur.

Le prononcé de sa libération de l'obligation de travailler par le Conseil d'État consacrait une violation du principe de la proportionnalité en ce qu'elle n'était pas nécessaire, dans la mesure où il avait d'ores et déjà accepté d'être libéré temporairement de son travail. Il avait été discuté de temporiser la reprise de son activité lors de l'entretien qu'il avait eu avec Mme D_____, à l'issue duquel le courrier du 17 août 2015, signé par Mme C_____, lui avait été remis en mains propres. Cette lettre ne faisait par contre ni référence à l'art. 28 al. 1 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), ni à une éventuelle enquête administrative, encore moins à une information pénale.

Par courrier du 21 août 2015, il avait formellement accepté d'être libéré de ses obligations de travail, dans le but clairement exprimé « de pacifier les tensions mises en lumière par le SMS dans son rapport du 30 juin 2015 ». Il avait précisé « il s'agit toutefois d'une démarche que je fais à bien plaisir et qui ne saurait être interprétée comme une reconnaissance que les griefs que le DIP a formulés à mon encontre sont fondés ». Selon sa compréhension de la situation, la ratification de cette mesure par le Conseil d'État ne devait intervenir qu'à défaut d'acceptation et de collaboration de sa part. En acceptant la mesure prise par sa hiérarchie, il souhaitait ainsi éviter que l'affaire soit portée devant le Conseil d'État, afin précisément d'éviter des conséquences irréversibles qu'une telle intervention pourrait entraîner. La décision du Conseil d'État portait gravement atteinte à ses intérêts privés et professionnels, alors que rien ne le justifiait, violant ainsi le principe de la nécessité. Sous l'angle de l'exigence de la proportionnalité au sens étroit, il n'existait aucun intérêt public prépondérant à prononcer sa suspension dans un arrêté du Conseil d'État, alors qu'il avait d'ores et déjà, de son plein gré et par souci de coopération, accepté de ne pas reprendre son travail à la rentrée 2015-2016. La protection de l'intérêt public, dont il contestait l'existence, visée par cette libération, avait ainsi déjà été atteinte au terme de l'entretien du 17 août 2015, dans la mesure où il avait accepté de ne pas venir travailler à la rentrée scolaire et manifesté de surcroît sa volonté de favoriser une issue amiable à cette affaire. En outre, il ne menaçait en rien les intérêts de l'État et des usagers. Les faits instruits par les juridictions pénales dataient de 2013 et aucune décision définitive n'avait encore été rendue. En conséquence, la ratification de la mesure par arrêté du Conseil d'État apparaissait manifestement disproportionnée, raison pour laquelle elle devait être annulée.

Enfin, la décision querellée avait été prise en violation de son droit d'être entendu. Ni lors de l'entretien du 17 août 2015, ni dans le courrier de Mme C_____ du même jour, il n'avait été fait mention de l'éventualité d'une enquête administrative.

- 8) Par réponse du 24 septembre 2015, le DIP a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Il a détaillé les épisodes sur lesquels la décision était fondée. L'entretien de service s'était déroulé le 3 septembre 2015. À l'issue de celui-ci, un délai de quatorze jours avait été imparti au recourant pour remettre des observations complémentaires.

L'intéressé indiquait que ce n'était pas le fait de l'avoir libéré de l'obligation de travailler qui posait problème, puisqu'il mentionnait à plusieurs reprises qu'il était favorable à une telle mesure, mais uniquement le fait que cette décision ait été ratifiée par le Conseil d'État. Or, il ressortait de la jurisprudence de la chambre de céans que la libération de l'obligation de travailler était une décision qui devait être prise par le Conseil d'État, voire ratifiée par celui-ci. Le recourant ne pouvait pas déclarer qu'il était favorable à la mesure prise par le DGEO, mais que la ratification de celle-ci par le Conseil d'État portait atteinte à son avenir professionnel et à sa réputation. In casu, il s'agissait pour la DGEO de prendre rapidement une décision compte tenu de la rentrée scolaire 2015-2016, eu égard notamment au climat décrit dans le rapport du SMS. Le recourant avait d'ailleurs été informé, dans la correspondance du 17 août 2015, que la mesure de le libérer de son obligation de travailler serait ratifiée par le Conseil d'État.

Les intérêts du recourant devaient céder le pas devant les intérêts de l'État à protéger ses collaboratrices et ses collaborateurs, notamment l'équipe d'enseignants de l'école concernée, à garder des contacts empreints de compréhension et de tact avec les élèves et leurs parents, ainsi qu'avec les autorités communales.

En tout état, le recourant n'avait pas démontré en quoi sa réputation ou son avenir professionnel auraient été atteints par cette décision. Dans l'hypothèse où la résiliation des rapports de travail ne serait pas envisagée, le recourant serait réintégré dans son poste de directeur. Il conservait par ailleurs son traitement, ce qui excluait une quelconque atteinte à ses intérêts économiques. Il n'était par ailleurs pas possible d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse, en cas d'admission du recours, compte tenu du processus de résiliation des rapports de service qui était en cours.

Au fond, la décision litigieuse n'avait pas été prise en application de l'art. 28 al. 1 LPAC. Une enquête administrative n'était pas envisagée et la condamnation pénale, dont le recourant avait fait appel, n'était pas le seul élément déterminant de la décision querellée, bien qu'elle est en fasse effectivement partie. La référence à l'art. 28 al. 1 LPAC devait se comprendre en lien avec les arrêts de

la chambre administrative qui avait considéré, au regard précisément de cet article, que le Conseil d'État était compétent pour prononcer ou ratifier une décision de libération de l'obligation de travailler.

Le recourant avait été entendu le 17 août 2015 et avait pu émettre des observations.

Le DIP détaillait les motifs pour lesquels il estimait la mesure proportionnée.

- 9) Par réplique du 12 octobre 2015, le recourant a rappelé que le litige ne portait que sur une décision incidente. Il réfutait les griefs qui lui étaient adressés sur le fond et contestait le fait que ceux-ci puissent être évoqués dans le cadre d'une procédure sur une décision incidente dont le cadre était strictement limité.

Les conditions de l'art. 28 al. 1 LPAC n'étaient pas remplies. Il n'avait jamais été fait mention d'une quelconque volonté d'user de la voie disciplinaire. La procédure pénale n'était plus au stade de l'information pénale, au sens de l'art. 28 al. 1 LPAC.

Le principe de la proportionnalité au sens strict n'avait pas été respecté. L'établissement dirigé par l'intéressé était composé de trois écoles. Les tensions invoquées par le DIP ne concernaient que l'une d'entre elles. Il était possible de le maintenir en charge de la gestion des deux autres bâtiments. Par ailleurs, même en retenant que les critiques de la commune E_____ soient fondées, ce qu'il contestait, il pouvait continuer son activité pour l'école F_____. Cette mesure proportionnée avait pour avantage de ne pas rendre une décision en signe de désaveu dans un contexte de tensions et de remise en cause de son autorité par un groupe d'enseignants de l'école E_____.

- 10) Par courrier du 13 octobre 2015, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Selon la jurisprudence constante rendue par la chambre de céans, une décision de suspension provisoire d'un fonctionnaire est une décision incidente contre laquelle le délai de recours est de dix jours (art. 62 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; ATA/762/2015 du 28 juillet 2015 ; ATA/506/2014 du 1er juillet 2014 ; ATA/338/2014 du 13 mai 2014 ; ATA/97/2014 du 18 février 2014 et les références citées).

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

- 2) a. S'agissant d'une décision incidente, en vertu de l'art. 57 let. c LPA, ne sont susceptibles de recours que les décisions qui peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.
- b. L'art. 57 let. c LPA a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a et b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le préjudice irréparable suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (ATF 127 II 132 consid. 2a p. 126 ; 126 V 244 consid. 2c p. 247ss ; 125 II 613 consid. 2a p. 619ss ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 422 n. 1265 ; Bernard CORBOZ, Le recours immédiat contre une décision incidente, SJ 1991, p. 628). Un préjudice est irréparable lorsqu'il ne peut être ultérieurement réparé par une décision finale entièrement favorable au recourant (ATF 138 III 46 consid. 1.2 ; 134 III 188 consid. 2.1 et 2.2 ; 133 II 629 consid. 2.3.1). Un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure peut constituer un tel préjudice (ATF 127 II 132 consid. 2a ; 126 V 244 consid. 2c ; 125 II 613 consid. 2a). Le simple fait d'avoir à subir une procédure et les inconvénients qui y sont liés ne constitue toutefois pas en soi un préjudice irréparable (ATF 133 IV 139 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2008 du 12 août 2008 consid. 2.1 ; ATA/305/2009 du 23 juin 2009 consid. 2b et 5b et les références citées). Un dommage de pur fait, tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, n'est notamment pas considéré comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 133 IV 139 précité consid. 4 ; 131 I 57 consid. 1 ; 129 III 107 consid. 1.2.1 ; 127 I 92 consid. 1c ; 126 I 97 consid. 1b).
- c. La chambre administrative a précisé à plusieurs reprises que l'art. 57 let. c LPA devait être interprété à la lumière de ces principes (ATA/762/2015 du 28 juillet 2015 ; ATA/338/2014 précité consid. 5 ; ATA/97/2014 du 18 février 2014 précité consid. 3 ; ATA/715/2013 du 29 octobre 2013 consid. 3 ; ATA/65/2012 du 31 janvier 2012 ; cette interprétation est critiquée par une partie de la doctrine estimant l'interprétation de la chambre de céans trop restrictive - Stéphane GRODECKI et Romain JORDAN, Questions choisies de procédure administrative, SJ 2014 II p. 458 ss).
- d. Lorsqu'il n'est pas évident que le recourant soit exposé à un préjudice irréparable, il lui incombe d'expliquer dans son recours en quoi il serait exposé à un tel préjudice et de démontrer ainsi que les conditions de recevabilité de son recours sont réunies (ATF 136 IV 92 consid. 4 p. 95).

3) En l'espèce, le recourant conserve son traitement pendant sa suspension, ce qui exclut une quelconque atteinte à ses intérêts économiques (ATA/762/2015 du 28 juillet 2015).

4) Le recourant allègue que la ratification de sa libération de son obligation de travailler lui causerait un dommage irréparable sur le plan professionnel et sur celui de sa réputation.

N'est toutefois litigieuse que la ratification par le Conseil d'État de la libération de l'obligation de travailler du recourant, et non ladite libération, l'intéressé ayant acquiescé à cette mesure par courrier du 21 août 2015.

5) La chambre administrative a tranché, dans le cadre d'une libération de l'obligation de travailler d'une directrice d'établissement secondaire, que l'autorité compétente pour prononcer la libération de l'obligation de travailler était la même que celle compétente pour décider d'une suspension provisoire au sens de l'art. 28 LPAC, en l'occurrence le Conseil d'État. On ne voyait pas pour quels motifs pertinents le Conseil d'État serait seul compétent lorsqu'il s'agit d'attendre le résultat d'une enquête administrative ou d'une information pénale et non dans les autres cas de libération de l'obligation de travailler (ATA/97/2014 du 18 février 2014).

En l'espèce, la ratification de la décision était nécessaire au vu de la jurisprudence de la chambre administrative. Le recourant considère qu'il était au bénéfice d'un accord, grâce à sa correspondance du 21 août 2015. Il perd de vue que le Conseil d'État était l'autorité compétente pour autoriser une libération de l'obligation de travailler. Les représentants du DIP ne pouvaient pas engager le pouvoir exécutif cantonal, seul habilité à prononcer la mesure querellée, ce que la lettre du 17 août 2015 du DIP mentionnait clairement.

De surcroît, selon l'art. 11 al. 1 LPA, la compétence des autorités est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties.

Pour le surplus, le recourant n'allègue pas avoir limité son accord, dans son courrier du 21 août 2015, à ce que sa libération de son obligation de travailler ne porte que sur un seul établissement. Le recourant a acquiescé, sans autre réserve que de contester les griefs au fond, à la mesure annoncée par la correspondance du 17 août 2015 laquelle mentionnait la ratification par le Conseil d'État.

6) S'agissant de l'atteinte à sa réputation et à son avenir professionnel, la chambre administrative a déjà jugé qu'une telle décision en soi n'était pas susceptible de causer un préjudice irréparable puisqu'une décision finale, dans l'hypothèse où elle serait entièrement favorable au recourant, permettrait de la réparer (ATA/762/2015 précité ; ATA/338/2014 du 13 mai 2014).

Les conditions nécessaires à l'application de la première hypothèse de l'art. 57 let. c LPA ne sont pas remplies.

- 7) La seconde hypothèse de l'art. 57 let. c LPA, à savoir l'obtention immédiate d'une décision finale permettant d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse en cas d'admission des recours, n'est pas davantage réalisée. Elle ne serait en effet pas susceptible d'éviter la procédure de licenciement actuellement en cours.
- 8) Vu ce qui précède, le recours sera déclaré irrecevable.
- 9) Compte tenu de l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare irrecevable le recours interjeté le 7 septembre 2015 par Monsieur A_____ contre l'arrêté du Conseil d'État du 26 août 2015 ;

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

dit qu'il n'est 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, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt (la présente décision) et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Christian Dandrès, avocat du recourant ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeants : M. Thélin, président, MM. Dumartheray et Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

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 :