RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2139/2023-PROC **ATA/954/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 5 septembre 2023

dans la cause

A_____
représenté par Me Romain JORDAN, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

A. **a.** A_____, né le _____ 1966, a été engagé par la Ville de Genève (ci-après : la ville) le 20 mars 1991, en qualité de _____. Il est entré en fonction le 1er septembre 1991.

Par décision du 28 septembre 2022, le Conseil administratif (ci-après : CA) a résilié l'engagement de A_____ pour le terme du 31 mars 2023, conformément à l'art. 34 al. 1 let. c du statut du personnel de la Ville de Genève du 29 juin 2010 (LC 21 151 ; ci-après : le statut). Il était libéré de son obligation de travailler. Il avait contrevenu notamment aux art. 82, 83 let. a et c, 84 let. a, c, f et g du statut ainsi qu'à la directive relative à l'utilisation des systèmes d'information et des communications.

b. Par arrêt du 16 mai 2023, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) a partiellement admis le recours interjeté par A_____ contre la décision de licenciement, a constaté que la décision était contraire au droit, a proposé la réintégration de A_____ au sein de la ville, a ordonné à celle-ci, en cas de refus de procéder à cette réintégration, de lui transmettre immédiatement sa décision, a mis un émolument de CHF 500.- à sa charge et a alloué une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à A_____, à charge de la ville (ATA/503/2023).

B. **a.** Le 22 juin 2023, A_____ a formé une réclamation contre l'allocation de l'indemnité de CHF 1'500.- fixée dans l'ATA/503/2023. Il a conclu à ce qu'une indemnité de CHF 10'000.-, plus TVA, lui soit allouée.

La chambre de céans avait constaté que la décision était contraire au droit et proposé sa réintégration. Il avait ainsi obtenu gain de cause et avait droit à l'allocation d'une indemnité de procédure.

Il contestait la quotité du montant, qui n'avait pas tenu compte de plusieurs éléments, à savoir que le recours portait sur la décision de licenciement d'une personne âgée de 56 ans, de sorte que l'importance de la cause était indéniable ; la rédaction du recours avait nécessité de reprendre dans le détail une enquête administrative ayant duré plus d'un an et demi, et au cours de laquelle une quarantaine d'auditions avait eu lieu ; il avait produit un mémoire détaillé de 39 pages comportant des griefs différents, dont l'un devait par ailleurs être décomposé en huit sous-catégories différentes afin de démontrer, pièces et citations précises à l'appui, que les divers reproches élevés à son encontre étaient infondés et contredits par les éléments du dossier ; le bordereau accompagnant le recours comportait plus de 205 pages ; il «a[vait] obtenu gain de cause, l'intimée ayant acquiescé à sa conclusion principale » ; le travail avait impliqué un nombre

important d'heures d'activité comme le reflétait l'état de fait produit ; « l'annulation par l'autorité intimée de la décision prise par le Conseil administratif de la ville constituait la reconnaissance d'une erreur commise par l'État, ce qui justifiait que le recourant ne subisse aucun préjudice ».

Aucune pièce n'était produite.

b. La ville a conclu au rejet de la réclamation.

Le recourant ne se prévalait que de son mémoire de recours et non du nombre d'écritures, notamment de sa réplique et d'échanges d'écritures sur effet suspensif, ce dont la ville prenait acte. Le recours du 31 octobre 2022 était, certes, touffu. Toutefois, il reprenait presque intégralement le contenu d'un précédent mémoire du 18 août 2022 dans la cause A/2651/2022. Or, à l'occasion de cette autre procédure, A_____ avait formé une réclamation à l'issue de laquelle une indemnité de procédure CHF 1'200.- lui avait été allouée, tenant déjà compte du travail réalisé pour élaborer cet acte. Dès lors, le travail relatif à la confection de cette écriture s'était vu, tout du moins en partie, indemnisé à double par le prononcé de l'ATA/503/2023.

La réclamation du 22 juin 2023 semblait être un « copier – coller » de celle du 31 octobre 2022, objet de la cause A/3600/2022. Si cela n'était pas critiquable, l'intéressé n'avait toutefois pas adapté ses écrits à la présente procédure puisqu'il prétendait qu'il aurait obtenu « entièrement gain de cause » alors que son recours n'avait été que partiellement admis et que « l'intimée a[vait] acquiescé à ses conclusions », ce qui était erroné. Ses griefs étaient impropres à fonder l'octroi d'une indemnité de procédure plus élevée que celle déjà accordée. La procédure n'avait fait l'objet d'aucune audition ni mesures d'instruction. L'indemnité n'était pas soumise à la TVA. Le montant réclamé était exagéré et excédait le cadre légal de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE - E 5 10) et du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03).

c. A_____ n'ayant pas souhaité répliquer dans le délai qui lui avait été imparti, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

C. **a.** Par courrier du 21 juin 2023, la ville a informé la chambre administrative qu'elle refusait de procéder à la réintégration de A_____ suite à l'ATA/503/2023.

b. A_____ a persisté dans ses conclusions en paiement d'une indemnité équivalant à 24 mois de traitement.

c. Par arrêt du 22 août 2023, la chambre administrative a fixé l'indemnité due à A_____ par la ville, pour refus de réintégration, à douze mois de son dernier traitement mensuel brut, avec intérêts à 5% l'an à compter du 1er avril 2023 ; dit

qu'il n'était pas perçu d'émolument et a alloué une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à A_____ à la charge de la ville.

Elle a notamment retenu qu'il ne pouvait être considéré que l'absence de l'établissement correct et complet des faits ressortissait de la seule responsabilité de l'autorité intimée. Dès la décision d'ouverture d'une enquête administrative, le 26 août 2020, la procédure avait fait l'objet de nombreux incidents soulevés par le recourant à l'instar des huit demandes de récusation des enquêteurs, toutes rejetées. Le nombre de témoins dont le recourant avait sollicité l'audition, voire la ré-audition, à plusieurs reprises, les nombreuses tensions ressortant des procès-verbaux, devenus *verbatim* en fin de procédure quant au bien-fondé d'une question posée par les enquêteurs ou le recourant, sa formulation, la formulation de la réponse donnée, ainsi que les demandes de versement de diverses pièces à la procédure et l'important échange de correspondance entre le recourant et les enquêteurs en marge de l'enquête administrative, témoignaient de conditions peu favorables à un établissement serein et efficient des faits pertinents, conditions essentiellement dues à l'attitude du recourant.

d. Par arrêt du 14 août 2023, le Tribunal fédéral a rejeté le recours contre le rejet d'une précédente réclamation (cause A/3600/2022 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_80/2023).

Le Tribunal fédéral a notamment retenu que l'activité du mandataire du recourant dans la procédure de licenciement A/2651/2022 avait uniquement consisté à rédiger un mémoire de recours et à préparer un bordereau de pièces. Pour le calcul de l'indemnité de procédure, il convenait d'y ajouter la rédaction d'une brève réclamation dans la cause A/3600/2022, comme cela ressortait implicitement de la motivation des juges cantonaux. Quand bien même l'élaboration du recours impliquait l'analyse des résultats d'une enquête administrative, l'affaire n'était pas particulièrement complexe. La durée de cette enquête était en partie imputable au recourant, lequel avait recouru en vain contre son ouverture à la chambre administrative et avait déposé – toujours en vain – pas moins de huit demandes de récusation contre deux enquêteurs.

EN DROIT

1. Adressée en temps utile à la chambre administrative, la réclamation est recevable (art. 87 al. 4 LPA ; art. 131 al. 6 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

2. Le litige porte sur le montant de l'indemnité allouée au réclamant.

2.1 En vertu de l'art. 87 al. 2 LPA, la juridiction administrative – qui statue sur les frais de procédure, indemnités et émoluments dans les limites établies par

règlement du Conseil d'État et conformément au principe de la proportionnalité (art. 87 al. 1 et 3 LPA ; ATA/1484/2017 du 14 novembre 2017 et les références citées) – peut, sur requête, allouer à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables causés par le recours.

2.2 À teneur de l'art. 6 RFPA, la juridiction peut allouer à une partie pour les frais indispensables occasionnés par la procédure, y compris les honoraires éventuels d'un mandataire, une indemnité de CHF 200.- à CHF 10'000.-.

2.3 La juridiction saisie dispose d'un large pouvoir d'appréciation également quant à la quotité de l'indemnité allouée et, de jurisprudence constante, celle-ci ne constitue qu'une participation aux honoraires d'avocat (ATA/46/2022 du 18 janvier 2022 consid. 1; ATA/1042/2021 du 5 octobre 2021 ; ATA/688/2020 du 21.07.2020 consid. 2 ;), ce qui résulte aussi, implicitement, de l'art. 6 RFPA dès lors que ce dernier plafonne l'indemnité à CHF 10'000.-. La garantie de la propriété (art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101) n'impose nullement une pleine compensation du coût de la défense de la partie victorieuse (arrêt du Tribunal fédéral 2C_152/2010 du 24 août 2010 ; ATA/1361/2019).

2.4 Pour déterminer le montant de l'indemnité, il convient de prendre en compte les différents actes d'instruction, le nombre d'échanges d'écritures et d'audiences. Le montant retenu doit intégrer l'importance et la pertinence des écritures produites et de manière générale la complexité de l'affaire (ATA/1042/2021 précité ; ATA/1031/2018 du 2 octobre 2018 consid. 2b).

2.5 En l'espèce, l'intéressé a partiellement eu gain de cause dans la procédure en lien avec son licenciement, raison pour laquelle une indemnité lui a été octroyée.

Il en conteste la quotité.

Le recours interjeté tenait en 39 pages, dont une de conclusions. Outre celles au fond, tendant à l'annulation de la décision, à la réintégration du recourant et, subsidiairement, à l'octroi d'une indemnité, de nombreuses conclusions préalables étaient prises, à l'instar de la restitution de l'effet suspensif, de la suspension de la procédure jusqu'à droit jugé dans la demande de récusation d'un conseiller administratif et de la production : « du dossier intégral de la cause, y compris le dossier administratif complet du recourant ; du procès-verbal de la séance du Conseil administratif au cours duquel (sic) la décision ici querellée a été adoptée ; le procès-verbal et/ou le compte rendu de la séance de la délégation du Conseil administratif du 8 juin 2022, respectivement tout échange entretenu entre les membres de l'autorité intimée et la délégation précitée dans le cadre de ladite séance, respectivement avant ou après celle-ci ; la procédure d'enquête et/ou les démarches d'investigation menée à l'encontre de M. B_____ ; ordonner l'ouverture des enquêtes, la convocation d'une audience de comparution

personnelle des parties répondant aux réquisits de l'art. 6 CEDH, et l'audition de témoins. »

Le mémoire réponse de la ville, du 16 décembre 2022, a comporté 46 pages.

La réplique du recourant, du 25 janvier 2023, comprend seize pages, soit sept relatives aux allégués de l'autorité intimée et quelques précisions factuelles. Trois pages portent sur la violation du droit d'être entendu, un déni de justice formel, les violations de la maxime inquisitoire et du droit à un procès équitable. Deux pages traitent du caractère injustifié de la résiliation avant que ne soit traitée la fraude à la loi, la violation du principe de la proportionnalité et de la bonne foi.

Sur effet suspensif, la ville a brièvement répondu en six pages, le recourant répliquant en trois.

Le recourant a donc rédigé un recours d'une certaine importance, une brève réplique sur effet suspensif et une relativement brève réplique au fond. Aucun acte d'instruction n'a été nécessaire, notamment aucune audience.

La nature de l'affaire ne peut pas être qualifiée de complexe. Le litige portait sur le bien-fondé d'une résiliation des rapports de service au motif de manquements répétés par l'intéressé à ses devoirs de service.

Dans son arrêt du 16 mai 2023, la chambre administrative a retenu qu'en l'absence d'appréciation des moyens de preuve et de l'établissement du contexte précis, il ne pouvait pas être retenu, comme le concluait le rapport d'enquête administrative, que les faits étaient établis conformément à l'art. 20 LPA. La décision querellée, qui se limitait à reprendre les conclusions du rapport d'enquête, sans même évoquer le début du contexte qui y était mentionné, ne remplissait, *a fortiori*, pas la condition d'un établissement des faits pertinents exact et complet. La décision de licenciement était en conséquence contraire au droit.

Dans son arrêt du 22 août 2023, la chambre de céans a fixé à douze mois l'indemnité due au recourant suite au refus de la ville de le réintégrer, mentionnant notamment que « Le rapport d'enquête administrative et la décision litigieuse n'ayant pas établi les faits pertinents, la chambre de céans n'a pas pu analyser l'application de l'art. 105 statut à un complexe de faits précis. S'il ne s'agit pas d'une invalidation du congé en raison d'une garantie de procédure comme dans l'arrêt précité 8C_421/2014, il ne s'agit pas non plus du constat, par la chambre de céans, de l'absence de motifs fondés de licenciement tel que dans l'ATA/347/2016 précité. Il ne peut cependant être considéré que l'absence de l'établissement correct et complet des faits ressortit de la seule responsabilité de l'autorité intimée. En effet, dès la décision d'ouverture d'une enquête administrative, le 26 août 2020, la

procédure a fait l'objet de nombreux incidents soulevés par le recourant à l'instar des huit demandes de récusation des enquêteurs, toutes rejetées. Le nombre de témoins dont le recourant a sollicité l'audition, voire la ré-audition à plusieurs reprises, les nombreuses tensions ressortant des procès-verbaux, devenus *verbatim* en fin de procédure, quant au bien-fondé d'une question posée par les enquêteurs ou le recourant, sa formulation, la formulation de la réponse donnée, tel que cela ressort, par exemple, des auditions de C_____ le 6 juillet 2021 ou de B_____ le 25 juin 2021 pour ne prendre que les dernières, ainsi que les demandes de versement de diverses pièces à la procédure (courriers des 16, 21 septembre, 1er octobre, 2, 6, 8, 15, 16, 30 octobre 2020 pour ne mentionner que les premières semaines de la procédure) et l'important échange de correspondance entre le recourant et les enquêteurs en marge de l'enquête administrative, témoignent de conditions peu favorables à un établissement serein et efficient des faits pertinents, conditions essentiellement dues à l'attitude du recourant. »

Cette conclusion rejoint celle du Tribunal fédéral qui, dans un arrêt rendu le 14 août 2023, notifié le 28 août 2023, relevait notamment que l'activité du mandataire du recourant dans la procédure de licenciement A/2651/2022 avait uniquement consisté à rédiger un mémoire de recours et à préparer un bordereau de pièces, que quand bien même l'élaboration du recours impliquait l'analyse des résultats d'une enquête administrative, l'affaire n'était pas particulièrement complexe et que la durée de cette enquête était en partie imputable au recourant, lequel avait recouru en vain contre son ouverture à la chambre administrative et avait déposé – toujours en vain – pas moins de huit demandes de récusation contre deux enquêteurs.

En conséquence, la pertinence des écritures doit être très fortement relativisée. D'une part, le recourant ne peut se prévaloir d'une complexité de l'enquête administrative qu'il avait fallu « reprendre dans le détail, ayant duré plus d'un an et demi, et au cours de laquelle une quarantaine d'auditions avait eu lieu » puisqu'il a, pour partie, contribué à la complexification de celle-ci. D'autre part, l'argumentation sur l'effet suspensif a été rejetée, par décision, prise sans frais, sur effet suspensif le 24 janvier 2023. Enfin, les mesures d'instruction sollicitées, nombreuses, ont été écartées par la chambre administrative dans l'ATA/503/2023. À cela s'ajoute que le recourant a été débouté sur ses conclusions en congé abusif et en réintégration. Le recours n'a dès lors été admis que partiellement.

Enfin, la multiplication des procédures a permis la reprise de pages entières de précédentes écritures qu'il n'appartient pas d'indemniser à double, comme le relève à juste titre l'autorité intimée.

En conséquence, une indemnité de procédure CHF 1'500.- tient équitablement compte du fait que le recourant n'a obtenu que partiellement gain de cause, que l'absence d'établissement correct des faits lui est pour partie imputable, que la

procédure n'a comporté aucune audience, que la longueur de son recours comprenait plusieurs conclusions préalables, non fondées, découlait de la complexité de la procédure administrative qu'il avait partiellement induite et s'inspirait, pour partie, d'écritures produites dans les autres procédures engagées par l'intéressé (A/2864/2020 recours portant sur l'ouverture de l'enquête administrative ; A/2986/2020 sur la récusation des enquêteurs ; A/2026/2022 sur la récusation de la conseillère administrative ; A/2651/2022 sur le premier licenciement, annulé suite à l'admission partielle du recours dans la procédure A/2026/2022 ; A/3600/2022 sur la réclamation sur indemnité de procédure ; A/3395/2022 sur la seconde demande de récusation de la conseillère administrative ; A/3627/2022 sur le second licenciement ; A/32/2023 sur la réclamation sur indemnité de procédure ; A/2139/2023, soit la présente cause, sur réclamation sur indemnité). Il est enfin rappelé qu'une indemnité de procédure de CHF 1'000.- lui a par ailleurs été allouée par arrêt du 22 août 2023 au moment de la fixation de l'indemnité pour refus de réintégration, alors que son activité s'était limitée à une lettre de deux pages en réponse à une correspondance de douze lignes de la ville. Il se sera ainsi vu allouer, dans la procédure contre la procédure de licenciement A/3627/2022, une indemnité de procédure globale de CHF 2'500.-, soit un quart du montant maximum autorisé.

La réclamation sera donc rejetée.

3. Conformément à la pratique courante de la chambre de céans, aucun émolument ne sera prélevé dans le cadre de la présente procédure de réclamation (art. 87 al. 1 LPA). Vu son issue, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable la réclamation formée le 22 juin 2023 par A_____ contre l'arrêt de la chambre administrative de la Cour de justice du 16 mai 2023 ;

au fond :

la rejette ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument pour la présente procédure, ni 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), la présente décision peut être portée 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, Av. du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique la présente décision à Me Romain JORDAN, avocat du recourant, ainsi qu'à la Ville de Genève.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Valérie LAUBER et Eleanor McGREGOR, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
M. RODRIGUEZ ELLWANGER	F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :