

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1976/2018-FPUBL

ATA/912/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt sur partie du 21 mai 2019

dans la cause

Madame A_____

représentée par Me Agrippino Renda, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

- 1) Madame B_____, née le _____1982, ayant changé son nom en A_____ en octobre 2017, a été engagée le 7 juin 2016 en tant qu'agente de police municipale (ci-après : APM) au service de la sécurité et de l'espace publics, devenu depuis lors le service de la police municipale (ci-après : SPM), par le Conseil administratif de la Ville de Genève (ci-après : le Conseil administratif) en qualité d'employée dès le 1^{er} septembre 2016 pour une période initiale d'essai de deux ans.
- 2) À sa sortie du centre de formation de la police (ci-après : CFP), Mme A_____ a été affectée au poste des C_____ à compter du 27 mars 2017.
- 3) Le 16 juin 2017, le caporal D_____ a adressé une note à Monsieur E_____, commandant ad interim.

Une séance s'était tenue le mercredi 10 mai 2017 avec le sergent-major F_____ et les sergents G_____ et H_____ sur les connaissances et compétences de l'agente A_____ suite à plusieurs constats alarmants. Le minimum attendu de la part d'une agente au sortir de l'école de formation n'était pas atteint.

La communication entre l'agente concernée et lui-même n'était plus possible. La situation était mal comprise de la part de celle-là. Elle y voyait une persécution alors que les remarques tendaient à son perfectionnement.

Les sergents G_____ et H_____, ainsi que le sergent-major F_____ étaient en accord avec le contenu de la note.

- 4) Dans une note de seize pages, Mme A_____ a, le 16 juin 2017, relaté sa version des faits et contesté le rapport du caporal D_____.
- 5) Le 9 août 2017, Mme A_____ a été transférée au poste des I_____.
- 6) Par note du 17 août 2017 au commandant a.i. E_____, le sergent-major F_____ a confirmé que l'attitude du caporal D_____ envers l'agente A_____ avait toujours été consciencieuse, impartiale et réaliste.
- 7) a. Mme A_____ a fait l'objet d'un entretien d'évaluation par le caporal D_____ le 28 août 2017.

Elle ne répondait pas aux exigences de la fonction d'APM. Une nouvelle évaluation serait réalisée par le caporal J_____ trois mois plus tard. L'évaluation avait été faite avec la collaboration du sergent-major F_____ et du sergent

G_____. Étaient jointes en annexe à l'entretien d'évaluation sept pages détaillant les constats effectués par les supérieurs de Mme A_____.

b. L'intéressée a indiqué sur le rapport d'évaluation « J'accepte les critiques et prendrai les remarques au premier degré pour les travailler et je doublerai d'efforts pour m'améliorer continuellement. Cependant, aucun accompagnement ne m'a été apporté de la part du caporal D_____. Il a essayé continuellement de me rabaisser, de me mettre en doute et de me mettre la pression. Et ceci est loin d'être constructif ».

Mme A_____ a refusé de signer l'évaluation effectuée par le caporal D_____.

8) Dans un document du 18 septembre 2017 au commandant a.i. E_____, le caporal D_____ a contesté les accusations de Mme A_____. Il se réservait la possibilité de déposer une plainte pénale au vu du contenu des observations.

9) Dans une note du 30 novembre 2017 à l'attention du commandant a.i. E_____, à propos de la fin de la période d'évaluation de l'agente A_____, le sergent K_____ a relevé qu'en plus du travail avec le caporal J_____, il l'avait faite patrouiller avec des agents du poste des I_____ de différents grades. Les « retours de ces différentes patrouilles » étaient synthétisés dans un document annexé. La problématique la plus importante portait sur la sécurité. Mme A_____ n'était pas en mesure d'assurer sa propre sécurité et encore moins celle de ses collègues. Il ne pouvait pas la laisser sortir en patrouille dans la rue.

10) a. Un entretien d'évaluation a été effectué par le caporal J_____ le 1^{er} décembre 2017.

Mme A_____ ne répondait aux attentes d'aucun des cinq critères d'appréciation évalués.

b. Celle-ci indiquait être surprise de ces évaluations. Les remarques de ses supérieurs, écrites et orales, les rapports fournis, le retour d'une population satisfaite de son travail notamment démontraient qu'elle avait fourni une activité de qualité. Certes, il restait quelques points à travailler. Elle ferait le nécessaire pour y parvenir. Elle restait motivée malgré le fait qu'elle travaillait en pression continue.

Mme A_____ a refusé de signer l'évaluation effectuée par le caporal J_____.

11) Par note du 11 décembre 2017 au commandant a.i. E_____, Mme A_____ a contesté, sur quatorze pages, les griefs qui lui avaient été adressés.

- 12) À compter du 2 décembre 2017, Mme A_____ a été en incapacité de travail à 100 % pour raison de maladie.
- 13) Le samedi 16 décembre 2017, M. J_____ a adressé un courriel au sergent K_____ en mettant par erreur en copie l'ensemble de l'équipe. Y est notamment mentionné : « Chaud les quatorze pages de A_____, cette personne est vraiment mythomane et joue à fond la victime seule contre tous ».
- 14) À compter du 10 janvier 2018, Mme A_____ a été affectée temporairement au guichet au siège de la police municipale, au _____L_____.
- 15) Le 31 janvier 2018, le Conseil administratif a informé l'intéressée qu'il envisageait de résilier son engagement au SPM pendant la période d'essai.
- 16) Le 23 février 2018, Mme A_____ a formulé ses observations écrites sur la résiliation envisagée par son employeur.
- 17) Le 27 février 2018, Mme A_____, assistée de son conseil, a été entendue oralement par une délégation du Conseil administratif.
- 18) Mme A_____ a été entendue le 12 mars 2018 par Madame M_____, nouvelle commandante au sein du SPM. Elle a fait état des pressions psychologiques dont elle s'estimait victime sur son lieu de travail, tant par le caporal D_____ que par le caporal J_____.
- 19) Le caporal J_____ a reçu un avertissement et le sergent K_____ a fait l'objet d'une lettre de recadrage à la suite du courriel de celui-là à celui-ci du 16 décembre 2017.
- 20) Le 15 mars 2018, Mme A_____ a déposé une plainte pénale contre M. J_____ pour diffamation, calomnie et injures suite au courriel du 16 décembre 2017.
- 21) Le 7 mai 2018, le Conseil administratif a résilié les rapports de service de Mme A_____ avec effet au 31 juillet 2018. La décision était déclarée exécutoire nonobstant recours.
- 22) Par acte du 7 juin 2018, Mme A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision du Conseil administratif du 7 mai 2018.
 - a. Elle a conclu à ce que le licenciement soit annulé car contraire au droit et à ce qu'il soit ordonné au Conseil administratif de la réintégrer dans ses fonctions d'APM ou dans un poste similaire. En cas de refus de la partie intimée, ledit Conseil devait être condamné au versement d'une indemnité équivalant à vingt-quatre mois de son dernier traitement brut, soit au total de CHF 157'117.20.

Il devait être dit et constaté qu'elle avait été atteinte dans sa personnalité. À ce titre, le Conseil administratif devait être condamné au paiement d'une indemnité pour réparation du préjudice moral subi de CHF 78'5658.60 équivalant à douze mois de traitement.

b. Subsidiairement, le licenciement devait être annulé car abusif ou signifié sans juste motif. Les conclusions en réintégration, et en indemnités, étaient reprises.

c. Préalablement, elle sollicitait une comparution personnelle des parties et la possibilité de déposer une liste de témoins.

- 23) Dans le délai de recours, la recourante a complété celui-ci. La résiliation des rapports de travail du 7 mai 2018 était infondée et arbitraire. Elle constituait des représailles à son encontre dès lors qu'elle s'était régulièrement plainte d'agissements inadéquats de plusieurs de ses collègues ainsi que d'une atteinte constante à sa personnalité. « Le licenciement [était] de toutes les façons soit contraire au droit (art. 105 al. 1 du statut), soit abusif et/ou signifié sans juste motif (art. 106 statut) ». Le Conseil administratif avait violé son devoir de protection à son encontre. Elle avait été fortement atteinte dans sa santé. Malgré les différents signalements, la partie intimée avait refusé d'agir en cessation de l'atteinte.

Elle produisait des certificats médicaux attestant régulièrement de son incapacité de travailler ainsi qu'un certificat du Docteur N_____, spécialiste FMH en psychiatrie et psychothérapie, du 6 mai 2018. Le praticien suivait Mme A_____ depuis le 9 septembre 2017. Elle présentait un état anxio-dépressif réactionnel à ce qu'elle disait avoir subi sur son lieu de travail, soit un environnement hostile, agressif, malhonnête et discriminatoire, dès le premier jour, ceci du fait d'avoir un père musulman et une mère suisse-allemande. Ce vécu discriminatoire à son égard avait affecté fortement sa santé physique et psychique. Cet effet néfaste pour sa santé s'était aggravé de manière importante lorsqu'elle avait reçu, ainsi que plusieurs autres personnes, un courriel de sa hiérarchie l'étiquetant de mythomane.

- 24) La Ville de Genève (ci-après : la ville) a conclu à l'irrecevabilité du recours en tant qu'il portait sur l'existence d'une prétendue atteinte à la personnalité et au rejet de celui-ci en tant qu'il était recevable contre la décision du Conseil administratif du 7 mai 2018. Préalablement, une comparution personnelle des parties et l'ouverture d'enquêtes étaient sollicitées.

- 25) Dans sa réplique, la recourante a persisté dans ses conclusions.

M. J_____ lui avait écrit en septembre 2018. Il reconnaissait les faits relatifs à la qualification de mythomane, indiquant « mes propos étaient

inappropriés et je n'aurais pas dû employer ces termes, indépendamment du destinataire du courriel et de nos différences de points de vue, pour parler d'une subordonnée. Je me permettrai d'adresser une lettre d'excuses publiques à l'ensemble des destinataires de ma maladresse ».

- 26) Les parties ont déposé des listes de témoins de, respectivement, seize personnes pour la recourante et cinq pour l'autorité intimée.
- 27) Lors de l'audience de comparution personnelle et d'enquêtes du 28 février 2019, Mme A_____ a déclaré, s'agissant de la procédure en protection de la personnalité, qu'elle ne connaissait pas l'existence de celle-ci jusqu'à ce que Monsieur O_____, psychologue auprès de l'entité psychologie du travail de la ville, lui en parle. Elle était alors en poste aux I_____, mais c'était « trop tard ». Elle n'avait « pas voulu se focaliser là-dessus, étant là pour travailler ».
- b. MM. D_____, G_____, J_____ et Madame P_____ ont été entendus en qualité de témoins. Leurs témoignages seront repris en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.
- 28) Le 12 mars 2019, la ville a sollicité le prononcé d'une décision sujette à recours s'agissant de l'irrecevabilité des conclusions de la recourante en constatation d'une atteinte à sa personnalité et en paiement d'une indemnité pour réparation du préjudice moral subi.

Il existait une procédure spécifique en matière d'atteinte à la personnalité en Ville de Genève. Or, la chambre de céans avait accepté, lors de l'audience du 28 février 2019, en dépit de l'opposition de l'intimée, de verser à la procédure des pièces complémentaires produites le jour même par la recourante en lien avec l'atteinte à la personnalité dont elle s'estimait avoir été victime sur son lieu de travail. La contestation de la résiliation des rapports de service et la constatation d'une éventuelle atteinte à la personnalité étaient des procédures qui pouvaient donner lieu à des procès séparés. Le fait que des faits pertinents pour juger des deux procédures soient, éventuellement et en partie connexes ne faisait pas obstacle à l'existence d'une décision partielle au sens de l'art. 91 al. 1 let. a de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110).

Subsidiairement, la chambre administrative devait rendre une décision incidente d'incompétence (art. 92 al. 1 LTF). La constatation de l'existence ou de l'absence d'une atteinte n'ayant pas fait l'objet d'une décision du Conseil administratif, le recours de l'intéressée était irrecevable sur ce point.

Plus subsidiairement encore, une décision incidente devait être prononcée afin d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 93 al. 1 let. a LTF).

- 29) La recourante a conclu au rejet de la requête de la ville en prononcé d'une décision sujette à recours.

Une procédure en atteinte à la personnalité était subsidiaire à toute autre démarche ouverte sur le plan légal. La chambre de céans, saisie d'une action en contestation d'un licenciement, était compétente pour se saisir simultanément d'une demande en constatation d'une atteinte à la personnalité d'un fonctionnaire et en paiement d'une indemnité pour réparation du préjudice moral subi par ce dernier. Elle devait instruire la problématique qui lui était soumise dans sa globalité. Une telle action directe n'entraînait donc pas l'irrecevabilité de l'action. La ville tentait d'empêcher l'audition des témoins, lesquels pouvaient démontrer le caractère abusif du licenciement. M. J_____ avait fait l'objet d'une ordonnance pénale rendue par le Ministère public le 19 avril 2019 pour avoir traité la recourante de « mythomane ». L'atteinte à la personnalité était prouvée. Ce n'était que récemment qu'elle avait appris en quels termes ses collègues parlaient d'elle sur le groupe WhatsApp auquel elle ne participait pas. Un témoin avait de même confirmé que le caporal chargé de l'encadrer avait tenu à son égard des propos injurieux et discriminatoires. La recourante ne disposait pas de ces éléments avant le dépôt de l'action judiciaire.

- 30) Sur ce, la cause a été gardée à juger sur la requête de la ville du 12 mars 2019, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

- 1) Le litige porte sur la décision de l'autorité intimée du 7 mai 2018, soit la résiliation de l'engagement de la recourante pendant la période d'essai.
 - a. La recourante a pris des conclusions en annulation de ladite décision et en réintégration dans ses fonctions d'APM ou dans un poste similaire. Des conclusions subsidiaires en versement d'une indemnité en cas de refus de la ville sont formulées. Cette conclusion se fonde sur un congé qu'elle qualifie respectivement d'arbitraire, d'abusif, de représailles à son encontre voire « sans justes motifs ».
 - b. En sus, elle conclut à ce que la chambre administrative constate qu'elle a été atteinte dans sa personnalité et condamne l'autorité intimée au paiement d'une indemnité pour réparation du préjudice moral subi à ce titre.
- 2) En l'état, est litigieuse la question de la recevabilité des conclusions en constat de l'existence d'une atteinte à la personnalité de l'intéressée et en paiement de CHF 78'558.60 au titre d'indemnité pour « réparation du préjudice moral subi – atteinte à la personnalité ».
- 3) La chambre administrative examine d'office sa compétence (art. 1 al. 2, art. 6 al. 1 let. b et art. 11 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du

12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), laquelle est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 LPA).

4) a. La recourante est soumise au Statut du personnel de la Ville de Genève du 29 juin 2010 (LC 21 151 – ci-après : le statut).

b. À teneur de l'art. 32 du statut, pendant la première année de la période d'essai, l'engagement peut être librement résilié de part et d'autre, un mois à l'avance pour la fin d'un mois. Ce délai est porté à deux mois dès la deuxième année (al. 1). La résiliation par l'employeur (licenciement) fait l'objet d'une décision motivée du Conseil administratif (al. 2). L'art. 336 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220), est applicable en cas de licenciement abusif (al. 3). L'art. 336c CO sur la résiliation en temps inopportun est applicable par analogie dès le quatrième mois des rapports de service (al. 4).

La procédure de licenciement est régie par les art. 96 et suivants, ainsi que par la LPA (art. 37 statut).

Un licenciement ne peut être prononcé sans que la personne intéressée ait pu préalablement faire valoir ses observations sur les motifs avancés pour le justifier (art. 99 al. 2 statut). Dans les cas de licenciement fondés sur les art. 30, 32 et 34, la personne intéressée peut demander à être entendue oralement par une délégation du Conseil administratif. La personne intéressée a le droit de se faire assister (art. 99 al. 3 statut).

5) Selon l'art. 77 du statut, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 5 juin 2018, les membres du personnel ont droit à la protection de leur personnalité (art. 77 al. 1 statut). Les supérieures et supérieurs hiérarchiques sont tenus d'examiner avec diligence toutes plaintes relatives à l'atteinte à la personnalité d'un ou d'une membre du personnel et de prendre des mesures pour faire cesser l'atteinte (art. 77 al. 6 statut, teneur en vigueur jusqu'au 5 juin 2018).

Selon l'art. 100 du statut, les litiges concernant la protection de la personnalité, en particulier le harcèlement psychologique ou sexuel, qui n'ont pas pu être réglés au sein d'un service ou d'un département, peuvent faire l'objet d'une plainte auprès de la direction des ressources humaines (al. 1 ab initio). L'autorité qui reçoit la plainte prend toutes mesures propres à faire cesser l'atteinte, sans délai (al. 2). Si l'atteinte persiste et sur demande de la personne plaignante, le Conseil administratif, sur préavis de la direction des ressources humaines ou du directeur général ou la directrice générale de la Ville de Genève, ouvre immédiatement une enquête (al. 3). La procédure d'enquête vise à établir l'existence ou non d'un cas d'atteinte à la personnalité et, le cas échéant, à proposer des mesures aptes à y remédier (al. 4). L'enquête doit être diligentée dans un délai qui, en principe, ne doit pas dépasser trente jours (al. 7). Le Conseil administratif

communiqué, à bref délai, sa décision à la personne mise en cause et à la personne plaignante. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative (al. 8).

6) a. En l'espèce, une décision sur partie se justifie afin de déterminer le cadre de la suite des enquêtes, les parties ayant notamment sollicité l'audition de nombreux témoins.

b. La recourante allègue avoir été victime d'une atteinte à sa personnalité.

Lors de l'audience de comparution personnelle, elle a indiqué avoir renoncé à entreprendre une procédure en protection de la personnalité.

Conformément à l'art. 100 al. 8 du statut, la chambre administrative n'est compétente en matière d'atteinte à la personnalité que suite à la décision du Conseil administratif. En conséquence et dès lors que la procédure idoine n'a pas été entreprise par l'intéressée, la chambre de céans n'est pas compétente pour se prononcer sur l'existence d'une atteinte à la personnalité de la recourante.

c. La recourante indique avoir été mise au courant tardivement de l'existence d'une procédure en protection de la personnalité et n'avoir appris l'existence de certains faits que récemment.

Il ressort des déclarations de la recourante en audience qu'elle est allée consulter l'entité psychologie du travail de la ville au « milieu de la période passée au poste des I_____ ». Ceci équivaut au mois de novembre 2017 environ.

Par ailleurs, Mme P_____, entendue en qualité de témoin, a déclaré qu'elle avait informé la recourante « au plus tard courant mai 2017 » des termes dans lesquels son supérieur parlait d'elle (« djihadiste » ; « grise »). La recourante s'était ouverte auprès d'elle du comportement de l'un de ses supérieurs, notamment de questions gênantes qu'il lui posait, en mai 2017. Les deux femmes discutaient régulièrement de leurs situations respectives, vivant des situations identiques. Mme P_____ s'était, pour sa part, plainte notamment auprès de M. E_____ de comportements sexistes, indignes et de différents problèmes.

La recourante ne peut en conséquence pas être suivie lors qu'elle indique qu'elle ne disposait pas des éléments relatifs à une éventuelle atteinte à sa personnalité avant le dépôt de l'action judiciaire.

d. La recourante allègue que la procédure en protection de sa personnalité serait subsidiaire à toute autre démarche ouverte sur le plan légal et qu'il appartiendrait à la chambre de céans d'instruire la problématique dans sa globalité.

Cette affirmation ne repose sur aucune base légale.

Elle s'avère pour le surplus contraire à la définition de l'objet du litige, dès lors qu'en procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par la voie d'un recours (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 ; 125 V 413 consid. 1a et les arrêts cités).

e. Les conclusions en constat d'une atteinte à la personnalité de la recourante et en condamnation à une indemnité à ce titre doivent être déclarées irrecevables.

- 7) Le sort des frais du présent arrêt est réservé jusqu'à droit jugé au fond.
- 8) Un éventuel recours au Tribunal fédéral n'ayant pas effet suspensif (art. 103 LTF), la suite des enquêtes sera prochainement convoquée.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

statuant sur partie :

déclare irrecevables les conclusions en constatation de l'atteinte à la personnalité de Madame A_____ ;

déclare irrecevables les conclusions en condamnation du Conseil administratif de la Ville de Genève à une indemnité pour réparation du préjudice moral subi – atteinte à la personnalité – d'un montant de CHF 78'558.60 ;

réserve la recevabilité du recours et la suite de la procédure ;

réserve le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond ;

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 Agrippino Renda, avocat de la recourante, ainsi qu'à la Ville de Genève.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mme Krauskopf,
MM. Pagan et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :