



POUVOIR JUDICIAIRE

A/2361/2024-FPUBL

ATA/1131/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Décision du 25 septembre 2024

sur effet suspensif

dans la cause

A_____

représenté par Me Saskia DITISHEIM, avocate

recourant

contre

COMMUNE DE B_____

représentée par Me Stéphane GRODECKI, avocat

intimée

Attendu, en fait, que :

1. Le capitaine A_____ est sapeur-pompier volontaire de la Compagnie 21 (ci-après : la Compagnie) de la commune de B_____ (ci-après : la commune) depuis 2009. Il en a été nommé capitaine avec effet au 1^{er} janvier 2021.
2. Début juin 2024, le conseil administratif de la commune a fait procéder à une investigation comptable des dépenses et des activités de la compagnie.
3. Par courrier du 13 juin 2024, la commune a invité A_____, le premier-lieutenant C_____ et le sergent-major D_____ à se déterminer sur les éléments suivants :

« 1. Achat aux frais de la Compagnie, et donc de la Commune, de 90 bouteilles de champagne pour les années 2023 et 2024. Le total d'acquisition de champagne/vin pour la période est de CHF 6'097.62. Selon l'auditeur, s'il n'est pas exclu que la Compagnie ait pu "offrir" du champagne lors de l'organisation du 125^{ème} de la FGSP, aucune refacturation n'a été identifiée dans les décomptes concernant cette organisation. Une grande partie de ce champagne ne semble pas en lien avec cette manifestation.

« 2. Achat aux frais de la Compagnie, et donc de la Commune, de 10 bouteilles d'alcool fort pour les années 2023 et 2024. Il ressort de la comptabilité que sur 2023 et 2024, le total de la rubrique "alcool fort" est de CHF 1'753.77, et comporte des achats importants de bière.

« 3. Remboursement d'un ticket de CHF 475.- de la boîte de nuit "Le Village du Soir" dans la soirée du 1^{er} au 2 décembre 2023.

« 4. Présence dans la comptabilité de factures de restaurant pour 2023 et 2024 pour CHF 9'236.- pour un total de 181 convives, soit CH 51.- par personne en moyenne, montant qui est élevé pour une collectivité publique. Il est par ailleurs impossible d'effectuer un quelconque contrôle, car il n'existe aucune indication sur les personnes ou pompiers présents, ni surtout le motif justifiant la prise en charge, contrairement aux prescriptions fiscales.

« Ces différentes dépenses semblent, prima facie, incompatibles avec une utilisation rationnelle des deniers publics. Elles ne semblent pas non plus compatibles avec l'activité d'une Compagnie de pompiers. Les quantités d'alcool consommées aux frais de la collectivité semblent en effet très problématique.

« 5. Vente d'un véhicule de pompiers le 29 avril 2024 pour un montant de CHF 1'000.- au garage E_____, soit un membre de la famille d'un membre de la Compagnie, alors que ce véhicule a été immédiatement remis sur le marché pour CHF 13'000.-. D'autres éléments suspects existent dans cette vente (réparation pour plus de CHF 1.- chez l'acheteur juste avant la vente, et refus de prévoir un contrat de reprise de véhicule lors de l'achat du véhicule de remplacement). Cette opération semble favoriser sans droit un proche de la Compagnie ».

4. Dans des observations conjointes du 23 juin 2024, les intéressés ont contesté les faits reprochés :
- s'agissant des chiffres 1 et 2, les dépenses avaient été effectuées au moyen d'un compte appartenant aux membres actifs de la Compagnie, dont celle-ci avait libre disposition, et non au moyen de fonds communaux ;
 - s'agissant du chiffre 3, il s'agissait d'un simple repas, organisé pour les membres de l'état-major et de leurs compagnes, chaque fin d'année civile ; dans ce cadre, ils étaient allés manger au « Refuge » qui était un restaurant à fondue qui se situait à l'intérieur de l'enceinte du village du Soir ; c'était la raison pour laquelle la facture émanait de cette entité qui n'était au demeurant pas une boîte de nuit, mais un lieu culturel ouvert en journée ; si cette coutume devait désormais ne plus être utilisée, ils appliqueraient la nouvelle procédure dès qu'elle leur serait communiquée ;
 - s'agissant du chiffre 4, il s'agissait d'un fonctionnement historique connu de la commune ;
 - enfin, s'agissant de la vente du véhicule vétuste, la commune était non seulement informée du processus de remplacement mais elle avait validé l'acheteur ; en outre, le véhicule avait en réalité été revendu au prix de CHF 2'500.- et non de CHF 13'000.- comme mentionné.

5. Par décision du 24 juin 2024, déclarée exécutoire nonobstant recours, la commune a ordonné la suspension immédiate de A_____ avec effet immédiat et valable durant la durée des investigations et jusqu'à prise de décision finale sur le fond, mais au maximum douze mois.

Les achats reprochés avaient été passés à la charge de la Compagnie, donc de la commune, dans le compte 4'200. La position des intéressés démontrait, à tout le moins, un mélange comptable dans les comptes de la commune, entre dépenses privées et publiques. Les éléments relatifs au chiffre 5 étaient toutefois encore peu clairs et ne pouvaient être retenus à ce stade.

Il était retenu que « la mauvaise gestion financière et la culture de la consommation d'alcool de la compagnie doivent être considérés comme une violation des règles de discipline, à tout le moins ; que l'absence de toute compréhension du problème dans les observations du 23 juin 2024 démontre que la gestion de la compagnie n'est plus assurée ».

Aussi, seule une suspension immédiate durant la suite des investigations était « susceptible de garantir la poursuite de la gestion de la Compagnie, et ainsi de la sauvegarde de la sécurité publique ».

6. Par acte du 4 juillet 2024, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, concluant à son annulation. Préalablement, l'effet suspensif devait être restitué.

L'indemnité mensuelle de CHF 1'500.- qu'il recevait en tant que capitaine constituait une partie de son salaire mensuel, sans laquelle il ne pouvait « boucler ses fins de mois ». Sa suspension, qui pouvait durer jusqu'à 12 mois, impliquait nécessairement la suspension de son traitement, lui causant ainsi un préjudice économique grave, ce d'autant plus qu'il avait baissé son taux d'activité dans son activité principale pour pouvoir assurer sans faille la direction de la compagnie. Il avait par ailleurs un parcours de pompier exemplaire.

La décision litigieuse lui causait un préjudice irréparable dès lors que même en cas de décision finale favorable, il ne pourrait récupérer l'année de service perdue. Il disposait d'un intérêt prépondérant à conserver sa fonction de capitaine de la compagnie jusqu'à l'issue de la procédure de recours, et le contraire lui causerait un important préjudice en tant qu'elle entraînerait la perte de ses indemnités de fonction, de ses annuités pour faire valoir son droit à la retraite au bout de 25 ans de service et de ses cotisations à la Caisse de secours, alors même qu'il n'existait strictement aucun intérêt public à l'exécution immédiate de la sanction. Il n'y avait en effet ni urgence, ni nécessité, de le suspendre à ce stade, la commune échouant à expliquer en quoi l'achat de bouteilles de champagne et la revente d'un véhicule usagé notamment seraient de nature à compromettre la sécurité publique.

Les chances de succès du recours étaient par ailleurs manifestes, dès lors que la décision litigieuse consacrait d'une part une violation du principe de la légalité – la suspension immédiate, soit une mesure provisionnelle, n'étant fondée sur aucune base légale – et du principe de proportionnalité – des investigations complémentaires étant en réalité inutiles et, concernant la consommation d'alcool, une interdiction stricte de consommation dans les locaux ayant déjà été prononcée par la commune. Au demeurant, le rapport d'inspection de l'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires – inspectorat cantonal du feu (ci-après : OCPPAM) - le plus récent, du 10 décembre 2023, concluait que la compagnie de B_____ était bien gérée administrativement et que tant l'organisation que la capacité opérationnelle étaient bonnes.

7. Le 25 juillet 2024, la commune a conclu à l'irrecevabilité du recours et s'est opposée à la restitution de l'effet suspensif.

Le recourant n'avait pas démontré l'existence d'un préjudice irréparable. Les manquements reprochés étaient constitutifs de violation des règles de discipline pour des dirigeants d'une compagnie de pompiers rendant la décision querellée fondée *prima facie*. Le législateur avait souhaité que la suspension soit la règle en cas de manquements disciplinaires et en tant que l'activité de sapeur-pompier était accessoire, le recourant ne démontrait pas en quoi l'absence de versement de l'indemnité lui causerait un préjudice irréparable. La suspension et ses motifs pourraient en effet faire l'objet d'un recours contre une éventuelle décision au fond.

Il existait un intérêt public évident à assurer une bonne gestion de la Compagnie de pompiers volontaires qui soit conforme aux règles disciplinaires pour la sauvegarde de la sécurité publique. Le recourant ne motivait pas son intérêt prépondérant à conserver sa fonction de capitaine de la Compagnie jusqu'à l'issue de la procédure.

8. Le 19 août 2024, le recourant a persisté dans ses conclusions sur effet suspensif.

S'agissant des comptes bancaires de la compagnie, ils étaient administrés principalement par le fourrier, qui n'avait pourtant pas été suspendu. Lui-même ne recevait pas la documentation bancaire y relative et ne disposait d'aucune carte bancaire, et son accès *e-banking* servait uniquement à la validation des paiements nécessitant une double signature. L'argent se trouvant sur les comptes de la compagnie n'était pas la propriété de la commune mais des membres actifs, retraités et démissionnaires, selon les directives établies par la compagnie et dont la commune avait connaissance.

9. Le 22 août 2024, la cause a été gardée une première fois à juger sur effet suspensif.

10. Le 2 septembre 2024, la commune a écrit à la chambre administrative en se prévalant de faits nouveaux. Elle avait reçu un courrier alarmant de la société en charge de l'audit en cours. Celui-ci mettait en lumière une situation très inquiétante, notamment du point de vue de la sécurité. L'auditeur estimait, à la lumière des constats effectués, que les trois membres du comité suspendus, dont A_____, n'avaient pas pour priorité le sens de la mission et la cause des sapeurs-pompiers, et que la confiance mutuelle entre les membres encore actifs au sein de la compagnie et les personnes précitées était rompue. La commune ne pouvait dans ces conditions réintégrer A_____, la situation commandant au contraire de rejeter sa demande de restitution de l'effet suspensif.

11. Le 9 septembre 2024, A_____ a persisté dans ses conclusions en restitution de l'effet suspensif. Les faits nouveaux allégués consistaient en une lettre de l'auditeur opérationnel choisi par la commune. Ce dernier portait contre lui des accusations graves mais vagues. Les trois seules accusations concrètes étaient contestées et absolument infondées.

12. Sur ce, la cause a été gardée à juger sur la question de l'effet suspensif.

Considérant, en droit, que :

1. Interjeté en temps utile devant l'autorité compétente, le recours est recevable sous ces angles (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ – E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. b LPA - E 5 10).

Les décisions incidentes sont susceptibles de recours, si elles 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 (art. 57 let. c LPA).

La question de savoir si le recours est immédiatement recevable contre la décision incidente querellée souffrira de rester indécise à ce stade au vu des considérants qui suivent.

2. Les décisions sur effet suspensif et mesures provisionnelles sont prises par le président, respectivement par la vice-présidente, ou en cas d'empêchement de ceux-ci, par un ou une juge (art. 21 al. 2 LPA ; 9 al. 1 du règlement interne de la chambre administrative du 20 juin 2020).
3. Aux termes de l'art. 66 LPA, sauf disposition légale contraire, le recours a effet suspensif à moins que l'autorité qui a pris la décision attaquée n'ait ordonné l'exécution nonobstant recours (al. 1) ; toutefois, lorsqu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, retirer ou restituer l'effet suspensif (al. 3).
4. L'effet suspensif ne doit être retiré que pour des motifs particuliers suffisants, importants ou impérieux ou encore lorsque des intérêts publics considérables sont en danger. L'exclusion de l'effet suspensif ne doit être décidée dans ces cas que s'il s'agit d'écarter une mise en danger grave et imminente d'intérêts publics importants, par exemple une menace pour des biens essentiels protégés par la police (Pierre MOOR, Droit administratif, vol. I, 2012, n° 5.1.1.3.b ; Stéphane GRODECKI / Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n° 843 *ad* art. 66, p. 255).

Des mesures provisionnelles – au nombre desquelles compte la restitution de l'effet suspensif (Philippe WEISSENBERGER/Astrid HIRZEL, *Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen*, in Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, 2013, 61-85, p. 63) – ne sont légitimes que si elles s'avèrent indispensables au maintien d'un état de fait ou à la sauvegarde d'intérêts compromis (ATF 119 V 503 consid. 3 ; ATA/1112/2020 du 10 novembre 2020 consid. 5 ; ATA/1107/2020 du 3 novembre 2020 consid. 5). Elles ne sauraient, en principe tout au moins, anticiper le jugement définitif, ni équivaloir à une condamnation provisoire sur le fond, pas plus qu'aboutir abusivement à rendre d'emblée illusoire la portée du procès au fond (ATA/666/2020 du 10 juillet 2020 ; ATA/16/2020 du 9 janvier 2020 consid. 6).

Lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont

plus importantes que celles justifiant le report de son exécution. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui varie selon la nature de l'affaire. La restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution immédiate de la décision ou de la norme (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1161/2013 du 27 février 2014 consid. 5.5.1).

Pour effectuer la pesée des intérêts en présence, l'autorité de recours n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (ATF 117 V 185 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_435/2008 du 6 février 2009 consid. 2.3 et les arrêts cités).

5. À teneur de l'art. 30 du règlement d'application de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers du 25 juillet 1990 (RPSSP - F 4 05.01), intitulé « mesures disciplinaires », toute infraction à la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers du 25 janvier 1990 (LPSSP - F 4 05), au RPSSP et aux règles de discipline peut notamment entraîner la suspension d'activité impliquant une déduction de douze mois sur le temps réglementaire fixé pour l'obtention de la prime d'ancienneté ; le service de remplacement s'effectue obligatoirement après l'âge de 50 ans révolus (let. c).
6. En l'espèce, la décision querellée a prononcé la suspension immédiate du recourant de sa fonction de capitaine des sapeurs-pompiers volontaires au motif qu'elle serait seule susceptible de garantir la poursuite de la gestion de la Compagnie, et ainsi de la sauvegarde de la sécurité publique.

Certes, il existe un intérêt public indéniable à la préservation des finances de la collectivité publique et à la nécessité d'assurer à l'interne, mais aussi à l'égard des usagers, le bon fonctionnement d'un service public. Toutefois, sur la base des pièces produites par les parties, la décision querellée ne semble pas *prima facie* fondée sur des motifs justifiés. En effet, la commune n'a à ce stade pas établi que l'argent se trouvant sur les comptes de la Compagnie était sa propriété. Elle n'a pas non plus contesté avoir prononcé une interdiction stricte de consommation dans les locaux, de sorte que l'exécution immédiate de la mesure disciplinaire afin d'éviter une « culture de la consommation de l'alcool de la Compagnie » – contestée au demeurant par le recourant – n'apparaît pas justifiée. Enfin, s'agissant de la vente du véhicule, la décision querellée mentionne expressément que les éléments y relatifs ne pouvaient être retenus à ce stade.

S'agissant des « faits nouveaux » dont l'intimée se prévaut dans son courrier du 2 septembre 2024, il s'agit de griefs par définition non mentionnés dans la décision attaquée et susceptibles de faire l'objet d'une seconde décision. Ils ne peuvent au surplus pas être retenus comme avérés à ce stade et devront être discutés dans la procédure au fond sur la base de toutes les pièces produites.

Dans ces conditions, le caractère exécutoire nonobstant recours de la décision querellée apparaît disproportionné à défaut d'une mise en danger grave et imminente d'intérêts publics importants.

L'intérêt privé du recourant à conserver sa fonction de capitaine de la compagnie jusqu'à l'issue de la procédure de recours est à l'inverse important, en termes de conservation de ses indemnités de fonction et de ses annuités pour faire valoir son droit à la retraite au bout de 25 ans de service. Même en cas de décision finale favorable, le recourant ne pourrait récupérer l'année de service perdue. Par ailleurs, dans la mesure où la mesure disciplinaire précitée n'est prise que pour au maximum douze mois, son exécution immédiate rendrait illusoire le contrôle auquel la chambre doit procéder. Le retrait de l'effet suspensif au recours reviendrait en effet largement à anticiper une issue défavorable du recours.

Enfin, pour les raisons exposées ci-devant, les éléments à la procédure, sans préjudice de l'examen du fond, ne laissent pas apparaître d'emblée que le recours serait mal fondé.

Compte tenu de ces éléments, l'intérêt privé de l'intéressé à ne pas voir la mesure disciplinaire être exécutée avant une décision judiciaire définitive et exécutoire prime ici l'intérêt public allégué par l'intimée à son exécution immédiate.

La demande de restitution de l'effet suspensif sera dès lors admise.

7. Le sort des frais de la procédure sera réservé jusqu'à droit jugé au fond.

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

restitue l'effet suspensif au recours ;

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), 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 ; 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 suisse, 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 jointes à l'envoi ;

communique la présente décision à Me Saskia DITISHEIM, avocate du recourant ainsi qu'à Me Stéphane GRODECKI, avocat de la commune de B_____.

Le président :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :