RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/839/2022-FPUBL **ATA/443/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Décision du 27 avril 2022

sur effet suspensif

dans la cause

Madame A_____
représentée par Me Robert Assael, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

Attendu, en fait, que ;

1) Madame A_____ a été engagée le 1er juillet 2014 en qualité de cheffe d'unité au Service B_____ de la Ville de Genève (ci-après : la ville). Le 18 novembre 2015, elle a été nommée au poste de directrice du département C_____ (ci-après : C_____), avec effet au 1er février 2016.

2) Par décision du 19 janvier 2022, déclarée exécutoire nonobstant recours, le conseil administratif de la ville (ci-après : le CA) a prononcé la suspension avec effet immédiat de Mme A_____ de son activité de directrice du C_____ jusqu'au prononcé d'une éventuelle sanction ou d'un licenciement et l'a informée de ce que le CA avait décidé, dans un premier temps, de mandater un expert externe pour effectuer notamment un état des lieux de la situation au sein de la direction du C_____.

La suspension se fondait, entre autres, sur l'attitude qui aurait été adoptée par Mme A_____ dans le cadre de ses fonctions et les graves accusations qu'elle aurait proférées à l'encontre de la magistrate en charge du C_____, lesquelles étaient entièrement contestées par cette dernière, en lien notamment avec la transmission du virus Covid-19 qui aurait infecté Mme A_____ d'un Covid long. Si ces agissements étaient avérés, ils pourraient conduire à une rupture définitive du lien de confiance. De plus, en raison de ses comportement et positionnement, le C_____ aurait été confronté à des problèmes de fonctionnement et de communication.

3) Par courrier du 25 janvier 2022, Mme A_____ a contesté l'intégralité des griefs formulés à son encontre.

4) Par courrier du 28 janvier 2022, le CA a informé Mme A_____ que de « graves difficultés » lui avaient été rapportées et qu'il lui appartenait de prendre des mesures pour préserver, entre autres, le bon fonctionnement du C_____ et les membres du personnel travaillant étroitement avec l'intéressée. Mme A_____ avait affirmé à la magistrate en charge du C_____ avoir contracté le Covid à cause d'une séance en présentiel exigée par cette dernière. Si ces propos devaient être avérés, ils seraient susceptibles de conduire à une rupture définitive du lien de confiance, étant précisé que la situation était « hautement conflictuelle ».

5) Par acte du 31 janvier 2022 Mme A_____ a interjeté recours contre cette décision par-devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à son annulation et à la restitution de l'effet suspensif.

La procédure a été ouverte sous le n° A/390/2022.

6) Le 7 février 2022, la chambre administrative a rejeté la requête de Mme A_____, assimilée à des mesures superprovisionnelles, visant à enjoindre la

ville d'instruire Monsieur D_____ d'E_____ SA de stopper toute démarche et de renoncer à l'enquête interne, au motif que dite démarche visait l'établissement d'un « état des lieux de la situation » et que l'intéressée aurait l'occasion de faire valoir sa position.

7) Le 21 février 2022, M. D_____ a rendu son rapport sur la base des auditions de la magistrate, du directeur adjoint du C_____, du responsable RH du C_____, de deux juristes, d'une assistante personnelle de la magistrate et des chefs de service actuellement et anciennement subordonnés au C_____, à l'exception de Mme A_____, qui avait refusé d'être entendue.

Les éléments relatés dans le rapport montraient qu'il existait de nombreuses difficultés entre la directrice et la magistrate, mais également avec son personnel. La situation était très tendue, et un retour de la directrice à son poste paraissait « inenvisageable humainement parlant ».

8) Par arrêt du 25 mars 2022 (ATA/315/2022), la chambre administrative a constaté que la requête de restitution de l'effet suspensif au recours en tant qu'elle concernait la mise en œuvre d'un état des lieux par un expert externe était sans objet et rejeté la requête de restitution de l'effet suspensif au recours pour le surplus.

9) Parallèlement, par décision du 2 mars 2022, déclarée exécutoire nonobstant recours, le CA a ouvert une enquête administrative à l'encontre de Mme A_____, qu'il a confiée à Monsieur F_____. À titre de mesures provisionnelles, le CA a confirmé la suspension de l'activité de Mme A_____ jusqu'au prononcé d'une éventuelle sanction ou d'un licenciement, afin notamment d'assurer le bon déroulement du service, de préserver les collaborateurs au sein de la direction du C_____ et de lui permettre d'assurer sa défense. La mesure de suspension serait réévaluée si elle devait se poursuivre au-delà du 19 juillet 2022. Dans cet intervalle, un éventuel solde de vacances et de jours de compensation dus pour cette période devrait être épuisé et le versement d'éventuelles indemnités liées à sa fonction de directrice, notamment par exemple en lien avec les horaires irréguliers, était confirmé et reprendrait le premier jour du mois suivant la fin de la suspension d'activité.

À teneur du rapport du 21 février 2022 établi par M. D_____, il apparaissait que Mme A_____ rencontrait des difficultés relationnelles multiples envers la magistrate en charge du C_____, l'équipe de direction du département ainsi que plusieurs cadres du C_____. Sa manière de s'exprimer, laquelle ne serait pas toujours adéquate, ainsi que son comportement engendreraient de la souffrance et auraient pour conséquence une rupture de confiance. À cela s'ajoutait que l'intéressée ne s'impliquerait pas dans l'organisation d'évènements propres à renforcer l'esprit d'équipe et rencontrerait des difficultés à gérer le stress. Ses prestations en tant que directrice seraient, en outre, insuffisantes. De plus, il avait été porté à la connaissance du CA que Mme A_____ n'aurait pas eu une attitude adéquate et constructive à l'égard de la magistrate en charge du C_____ et aurait

proféré de graves accusations à l'encontre de cette dernière. Mme A_____ aurait fait preuve d'insubordination et d'une attitude de défi à son endroit. L'intéressée ne se serait pas investie dans le cadre de tâches sensibles et des plaintes auraient été émises par des collaborateurs au sein de la direction du C_____. Pour le reste, le CA a confirmé les reproches formulés dans sa décision du 19 janvier 2022.

10) Le 7 mars 2022, Mme A_____ a sollicité la récusation de M. F_____. Cette demande a été rejetée par décision du CA du 18 mars 2022. Un recours a été formé contre cette décision par-devant la chambre administrative le 28 mars 2022.

La procédure a été ouverte sous le n° A/986/2022.

11) Par acte réceptionné à la chambre administrative le 16 mars 2022, Mme A_____ a interjeté recours contre la décision d'ouverture de l'enquête administrative du 2 mars 2022, concluant préalablement à la restitution de l'effet suspensif, et principalement à l'annulation de la décision attaquée ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Si l'effet suspensif n'était pas restitué, l'enquête administrative pourrait être engagée, dans la mesure où la récusation de l'enquêteur ne serait pas acceptée, ce qui aurait pour conséquence de vider le recours de sa substance. La décision attaquée ordonnait certes l'ouverture d'une enquête administrative, dans le cadre de laquelle Mme A_____ aurait les prérogatives du droit d'être entendue, mais le problème était que la procédure était déjà biaisée par le rapport de M. D_____, qui n'était légalement pas conforme.

Le numéro de suivi figurant sur l'enveloppe du recours est le 1_____.

La procédure a été ouverte sous le n° A/839/2022.

12) Le 28 mars 2022, la ville a conclu, préalablement, à l'irrecevabilité du recours et, principalement, au rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif.

Le délai de recours était arrivé à échéance le 14 mars 2022. Mis à la poste le 15 mars 2022, le recours était tardif.

Il y avait un intérêt public évident à ce que la décision soit déclarée exécutoire. Dans la mesure où le CA avait été informé de l'existence d'une situation hautement conflictuelle et d'un impact négatif possible de celle-ci sur l'ambiance au sein de la direction du C_____, il lui appartenait de prendre des mesures. Dans un premier temps, des discussions avaient eu lieu entre la magistrate et Mme A_____. Or, dans la mesure où cette dernière n'entendait nullement se remettre en question, la situation nécessitait un état des lieux. Au vu des conclusions du rapport de M. D_____ du 21 février 2022, l'ouverture d'une enquête administrative s'imposait. Il était en outre nécessaire que la suspension d'activité perdure pendant la procédure d'enquête administrative afin que celle-ci puisse se dérouler de manière sereine, que le bon

fonctionnement du C_____ puisse être préservé durant celle-ci et que le personnel de la direction du C_____ puisse s'exprimer en toute liberté dans le cadre de cette enquête. Quant aux intérêts privés de Mme A_____, ils n'étaient pas gravement menacés. La décision attaquée avait, enfin, de grandes chances d'être confirmée.

13) Le 6 avril 2022, Mme A_____ a produit une quittance de « My Post », attestant d'un dépôt le 14 mars 2022 à 23h06 d'une lettre recommandée avec numéro de suivi 2_____.

14) Par pli du 7 avril 2022, la chambre de céans a imparti à Mme A_____ un ultime délai pour qu'elle se détermine sur l'absence de correspondance entre le numéro de suivi figurant sur l'enveloppe du recours et le numéro de suivi figurant sur la quittance produite.

15) Par réplique sur effet suspensif du 8 avril 2022 dans la cause A/839/2022, Mme A_____ a persisté dans ses conclusions.

Il n'y avait aucune urgence ni nécessité à ce que l'enquête administrative commence et à ce que la suspension soit confirmée, son intérêt privé à continuer d'exercer la fonction qu'elle aimait étant prépondérant. De plus, être visée par une telle enquête était stigmatisant, sans parler de la perte d'indemnités, notamment en lien avec les horaires irréguliers.

16) Le 14 avril 2022, Mme A_____ a confirmé avoir posté son acte de recours, en lettre recommandée, le 14 mars 2022 à 23h06. Renseignements obtenus auprès de la Poste, il s'agissait du même envoi même si les numéros de suivi ne correspondaient pas. Elle avait envoyé le pli en lettre recommandée, mais comme il pesait plus d'un kilogramme et qu'il avait plus d'un centimètre d'épaisseur, il aurait fallu l'envoyer par « colis ». La Poste avait donc dû « transformer » le pli en envoi-colis et apposer une nouvelle étiquette, avec un nouveau numéro de suivi. Elle avait adressé un courriel à La Poste pour obtenir une confirmation écrite des explications de la Poste.

17) Par pli du 21 avril 2022, la chambre de céans a accordé à Mme A_____ un délai au 2 mai 2022 pour produire une confirmation écrite de la Poste.

18) Sur ce, la cause a été gardée à juger sur effet suspensif.

Considérant, en droit, que :

1) Les décisions sur mesures provisionnelles sont prises par le président ou le vice-président de la chambre administrative ou, en cas d'empêchement de ceux-ci, par un autre juge (art. 21 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 et art. 9 al. 1 du règlement interne de la chambre administrative du 26 mai 2020).

2) Aux termes de l'art. 66 LPA, sauf disposition légale contraire, le recours a effet suspensif à moins que l'autorité qui a pris la décision attaquée n'ait ordonné l'exécution nonobstant recours (al. 1) ; toutefois, lorsque aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, retirer ou restituer l'effet suspensif (al. 3).

3) L'autorité peut d'office ou sur requête ordonner des mesures provisionnelles en exigeant au besoin des sûretés (art. 21 al. 1 LPA).

4) Selon la jurisprudence constante de la chambre administrative, des mesures provisionnelles – au nombre desquelles compte la restitution de l'effet suspensif (Philippe WEISSENBERGER/Astrid HIRZEL, Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen, in Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], Brennpunkte im Verwaltungsprozess, 2013, 61-85, p. 63) – ne sont légitimes que si elles s'avèrent indispensables au maintien d'un état de fait ou à la sauvegarde d'intérêts compromis (ATF 119 V 503 consid. 3 ; ATA/1112/2020 du 10 novembre 2020 consid 5 ; ATA/1107/2020 du 3 novembre 2020 consid. 5).

Elles ne sauraient, en principe tout au moins, anticiper le jugement définitif ni équivaloir à une condamnation provisoire sur le fond, pas plus qu'aboutir abusivement à rendre d'emblée illusoire la portée du procès au fond (arrêts précités). Ainsi, dans la plupart des cas, les mesures provisionnelles consistent en un minus, soit une mesure moins importante ou incisive que celle demandée au fond, ou en un aliud, soit une mesure différente de celle demandée au fond (Isabelle HÄNER, Vorsorgliche Massnahmen in Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess in RDS 1997 II 253-420, 265).

5) L'octroi de mesures provisionnelles présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405).

6) Lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes que celles justifiant le report de son exécution. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui varie selon la nature de l'affaire. La restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution immédiate de la décision ou de la norme (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1161/2013 du 27 février 2014 consid. 5.5.1).

7) Pour effectuer la pesée des intérêts en présence qu'un tel examen implique, l'autorité de recours n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (ATF 117 V 185 consid. 2b ;

arrêt du Tribunal fédéral 1C_435/2008 du 6 février 2009 consid. 2.3 et les arrêts cités).

8) En l'espèce, la recevabilité du recours ne peut pas, à première vue, être considérée comme donnée d'emblée. En effet, il s'agit d'une décision incidente, qui pour être susceptible de recours doit répondre à l'une des conditions alternatives de l'art. 57 let. c LPA. Or, selon la jurisprudence de la chambre de céans (ATA/210/2021 du 25 février 2021 consid. 8 ; ATA/1190/2020 du 25 novembre 2020 consid, 8), l'ouverture d'une enquête administrative, tout comme une suspension avec maintien du traitement, n'occasionnent généralement pas de préjudice irréparable, et une décision immédiate ne permet prima facie pas d'éviter une procédure longue et coûteuse, étant précisé que l'enquête ne devrait pas durer plus de quelques mois et que la mesure de suspension sera réévaluée si elle devait se poursuivre au-delà du 19 juillet 2022. À cela s'ajoute qu'un délai a été octroyé à la recourante pour qu'elle se détermine sur le respect du délai de recours.

De plus, et toujours dans le cadre de l'examen prima facie qui prévaut à ce stade, il est loisible au CA d'ouvrir une enquête administrative s'il l'estime nécessaire, et l'explication donnée par l'intimée dans sa réponse sur les raisons de l'ouverture d'une telle enquête apparaît à première vue convaincante. Elle s'appuie, en effet, sur les constatations du rapport du 21 février 2022, lequel fait état de nombreuses difficultés entre la directrice et la magistrate en charge du C_____, mais également avec son personnel, « avec parfois beaucoup de souffrances ». La situation y est décrite comme étant « très tendue », un retour de la directrice à son poste paraissant « inenvisageable humainement parlant ». S'il est vrai que la recourante conteste ces faits, force est de relever à ce stade que ceux-ci ont été établis sur la base de l'audition d'à tout le moins sept personnes et qu'il n'apparaît pas, sans préjudice de l'examen au fond, que ce rapport présenterait, à première vue, de défauts manifestes.

Par ailleurs, dans la pesée des intérêts en présence, il convient de tenir compte de celui de l'intimée à la bonne marche du service, notamment le fonctionnement et la communication au sein de la direction du C_____. Ainsi que l'a relevé la chambre de céans dans la décision du 25 mars 2022 (ATA/315/2022), si l'intérêt privé de la recourante à conserver sa fonction de directrice du C_____ est certes également important, le fait qu'un membre du personnel conserve son traitement pendant sa libération de l'obligation de travailler exclut une quelconque atteinte à ses intérêts économiques, étant précisé que l'intéressée ne rend pas vraisemblable que la perte d'indemnités, notamment en lien avec les horaires irréguliers, l'exposerait à un préjudice difficilement réparable. Quant à l'effet stigmatisant dont se plaint la recourante, une décision de libération de l'obligation de travailler n'est, de jurisprudence constante, en soi pas susceptible de causer un préjudice irréparable puisqu'une décision finale entièrement favorable à la recourante permettrait de la réparer (ATA/1164/2021 du 2 novembre 2021 consid. 6b ; ATA/184/2020 du

18 février 2020 consid. 4 ; ATA/231/2017 du 22 février 2017 consid. 4 ; ATA/1020/2018 du 2 octobre 2018 consid. 4b ; ATA/231/2017 du 22 février 2017 consid. 5).

Il s'ensuit que les raisons d'exécuter immédiatement la décision querellée sont, prima facie, plus importantes que celles justifiant le report de l'exécution de celle-ci. Il n'existe en effet pas de justes motifs de restituer l'effet suspensif au recours, les intérêts privés de la recourante ne primant pas les intérêts de la collectivité publique à la bonne marche du service, étant pour le surplus rappelé que la mesure contestée est limitée dans le temps.

Il s'ensuit que la restitution de l'effet suspensif sera refusée.

9) Le sort des frais sera réservé jusqu'à droit jugé au fond.

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette la requête de restitution de l'effet suspensif au recours ;

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

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

- par la voie du recours en matière de droit public, 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 la présente décision à Me Robert Assael, avocat de la recourante ainsi qu'à la Ville de Genève.

Au nom de la chambre administrative :

La présidente

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :