

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/48/2020-FPUBL

ATA/359/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 16 avril 2020

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Gabriel Raggenbass, avocat

contre

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

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____, fonctionnaire de l'État de Genève, occupe, depuis le 1^{er} avril 2008, la fonction d'adjoint administratif à un taux d'activité de 100 % auprès de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE), rattaché au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : le département).
- 2) Le 12 février 2019, M. A_____ a été reçu pour un entretien par le directeur général de l'OCE (ci-après : le directeur général) au sujet de sa consommation d'alcool pendant ses pauses de midi, lors duquel il lui a été expliqué qu'un tel comportement pouvait être problématique au regard de l'aptitude au travail et de l'exemplarité attendue d'un membre de la fonction publique.
- 3) Le 17 mai 2019, dans le cadre d'une mission de contrôle externe, M. A_____ s'est rendu à Vevey avec l'un de ses collègues dans les locaux d'une fondation privée située près de la gare, où il était attendu à 9h30.
- 4) Le 20 mai 2019, M. A_____ a remis à la directrice administrative et financière de l'OCE (ci-après : la directrice administrative) une note de frais, comprenant une facture du restaurant « B_____ » à Vevey du 17 mai 2019 sur laquelle figurait pour seules indications manuscrites « 2 x repas + boissons, CHF 123.90 ».
- 5) Par courriel du 24 mai 2019, la directrice administrative a demandé à M. A_____ de lui remettre l'original de son justificatif détaillé du déjeuner du 17 mai 2019.
- 6) Le 27 mai 2019, M. A_____ lui a répondu qu'il ne disposait pas d'un autre document que celui transmis.
- 7) Le 12 juin 2019, la directrice administrative a convoqué M. A_____ à un entretien de service en présence du directeur général de l'OCE fixé au 26 juin 2019 afin de l'entendre au sujet de la note de frais, pour laquelle aucun justificatif détaillé n'avait été transmis, son comportement pouvant mener au prononcé d'une sanction disciplinaire.
- 8) Selon le procès-verbal de l'entretien de service du 26 juin 2019, M. A_____ avait expliqué qu'en onze ans de service, il n'avait été amené à produire que deux notes de frais et s'était senti humilié lorsque la directrice administrative lui avait demandé de produire des justificatifs supplémentaires. Il n'avait au demeurant jamais bu d'alcool dans le cadre d'une mission à l'extérieur, dès lors que le travail effectué à Vevey s'était terminé dans la matinée. Lors du déjeuner qui s'en était ensuivi, il avait consommé une bière, deux verres de vin et un digestif, lequel était « peut-être de trop ». Il devait ensuite revenir à Genève

vers 16h00 pour des raisons personnelles, de sorte que, lors du déjeuner, il ne se trouvait plus dans un contexte professionnel. Il admettait avoir demandé l'établissement d'une note de frais ne comportant pas d'autre mention que le montant total de l'addition, afin d'éviter qu'il ne soit de nouveau fait référence à sa consommation d'alcool. Celle-ci était d'ailleurs raisonnable et il ne se rendait, durant la semaine, qu'à deux reprises au restaurant pour déjeuner, aucun manquement professionnel ne pouvant lui être reproché dans ce cadre.

À l'issue de l'entretien, M. A_____ a été informé qu'en relation avec ces faits une sanction disciplinaire pouvait lui être infligée, un délai lui étant imparti pour se déterminer.

- 9) Le 12 juillet 2019, M. A_____ a confirmé ses précédentes explications, précisant que la mission à Vevey avait été réalisée avec soin et diligence. Le repas qui s'en était ensuivi était intervenu alors que l'objectif de ladite mission avait été réalisé et, en aucun cas, il n'avait donné une mauvaise image de son employeur. Le prononcé d'une sanction disciplinaire était dès lors infondé.
- 10) Par décision du 13 août 2019, la direction de l'OCE a infligé à M. A_____ un blâme.

Lors de sa mission à Vevey, il avait produit une note de frais non détaillée, admettant par la suite avoir demandé une facture ne comportant pas d'autre mention que le prix total du repas, en raison de sa consommation d'alcool. Il avait également précisé que sa journée de travail était terminée et qu'il ne se trouvait ainsi plus dans un contexte professionnel. Il était toutefois apparu qu'il avait introduit dans le système de pointage le « code 2 », qui impliquait une journée de travail de huit heures, qu'il n'avait, à son retour, pas corrigé, ce qui constituait une indication inexacte du temps de travail. Au vu de ces éléments, les motifs invoqués lors de l'entretien de service justifiaient le prononcé d'un blâme à son encontre.

- 11) Le 21 août 2019, M. A_____ a recouru auprès du conseiller d'État en charge du département (ci-après : le conseiller d'État) contre cette décision, concluant à son annulation.

Il n'avait pas consommé d'alcool durant son travail, mais lors de sa pause de midi, ce qui n'avait pas affecté négativement ses prestations. Le 17 mai 2019, dès lors que sa mission s'était déroulée à l'extérieur, il avait enregistré le « code 2 » dans le système de pointage. Son travail s'étant achevé vers 12h30-13h00, il avait déjeuné à Vevey puis avait repris le train pour Genève, où il était arrivé vers 16h00. Il n'avait ainsi pas procédé à une indication erronée du temps de travail, puisque les déplacements en faisaient partie. Au surplus, un tel grief ne ressortait pas de l'entretien de service. Dans la mesure où les reproches de sa hiérarchie étaient infondés, la sanction litigieuse devait être annulée. En tout

état de cause, elle ne respectait pas le principe de proportionnalité, en l'absence de tout antécédent.

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

En toute connaissance de cause, il avait trompé son employeur en produisant une note de frais non détaillée pour, d'une part, masquer sa consommation d'alcool et, d'autre part, obtenir un remboursement auquel il n'avait pas droit. Il avait également annoncé travailler toute la journée du 17 mai 2019, alors que tel n'avait pas été le cas. Un tel comportement était de nature à ébranler le lien de confiance avec son employeur et constituait une violation grave de l'obligation de respecter l'intérêt de l'État, d'entretenir des relations dignes et correctes avec ses supérieurs, de remplir ses devoirs de fonction consciencieusement et avec diligence et de respecter son horaire de travail. Les motifs invoqués par sa hiérarchie pour lui infliger un blâme étaient ainsi justifiés.

- 13) Par acte expédié le 7 janvier 2020, M. A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Il reprenait ses précédents arguments, indiquant qu'il n'avait pas consommé d'alcool durant son travail, mais pendant sa pause de midi, ce qu'aucune disposition réglementaire n'interdisait. La décision litigieuse contenait des généralités sans lien avec le comportement qui lui était reproché et manquait de clarté, notamment en affirmant que le déjeuner faisait partie de la journée de travail ou que sa consommation d'alcool permettait de douter de ses capacités à accomplir ses tâches, ce qui n'avait du reste pas été démontré. Par ailleurs, la production d'une facture non détaillée n'était pas de nature à induire volontairement en erreur, mais permettait tout au plus de ne pas obtenir de remboursement. Le reproche selon lequel il avait procédé à un enregistrement inexact dans le système de pointage, outre le fait qu'il n'avait pas été formulé lors de l'entretien de service, était également infondé, puisque les temps de déplacements étaient compris dans le temps de travail s'agissant d'une mission à l'extérieur du canton. De plus, le grief selon lequel il n'était pas retourné sur son lieu de travail après sa mission était nouveau et ne ressortait pas de la décision du 13 août 2019, ni d'ailleurs de l'entretien de service, alors même qu'il avait fidèlement restitué à son employeur la chronologie des événements et qu'au sein de l'administration cantonale l'horaire de travail habituel prenait fin à 16h00 (sic).

La décision litigieuse ne respectait pas le principe de proportionnalité, en l'absence de tout antécédent, et commandait de renoncer au prononcé de toute sanction, voire de procéder tout au plus à un avertissement.

- 14) Le 7 février 2020, le département a conclu au rejet du recours.

Même si les directives internes n'interdisaient pas de manière absolue la consommation d'alcool, la quantité que M. A_____ avait reconnu avoir bue s'avérait excessive, ce qui pouvait affecter sa santé et concernait ainsi son employeur. Il avait d'ailleurs tenté d'occulter ces faits, ce qui montrait qu'il avait conscience de ses excès. Dans le cadre d'une mission externe, il allait de soi que le repas de midi faisait partie de la journée de travail, ce d'autant qu'il était censé retourner dans les locaux du prestataire après le déjeuner, ce qui ressortait du « code 2 », qui ne constituait pas un forfait de huit heures mais comptabilisait les heures effectives de travail effectuées en dehors du bureau, introduit dans le système de pointage, sans avoir par la suite été modifié. Sa hiérarchie n'avait eu connaissance de cet élément que lors de l'entretien de service, au cours duquel il avait indiqué que sa mission s'était achevée à 12h30-13h00. Il n'était ainsi pas compréhensible qu'il ne soit pas retourné à son poste l'après-midi ni pour quelle raison il n'avait pas procédé à une modification dudit code puisqu'il n'avait pas travaillé plus d'une demie journée, même compte tenu du temps de déplacement. Ces éléments justifiaient le prononcé d'un blâme.

- 15) Dans sa réplique du 9 mars 2020, M. A_____ a persisté dans les conclusions et termes de son recours.

Il reprenait ses précédents arguments, précisant que la prémisse du département, selon laquelle il buvait régulièrement de l'alcool et devait retourner dans les locaux du prestataire externe le 17 mai 2019, ne reposait sur aucun fondement, puisqu'il avait achevé sa mission le matin même. Quant à l'absence de facture détaillée, elle pouvait, tout au plus, conduire à un refus de remboursement. Le grief relatif à l'utilisation du « code 2 », qui n'avait pas été formulé lors de l'entretien de service, démontrait du reste l'inconsistance des reproches formulés à son encontre, étant précisé que le département cherchait à le sanctionner en retenant nouvellement qu'il n'était pas retourné sur son lieu de travail l'après-midi en cause.

b. Il a versé au dossier un certificat médical établi par son médecin le 4 mars 2020 selon lequel il n'avait jamais présenté d'élément en faveur d'une consommation d'alcool exagérée ou à risque.

- 16) Sur quoi, 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).
- 2) Le présent litige a trait à la conformité au droit de la décision du département prononçant à l'encontre du recourant un blâme.
- 3) À teneur de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce.
- 4) a. En tant que fonctionnaire, le recourant est soumis à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05) et à son règlement d'application du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01).

b. Les devoirs du personnel sont énumérés aux art. 20 ss RPAC. Les membres du personnel sont ainsi tenus au respect de l'intérêt de l'État et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice (art. 20 RPAC). Selon l'art. 21 RPAC, ils doivent, par leur attitude, entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés (let. a), établir des contacts empreints de compréhension et de tact avec le public (let. b) et justifier et renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet (let. c). Dans l'exécution de leur travail, il se doivent de remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence et respecter leur horaire de travail (art. 22 RPAC). Par ailleurs, le membre du personnel doit jouir d'un état de santé lui permettant de remplir les devoirs de sa fonction (art. 5 al. 1 RPAC).

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

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

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

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

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

f. Selon l'art. 44 RPAC, un entretien de service entre le membre du personnel et son supérieur hiérarchique a pour objet les manquements aux devoirs du

personnel (al. 1). La convocation doit parvenir au membre du personnel quatorze jours avant l'entretien, ce délai pouvant être réduit lorsque l'entretien a pour objet une infraction aux devoirs du personnel (al. 3). La convocation précise la nature, le motif de l'entretien et les personnes présentes pour l'employeur et rappelle le droit de se faire accompagner (al. 4). À la demande d'un des participants, un compte rendu d'entretien est établi dans les sept jours, les divergences éventuelles pouvant y figurer ou faire l'objet d'une note rédigée par le membre du personnel dans un délai de quatorze jours dès réception du compte rendu de l'entretien de service (al. 5). Ces prescriptions sont une concrétisation du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; ATA/213/2020 du 25 février 2020 consid. 5c et les références citées).

- 5) En l'espèce, il ressort du dossier que, le 17 mai 2019, lors d'une mission à l'extérieur du canton, le recourant a consommé de l'alcool lors de sa pause de midi, l'intéressé ayant admis avoir, à cette occasion, bu une bière, deux verres de vin ainsi qu'un digestif.

Le recourant prétend qu'en l'absence d'interdiction de consommer de l'alcool durant les pauses de midi, il n'aurait commis aucun manquement aux devoirs de service. S'il est vrai que les dispositions légales et réglementaires applicables, de même que le MIOPE, n'abordent pas, en tant que telle, la question de la consommation d'alcool sous l'angle d'une interdiction absolue, mais sous celui de l'addiction, il n'en demeure pas moins que toute consommation d'alcool, en particulier durant une pause alors que l'employé est censé, par la suite, retourner sur son lieu de travail, est susceptible non seulement de nuire à l'image de son employeur, perturber le bon fonctionnement du service, mais également d'affecter les prestations de l'intéressé, son comportement professionnel ainsi que son état de santé, ce qui constitue un manquement aux devoirs de service. Le recourant a d'ailleurs expressément admis que l'alcool consommé durant ledit repas était excessif, indiquant que le digestif était « peut-être de trop ». Le fait qu'il ait demandé au restaurant l'établissement d'une note de frais ne comportant pas d'autre mention que le montant de l'addition montre également que le recourant n'ignorait pas qu'une telle consommation d'alcool était problématique, ce qu'il a d'ailleurs reconnu en expliquant avoir procédé de la sorte afin d'éviter une autre discussion sur le sujet, se référant à un précédent entretien du 12 février 2019 avec le directeur général.

Le recourant argue que, le jour en question, il ne se trouvait pas dans un contexte professionnel, ayant achevé sa mission vers 12h30-13h00. Il perd toutefois de vue que sa journée de travail n'était pas pour autant terminée, de sorte qu'il n'était pas dispensé de retourner à son poste l'après-midi puisque sa mission n'a duré que le temps d'une matinée, étant précisé que le trajet en train entre Vevey et Genève ne dure que près d'une heure et que la fondation dans laquelle il

s'est rendu se trouve près de la gare, tout comme son lieu de travail. L'introduction dans le système de pointage du « code 2 », justifié au regard de son déplacement hors canton, ne dispensait pas non plus le recourant de retourner à son poste, ni d'ailleurs de procéder à la modification dudit code lors de son retour au bureau, ce qu'il n'a pas fait.

Selon le recourant, de tels éléments ne pouvaient être retenus à son encontre, dès lors qu'ils n'avaient pas été évoqués lors de l'entretien de service et, s'agissant de son obligation de retourner à son poste à l'issue de sa mission, par la décision du 13 août 2019 de la direction de l'OCE. Il ressort toutefois du dossier que le fait que la mission du recourant se soit achevée dans la matinée n'était alors pas connu de sa hiérarchie, ce que l'intéressé n'a évoqué que durant l'entretien de service puis dans le cadre de son recours au conseiller d'État en charge du département, en relatant de manière détaillée la chronologie des événements du 17 mai 2019. Le recourant a, par la suite, eu l'occasion de s'exprimer par écrit sur l'ensemble des griefs qui lui étaient reprochés, tant durant la procédure de recours hiérarchique que devant la chambre de céans, le complexe de faits étant demeuré inchangé durant la procédure et le conseiller d'État en charge du département s'étant limité à procéder à une appréciation juridique différente, ce qui ne prêle pas le flanc à la critique.

C'est dès lors à juste titre que l'autorité intimée a retenu que le recourant avait manqué à ses devoirs de service, de sorte qu'elle était fondée à prononcer à son encontre une sanction disciplinaire, l'intéressé ayant, au vu des éléments du dossier, agi intentionnellement. Dans ce cadre, le recourant allègue que le prononcé d'un blâme ne respecterait pas le principe de proportionnalité. Il perd toutefois de vue qu'il s'agit de la sanction la plus clémente du catalogue de l'art. 16 al. 1 LPAC, qui apparaît au demeurant justifiée au regard des manquements du recourant, lequel a, par le passé, déjà fait l'objet d'un recadrage en lien avec sa consommation d'alcool.

L'autorité intimée n'a ainsi pas outrepassé le large pouvoir d'appréciation dont elle disposait en matière de sanctions disciplinaires, de sorte que le recours sera rejeté.

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

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 7 janvier 2020 par Monsieur A_____ contre la décision du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé du 21 novembre 2019 ;

au fond :

le rejette ;

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

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

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral ;

- par la voie du recours en matière de droit public, s'il porte sur les rapports de travail entre les parties et que la valeur litigieuse n'est pas inférieure à CHF 15'000.- ;

- par la voie du recours en matière de droit public, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- et que la contestation porte sur une question juridique de principe ;

- par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 ss LTF, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- ;

le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

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

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

S. Cardinaux

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :