RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3228/2022-FPUBL **ATA/1206/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 novembre 2023

dans la cause

A_____ **recourant**
représenté par Me Sylvain SAVOLAINEN, avocat

contre

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE **intimé**

EN FAIT

A. **a.** A_____, né le _____ 1958, a été engagé en qualité de chef de secteur B_____ (ci-après : B_____) à C_____ (ci-après : C_____) le 1er mars 2011 puis nommé fonctionnaire dès le 1er mars 2013.

Son cahier des charges consistait notamment à assurer l'entretien et le bon fonctionnement D_____dont il avait la charge. Le suivi financier de son secteur lui incombait intégralement.

Il devait évaluer, valider et exécuter E_____et s'assurer de leur bonne exécution auprès des entreprises prestataires du B_____.

b. Depuis son entrée en fonction, il a régulièrement fait l'objet d'entretiens d'évaluation et de développement du personnel (ci-après : EEDP) puis, à compter de 2016, d'entretiens d'évaluation et de développement du manager (ci-après : EEDM).

Les évaluations étaient globalement bonnes, voire très bonnes. Il y était notamment relevé qu'il « [avait] le sens du service public » mais qu'il devait améliorer la répartition du chiffre d'affaires par entreprises.

A_____ a fait l'objet d'un EEDM le 13 novembre 2019, dont il ressortait que tous les objectifs étaient atteints. Son engagement au quotidien était relevé, avec la mention qu'il devait rester attentif aux procédures en vigueur et en évolution et maîtriser ses élans.

Selon le bilan général du responsable hiérarchique de l'intéressé, figurant dans l'EEDM de ce dernier du 24 novembre 2020, celui-ci démontrait notamment une efficacité reconnue dans l'opérationnel.

c. A_____ a reçu deux certificats de travail intermédiaires, les 30 juillet 2013 et 17 avril 2019, dont il résulte qu'il s'acquittait à l'entière satisfaction de sa hiérarchie des tâches liées à sa fonction de chef de secteur.

d. Le 31 août 2014, A_____ a signé un document attestant qu'il avait pris connaissance de la directive transversale EGE-04-10 « charte déontologique en matière d'achats ».

Selon ce document, les membres du personnel de la fonction « achat » devaient respecter les règles qui s'imposaient à tout membre du personnel de la fonction publique, notamment l'interdiction d'accepter des dons. Ils devaient refuser tout avantage en espèces et en informer la hiérarchie, ainsi que refuser de participer à des repas d'affaires, sous réserve de l'accord de la hiérarchie. La participation à

des séminaires, des manifestations, des voyages ou des foires, à caractère uniquement professionnel, devait être expressément autorisée par la hiérarchie.

Le membre du personnel pouvait accepter des cadeaux commerciaux usuels d'une valeur totale inférieure à CHF 50.- et les remettre à sa hiérarchie pour les partager avec l'ensemble des membres du personnel de service. Il devait refuser les cadeaux commerciaux non usuels ou d'une valeur totale supérieure à CHF 50.-.

Le membre du personnel devait notamment éviter de se mettre dans une situation qui pouvait entraver sa libre décision et éviter tout contact privé ou professionnel non impératif avec un fournisseur.

e. Entre 2014 et 2019, A_____ et son épouse, ainsi qu' un ou plusieurs de ses collègues, ont participé à plusieurs reprises à des voyages avec des administrateurs de sociétés prestataires du B_____, en particulier F_____ SA, G_____ SA, H_____SA, I_____Sàrl et J_____Sàrl.

Lors de ces voyages (plus d'une dizaine), les frais (billets d'avions, hôtels, dont certains de luxe, restaurants, dont certains étoilés au guide Michelin) ont été tantôt partagés entre les participants, tantôt entièrement pris en charge par les sociétés.

Le montant total de ces factures s'est élevé à plusieurs milliers de francs.

f. Entre 2017 et 2018, A_____ s'est fait inviter à plusieurs reprises au restaurant par des sociétés prestataires du B_____.

Le montant total des factures s'est élevé à plusieurs milliers de francs.

g. Le 3 décembre 2018, A_____ a acquis des parts sociales dans les sociétés K_____ et J_____Sàrl.

h. En 2019, il a, pour le compte de C_____, attribué des mandats à ces sociétés pour des montants de respectivement CHF 45'272.- et CHF 53'156.-.

B. **a.** Dans un courrier du 3 juin 2019, le conseiller d'État en charge du département des infrastructures, devenu depuis lors le département des institutions et du numérique (ci-après : département), a dénoncé A_____ et l'un de ses collègues au Procureur général.

Aux termes de la dénonciation, lors d'une discussion, le 29 avril 2019, entre L_____, directeur de M_____au sein de C_____, et N_____, directeur général de C_____, celui-là avait indiqué que deux employés de C_____ étaient « corrompus ». Il n'avait pas souhaité donner de noms. Le 30 avril 2019, l'existence d'une éventuelle corruption au sein de l'office avait été relayée par N_____ à O_____, directeur P_____de C_____. Le 3 mai 2019, en marge d'une séance réunissant l'ensemble des cadres du département, L_____

avait communiqué les noms des personnes concernées, soit Q_____, chef de secteur au sein du service « R_____», secteur _____, et A_____. Selon les indications fournies, les deux intéressés se seraient fait offrir des voyages par une entreprise qui, en contrepartie, se voyait accorder des mandats par C_____. L'information provenait d'un chef d'entreprise qui en avait parlé à L_____. Plus précisément, ce dernier s'était trouvé attablé avec des connaissances dans un établissement public lorsqu'il avait entendu des personnes assises à une table à côté de la sienne se plaindre du fait qu'ils devaient offrir des voyages aux deux précités pour obtenir des mandats de C_____. L_____ n'avait pas souhaité communiquer le nom de l'entreprise impliquée.

b. Le 4 juin 2019, le Ministère public a ouvert une procédure pénale sous la référence P/1_____ sans en informer le chef du département ni A_____. Cette procédure est toujours pendante, sans que sa prochaine clôture ait encore été annoncée aux parties.

c. Les 14 janvier et 26 août 2020 ainsi que 23 mars 2021, le chef du département a demandé au Procureur général l'accès au dossier de la procédure pénale.

Les 20 janvier et 26 août 2020 ainsi que 24 mars 2021, le Procureur général lui a répondu que l'enquête était en cours et qu'aucun accès au dossier n'était possible à ce stade des investigations.

d. A_____ a été informé de l'ouverture de la procédure pénale le 4 octobre 2021, date à laquelle il a été arrêté par la police et à partir de laquelle il a été entendu à plusieurs reprises par les autorités pénales.

Lors de sa première audition, le 4 octobre 2021, il a notamment déclaré avoir été invité à plusieurs reprises au restaurant par les administrateurs de I_____Sàrl, qui souhaitaient remercier les employés de C_____ pour le travail qu'ils leur avaient fourni.

Il a admis avoir participé, sur invitation, à des voyages entièrement organisés par I_____Sàrl, G_____ SA et F_____, sans débourser le moindre montant.

Il a également reconnu avoir bénéficié d'avantages de la part d'entrepreneurs ou d'entreprises, notamment s'être fait offrir des repas par S_____, T_____, U_____et V_____ SA.

Il a expliqué que l'organisation de ces voyages visait à remercier les membres de C_____ pour les bons de travail que ces derniers avaient accordés aux entreprises.

e. Lors de sa deuxième audition, le 5 octobre 2021, il a reconnu avoir été invité lors de tous les voyages, sauf à l'occasion de ceux effectués avec les familles W_____ et X_____, amis de longue date.

Il a notamment déclaré : « je reconnais avoir perçu des cadeaux qui vont au-delà de ce qui est admis usuellement. J'ai fait une bêtise. Je regrette. Je suis prêt à collaborer. Je suis prêt à rembourser le prix des voyages, à savoir ma participation et celle de mon épouse ».

Selon le procès-verbal d'audition, les frais de voyages entièrement pris en charge par ces sociétés et les frais sur place se montaient respectivement à CHF 7'746.- et CHF 27'442-. Les frais de restaurants payés par I_____Sàrl s'élevaient à CHF 9'514.-.

f. Le 5 octobre 2021, le Ministère public a transmis au chef du département le rapport de police du 4 octobre 2021 ainsi que les déclarations de A_____ du même jour.

g. Le 14 octobre 2021, l'administrateur de G_____ SA a déclaré à la police qu'il ne contestait pas avoir offert à des chefs de service de C_____, notamment A_____, des voyages, chacun d'eux coûtant environ CHF 8'000.-. La fréquence de ces voyages était d'une fois par an environ durant quelques années.

Il a déclaré avoir offert à A_____ des voyages à Y_____ (mars 2016), à Z_____ (juin 2017) et à AA_____ (septembre 2018) notamment.

- Lors du voyage à Y_____, il avait dépensé la somme de CHF 3'166.50 pour des restaurants dont certains étoilés au guide Michelin et un hôtel cinq étoiles.

- Lors du voyage à Z_____, il avait dépensé la somme de CHF 4'385.30 pour des restaurants d'une à deux étoiles au guide Michelin et un hôtel cinq étoiles.

- Lors du voyage à AA_____, il avait dépensé la somme de CHF 8'588.- pour des restaurants de deux à trois étoiles au guide Michelin et un hôtel quatre étoiles supérieur.

Sa société avait bénéficié de paiements de l'État pour un total de CHF 4'281'949.- entre 2013 et 2021.

h. Le 15 octobre 2021, le gérant de J_____Sàrl a déclaré à la police qu'au cours des dernières années, il avait offert à des chefs de services de C_____, notamment A_____, des voyages et des restaurants, certains étoilés.

i. Lors de son audition devant le Ministère public, le 12 novembre 2021, A_____ a confirmé ses déclarations des 4 et 5 octobre 2021.

j. Le 1er décembre 2021, A_____ a versé sur le compte du Pouvoir judiciaire la somme de CHF 8'000.-, à titre de remboursement des avantages financiers dont il estimait avoir bénéficié.

k. Par courriel du 8 octobre 2021, A_____ a été convoqué par son employeur pour un entretien le 12 octobre 2021 « afin de faire un point de situation et d'aborder […] les suites [à donner] vu les circonstances actuelles ».

Selon le compte rendu de l'entretien, qui s'est déroulé à la date prévue en présence de la directrice des ressources humaines (ci-après : RH) du département, de la directrice générale de C_____ ainsi que du chef du service « R_____», l'entretien avait pour but d'envisager la suite des rapports contractuels entre l'État et A_____. Il concernait le droit administratif, soit la relation entre l'employeur et l'employé, qui était distincte de la procédure pénale menée par le Ministère public.

Les représentants du département ont indiqué à A_____ que ses agissements n'étaient pas en accord avec les valeurs de l'État et que les faits mis en lumière par le Ministère public conduisaient l'État à devoir demander l'ouverture d'une enquête administrative. La procédure serait douloureuse et émotionnellement difficile et susceptible de malmener gravement sa réputation professionnelle. Afin d'éviter sa mise en œuvre, la directrice des RH a proposé des solutions alternatives, à savoir la démission de l'intéressé ou sa prise de retraite anticipée. De plus, avec une enquête administrative, il ferait l'objet d'une double enquête et sa réputation professionnelle serait gravement malmenée. Un délai de réponse lui était accordé, ce dernier devant faire son choix librement.

À l'issue de l'entretien, A_____ a été libéré de son obligation de travailler avec effet immédiat.

l. Le 17 mars 2022, il a été convoqué à un entretien de service devant se tenir le 5 avril 2022. L'objectif était de l'entendre sur son inaptitude à remplir les exigences de son poste s'agissant notamment des avantages qu'il avait acceptés de fournisseurs de C_____ ainsi que des mandats qu'il avait attribués à K_____ Sàrl et J_____Sàrl depuis 2019.

Une résiliation des rapports de service pour motif fondé était envisagée.

m. Par pli du 29 mars 2022, A_____ a sollicité l'accès à son dossier complet et demandé la transmission d'une liste de documents recensés sous les dix points suivants :

1. l'ensemble des évaluations de ses états de service ainsi que l'ensemble des éventuelles promotions et nominations dont il avait fait l'objet, depuis son entrée en fonction à l'État ;

2. l'ensemble des documents sur la base desquels le conseiller d'État avait fondé sa dénonciation du 3 juin 2019, ainsi que l'ensemble des documents auxquels le conseiller d'État se référait, soit notamment :

   a. le compte rendu de l'entretien entre MM. N_____ et L_____ du 29 avril 2019 ;

   b. le compte rendu de l'entretien entre MM. N_____ et O_____ du 30 avril 2019 ;

   c. le procès-verbal de la réunion du 3 mai 2019 ;

   d. le compte rendu d'entretien entre MM. N_____, O_____ et L_____ du 3 mai 2019 ;

3. le procès-verbal de la réunion entre MM. AB_____, N_____, O_____ et L_____ ainsi que le juriste du département et la directrice des RH du 20 mai 2019 ; à cette occasion avait été discutée une analyse des mandats confiés par M. A_____ ainsi que les factures s'y rapportant ;

4. le rapport de l'analyse précitée et évoqué par M. O_____ le 20 mai 2019, ainsi que l'ensemble des pièces liées à l'ensemble des mandats confiés par M. A_____, toutes entreprises confondues, et les factures s'y rapportant ; le courrier du 17 mars 2022 évoquant expressément les « fournisseurs de C_____ ainsi que les mandats que M. A_____ avait attribués aux sociétés K_____ Sàrl et J_____Sàrl, depuis 2019 » ; « l'ensemble des pièces mentionnées ci-dessus et requises s'avér[ait] essentiel » ;

5. les statistiques récapitulatives mensuelles établies par le contrôle de gestion de C_____ se rapportant à M. A_____ récapitulant les dépenses effectuées par entreprise et par secteur, cela depuis 2011 ;

6. les comptes rendus de l'ensemble des entretiens qu'avaient eus M. O_____ avec, notamment, des juristes et d'autres collaborateurs de C_____ au sujet de M. A_____ ;

7. le compte rendu de l'entretien entre MM. N_____ et L_____ évoquant notamment M. A_____ ;

8. toutes les notes de service internes au département relatives aux faits ayant fait l'objet de la dénonciation du 3 juin 2019 ;

9. l'ensemble des procès-verbaux et comptes rendus d'entretien et/ou de réunions qui s'étaient tenus au sein du département en lien avec les faits décrits dans la dénonciation du 3 juin 2019 ;

10. d'une manière générale, toutes les pièces pertinentes permettant d'évaluer l'aptitude de M. A_____ à exercer ses fonctions, notamment, les instructions respectivement les lignes directrices de C_____ relatives à l'attribution des mandats aux entreprises par les collaborateurs ainsi que les instructions et lignes directrices relatives au contrôle des bons de commande par le contrôle de gestion et le chef de service.

n. Le 21 mars 2022, le département a communiqué au Ministère public deux tableaux, lesquels présentaient la liste des mandats que A_____ avait attribués à K_____ Sàrl et J_____Sàrl après 2018 et les liens entre ces sociétés.

o. Par décision du 1er avril 2022, AC_____, directrice générale de C_____, a refusé de transmettre les documents figurant aux chiffres 2 à 4 et 6 à 9 du courrier précité, précisant que ceux figurant sous le chiffre 5 n'existaient pas.

A_____ pourrait exercer pleinement son droit d'être entendu lors de l'entretien de service et faire valoir ses observations après la réception du compte rendu de celui-ci. Une copie du dossier serait remise à son mandataire. Les notes échangées entre les membres d'une autorité collégiale et leurs collaborateurs étaient exclues du droit d'accès institué par la législation genevoise.

p. Le 4 avril 2022, A_____ a consulté le dossier mis à sa disposition par le département. Il comptait 315 pages.

S'y trouvaient notamment ses procès-verbaux d'audition devant la brigade financière de la police judiciaire ainsi que ceux de cinq autres personnes.

q. Par courrier du 5 avril 2022, l'intéressé a relevé que le dossier consulté ne contenait aucune pièce ni aucun élément ayant pu mener à la dénonciation pénale du 3 juin 2019. Même celle-ci n'y figurait pas. Seules certaines pièces de la procédure pénale, choisies, s'y trouvaient.

Il a sollicité l'audition de plusieurs témoins, y compris du conseiller d'État en charge du département, de L_____, AD_____, N_____ et O_____, le dossier étant incomplet.

Il a réitéré sa demande d'obtenir les pièces précédemment détaillées.

r. L'entretien de service a eu lieu le 5 avril 2022 sous la forme écrite, A_____ ayant prévenu le département que son état de santé ne lui permettait pas d'y participer physiquement dans des conditions acceptables.

s. Par décision du 5 avril 2022, C_____ a transmis une version caviardée de la dénonciation précitée et un compte rendu de l'entretien de service.

Les faits de la cause relevaient des pièces tirées de la procédure pénale. Vingt voyages en avion ou invitations au restaurant étaient recensés, avec les mentions précises des dates, des lieux, des accompagnants, des montants concernés, ainsi que de la répartition des frais lorsque ceux-ci n'étaient pas assumés par une société. L'intéressé avait admis une partie des faits, reconnu avoir commis une infraction d'acceptation d'un avantage pour avoir reçu des cadeaux allant au-delà de ce qui était admis usuellement, précisant qu'il n'avait jamais favorisé les entreprises concernées.

Les auditions sollicitées étaient refusées.

Était annexée au compte-rendu la liste des mandats que A_____ avait attribués à K_____ Sàrl et J_____Sàrl après 2018, transmise au Ministère public le 21 mars 2022.

t. A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre la décision du 1er avril 2022.

Par arrêt du 31 mai 2022 (ATA/574/2022), la chambre administrative a déclaré le recours irrecevable.

Par arrêt du 19 mai 2023 (8C_428/2022), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable – dans la mesure où il n'était pas sans objet – le recours interjeté par A_____ contre l'arrêt de la chambre administrative.

u. A_____ a fait part de ses observations sur l'entretien de service par courrier du 9 mai 2022.

Conformément aux principes de la sécurité du droit et de la bonne foi et au droit d'être entendu, la procédure menée par C_____ devait s'en tenir à l'évaluation de son aptitude à remplir les exigences de son poste.

Depuis son entrée en fonction au sein de C_____, il avait donné pleine et entière satisfaction.

v. Le 27 mai 2022, le département a ouvert une procédure de reclassement à l'endroit de A_____.

Les motifs invoqués lors de l'entretien de service étaient constitutifs d'un motif fondé de résiliation. L'intéressé avait largement admis les faits reprochés et la commission d'une faute.

Le fait d'avoir accepté, en tant que cadre intermédiaire et chef de service, pendant plusieurs années, de multiples avantages offerts par des fournisseurs de C_____, sous la forme de voyages et d'invitations à des repas, et d'avoir de surcroît attribué à deux sociétés dans lesquelles il détenait des parts sociales des mandats « pour un

montant de CHF 187'579.- » dépassait l'erreur d'appréciation et constituait un important manquement à ses devoirs de service.

w. Le 24 juin 2022, la directrice RH a envoyé à différents membres de départements de l'administration cantonale un courriel afin de porter à leur connaissance la procédure de reclassement ouverte à l'endroit de A_____ et solliciter leur concours afin d'étudier toute possibilité d'affectation pouvait lui être proposée.

Elle n'a reçu que des réponses négatives.

La liste des offres d'emploi de l'État de Genève a été transmise à plusieurs reprises à A_____.

x. Lors d'un second entretien de reclassement, le 12 juillet 2022, A_____ a confirmé avoir bien reçu la liste des places vacantes et n'avoir pas identifié de poste lui correspondant.

Un poste s'étant libéré à C_____, la directrice RH lui a rappelé que les postes vacants de ce service ne lui seraient pas proposés.

y. Les démarches de reclassement n'ayant pas abouti, la procédure de reclassement a été close le 15 août 2022.

z. Par décision du 25 août 2022, déclarée exécutoire nonobstant recours, le département, soit pour lui le conseiller d'État, a résilié les rapports de service de A_____ pour motif fondé, avec effet au 30 novembre 2022.

Les motifs qui avaient incité sa hiérarchie à demander la résiliation de ses rapports de service lui étaient connus, puisqu'elle les lui avait communiqués notamment lors de l'entretien de service du 5 avril 2022. Elle lui avait exposé qu'il était inapte à remplir les exigences de son poste.

Au vu des faits reprochés, qu'il avait admis et qui étaient incompatibles avec le comportement attendu d'un fonctionnaire, la continuation à bien plaire de ses rapports de service jusqu'à son départ à la retraite n'était pas envisageable.

C. **a.** Par acte remis à la poste le 29 septembre 2022, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre cette décision, concluant à son annulation et à sa réintégration, subsidiairement au versement d'une indemnité équivalant à 24 mois de son dernier traitement brut.

Le département avait violé son droit d'être entendu à plusieurs égards ainsi que le principe de la bonne foi. De plus, le choix de la procédure de résiliation des rapports de service pour motif fondé était erroné. La résiliation était contraire au

droit et disproportionnée, dans la mesure où il avait toujours donné pleine et entière satisfaction et où il était toujours apte à remplir les exigences de son poste. Enfin, vu l'écoulement du temps depuis la commission des faits reprochés, le département avait violé le principe de célérité.

b. Le département a conclu au rejet du recours, reprenant l'argumentation qu'il avait développée dans ses précédents échanges avec l'intéressé.

c. Dans sa réplique, A_____ a persisté dans son argumentation et ajouté que J_____Sàrl n'avait jamais été sa société. En outre, plus d'un an et demi s'était écoulé entre la dénonciation du 3 juin 2019 et le courrier du chef du département du 23 mars 2021, sans qu'une mesure ou un reproche aient été formulés à son égard sur le plan administratif.

d. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était 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 ; art. 31 al. 1 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 - LPAC - B 5 05).

2. Le litige porte sur la conformité au droit de la décision de l'intimé de licencier le recourant pour motif fondé.

3. 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 à plusieurs égards.

Premièrement, il reproche à l'intimé d'avoir refusé de lui transmettre la majorité des pièces de son dossier, alors que certaines d'entre elles constituaient des moyens de preuves à l'origine de la dénonciation du 3 juin 2019. Ces pièces revêtaient une importance objective pour l'établissement des faits. En particulier, les documents visés aux chiffres 4 et 5 de sa liste permettaient d'évaluer son aptitude à remplir les exigences de son poste et les prestations fournies. En outre, ceux visés au chiffre 2 étaient déterminants car la possibilité de faire valoir ses arguments dans une procédure administrative supposait la connaissance préalable des éléments factuels qui avaient mené à l'ouverture de la procédure pénale.

Deuxièmement, le dossier qui avait été mis à sa disposition ne contenait pas certaines pièces qui avaient été utilisées comme moyen de preuve dans la procédure administrative. Il s'agissait en particulier des statistiques récapitulatives

relatives aux mandats qu'il avait confiés. Le compte rendu de l'entretien de service se fonderait en effet précisément sur des statistiques de mandats qu'il avait octroyés, pour lui en faire grief. De plus, son dossier administratif contenait uniquement certaines pièces choisies de la procédure pénale, et celles à décharge, fondamentales, en avaient été écartées, en particulier le procès-verbal d'audition de L_____ du 8 octobre 2019 et sa demande de classement du 4 mars 2022.

Enfin, lors de l'entretien du 12 octobre 2021, l'intimé lui avait signifié que son maintien en poste à l'État n'était plus possible et que sa réputation serait gravement malmenée en cas d'enquête administrative. De la sorte, il avait exprimé que l'issue de cette enquête serait nécessairement en sa défaveur et laissé entendre qu'une décision négative le concernant avait déjà été prise.

3.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_700/2022 du 28 novembre 2022 consid. 3 et les références citées).

3.2 En procédure administrative genevoise, le principe de l'accès au dossier figure à l'art. 44 LPA, alors que les restrictions sont traitées à l'art. 45 LPA. Ces dispositions n'offrent pas de garantie plus étendue que l'art. 29 Cst. (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, p. 145 n. 553 et l'arrêt cité).

Les parties ont le droit, sous réserve des dispositions de l'art. 45 LPA, de prendre connaissance des renseignements écrits ou des pièces que l'autorité recueille auprès de tiers ou d'autres autorités lorsque ceux-ci sont destinés à établir des faits contestés et servant de fondement à la décision administrative (art. 42 al. 4 LPA).

Les parties et leurs mandataires sont seuls admis à consulter au siège de l'autorité les pièces du dossier destinées à servir de fondement à la décision. Le droit d'accéder à leurs données personnelles que les tiers peuvent déduire de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08) est réservé (art. 44 al. 1 LPA).

Selon l'art. 45 LPA, l'autorité peut interdire la consultation du dossier si l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants l'exigent (al. 1). Le refus d'autoriser la consultation des pièces ne peut s'étendre qu'à celles qu'il y a lieu de garder secrètes et ne peut concerner les propres mémoires des parties, les documents qu'elles ont produits comme moyens de preuves, les décisions qui leur ont été notifiées et les procès-verbaux relatifs aux déclarations qu'elles ont faites (al. 2).

Une pièce dont la consultation est refusée à une partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué par écrit le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de proposer les contre-preuves (al. 3).

3.3 Le droit de consulter le dossier est un aspect du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 132 II 485 consid. 3.2). Selon la jurisprudence, le justiciable ne peut pas exiger la consultation de documents internes à l'administration, à moins que la loi ne le prévoie expressément (ATF 125 II 473 consid. 4a ; 122 I 153 consid. 6a). Il s'agit des notes dans lesquelles l'administration consigne ses réflexions sur l'affaire en cause, en général afin de préparer des interventions et décisions nécessaires. Il peut également s'agir de communications entre les fonctionnaires traitant le dossier. Cette restriction du droit de consulter le dossier doit de manière normale empêcher que la formation interne de l'opinion de l'administration sur les pièces déterminantes et sur les décisions à rendre soit finalement ouverte au public. Il n'est en effet pas nécessaire à la défense des droits des administrés que ceux-ci aient accès à toutes les étapes de la réflexion interne de l'administration avant que celle-ci ait pris une décision ou manifesté à l'extérieur le résultat de cette réflexion (ATF 115 V 297 consid. 2g ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_685/2018 du 22 novembre 2019 consid. 4.4.2).

Les notes échangées entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs sont exclues du droit d'accès institué par la LIPAD (art. 26 al. 3 LIPAD).

3.4 Le droit d'être entendu s'applique également sans restriction au droit public du personnel. Dans le cadre de la résiliation d'un rapport de travail, l'autorité compétente ne peut prendre une décision qu'après avoir pris connaissance de l'ensemble des faits pertinents pour la décision et, par conséquent, qu'après avoir entendu la personne concernée. Ce droit est violé lorsqu'un licenciement est déjà établi de fait avant l'audition (ATF 136 I 39, consid. 6.5 non publié de l'arrêt 8C_158/2009 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_340/2014 du 15 octobre 2014 consid. 5.2 et les références citées).

3.5 Tout membre du personnel peut prendre connaissance de l'ensemble des rapports administratifs le concernant, notamment lorsqu'il demande à être nommé fonctionnaire ou fait acte de candidature à un autre poste de l'administration (art. 17 al. 1 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 - RPAC - B 5 05.01). Aucun document ne peut être utilisé contre un membre du personnel sans que celui-ci en ait eu connaissance et qu'un délai lui ait été fixé pour faire part de son point de vue (art. 17 al. 2 RPAC).

3.6 En l'espèce, le 1er avril 2022, l'intimé a refusé au recourant l'accès à un certain nombre de pièces, détaillées par l'intéressé dans sa requête du 29 mars 2022. Il a en revanche mis à la disposition de ce dernier son dossier administratif, consulté le 4 avril 2022, qui contenait en particulier ses EEDM de 2011 à 2020, ses procès-verbaux d'audition devant la brigade financière de la police judiciaire ainsi que ceux de cinq autres personnes.

À la suite de l'entretien de service écrit du 5 avril 2022, l'intimé lui a transmis le compte rendu de l'entretien ainsi que les pièces ayant permis d'établir les faits qui y sont relatés. Les faits reprochés y sont décrits avec précision et renvoient aux documents annexés. Les dates, lieux, accompagnants et la répartition des frais des voyages sont notamment mentionnés. La description des faits lui a ainsi permis de savoir quels étaient les agissements considérés comme problématiques.

Dès lors, il était en possession de suffisamment d'informations et de pièces pour pouvoir se déterminer sur les agissements qui lui étaient reprochés. Il s'est d'ailleurs exprimé, le 9 mai 2022, de façon détaillée sur le compte rendu de l'entretien de service. Son droit d'être entendu a ainsi été respecté sous cet angle.

Les arguments contraires qu'il soulève, rappelés au consid. 3 du présent arrêt, ne sont pas de nature à faire retenir le contraire.

En effet, compte tenu de l'ensemble des pièces déjà versées au dossier, en particulier les procès-verbaux d'audition ainsi que les EEDP, et des faits qui lui sont reprochés, au demeurant admis, les documents demandés sous chiffre 4 et 5 – à supposer que celui visé sous chiffre 5 existe – ne paraissent pas susceptibles de fournir des informations supplémentaires et pertinentes sur l'évaluation de son aptitude à remplir les exigences de son poste. Il n'explique d'ailleurs pas de manière convaincante en quoi ils le permettraient.

En ce qui concerne les documents demandés sous chiffre 2, l'objet du litige est circonscrit à la résiliation des rapports de service, laquelle est fondée sur les faits qui ressortent des procédures pénale et administrative, et non sur la dénonciation du 3 juin 2019, qui n'a fait que déclencher la procédure pénale. À l'occasion de ces procédures, le recourant a été informé des faits qui lui étaient reprochés, ce qui lui a permis de défendre ses intérêts en connaissance de cause. Par conséquent, la connaissance des discussions, respectivement des circonstances, ayant mené le conseiller d'État à le dénoncer au Ministère public n'est pas nécessaire à sa défense dans le cadre de la présente procédure, ce d'autant plus que celles-ci n'ont eu aucune influence sur la décision querellée puisque celle-ci a été prononcée après que les faits pertinents ont été établis.

Au demeurant, les pièces sollicitées sous chiffre 2, de même que celles requises sous chiffre 3 ainsi que 6 à 9, constituent des communications internes entre les

fonctionnaires traitant le dossier, qui, au sens de la jurisprudence précitée, n'ont pas à être transmises au recourant.

3.6.1 Ce dernier se plaint du fait que le procès-verbal d'audition de L_____ du 8 octobre 2019 et sa demande de classement auraient été écartés de son dossier administratif, alors que ces documents constitueraient des pièces à décharge fondamentales.

Or, il ressort du dossier en possession de la chambre de céans que le recourant a eu accès au dossier de la procédure pénale, si bien qu'il a pris connaissance du procès-verbal d'audition de L_____ du 8 octobre 2019. Il a dès lors eu l'occasion de s'exprimer sur ce document en temps utile dans le cadre de la procédure ayant mené à son licenciement. En outre, s'il avait souhaité que sa demande de classement de la procédure pénale figure dans son dossier administratif, il lui incombait de le faire savoir directement à l'intimé, ce qu'il n'allègue pas avoir fait.

S'agissant des statistiques récapitulatives relatives aux mandats confiés par le recourant à K_____ Sàrl et J_____Sàrl après 2018, transmises au Ministère public le 21 mars 2022, le compte rendu de l'entretien de service du 5 avril 2022 les mentionne, de sorte qu'elles doivent être considérées comme faisant partie du dossier administratif de l'intéressé. Ainsi, en application de l'art. 17 RPAC, ces pièces auraient dû lui être transmises à la suite de sa demande du 29 mars 2022, en particulier le 4 avril 2022, date à laquelle l'intimé a indiqué qu'une copie de toutes les pièces du dossier serait mise à sa disposition. Elles ne lui ont été transmises qu'ultérieurement, le 5 avril 2022, soit après l'entretien de service. Cette transmission tardive n'a toutefois pas porté à conséquence pour le recourant, dans la mesure où celui-ci a pu prendre connaissance du contenu de ces statistiques bien avant que la décision querellée ne soit rendue. Il a ainsi pu faire valoir en temps utile ses arguments à leur sujet.

Au vu de tout ce qui précède, il apparaît que le recourant était en possession des éléments essentiels sur lesquels l'intimé a fondé sa décision.

3.6.2 Finalement, contrairement à ce qu'affirme l'intéressé, qui ne fait qu'exposer sa propre interprétation des déclarations de l'intimé, on ne saurait considérer que ce dernier aurait pris une décision de licenciement avant d'entendre le recourant. En effet, lors de l'entretien du 12 octobre 2021, l'intimé avait déjà connaissance de ses agissements par le biais des pièces versées à la procédure pénale, de sorte qu'il ne pouvait, en toute logique, pas en faire abstraction. Il lui a ainsi exposé que ses agissements n'étaient pas en accord avec les valeurs de l'État et a précisé que l'ouverture d'une enquête administrative pourrait aboutir – et non aboutirait – à une révocation, si – et seulement si – les faits qui lui étaient reprochés devaient se confirmer. Ce faisant, il n'a fait qu'avertir le recourant des conséquences possibles de ses agissements – déjà connus –, en employant le conditionnel. De même, en

lui indiquant que sa réputation professionnelle serait gravement malmenée en cas d'enquête administrative, il a exposé de façon objective les conséquences probables et notoires, bien que potentiellement temporaires, d'une telle enquête (ATA/425/2023 du 25 avril 2023 consid. 5.2 et les arrêts cités), ce qui est acceptable.

Le fait que l'intimé ait proposé au recourant de présenter sa démission ou de prendre une retraite anticipée ne signifie pas non plus qu'un licenciement aurait déjà été décidé avant l'audition. En effet, il s'agissait plutôt de l'informer des alternatives à l'ouverture d'une enquête et, le cas échéant, à une éventuelle révocation ou un éventuel licenciement dans l'hypothèse où les faits reprochés auraient été confirmés. Compte tenu des circonstances, l'intimé pouvait raisonnablement estimer, sans qu'on puisse le lui reprocher, qu'il était nécessaire et surtout dans l'intérêt du recourant de lui présenter ces alternatives, ce dernier disposant ainsi de toutes les informations nécessaires pour prendre librement et en toute connaissance de cause une décision sur son avenir. Au demeurant, après l'entretien du 12 octobre 2021, l'intéressé a été entendu à plusieurs reprises par l'intimé et a pu faire valoir ses arguments avant que la décision querellée ne soit prise, de sorte que son droit d'être entendu a été respecté.

Au vu de tout ce qui précède, le recourant a pu défendre convenablement et à satisfaction de droit ses intérêts, sur la base des pièces en sa possession.

Le grief sera ainsi écarté.

4. Sous le couvert d'une violation du principe de la bonne foi, le recourant semble se plaindre d'une violation de l'art. 14 LPA.

Il invoque le fait que la procédure pénale serait toujours en cours. Même s'il eût été possible, dans le cadre de la procédure administrative, de considérer le complexe de faits relevant de la procédure pénale, il n'en demeurait pas moins que le département aurait dû attendre l'issue de cette dernière avant d'envisager toute décision administrative.

4.1 Selon l’art. 14 al. 1 LPA lorsque le sort d’une procédure administrative dépend de la solution d’une question de nature civile, pénale ou administrative relevant de la compétence d’une autre autorité et faisant l’objet d’une procédure pendante devant ladite autorité, la suspension de la procédure administrative peut, le cas échéant, être prononcée jusqu’à droit connu sur ces questions. Cette disposition est une norme potestative et son texte clair ne prévoit pas la suspension systématique de la procédure chaque fois qu'une autorité civile, pénale ou administrative est parallèlement saisie (ATA/1060/2023 du 26 septembre 2023 consid. 2.1 et l'arrêt cité).

4.2 Lorsque les faits reprochés à un membre du personnel peuvent faire l'objet d'une sanction civile ou pénale, l'autorité disciplinaire administrative applique, dans les meilleurs délais, les dispositions des art. 16 (sanctions disciplinaires), 21 (résiliation des rapports de service) et 27 (enquête administrative) LPAC, sans préjudice de la décision de l'autorité judiciaire civile ou pénale saisie (art. 29 al. 2 LPAC). Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'art. 29 al. 2 LPAC que le législateur a souhaité contraindre l'employeur à prendre des mesures dans un délai relativement bref après la découverte de la violation des devoirs de service (ATA/712/2021 du 6 juillet 2021 consid. 7b et les arrêts cités).

4.3 En l'espèce, le sort de la présente procédure ne dépend pas de celui de la procédure pendante devant le Ministère public, dans la mesure où, comme l'a rappelé la chambre de céans à plusieurs reprises, une violation des devoirs de service ne présuppose pas la réalisation d'une infraction pénale (ATA/591/2023 du 6 juin 2023 consid. 6.10 et les arrêts cités). Une violation de l'art. 14 LPA n'entre donc, pour ce motif déjà, pas en considération.

En outre, dès lors que le recourant a admis les faits reprochés, tant devant les autorités pénales que, par la suite, devant l'intimé, rien ne justifiait de suspendre la procédure administrative, l'intimé disposant de tous les éléments pour statuer en toute connaissance de cause. Au regard de l'art. 29 al. 2 LPAC, il n'appartenait du reste pas à celui-ci de prononcer la suspension dans l'attente de l'issue de la procédure pénale (ATA/712/2021 précité consid. 8c), laquelle semble du reste encore loin de son achèvement.

Le grief sera dès lors écarté.

5. Le recourant reproche à l'intimé une violation du principe de la bonne foi.

Il soutient qu'en l'incitant à présenter sa démission ou prendre une retraite anticipée, l'intimé aurait exercé sur lui une forme de pression indéniable. En le menaçant d'une atteinte à sa réputation s'il ne présentait pas sa démission, l'intimé aurait « tâché » de l'obliger à prendre une décision nécessairement à son désavantage. Ce comportement était déloyal, ce d'autant plus que, contrairement à ce qui avait été annoncé, aucune enquête administrative n'avait été ouverte, alors même qu'il n'avait ni présenté sa démission, ni pris sa retraite anticipée.

Le fait que la décision de résiliation des rapports de service se fonde sur des éléments pénaux dont l'intimé avait connaissance depuis plus de trois ans, alors que celui-ci lui avait indiqué que le sort de la procédure pénale était à distinguer de sa relation avec son employeur sur le plan administratif était contraire à la bonne foi, ce d'autant plus qu'il avait été maintenu en poste et que la qualité de ses prestations avait été saluée entretemps.

5.1 Ancré à l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale (arrêt du Tribunal fédéral 2C_596/2022 du 8 novembre 2022 consid. 8.1) En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_596/2022 précité consid. 8.1).

Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1).

5.2 Le fait d'avertir un fonctionnaire qu'une enquête administrative sera proposée, voire ordonnée, s'il ne démissionne pas n'est pas, en soi, inadmissible, en tous cas aussi longtemps que ladite démission n'est pas obtenue d'une manière qui ne représenterait pas la réelle volonté, librement exprimée, de l'employé (ATA/657/2015 du 23 juin 2015 consid. 3 et l'arrêt cité).

5.3 En l'occurrence, on ne saurait retenir que l'intimé aurait exercé sur le recourant une quelconque forme de pression. En effet, conformément à la jurisprudence précitée et dans la mesure où le recourant n'a pas présenté sa démission, le fait que l'intimé l'ait averti du fait qu'une enquête administrative serait ordonnée s'il ne démissionnait pas était admissible et, par conséquent, non constitutif d'un comportement déloyal. Par surabondance, vu les circonstances précédemment évoquées, il était même dans l'intérêt du recourant d'avoir connaissance de cette alternative et des conséquences objectives d'une enquête administrative.

En ce qui concerne la question des assurances données par l'intimé, il est vrai que ce dernier n'a pas ouvert d'enquête administrative alors qu'il l'avait annoncé. Cela étant, il n'appert pas que le recourant aurait réglé sa conduite d'une certaine manière sur la base de cette déclaration. De plus, l'absence d'enquête administrative n'a pas eu de conséquences sur sa situation, dans la mesure où les faits qui lui étaient reprochés ressortaient déjà de la procédure pénale et ont également fait l'objet des entretiens qu'il a eu avec sa hiérarchie. L'intimé n'a par voie de conséquence pas agi de manière contraire à la bonne foi.

Contrairement à ce que soutient le recourant, l'intimé ne lui a pas donné d'assurances erronées au sujet des relations entre les procédures pénale et administrative. En effet, s'il lui a certes indiqué – à juste titre – qu'il s'occupait des relations entre l'État et le fonctionnaire, et non de la procédure pénale, cela ne l'empêchait toutefois pas de se fonder sur les éléments de faits constatés dans le cadre de cette procédure pour rendre sa décision. Au contraire, pour des motifs d'économie de procédure en particulier, ce procédé paraissait judicieux.

Par ailleurs, le recourant ne peut tirer aucun argument du fait qu'il a été maintenu en poste trois ans après la dénonciation pénale dont il a fait l'objet le 3 juin 2019. En effet, ce laps de temps s'explique uniquement par le fait que l'intimé a attendu la transmission par le Ministère public, le 5 octobre 2021, des résultats intermédiaires de l'enquête pénale – et donc d'avoir une connaissance approfondie des faits litigieux et non de simples soupçons – pour prendre des mesures à son encontre, à savoir le libérer, le 12 octobre 2021, de son obligation de travailler. Ces deux événements, soit la transmission du dossier par le Ministère public et la décision de libérer le recourant de son obligation de travailler, étant intervenus à une semaine d'intervalle, l'intimé a agi sans tarder dès qu'il a été en possession des informations nécessaires. Si l'on peut certes se demander pourquoi il n'a pas ouvert lui-même une enquête administrative après avoir pris connaissance des soupçons pesant sur le recourant et a attendu les premiers résultats de l'enquête pénale pour prendre des mesures, il apparaît que ce choix relève de son pouvoir d'appréciation et pourrait se justifier par la volonté de confier l'établissement des faits aux autorités pénales, qui disposent de plus de moyens d'investigation et par la nécessité, par la suite, de ne pas compromettre l'enquête pénale en cours. Ce choix n'est donc pas contraire au droit.

Enfin, compte tenu de la gravité des faits reprochés au recourant, la qualité de ses prestations n'empêchait pas l'intimé de le licencier, quand bien même ce dernier a continué de les reconnaître même après l'avoir dénoncé au Ministère public. Il sera revenu plus en détail sur cette question ci-après.

Il s'ensuit que l'intimé n'a pas violé le principe de la bonne foi, si bien que le grief y relatif sera écarté.

6. Le recourant conteste le bien-fondé de la décision de licenciement et se plaint de la violation des principes de la proportionnalité et de célérité.

Il soutient que le choix de résilier ses rapports de service lui avait été annoncé lors de l'entretien de service du 5 avril 2022, de sorte que l'intimé aurait dû s'en tenir à l'évaluation de son aptitude à remplir les exigences de son poste, l'analyse de tout comportement fautif devant être exclue. Par conséquent, la décision d'ouverture de la procédure de reclassement retenait à tort une faute à sa charge. Si une faute avait été retenue à son encontre, l'intimé aurait dû ouvrir une enquête administrative.

En outre, depuis son entrée en fonction au sein de C_____, il avait toujours donné entière satisfaction et n'avait jamais fait l'objet d'une sanction. Les prestations qu'il avait fournies et la qualité de son travail avaient toujours été saluées par ses supérieurs hiérarchiques. Grâce à lui, la bonne marche de son service avait toujours été assurée. En revanche, son absence affectait le service. Par conséquent, ses prestations ne pouvaient être considérées comme insuffisantes.

Il avait certes commis des erreurs d'appréciation mais les avait reconnues et les regrettait. De sa propre initiative, il avait remboursé à l'État le montant dont il avait bénéficié, soit CHF 8'000.-. Ces erreurs d'appréciation devaient être « balayées » par son parcours professionnel de plus de onze ans et ses excellents états de service. Une mesure moins sévère serait apte, d'une part, à lui permettre de mesurer le caractère inadéquat de ses actes et, d'autre part, à préserver l'image de l'État.

Enfin, les faits qui fondaient la décision de résiliation de ses rapports de service remontaient aux années 2014 à 2019. Ainsi, vu l'écoulement du temps et le principe de célérité, la décision était contraire au droit.

6.1 En tant que membre du personnel administratif de l'administration cantonale, le recourant est soumis à la LPAC et à ses règlements d'application (art. 1 al. 1 let. a LPAC).

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

Ils se doivent notamment, par leur attitude, de justifier et de renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet (art. 21 let. c RPAC).

Le fonctionnaire n'entretient pas seulement avec l'État qui l'a engagé et le rétribue les rapports d'un employé avec un employeur, mais, dans l'exercice du pouvoir public, il est tenu d'accomplir sa tâche de manière à contribuer au bon fonctionnement de l'administration et d'éviter ce qui pourrait nuire à la confiance que le public doit pouvoir lui accorder. Il lui incombe en particulier un devoir de fidélité qui s'exprime par une obligation de dignité. Cette obligation couvre tout ce qui est requis pour la correcte exécution de ses tâches (ATA/1088/2020 du 3 novembre 2020 consid. 4a). L'obligation de s'abstenir de tout acte qui pourrait porter préjudice à l'État signifie qu'aussi bien dans l'exercice de ses tâches qu'au-dehors, le fonctionnaire doit se montrer digne de la considération et de la confiance que sa fonction officielle exige et doit avoir un comportement tel que la population puisse avoir confiance dans l'appareil administratif à qui est confiée la gestion des affaires publiques (ATA/458/2023 du 2 mai 2023 consid. 3.2 et la référence citée).

6.3 Il est interdit aux membres du personnel de solliciter ou d'accepter pour eux-mêmes, ou pour autrui, des dons ou d'autres avantages en raison de leur situation officielle (art. 25 RPAC).

Le Mémento des instructions de l'Office du personnel de l'État de Genève (MIOPE) réunit les directives précisant les pratiques communes dans l'application

des lois et des règlements relatifs au personnel de l'État. Il constitue une ordonnance administrative. Les dispositions du MIOPE ne constituent pas des règles de droit et ne lient pas le juge ; toutefois, du moment qu'elles tendent à une application uniforme et égale du droit, les tribunaux ne s'en écartent que dans la mesure où elles ne restitueraient pas le sens exact de la loi (ATF 133 II 305 consid. 8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_95/2011 du 11 octobre 2011 consid. 2.3 ; ATA/720/2023 du 4 juillet 2023 consid. 4.4.4 et les arrêts cités).

Les modalités d'application de l'art. 25 RPAC sont précisées par la directive du MIOPE n°01.07.06 intitulée « Conflits d'intérêts et avantages octroyés aux membres du personnel de l'administration cantonale par des tiers » et publiée le 7 octobre 2022. Cette directive a remplacé la directive n° 01.07.06 intitulée « avantages octroyés au personnel de l'administration cantonale par des tiers » et publiée le 18 décembre 2012. Selon cette dernière, dans sa version en vigueur jusqu'au 6 octobre 2022, la sollicitation ou l'acceptation d'un avantage en espèces entraînait le licenciement immédiat, sans préjudice de sanctions pénales. Le même sort menaçait celui qui acceptait une invitation le soir, le week-end ou à un voyage ou qui recevait un cadeau non usuel, sauf autorisation expresse du supérieur hiérarchique, accordée à titre exceptionnel (ATF 149 IV 57 consid. 1.5.3 et la référence citée).

6.4 Dans une récente affaire genevoise ayant mené à la condamnation d'un conseiller d'État pour acceptation d'un avantage, le Tribunal fédéral a rappelé que les dispositions réprimant la corruption, au sens large, d'agents publics (art. 322ter ss CP) visaient à protéger l'objectivité et l'impartialité du processus décisionnel étatique de même que la confiance de la collectivité dans l'objectivité et la non-vénalité de l'action de l'État (ATF 149 IV 57 consid. 1.2).

L'avantage est défini de manière large et inclut n'importe quelle prestation, matérielle ou immatérielle, qui améliore la situation du bénéficiaire (ATF 149 IV 57 consid. 1.5.1 et les références citées).

6.5 La LPAC prévoit que les rapports de service peuvent être résiliés pour motif fondé (art. 21 al. 3 LPAC). Il y a motif fondé, lorsque la continuation des rapports de service n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration, soit notamment en raison de l'insuffisance des prestations (art. 22 let. a LPAC), de l'inaptitude à remplir les exigences du poste (art. 22 let. b LPAC) ou de la disparition durable d'un motif d'engagement (art. 22 let. c LPAC).

Le Tribunal fédéral a confirmé que le licenciement pour motif fondé au sens des art. 21 al. 3 et 22 let. b LPAC est une mesure administrative dont le but est de permettre la résiliation des rapports de service lorsque leur continuation n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration. Elle ne suppose pas l'existence d'une violation fautive des devoirs de service par le fonctionnaire (arrêt du Tribunal fédéral 8C_392/2019 du 24 aout 2020 consid. 4.2 et les arrêts cités),

raison pour laquelle elle n'est pas soumise à l'ouverture d'une enquête administrative préalable, au contraire de la révocation disciplinaire (art. 27 al. 2 LPAC ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_244/2014 du 17 mars 2015 consid. 5.2). Il faut que le comportement de l'employé – dont les manquements sont aussi reconnaissables pour des tiers – perturbe le bon fonctionnement du service ou qu'il soit propre à ébranler le rapport de confiance avec le supérieur (arrêt du Tribunal fédéral 8C_392/2019 précité consid. 4.1 et 4.2).

L'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration cantonale, déterminant en la matière, sert de base à la notion de motif fondé, lequel est un élément objectif indépendant de la faute du membre du personnel. La résiliation pour motif fondé ne vise pas à punir, mais à adapter la composition de la fonction publique dans un service déterminé aux exigences relatives à son bon fonctionnement (ATA/1108/2023 du 10 octobre 2023 consid. 5.3 et les arrêts cités).

Selon les travaux préparatoires relatifs à la modification de la LPAC, il appartient au législateur de définir à titre exemplatif les circonstances dans lesquelles un tel motif fondé peut être retenu (MGC 2005-2006/XI A – 10420).

6.6 La notion de motifs fondés doit être concrétisée, dans chaque situation, à la lumière des circonstances du cas d'espèce (ATA/892/2016 du 25 octobre 2016 consid. 5a). L'employeur jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour juger si les manquements d'un fonctionnaire sont susceptibles de rendre la continuation des rapports de service incompatible avec le bon fonctionnement de l'administration. En tant que les rapports de service relèvent du droit public, il doit néanmoins respecter les principes constitutionnels, en particulier ceux de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (ATA/1108/2023 précité consid. 5.5 et les arrêts cités). Le principe de proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 143 I 403 consid. 5.6.3 ; 142 I 76 consid. 3.5.1; 138 I 331 consid. 7.4.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_635/2020 du 22 juin 2021 consid. 3.1).

Au vu de la diversité des agissements susceptibles de constituer une violation des devoirs de service, le recours à des clauses générales susceptibles de saisir tous les agissements et les attitudes qui peuvent constituer des violations de ces devoirs est admis. Tout agissement, manquement ou omission, dès lors qu'il est incompatible avec le comportement que l'on est en droit d'attendre de celui qui occupe une fonction ou qui exerce une activité soumise au droit disciplinaire, peut ainsi

engendrer une sanction (arrêt du Tribunal fédéral 8C_161/2019 du 26 juin 2020 consid. 4.2.2).

Une violation des devoirs de service ne présuppose pas la réalisation d'une infraction pénale (ATA/591/2023 précité consid. 6.10).

6.7 Le fonctionnaire, au sein de l'administration cantonale, qui enfreint ses devoirs de service, soit intentionnellement soit par négligence, peut faire l'objet d'une révocation, laquelle est prononcée par le Conseil d'État (art. 16 al. 1 let. c ch. 5 LPAC).

Il convient de distinguer deux types de licenciement s'agissant de la résiliation des rapports de service d'un membre du personnel : la résiliation pour des motifs objectifs liés au bon fonctionnement de l'administration, ou licenciement pour motif fondé (art. 22 LPAC) et le licenciement pour violation des devoirs de service ou révocation, lequel est une sanction disciplinaire (art. 16 al. 1 let. c ch. 5 LPAC ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_530/2020 du 1er juin 2021 consid. 3.2).

Selon le Tribunal fédéral, la révocation et le licenciement pour motifs graves visent des buts différents même si les deux prononcés ont pour effet de mettre un terme à l'engagement du fonctionnaire. La révocation, qui figure sous le chapitre « Responsabilité disciplinaire et sanctions » du statut communal, est une mesure de nature disciplinaire et constitue la sanction formelle d'un comportement fautif. Elle implique le constat que le fonctionnaire a violé les devoirs de sa charge, intentionnellement ou par négligence, et que la gravité de la faute justifie une sanction disciplinaire. En revanche, le licenciement pour motifs graves ne relève pas du droit disciplinaire. Il suppose l'existence de motifs graves, ce par quoi il faut entendre toutes circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que l'autorité ne peut plus maintenir les rapports de service (arrêt du Tribunal fédéral 8C_631/2011 du 19 septembre 2012 consid. 7.1).

La violation fautive des devoirs de service n'exclut pas le prononcé d'un licenciement pour motif fondé (dit licenciement ordinaire ou administratif). Si le principe même d'une collaboration ultérieure est remis en cause par une faute disciplinaire de manière à rendre inacceptable une continuation du rapport de service, un simple licenciement, dont les conséquences sont moins graves pour la personne concernée, peut être décidé à la place de la révocation disciplinaire (arrêt du Tribunal fédéral 8C_335/2021 du 23 novembre 2021 consid. 3.3), étant précisé que toute violation des devoirs de service ne saurait être sanctionnée par la voie de la révocation disciplinaire. Cette mesure revêt l'aspect d'une peine et a un caractère relativement infamant. Elle s'impose surtout dans les cas où le comportement de l'agent démontre qu'il n'est plus digne de rester en fonction (arrêt du Tribunal fédéral 8C_126/2023 du 4 septembre 2023 consid. 3.1.4.)

Les justes motifs de renvoi des fonctionnaires ou employés de l'État peuvent procéder de toutes circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la poursuite des rapports de service, même en l'absence de faute. De toute nature, ils peuvent relever d'événements ou de circonstances que l'intéressé ne pouvait éviter, ou au contraire d'activités, de comportements ou de situations qui lui sont imputables (arrêts du Tribunal fédéral 8C_667/2019 du 28 janvier 2021 consid. 6.2 et les arrêts cités ; 8C_638/2016 du 18 août 2017 consid. 4.2 et les références citées). Les conditions justifiant une résiliation ne se déterminent pas de façon abstraite ou générale, mais dépendent concrètement de la position et des responsabilités de l'intéressé, de la nature et de la durée des rapports de travail ainsi que du genre et de l'importance du manquement (ATF 142 III 579 consid. 4.2). Par exemple, le fait de ne pas pouvoir s'intégrer à une équipe ou de présenter des défauts de comportement ou de caractère tels que toute collaboration est difficile ou impossible est de nature à fonder la résiliation des rapports de travail, quelles que soient les qualités professionnelles de l'intéressé (ATA/751/2023 du 11 juillet 2023 et les arrêts cités).

6.8 Le Conseil d'État, la commission de gestion du pouvoir judiciaire ou le conseil d'administration peut en tout temps ordonner l'ouverture d'une enquête administrative qu'il confie à une personne qui a les compétences requises. Il doit le faire dans les hypothèses visées à l'art. 16 al. 1 let. c LPAC (art. 27 al. 2 LPAC).

6.9 Lorsque l'autorité envisage de résilier les rapports de service du fonctionnaire pour un motif fondé, elle est tenue, préalablement à la résiliation, de proposer des mesures de développement et de réinsertion professionnels et de rechercher si un autre poste au sein de l'administration cantonale correspond aux capacités de l'intéressé. Les modalités sont fixées par règlement (art. 21 al. 3 LPAC). Lorsque les éléments constitutifs d'un motif fondé de résiliation sont dûment établis lors d'entretiens de service, un reclassement est proposé pour autant qu'un poste soit disponible au sein de l'administration et que l'intéressé au bénéfice d'une nomination dispose des capacités nécessaires pour l'occuper (art. 46A al. 1 RPAC).

Le principe du reclassement, applicable aux seuls fonctionnaires, est une expression du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.) et impose à l'État de s'assurer, avant qu'un licenciement ne soit prononcé, qu'aucune mesure moins préjudiciable pour l'administré ne puisse être prise. Il s'agit tout d'abord de proposer des mesures dont l'objectif est d'aider l'intéressé à retrouver ou maintenir son « employabilité », soit sa capacité à conserver ou obtenir un emploi, dans sa fonction ou dans une autre, à son niveau hiérarchique ou à un autre (arrêt du Tribunal fédéral 8C_381/2021 du 17 décembre 2021 consid. 5.2 et les références citées). La loi n'impose toutefois pas à l'État une obligation de résultat, mais celle de mettre en œuvre tout ce qui peut être raisonnablement exigé de lui (arrêt du Tribunal fédéral 8C_381/2021 précité consid. 5.2 et les références

citées ; ATA/1043/2023 du 26 septembre 2023 consid. 6.2 et l'arrêt cité). Le principe du reclassement signifie que l'employeur est tenu d'épuiser les possibilités appropriées et raisonnables pour réincorporer l'employé dans le processus de travail et non de lui retrouver coûte que coûte une place de travail (arrêt du Tribunal fédéral 8C_381/2021 précité consid. 6.2 et les références citées).

6.10 Selon le Tribunal fédéral, si les spécificités de la procédure administrative qui s'imposaient à l'employeur de droit public pour mettre fin aux rapports de service permettaient de lui accorder un délai de réaction plus long qu'en droit privé, il ne devait pas pour autant laisser traîner les choses, ni tarder à informer l'employé qu'une résiliation immédiate des rapports de service était envisagée (ATF 138 I 113 consid. 6.5 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_281/2017 du 26 janvier 2018 consid. 5.4.2 ; 8C_141/2011 du 9 mars 2012 consid. 5.5).

La responsabilité disciplinaire des membres du personnel se prescrit par un an après la découverte de la violation des devoirs de service et en tout cas par cinq ans après la dernière violation (art. 27 al. 7 LPAC). Le délai de la prescription absolue de cinq ans permet d'éviter que des sanctions soient prononcées pour des faits anciens dont la preuve est devenue difficile, voire impossible, et pour lesquels, au demeurant, une sanction aurait perdu de son sens (arrêt du Tribunal fédéral 8C_621/2015 du 13 juin 2016 consid. 2.5).

7. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, en particulier de celles de la procédure pénale (auditions du recourant et des gérants des entreprises prestataires du B_____), que le recourant a, entre 2014 et 2019, soit pendant plusieurs années, effectué plusieurs voyages privés avec des administrateurs de sociétés prestataires du service auquel il appartenait et que les frais de ces voyages, à tout le moins cinq selon ses propres déclarations, ont été entièrement pris en charge par lesdites sociétés. Ces frais sont importants puisqu'ils s'élèvent à plusieurs milliers de francs.

De plus, entre 2017 et 2018, le recourant s'est fait inviter à plusieurs reprises au restaurant par des sociétés prestataires de son service, les factures y relatives s'élevant également à plusieurs milliers de francs.

En agissant de la sorte, le recourant a violé ses devoirs de service, en particulier l'art. 25 RPAC, ce qu'il a admis. Son comportement doit être qualifié de grave. En effet, il a profité de sa position au sein de son service, consistant notamment à s'assurer de la bonne exécution des travaux auprès des mandataires et à leur attribuer des mandats, pour bénéficier, durant une période relativement longue, d'avantages importants dépassant largement les usages, en particulier des voyages et des repas dans des restaurants gastronomiques, alors même qu'il connaissait les conséquences pouvant découler de ses agissements. Il a agi par convenance personnelle et avec légèreté, dans le but d'améliorer sa situation personnelle,

négligeant ainsi les devoirs d'intégrité et d'exemplarité imposés par sa fonction. Il s'est en outre laissé placer, ou à tout le moins a paru être placé, dans une situation l'obligeant à accorder en retour une faveur aux sociétés prestataires de l'État.

S'ajoute à cela le fait qu'en 2019, il a attribué des mandats pour un montant de CHF 98'428.- à des sociétés dans lesquelles il avait acquis des parts sociales, faisant ainsi fi de l'évident conflit d'intérêts dans lequel il se trouvait. En tant que de besoin, il sera précisé que quand bien même il n'aurait pas acquis de parts sociales dans la société J_____Sàrl, ce qu'il soutient mais est contredit par ses propres déclarations du 4 octobre 2021 devant les autorités pénales, l'attribution de mandats pour un montant de CHF 45'272.- à l'autre société concernée, soit K_____ Sàrl, dans laquelle il ne conteste pas avoir acquis de parts sociales, contrevient à ses devoirs de service.

Les manquements exposés ci-dessus ont eu pour effet de rompre le lien de confiance entre le recourant et sa hiérarchie. Son comportement a également été de nature à mettre en péril l'objectivité et l'impartialité du processus décisionnel étatique de même que la confiance de la collectivité dans l'objectivité et la non-vénalité des agents de l'État.

L'intimé était donc fondé à considérer que la continuation des rapports de service du recourant n'était plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration, condition qui ne s'apprécie pas uniquement à l'aune des critères exemplatifs mentionnés à l'art. 22 LPAC.

Les griefs du recourant ne conduisent pas à retenir le contraire. En effet, le choix de la procédure de résiliation, en lieu et place d'une procédure disciplinaire, n'est pas critiquable, dès lors que, selon la jurisprudence précitée, la violation fautive des devoirs de service, comme en l'espèce, n'exclut pas le prononcé d'un licenciement pour motif fondé. Dans la mesure où l'intimé n'a prononcé à l'encontre du recourant aucune sanction, elle n'était en tout état de cause pas tenue d'ouvrir une enquête administrative.

Comme rappelé ci-dessus, l'intimé pouvait légitimement, pour des motifs évidents d'économie de procédure, se référer aux faits reconnus par le recourant dans le cadre de la procédure pénale pour prononcer la décision querellée. Le fait que la procédure pénale soit toujours en cours et pourrait, aux dires du recourant, conduire à un classement n'y change rien.

La qualité des prestations fournies par le recourant, qui n'est pas remise en cause, ses certificats de travail élogieux et le fait qu'il n'a fait l'objet d'aucune mesure disciplinaire ne suffisent pas à contrebalancer ses manquements, dans la mesure où ils sont graves et incompatibles avec le comportement attendu d'un fonctionnaire. À cet égard, quoiqu'en dise l'intéressé, ils ne sauraient être considérés comme de simples erreurs d'appréciation, vu en particulier leur

répétition. Le fait qu'après sa dénonciation au Ministère public, ce dernier ait continué à exercer sa fonction à satisfaction ne change rien au fait que le lien de confiance a été entamé. En outre, accorder une importance prépondérante aux qualités des prestations fournies reviendrait, dans ce contexte particulier, à relativiser de manière insoutenable – et donc à banaliser – les pratiques auxquelles le recourant s'est livré pendant plus de cinq ans et à ne pas les condamner, alors même que la lutte contre la corruption constitue un engagement de la Suisse au plan international (cf. p. ex. l'art. 8 ch. 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 [RS 0.311.56], selon lequel chaque État Partie envisage de prendre, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents publics qui enfreignent les codes ou normes institués en vertu dudit art. 8).

En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, le licenciement du recourant a pour effet d'adapter la composition de la fonction publique dans le service concerné et est ainsi apte à assurer le bon fonctionnement du service. Il n'existe pas d'autres mesures moins incisives pour parvenir au même résultat et le recourant n'en suggère d'ailleurs pas. La procédure de reclassement ouverte par l'intimé le confirme, aucune place appropriée et correspondant à ses capacités n'ayant été trouvée malgré des recherches suffisantes, ce que le recourant ne conteste pas. Ainsi, vu l'altération du lien de confiance, la mesure litigieuse constitue une mesure nécessaire au fonctionnement sain et correct de l'administration cantonale, sans qu'il existe de mesure moins incisive permettant de garantir ledit fonctionnement. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, comme la chambre administrative l'a précisé ci-avant, au vu de ses fonctions, de son statut de cadre, du fait qu'il était amené à avoir des contacts avec les prestataires de l'État et du fait qu'il s'est formellement engagé à respecter ses devoirs de fonction, les manquements du recourant sont graves. Son attitude a mis en péril la considération et la confiance du public à l'égard de l'intimé et a porté atteinte au lien de confiance entre employé et employeur.

En ce qui concerne la durée écoulée entre la commission des faits reprochés et le prononcé du licenciement, il sied de préciser que si les premiers d'entre eux se sont certes produits en 2014, le dernier voyage que s'est fait offrir le recourant date de 2019. L'intimé a dénoncé les soupçons au Ministère public environ un mois après en avoir eu connaissance et a libéré le recourant de son obligation de travailler le 12 octobre 2021, soit une semaine seulement après avoir reçu les premiers résultats de l'enquête pénale et ainsi avoir eu connaissance de la violation des devoirs de service, étant précisé que l'intimé s'est vu refuser l'accès au dossier de la procédure pénale jusqu'au 5 octobre 2021. Il a ensuite ouvert une procédure de reclassement le 27 mai 2022, laquelle n'a pas abouti, pour la clore le 15 août 2022, et a prononcé le licenciement le 25 août 2022, soit quelques jours plus tard. Compte tenu de ces circonstances, l'intimé ne peut se voir reprocher d'avoir tardé. Il a agi dans un délai raisonnable après la découverte de la violation des devoirs

de service. Au demeurant, le licenciement n'est pas soumis à un délai de prescription ni de péremption.

Pour toutes ces raisons, la durée écoulée entre la commission des faits reprochés et le prononcé du licenciement n'est pas pertinente, eu égard également à la gravité des manquements l'ayant motivé et de la rupture du lien de confiance en ayant découlé.

Au vu de tout ce qui précède, l'intimé n'a pas abusé de son large pouvoir d'appréciation en licenciant le recourant pour motif fondé. La décision est d'autant plus conforme au droit que la directive MIOPE n° 01.07.06, – qui restitue le sens des art. 21 LPAC et 25 RPAC et est donc applicable – prévoyait, dans sa version en vigueur au moment des faits, que l'acceptation d'une invitation à un voyage, comme en l'espèce, entraînait le licenciement, qui plus est avec effet immédiat.

Le grief sera ainsi écarté et le recours, entièrement mal fondé, sera rejeté.

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

Compte tenu des conclusions du recours, la valeur litigieuse est supérieure à CHF 15'000.- (art. 112 al. 1 let. d de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 29 septembre 2022 par A_____ contre la décision du département des infrastructures du 25 août 2022 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et

moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé, au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Sylvain SAVOLAINEN, avocat du recourant, ainsi qu'au département des institutions et du numérique.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Sylvie DROIN, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Fabienne MICHON RIEBEN, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
S. HÜSLER ENZ	F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :