RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/19/2020-FPUBL **ATA/111/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 2 février 2021

dans la cause

Monsieur A_____
représenté par Me Giuseppe Donatiello, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ

EN FAIT

1) Monsieur A_____, fonctionnaire de l'État de Genève, occupe, depuis le 1er mai 1985, la fonction de comptable auprès de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE), rattaché au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : le département).

2) Le 12 février 2019, M. A_____ a été reçu par le directeur général de l'OCE (ci-après : le directeur général) pour un entretien au sujet de sa consommation d'alcool pendant ses pauses. Ses collègues s'étonnaient de le voir consommer régulièrement une bouteille de vin à midi avec l'un de ses collègues à la terrasse d'un restaurant situé en face du bâtiment de l'OCE. Il lui a alors été expliqué que la consommation d'une bouteille de vin à deux, accompagnée d'un « pousse-café » à l'occasion, posait des problèmes au regard de l'aptitude au travail et de l'exemplarité attendue d'un membre de la fonction publique.

3) Le matin du 3 mai 2019, dans le cadre d'une mission de contrôle externe, M. A_____ s'est rendu avec l'un de ses collègues, Monsieur B_____, dans les locaux d'un prestataire de service à Gland.

4) Le 6 mai 2019, M. A_____ a remis à la directrice administrative et financière de l'OCE (ci-après : la directrice administrative) une note de frais, comprenant une facture de l'hôtel-restaurant « C_____ » à Gland du 3 mai 2019 sur laquelle figurait pour seules indications manuscrites « repas et boissons, CHF 111.20 ».

5) Par courriel du 23 mai 2019, une responsable des ressources humaines (ci-après : RH) de l'OCE a résumé au directeur général la teneur d'un échange qu'elle avait eu le jour même avec MM. A_____, B_____ et D_____. À la demande de la directrice administrative, elle s'était déplacée auprès d'eux pour obtenir des informations complémentaires sur des quittances qui avaient été remises pour remboursement, soit le détail de leur repas. Quand elle s'était adressée à M. A_____, elle avait senti qu'il dégageait une odeur d'alcool. Ce dernier s'était étonné de sa requête et lui avait répondu ne pas avoir de quittance plus détaillée. Lorsqu'elle avait précisé que cette requête émanait du directeur général, il lui avait répondu « qu'est-ce qu'il veut ce con » et avait indiqué qu'il se renseignerait sur les procédures en vigueur auprès de l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE).

6) Par courriel du 24 mai 2019, la directrice administrative a demandé à M. A_____ de lui remettre l'original de son justificatif détaillé du déjeuner du 3 mai 2019.

7) Le 24 mai 2019 également, la directrice administrative a convoqué M. A_____ à un entretien de service en présence du directeur général de l'OCE notamment fixé au 7 juin 2019 afin de l'entendre au sujet des propos injurieux qu'il avait tenus le 23 mai 2019 devant témoins envers le directeur général ainsi que concernant la note de frais qu'il avait remise le 6 mai 2019, son comportement pouvant mener au prononcé d'une sanction disciplinaire.

8) Le 27 mai 2019, M. A_____ a répondu à la directrice administrative que, comme indiqué à la responsable RH qui lui en avait parlé, il ne disposait pas d'un autre document que celui transmis.

9) Selon le procès-verbal de l'entretien de service du 7 juin 2019, M. A_____ a confirmé avoir consommé de l'alcool lors du déjeuner du 3 mai 2019, estimant sa consommation équivalente à 5 dl, ce qu'il a indiqué n'être ni sérieux ni acceptable. Il a par ailleurs relevé qu'il « [connaissait] sa consommation d'alcool et ne [manifestait] aucune conséquence de l'addiction (mains qui tremblent, etc) ». Il avait été étonné de la requête de la responsable RH car la note de frais dont il était question lui avait déjà été remboursée. Il réfutait en revanche les propos qu'on lui prêtait, à savoir d'avoir parlé de façon inappropriée du directeur général.

À l'issue de l'entretien, M. A_____ a été informé qu'en relation avec ces faits, son employeur envisageait de prononcer une sanction disciplinaire à son encontre, de sorte qu'un délai lui était imparti pour se déterminer.

10) Dans ses observations du 17 juin 2019, M. A_____ a précisé que, lors du contrôle externe du 3 mai 2019, n'ayant pas trouvé de restaurant bon marché à Gland, ils avaient choisi l'hôtel-restaurant « C_____ », lequel était « excellent mais plutôt cher ». M. B_____ et lui avaient commandé un pot de vin rouge de 5 dl qu'ils s'étaient partagé. Le contrôle externe en présence des prestataires avait eu lieu uniquement le matin dans leurs locaux. Après le repas, ils avaient trié les documents dont ils avaient obtenu copie et préparé le rapport final d'audit. M. B_____ lui avait également fourni différentes explications. Ils avaient pu faire cela dans le restaurant car il y avait beaucoup de place et ils étaient « au calme ». Après avoir terminé, ils avaient pris le chemin du retour, ce qui avait duré un certain temps dès lors que la circulation était peu fluide. Ayant pris son véhicule privé, il avait ramené M. B_____ et était arrivé à son propre domicile vers 16h30. Ils n'avaient pas donné une mauvaise image de l'administration dans leur cadre professionnel et il n'y avait aucun fait avéré constituant un manquement aux devoirs du personnel.

Était joint un extrait de la carte des mets de l'hôtel-restaurant « C_____ ».

11) Le 27 juin 2019, M. B_____ a également été entendu dans le cadre d'un entretien de service. À cette occasion, il a notamment confirmé qu'une facture

n'indiquant que le montant de l'addition avait été sollicitée auprès du restaurant, et ce pour des raisons « d'image personnelle », notamment de son collègue, qui avait déjà été reçu par le directeur général pour une consommation d'alcool lors du repas de midi.

12) Par décision du 19 juillet 2019, la direction de l'OCE a infligé à M. A_____ un blâme.

Les explications de l'intéressé ne permettaient pas de justifier les faits qui lui étaient reprochés puisqu'il était établi que lors d'un déplacement professionnel, il avait consommé de l'alcool, alors qu'il devait également travailler l'après-midi. Si l'on ne pouvait que s'étonner qu'il ne soit pas rentré au bureau après le contrôle auprès du prestataire pour vérifier les documents et rédiger son rapport, il était plus surprenant encore qu'il ait effectué ces tâches dans un lieu public, faisant fi de toutes les règles relatives à la protection des données. S'agissant des insultes à l'encontre du directeur général, un témoignage écrit en faisait clairement état.

13) Le 26 juillet 2019, M. A_____ a interjeté recours auprès du conseiller d'État en charge du département (ci-après : le conseiller d'État) contre cette décision, concluant à son annulation. Il concluait préalablement à ce que soient versées au dossier de la procédure la communication écrite de la responsable RH se rapportant à la prétendue insulte à l'encontre du directeur général ainsi que toutes les autres pièces pertinentes.

Son collègue et lui avaient terminé la visite chez le prestataire vers 12h30-12h45. Au vu de l'heure, ils avaient pris la décision de manger à Gland plutôt qu'à Genève. Compte tenu du trafic chargé sur l'axe Lausanne-Genève et le manque de places gratuites en ville de Genève, il n'était pas envisageable de rentrer au bureau, avant d'aller déjeuner. Il avait accompli le travail demandé et rien ne lui interdisait, au vu des circonstances, de l'exécuter hors de son bureau.

L'alcool qu'il avait consommé ne l'avait pas été dans un cadre professionnel, puisqu'il était en pause déjeuner. Il ne représentait alors pas l'État de Genève et sa qualité de fonctionnaire n'était pas reconnaissable par un quelconque uniforme ou insigne étatique. À aucun moment son comportement n'était devenu inconvenant et sa consommation de deux verres de vin, soit la moitié d'un pot de 5dl, n'était pas de nature à affecter son travail.

Son collègue et lui avaient certes effectué des tâches dans un restaurant. Leur activité avait cependant débuté après leur repas, vers 14h00, alors que la salle de restaurant n'accueillait plus de clients et que le service était terminé. La table qu'ils occupaient se situait par ailleurs à l'extrémité d'une grande salle, de sorte que les documents n'étaient pas à la vue de tiers. Personne n'avait eu accès à des données confidentielles, et personne ne le prétendait d'ailleurs. Le traitement

du dossier dans le restaurant n'avait ainsi jamais porté atteinte à la confidentialité des données.

Il contestait enfin avoir parlé de manière inappropriée du directeur général. Lors de la conversation qui avait eu lieu dans son bureau, le nom du directeur général n'avait d'ailleurs jamais été prononcé. La responsable RH pouvait l'avoir mal compris. Aucune enquête approfondie n'avait été menée, à commencer par l'audition des deux autres collègues alors présents.

Ainsi, les faits qui lui étaient reprochés, qui n'étaient soit pas avérés, soit ne contrevenaient à aucune disposition légale, ne justifiaient aucunement un blâme. D'une part, son comportement n'avait jamais entravé le bon fonctionnement du département. Il avait toujours effectué ses tâches à la satisfaction de son employeur. D'autre part, si une faute devait lui être imputée, elle n'atteignait pas l'intensité justifiant un blâme. Il n'avait jamais fait l'objet d'une quelconque sanction. La direction de l'OCE avait ainsi excédé son pouvoir d'appréciation et violé les principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et d'interdiction de l'arbitraire en rendant la décision litigieuse.

14) Le 4 septembre 2019, le Conseiller d'État a transmis à M. A_____ les pièces sollicitées.

15) Le 12 septembre 2019, M. A_____ a indiqué qu'il persistait dans les conclusions prises dans son recours, les pièces transmises n'étant pas de nature à modifier sa position. Le courriel de la responsable RH ne faisait que retranscrire sa propre version des faits et ne constituait pas une preuve de la prétendue insulte prononcée. Il regrettait cette situation dès lors qu'il vouait du respect au directeur général et n'aurait jamais tenu de tels propos.

16) Le 6 novembre 2019, M. A_____ a été convoqué à un entretien par le directeur général en raison du fait qu'il avait été vu, le 7 octobre 2019, en train de boire une bouteille de vin avec un collègue lors de la pause déjeuner.

À la question de savoir s'il rencontrait des problèmes avec l'alcool, l'intéressé a répondu par la négative.

17) Par décision du 21 novembre 2019, le conseiller d'État a rejeté le recours de M. A_____.

Le « code 2 » qu'il avait introduit le 3 mai 2019 comptabilisait les heures effectives de travail en dehors du bureau, mais ne consistait pas en un forfait de huit heures. L'intéressé aurait ainsi dû revenir sur son lieu de travail à la fin du contrôle chez le prestataire ou poursuivre son activité normale durant l'après-midi, ce d'autant plus que le trajet entre Gland et Genève ne durait qu'une trentaine de minutes, ce qui lui laissait le temps de prendre sa pause de midi. Dès lors qu'il avait indiqué être toute la journée en visite chez un prestataire pour effectuer un

contrôle, il allait de soi que la pause de midi faisait partie intégrante de la journée de travail. Il avait modifié sa version des faits s'agissant de la quantité d'alcool consommée dans ses observations complémentaires. Or, selon la jurisprudence constante en la matière, seules ses déclarations de la première heure devaient être retenues. La consommation de 5 dl de vin permettait de douter du fait qu'il était en état de mener à bien ses tâches après le repas. Le fait qu'il ait sciemment demandé un justificatif n'indiquant pas le détail de ce qu'il avait consommé, afin de se faire rembourser, démontrait sans équivoque qu'il voulait occulter la quantité d'alcool qu'il avait bue. Il avait également volontairement trompé son employeur puisqu'il ne lui était pas possible de déterminer à quoi correspondait la somme demandée. Seuls les frais effectifs de repas pouvaient être remboursés ; il ne s'agissait pas d'un forfait de CHF 35.-, raison pour laquelle le détail devait être indiqué.

Malgré ses affirmations, il était impossible de vérifier qu'aucune donnée confidentielle n'ait été à la vue de tiers. Il était manifeste que son activité professionnelle, qui consistait à recueillir et à analyser des données financières de prestataires, ne pouvait être réalisée dans un lieu public, même en admettant qu'il n'y avait que peu de clients dans l'établissement. Il n'était pas admissible qu'il ait choisi de rester dans le restaurant plutôt que de revenir sur son lieu de travail.

Le résumé de la responsable RH était par ailleurs sans équivoque concernant les propos qu'il avait tenus à l'encontre du directeur général.

En toute connaissance de cause, il avait trompé son employeur en produisant une note de frais non détaillée pour, d'une part, masquer sa consommation d'alcool incompatible avec les devoirs de sa fonction et par là même son manque d'exemplarité et, d'autre part, obtenir un remboursement auquel il n'était pas possible de savoir s'il y avait droit. Il avait effectué son activité dans un lieu public au risque de compromettre les règles de la confidentialité et de protection des données. Enfin, il avait tenu des propos grossiers à l'encontre du directeur général. Un tel comportement était de nature à ébranler le lien de confiance avec son employeur. Même en tenant compte de son engagement au travail, les faits en cause constituaient une violation grave de l'obligation de respecter l'intérêt de l'État, d'entretenir des relations dignes et correctes avec ses supérieurs, de remplir ses devoirs de fonction consciencieusement et avec diligence et de respecter son horaire de travail. Les motifs invoqués par sa hiérarchie pour lui infliger un blâme étaient ainsi justifiés.

18) Par acte du 6 janvier 2020, M. A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, en concluant, préalablement à son audition ainsi qu'à celles de MM. B_____ et D_____, principalement à l'annulation des décisions des 19 juillet et 21 novembre 2019 ainsi qu'à ce que l'État de Genève soit condamné en tous les « frais et dépens ».

Reprenant ses précédents arguments, il a indiqué qu'il n'avait jamais eu l'occasion de se prononcer sur la manière dont il avait comptabilisé ses heures de travail du 3 mai 2019, ni sur la prétendue tromperie envers son employeur, pas plus que sur le fait d'avoir prétendument demandé sciemment un justificatif non détaillé, ces reproches étant intervenus pour la première fois dans la décision du 21 novembre 2019. Il devait ainsi pouvoir se prononcer sur ces points, de manière que la violation de son droit d'être entendu soit réparée. Le fait qu'il n'ait pas regagné son bureau pour terminer sa journée n'avait pas eu pour conséquence qu'il n'ait pas respecté son horaire de travail, dès lors qu'il avait réalisé la tâche qu'on exigeait de lui, effectuant le nombre d'heures d'une journée habituelle de travail. Il n'avait dès lors pas contrevenu à la disposition réglementaire prévoyant que les fonctionnaires devaient respecter leur horaire de travail. Aucune disposition ne lui interdisait de terminer sa journée de travail à l'extérieur, dès lors qu'une large part de ses heures de travail avait déjà été accomplie à l'extérieur et que les circonstances rendaient un retour au bureau compliqué. Les huit heures comptabilisées sous le « code 2 » correspondaient au nombre d'heures qu'il avait effectivement effectué hors du bureau ce jour-là. Il ne pouvait par ailleurs être considéré que la pause de midi faisait partie intégrante de sa journée de travail, de sorte qu'il n'avait pas consommé d'alcool durant ses heures de travail. Au demeurant, il ne représentait pas l'État de Genève à ce moment-là et sa qualité de fonctionnaire n'était pas reconnaissable. Il était malvenu de douter de la véracité des précisions qu'il avait apportées à la suite de son entretien de service. S'il avait voulu cacher sa consommation d'alcool, il aurait pu le faire dès lors que le justificatif ne contenait pas le détail de ses consommations. Le forfait de CHF 35.- lui avait été remboursé le 9 mai 2019, ce qui démontrait que le détail n'était pas nécessaire pour le traitement administratif de ces frais. Le montant maximal remboursé avait été atteint indépendamment de toute consommation d'alcool. Si le département estimait qu'il avait un problème d'alcool, il avait tout le loisir de le soumettre à un examen médical, ce qu'il n'avait pas fait. Rien ne permettait dès lors de conclure que son état de santé ne lui permettait pas de remplir les devoirs de sa fonction, aucun reproche sur l'accomplissement de ses tâches professionnelles ne lui ayant jamais été fait.

Il a par ailleurs repris ses explications quant au fait que le traitement d'un dossier dans le restaurant n'avait jamais porté atteinte à la confidentialité des données et qu'il n'avait pas parlé en des termes inappropriés du directeur général. Le fait que les témoins présents lors des propos litigieux qu'il aurait tenus n'aient pas été interrogés relevait d'un manquement au devoir d'enquête et violait son droit d'être entendu. Il devait dès lors être procédé aux auditions des deux témoins.

Rien ne permettait de conclure qu'il avait commis une faute, de sorte que le blâme infligé était contraire au droit. En tout état de cause, si une faute devait être retenue, elle n'atteignait pas une gravité telle que le blâme serait justifié. Après

plus de trente ans d'activité à la satisfaction de son employeur, il n'avait jamais fait l'objet d'un avertissement. La décision litigieuse ne respectait ainsi pas le principe de proportionnalité.

19) Le 20 février 2020, le département a conclu au rejet du recours.

Même si les directives internes n'interdisaient pas de manière absolue la consommation d'alcool, la quantité que M. A_____ avait reconnu avoir consommée s'avérait excessive. La quantité d'alcool consommée régulièrement par celui-ci affectait sans nul doute son état de santé. Dans le cadre d'une mission externe, il allait de soi que le repas de midi faisait partie de la journée de travail, ce d'autant qu'il était censé retourner dans les locaux du prestataire après le déjeuner, bien qu'il ait préféré travailler dans le restaurant. Le fait de consommer de l'alcool était manifestement incompatible avec l'exercice de ses fonctions et nuisait à l'image de l'administration puisque ses interlocuteurs pouvaient constater une haleine alcoolisée. Il n'avait par ailleurs pas tenu compte des recommandations visant à restreindre sa consommation d'alcool qui lui avaient faites en février 2019. Le fait que la note de frais ait été payée à concurrence du maximum de CHF 35.- ne permettait pas d'en conclure que le détail n'était pas nécessaire. Le recourant semblait occulter volontairement les trois entretiens de service dont il avait fait l'objet entre 2009 et 2010 en raison de l'insuffisance de ses prestations.

20) a. Lors de l'audience de comparution personnelle des parties et d'enquêtes du 17 juin 2020, M. B_____ a indiqué que, le 3 mai 2019, le recourant et lui étaient arrivés au siège du prestataire externe vers 9h30. La rencontre s'était achevée à l'heure du déjeuner. Après le repas, il avait répondu à plusieurs questions du recourant puis ils avaient rédigé le brouillon d'un petit rapport. Ils étaient partis du restaurant un peu après 15h, mais étaient restés bloqués dans les bouchons, de sorte que le recourant ne l'avait déposé chez lui que vers 16h15-16h30. Au restaurant, ils avaient commandé « un pot de rouge », une bouteille d'eau et un café à la fin du repas. Ledit restaurant était composé d'une très grande salle. Il n'y avait pas beaucoup de monde, seulement deux ou trois tables occupées par des personnes âgées. Il n'avait pas remarqué de problème d'alcool au travail chez le recourant. S'agissant de la venue de la responsable RH le 23 mai 2019 dans le bureau qu'il partageait alors avec MM. A_____ et D_____, il souhaitait préciser qu'il entendait très mal de l'oreille droite et qu'il avait un écouteur dans la gauche. Lorsqu'elle s'était retrouvée devant lui, il avait enlevé son écouteur. Cette dernière lui avait demandé s'il avait le détail des notes de frais, ce à quoi il avait répondu par la négative. Il avait alors remis son écouteur et n'avait plus rien entendu, en particulier pas le recourant dire quelque chose au sujet du directeur général.

b. M. D_____ a indiqué, s'agissant de la venue de la responsable RH le 23 mai 2019 dans le bureau qu'il partageait alors avec MM B_____ et A_____,

que celle-ci leur avait demandé des justificatifs pour les notes de frais qu'ils avaient déposées. Il en avait lui-même déposé une concernant un autre contrôle externe. Ils avaient tous trois répondu qu'ils n'avaient pas d'autres justificatifs que ceux déposés. Elle leur avait alors demandé à plusieurs reprises d'appeler le restaurant afin qu'il leur envoie une facture détaillée avec tout ce qu'ils avaient consommé. Il avait trouvé cette demande étrange. Elle avait par ailleurs eu un échange un peu vif avec le recourant qui avait déclaré ne jamais avoir procédé comme cela auparavant. Lorsqu'elle lui avait précisé que la demande émanait de la direction, le recourant avait dit « vous êtes des malades ». En revanche, il n'avait pas dit « qu'est-ce qu'il veut ce con ». Le ton était monté entre les deux et la responsable RH était repartie, apparemment un peu choquée. Le recourant n'avait selon lui aucun problème d'alcool. Il estimait que sa consommation était modérée lorsqu'ils allaient ensemble au restaurant. Ils mangeaient presque tous les jours ensemble, et très souvent à la cafétéria laquelle ne servait pas d'alcool.

21) Dans sa réplique du 29 juillet 2020, le recourant a persisté dans les conclusions et termes de son recours.

Le fait qu'il n'ait pas pu s'exprimer sur les faits reprochés en lien avec l'enregistrement des heures travaillées le 3 mai 2019, ce motif ayant été invoqué pour la première fois dans la décision du 21 novembre 2019, devait entraîner l'annulation de la décision litigieuse pour violation du droit d'être entendu.

Les autres faits reprochés n'étaient soit pas établis soit ne violaient aucune disposition légale. M. B_____ avait confirmé qu'ils s'étaient partagé un pot de rouge, soit 5dl de vin, ce qui ne constituait pas une quantité d'alcool déraisonnable. Il n'était au demeurant pas établi la quantité de vin que chaque convive avait consommé. Le MIOPE n'interdisait au demeurant pas, dans l'absolu, la consommation d'alcool, de sorte qu'il n'avait contrevenu à aucune disposition. Ses supposés problèmes d'alcool avaient par ailleurs été infirmés par ses deux collègues. Le témoignage de M. B_____ confirmait par ailleurs qu'aucune information n'avait été à la vue ou à l'ouïe de tiers, de sorte que la confidentialité des données avait été respectée. L'insulte qu'il avait prétendument prononcée au sujet du directeur général n'avait pas été confirmée par les témoins.

22) Sur quoi, 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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) Le présent litige a trait à la conformité au droit de la décision prononçant un blâme à l'encontre du recourant.

3) À teneur de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce.

4) Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu au motif qu'il n'aurait pas pu s'exprimer sur les faits reprochés en lien avec l'enregistrement des heures travaillées le 3 mai 2019 avant que ne soit prononcé le blâme du 3 juin 2019, ce motif ayant été invoqué pour la première fois dans la décision du 21 novembre 2019.

5) a. Le droit d'être entendu, garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 41 LPA, 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. Il 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 influer 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 132 II 485 consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2 et les références). 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 111 Ia 273 consid. 2b ; 105 Ia 193 consid. 2b/cc).

b. La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1). Elle dépend toutefois 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 ; 126 I 68 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_819/2018 du 25 janvier 2019 consid. 3.8) ; elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; ATA/1194/2019 du 30 juillet 2019 consid. 3c et les arrêts cités). En

outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir 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/1108/2019 du 27 juin 2019 consid. 4c et les arrêts cités).

Le recours à la chambre administrative ayant un effet dévolutif complet, celle-ci dispose d'un libre pouvoir d'examen en fait et en droit (art. 61 LPA). Celui-ci implique la possibilité de guérir une violation du droit d'être entendu, même si l'autorité de recours n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 2.5 et les références citées), sous réserve que ledit vice ne revête pas un caractère de grande gravité (arrêts du Tribunal fédéral 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.5).

c. À titre liminaire, il convient de relever que le recourant a, dans un premier temps, indiqué dans son acte de recours qu'il devait se prononcer sur le grief relatif à l'enregistrement des heures travaillées le 3 mai 2019 afin que la violation de son droit d'être entendu soit réparée, avant d'affirmer dans le cadre de sa réplique que cette violation devait entraîner l'annulation de la décision litigieuse.

Ce n'est que dans le cadre de son recours hiérarchique du 26 juillet 2019 contre la décision de blâme du 19 juillet 2019 que le recourant a donné pour la première fois des informations précises sur ses heures de travail effectives durant la journée du 3 mai 2019. Il ne peut dès lors être reproché à l'autorité de ne pas avoir évoqué la problématique de l'enregistrement des heures travaillées avant le prononcé de la décision litigieuse. Le recourant a, par la suite, eu l'occasion de s'exprimer par écrit sur l'ensemble des griefs qui lui étaient reprochés devant la chambre de céans.

Même à considérer l'existence d'une violation de son droit d'être entendu, ce vice ne serait en l'espèce pas suffisamment grave pour ne pas pouvoir être réparé devant la chambre administrative, compte tenu du libre pouvoir d'examen en fait et en droit qui est le sien.

Partant, le grief d'une violation du droit d'être entendu sera écarté.

6) a. En tant que fonctionnaire, le recourant est soumis à 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) et à son règlement d'application du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01).

b. Les devoirs du personnel sont énumérés aux art. 20 ss RPAC. Les membres du personnel sont ainsi tenus au respect de l'intérêt de l'État et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice (art. 20 RPAC). Selon l'art. 21 RPAC, ils

doivent, par leur attitude, entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés (let. a), établir des contacts empreints de compréhension et de tact avec le public (let. b) et justifier et renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet (let. c). Dans l'exécution de leur travail, ils se doivent de remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence et respecter leur horaire de travail (art. 22 al. 1 et 2 RPAC). Par ailleurs, le membre du personnel doit jouir d'un état de santé lui permettant de remplir les devoirs de sa fonction (art. 5 al. 1 RPAC).

Selon l'art. 9 du règlement fixant les débours, frais de représentation et de déplacement et autres dépenses en faveur du personnel de l'administration cantonale du 21 février 2007 (RDébours - B 5 15.24), si, lors d'un déplacement dans ou à l'extérieur du canton et par suite des exigences du service, le membre du personnel doit exceptionnellement prendre son repas de midi sur place, ses frais effectifs sont remboursés à concurrence d'un montant maximal de CHF 35.-, sur présentation des justificatifs détaillés (al. 1). De manière générale, le prix des alcools forts, les articles de tabac ainsi que les pourboires ne sont pas pris en charge par l'État (al. 3).

c. Selon le memento des instructions de l'office du personnel de l'État (ci-après : MIOPE), le membre du personnel soumis au pointage enregistre préalablement le motif d'absence et introduit le « code 2 » en cas de mission ou séance sporadique à l'extérieur du lieu de travail habituel durant une période d'activité. Lorsque ce code est utilisé, le cycle horaire est pris en considération. Ce code reste actif jusqu'au prochain enregistrement et si la durée de la mission dépasse le cycle horaire, un ajustement est autorisé en tenant compte du fait que les journées de travail hors canton sont considérées comme des journées ordinaires de travail, le temps de déplacement, dans la même journée, étant pris en compte (fiche n° 03.01.01 « Modalités d'application des horaires de travail au sein de l'administration cantonale »).

Aux termes de la fiche MIOPE n° 08.01.04 « Travail et consommation d'alcool », si les prestations insuffisantes d'un membre du personnel et/ou son inaptitude à remplir les exigences du poste qu'il occupe sont présumées être en lien avec une consommation d'alcool, la hiérarchie demande au service de santé du personnel de l'État de se prononcer à ce sujet. De plus, le membre du personnel conclut une convention d'abstinence d'une durée de deux ans. L'insuffisance des prestations du membre du personnel ou son inaptitude à remplir les exigences de son poste sont susceptibles d'aboutir à la résiliation des rapports de service sans ouverture d'une procédure de reclassement.

L'annexe à la fiche MIOPE n° 08.01.04, intitulé « FAQ Travail et consommation d'alcool » précise notamment que la consommation d'alcool de l'employé concerne l'employeur si l'impact de ladite consommation met en

danger sa sécurité ou celle des autres, si cela nuit à l'image de l'administration cantonale, si cela perturbe le bon fonctionnement du service ainsi que si cela affecte ses prestations ou son comportement professionnel, ainsi que son état de santé.

d. Un fonctionnaire, pendant et en dehors de son travail, a l'obligation d'adopter un comportement qui inspire le respect et qui est digne de confiance, et sa position exige qu'il s'abstienne de tout ce qui peut porter atteinte aux intérêts de l'État (arrêt du Tribunal fédéral 8C_146/2014 du 26 juin 2014 consid. 5.5). Le comportement extra-professionnel d'un fonctionnaire peut également être retenu comme un élément pertinent au plan disciplinaire (arrêt du Tribunal fédéral 8C_24/2017 du 13 décembre 2017 consid. 3.6).

7) a. Selon l'art. 16 al. 1 LPAC, les fonctionnaires qui enfreignent leurs devoirs de service, soit intentionnellement, soit par négligence, peuvent faire l'objet, selon la gravité de la violation, d'un blâme, prononcé par le supérieur hiérarchique en accord avec la hiérarchie (let. a ch. 1), d'une suspension d'augmentation du traitement (let. b ch. 2) ou de la réduction de traitement à l'intérieur de la classe (let. b ch. 3), du retour au statut d'employé (let. c ch. 4) ou de la révocation (let. c ch. 5).

b. Les sanctions disciplinaires sont régies par les principes généraux du droit pénal, de sorte qu'elles ne sauraient être prononcées en l'absence de faute du fonctionnaire. Alors qu'en droit pénal, les éléments constitutifs de la faute doivent être expressément indiqués dans la loi, en droit disciplinaire, les agissements pouvant constituer une faute sont d'une telle diversité qu'il est impossible que la législation en donne un état exhaustif. La notion de faute est admise de manière très large en droit disciplinaire et celle-ci peut être commise consciemment, par négligence ou par inconscience, la négligence n'ayant pas à être prévue dans une disposition expresse pour entraîner la punissabilité de l'auteur. La faute disciplinaire peut même être commise par méconnaissance d'une règle. Cette méconnaissance doit cependant être fautive. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que la faute ait été commise dans le cadre de l'activité professionnelle (ATA/244/2020 du 3 mars 2020 consid. 10b et les références citées).

c. L'autorité qui inflige une sanction disciplinaire, qui dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, doit respecter le principe de la proportionnalité. Le choix de la nature et de la quotité de la sanction doit être approprié au genre et à la gravité de la violation des devoirs professionnels et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer les buts d'intérêt public recherchés. À cet égard, l'autorité doit tenir compte en premier lieu d'éléments objectifs, à savoir des conséquences que la faute a entraînées pour le bon fonctionnement de la profession en cause et de facteurs subjectifs, tels que la gravité de la faute, ainsi que les mobiles et les antécédents de l'intéressé (ATA/244/2020 précité consid. 10b et les références citées).

8) a. En l'espèce, l'autorité intimée reproche au recourant, dans un premier grief, d'avoir, lors d'une mission à l'extérieur du canton le 3 mai 2019, consommé de l'alcool lors de sa pause de midi dans des quantités permettant de douter de la bonne exécution de ses tâches durant l'après-midi et d'avoir trompé son employeur, en produisant un justificatif non détaillé, afin qu'il ne puisse pas déterminer à quoi correspondait la note de frais dont il avait demandé le remboursement.

Le recourant soutient que l'alcool consommé lors du déjeuner du 3 mai 2019 ne l'a pas été dans un cadre professionnel, puisqu'il était en pause. Il perd toutefois de vue que si sa consommation d'alcool n'a, à proprement parler, pas eu lieu durant ses heures de travail mais lors de sa pause déjeuner, sa journée de travail n'était pas pour autant terminée. Ce constat est d'autant plus vrai que le recourant indique lui-même avoir effectué une partie de ses activités dans le restaurant dans lequel il avait déjeuné. S'il est vrai que les dispositions légales et réglementaires applicables, de même que le MIOPE, n'abordent pas, en tant que telle, la question de la consommation d'alcool sous l'angle d'une interdiction absolue, mais sous celui de l'assuétude, il n'en demeure pas moins que toute consommation d'alcool durant une pause alors que l'employé est censé, par la suite, retourner sur son lieu de travail, est susceptible non seulement de nuire à l'image de son employeur, perturber le bon fonctionnement du service, mais également d'affecter les prestations de l'intéressé, son comportement professionnel ainsi que son état de santé, ce qui constitue un manquement aux devoirs de service (ATA/359/2020 du 16 avril 2020 consid. 5).

Il est vrai que lors du déjeuner litigieux, le recourant ne portait aucun uniforme ou signe distinctif permettant de reconnaître sa qualité de fonctionnaire de l'État de Genève, ce d'autant plus qu'il déjeunait dans le canton de Vaud. Ce nonobstant, le recourant a admis lors de l'entretien de service du 7 juin 2019 que sa consommation d'alcool lors de ce déjeuner n'était ni sérieuse ni acceptable. Le fait qu'il ait demandé au restaurant l'établissement d'une note de frais ne comportant pas d'autre mention que le montant de l'addition tend également à démontrer que le recourant n'ignorait pas que sa consommation d'alcool était problématique. Le collègue qui l'accompagnait lors de ce déjeuner a d'ailleurs indiqué à leur employeur qu'il avait été procédé de la sorte pour des raisons « d'image personnelle », notamment du recourant, lequel avait déjà été reçu par le directeur général pour une consommation d'alcool lors de ses pauses déjeuner. En revanche, il ne peut être retenu qu'en produisant un justificatif non détaillé, il aurait voulu tromper son employeur afin qu'il ne puisse pas déterminer à quoi correspondait la note de frais dont il avait demandé le remboursement. En effet, si l'employeur estimait que le justificatif remis n'était pas conforme au RDébours, il lui appartenait de refuser le remboursement de la somme de CHF 35.-, ce qu'il n'a pas fait.

b. L'autorité intimée reproche également au recourant de ne pas être retourné sur son lieu de travail habituel durant l'après-midi du 3 mai 2019, après la fin de la visite chez le prestataire, et d'avoir effectué des tâches professionnelles dans un lieu public, au risque de compromettre les règles de confidentialité et de protection des données.

Comme relevé à juste titre par l'autorité intimée, le « code 2 » que le recourant a introduit le 3 mai 2019 comptabilisait les heures effectives de travail en dehors du bureau, mais ne consistait pas en un forfait de huit heures, ce que ce dernier ne conteste d'ailleurs pas. Le recourant n'était ainsi pas dispensé de retourner à son poste l'après-midi puisque sa mission n'a duré que le temps d'une matinée, ni d'ailleurs de procéder à la modification du « code 2 » lors de son retour au bureau, étant précisé que le trajet entre Gland et Genève ne dure normalement pas plus de trois quarts d'heure. Le fait que le recourant ait préféré prendre sa pause déjeuner à Gland, compte tenu de l'heure à laquelle son collègue et lui avaient terminé le contrôle chez le prestataire, n'est en soi pas problématique. Il aurait toutefois dû revenir sur son lieu de travail après son repas et poursuivre son activité normale durant l'après-midi. Son argumentation selon laquelle il aurait effectué le nombre d'heures d'une journée habituelle de travail n'est au demeurant pas prouvée, celui-ci n'ayant en particulier pas transmis d'information à son employeur sur son horaire de travail durant la journée du 3 mai 2019 avant la présente procédure. En outre, il est discutable que le recourant ait choisi d'effectuer une partie de ses activités professionnelles – consistant en l'occurrence à trier des pièces remises par des tiers et à rédiger un rapport – dans un lieu public, à savoir un restaurant, au risque de compromettre les règles de la confidentialité et de protection des données, plutôt que sur son lieu ordinaire de travail. Ses explications à teneur desquelles la circulation rendait un retour au bureau compliqué ne lui sont d'aucun secours, dès lors qu'il devait dans tous les cas retourner à Genève pour rentrer chez lui et redéposer son collègue.

c. S'agissant en revanche du dernier grief formulé à l'encontre du recourant, à savoir les propos inadéquats qu'il aurait tenus au sujet du directeur général, soit « qu'est-ce qu'il veut ce con », force est de constater que leur existence n'est pas prouvée à satisfaction. Si une responsable RH a effectivement rapporté la teneur de ceux-ci dans un courriel rédigé à l'attention du directeur général, le recourant a toujours nié avoir prononcé de tels mots. Les deux autres témoins de la discussion ayant eu lieu entre le recourant et la responsable RH, lesquels ont été auditionnés par la chambre de céans, n'ont pas été en mesure de confirmer l'existence de ceux-ci, l'un d'eux affirmant même que si le ton était monté, l'intéressé n'avait pas tenu de tels propos. Ce reproche, non suffisamment établi, ne peut ainsi être retenu.

d. Dès lors, au vu des éléments qui précèdent, pris dans leur ensemble, et malgré le fait que certains des éléments reprochés au recourant ne puissent être

retenus, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré que l'intéressé avait commis des manquements à ses devoirs de service, de sorte qu'elle était fondée à prononcer à son encontre une sanction disciplinaire.

9) Dans ce cadre, le recourant allègue que le prononcé d'un blâme ne respecterait pas le principe de proportionnalité.

S'il ne ressort pas du dossier que le recourant aurait déjà fait l'objet d'une sanction ou d'un avertissement formel, il a déjà été convoqué par sa hiérarchie – moins de trois mois avant les faits litigieux puis postérieurement à ceux-ci – à des entretiens au sujet de sa consommation d'alcool pendant ses pauses, au cours desquels il lui avait été indiqué que celle-ci posait de sérieux problèmes au regard de l'aptitude au travail et de l'exemplarité attendue d'un membre de la fonction publique. Par ailleurs, le blâme est la sanction la plus légère prévue par l'art. 16 al. 1 LPAC. Ainsi, dans les circonstances du cas d'espèce, force est de constater que l'autorité intimée n'a pas violé le principe de la proportionnalité ni outrepassé le large pouvoir d'appréciation dont elle disposait en matière de sanctions disciplinaires en prononçant un blâme.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

10) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 janvier 2020 par Monsieur A_____ contre la décision du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé du 21 novembre 2019 ;

au fond :

le rejette ;

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

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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Giuseppe Donatiello, avocat du recourant, ainsi qu'au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Verniory, Mmes Lauber et Tombesi, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
F. Cichocki	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière