

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/924/2007-CM

ATA/630/2007

**ARRÊT**

**DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**du 11 décembre 2007**

dans la cause

**Monsieur X** \_\_\_\_\_

représenté par Me Christian Bruchez, avocat

contre

**COMMUNE DE T** \_\_\_\_\_

représentée par Me Christian Girod, avocat

---

## EN FAIT

1. Monsieur X\_\_\_\_\_, né en 1955, a été engagé par la commune de T\_\_\_\_\_ (ci-après : la commune) en qualité de responsable technique communal dès le 1<sup>er</sup> septembre 1999.

Le taux d'activité de M. X\_\_\_\_\_ était de 100 % et son salaire annuel s'élevait à CHF 87'952.- avec un treizième salaire.

2. Selon la décision d'engagement de la commune, le statut du personnel de la Ville de Genève (ci-après : le statut) était applicable à M. X\_\_\_\_\_, sous réserve de dispositions particulières prévues dans son cahier des charges ou décidées par la mairie.

Le cahier des charges prévoyait notamment qu'en sa qualité de responsable technique, il était le chef de la voirie et des bâtiments communaux. Il exerçait en outre des tâches relatives aux véhicules et matériels divers, à la voirie, aux routes et égouts, aux emplacements et parcs communaux, au cimetière, et aux bâtiments communaux. Ce document précisait qu'il recevait ses instructions du maire et de ses adjoints et qu'il était subordonné au secrétaire communal pour toutes les questions administratives.

3. Après une période d'essai de trois mois, la nomination de M. X\_\_\_\_\_ à ce poste a été confirmée par décision du 20 décembre 1999. Le maire, Monsieur M\_\_\_\_\_, a relevé à cette occasion que dès l'entrée en service de l'intéressé, la commune avait pu apprécier sa compétence dans tous les domaines dont il avait la responsabilité, ainsi que son engagement et sa disponibilité. Les connaissances de M. X\_\_\_\_\_ dans la gestion des différents dossiers techniques et son expérience, notamment dans les démarches administratives, étaient grandement utiles et contribuaient à la bonne marche de l'administration communale.

4. Le 16 mars 2004, la commune a invité M. X\_\_\_\_\_ à signer une annexe à son cahier des charges, contenant une série de procédures très précises à respecter concernant la tenue de séances, le suivi des dossiers de facturation et de rappels. L'intéressé devait en outre veiller à organiser des séances régulières, avec le concierge de l'école ainsi qu'avec les collaborateurs du service de la voirie.

5. Lors d'une séance de mairie du 17 novembre 2004, Monsieur Y\_\_\_\_\_, adjoint au maire, a fait part à M. X\_\_\_\_\_ de son mécontentement concernant la manière dont celui-ci avait géré certains dossiers. En particulier, les travaux réalisés dans le préau de l'école.

6. Le 25 novembre 2004, un avertissement a été signifié à M. X\_\_\_\_\_. Ce dernier était invité à respecter son cahier des charges et son annexe. En particulier, il devait tenir un planning régulier des séances et des rendez-vous auxquels il participait, un cahier de bord concernant les principales décisions ou informations prises avec les collaborateurs des services de voirie et de conciergerie, suivre de façon régulière et précise les dossiers dans les délais indiqués, mettre à jour le classement des dossiers et en cas de besoin participer activement à différents travaux du service des routes et des espaces verts, de conciergerie et d'entretien des bâtiments.

M. X\_\_\_\_\_ n'a pas contesté cet avertissement.

7. Lors d'une réunion de mairie le 7 décembre 2005, M. Y\_\_\_\_\_ a reproché à M. X\_\_\_\_\_ de n'avoir pas pris les mesures qui s'imposaient lorsqu'il s'était rendu compte qu'il avait planifié ses vacances en même temps que l'autre responsable du déneigement fin 2005. M. X\_\_\_\_\_ a alors expliqué que l'organisation avait été soigneusement prévue. En cas de besoin, il se déclarait prêt à renoncer à ses vacances.

8. Suite à cette séance, M. Y\_\_\_\_\_ a signifié à M. X\_\_\_\_\_ qu'il ne souhaitait plus collaborer avec lui et qu'il se chargerait directement de tout ce qui concernait le secteur des bâtiments.

9. Le 21 décembre 2005, à l'occasion d'une séance administrative de la mairie à laquelle ne participait pas M. X\_\_\_\_\_, Monsieur N\_\_\_\_\_, secrétaire communal, a évoqué les solutions envisageables concernant l'évolution du poste de celui-là. Il s'agissait soit de le maintenir à 100 %, moyennant une modification du cahier des charges, soit de réduire son taux d'activité à 80 % avec adaptation du cahier des charges, à moyen terme (six à douze mois), soit de modifier le poste en prévoyant un taux d'activité entre 50 % et 80 %, en lui permettant de travailler pour le temps restant auprès d'un autre employeur, soit enfin de supprimer ou de modifier complètement le poste.

La commune a décidé de maintenir le poste à 100% dans un premier temps, moyennant une modification du cahier des charges avant de passer à la deuxième ou à la troisième des propositions précitées, ce après en avoir discuté avec l'intéressé.

10. Le 3 janvier 2006, M. X\_\_\_\_\_ s'est trouvé en incapacité partielle de travail puis, complète dès le 16 janvier 2006.

11. En date du 11 janvier 2006, le maire s'est entretenu avec M. X\_\_\_\_\_ et lui a annoncé l'intention de la commune de réduire son taux d'activité. Elle lui laisserait du temps pour chercher éventuellement un autre employeur au service duquel il pourrait travailler à 100 %. La décision de la commune de diminuer son

taux d'activité était toutefois suspendue en raison de l'arrêt de travail de l'intéressé.

12. En date du 9 mai 2006, en vue de sa reprise de travail, M. X\_\_\_\_\_ a eu un entretien avec le maire et le secrétaire communal. Il a été convenu qu'il commencerait par reprendre les dossiers courants avant de s'occuper des nouveaux dossiers et de participer aux réunions de la mairie. A cette occasion, le maire a rappelé à l'intéressé que la question de la modification de son cahier des charges et la diminution de son taux d'activité restait d'actualité mais qu'elle serait discutée ultérieurement. Il a également été confirmé que les tâches liées au dicastère de M. Y\_\_\_\_\_ seraient traitées directement par ce dernier. M. X\_\_\_\_\_ a évoqué la situation pénible résultant de l'attitude de M. Y\_\_\_\_\_ à son égard.
13. Le 29 mai 2006, M. X\_\_\_\_\_ a repris son activité à 50 % puis à 100 % dès le 28 juin 2006. Depuis lors, M. X\_\_\_\_\_ n'exerce plus d'activité dans le secteur de M. Y\_\_\_\_\_.
14. En date du 8 février 2007, la commune a remis en mains de M. X\_\_\_\_\_ une décision datée du 6 février 2007 selon laquelle son taux d'activité et son salaire seraient réduits à 80 % dès le 1<sup>er</sup> juin 2007.
15. Par acte déposé au greffe du Tribunal administratif le 8 mars 2007, M. X\_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision. Il conclut à son annulation, à ce qu'il soit dit que son taux d'activité et son salaire étaient maintenus à 100 % après le 1<sup>er</sup> juin 2007.

La décision attaquée constituait un congé-modification par lequel le taux d'activité et la rémunération du recourant étaient réduits de 20 %. Cette mesure correspondait à une résiliation partielle de son contrat de travail. La décision attaquée consacrait une violation de son droit d'être entendu. S'il avait été informé d'une réduction de son taux d'activité, il n'avait jamais été invité à s'exprimer ni par oral, ni par écrit sur la légitimité et l'opportunité de telle mesure. Ce n'était qu'avec la décision du 6 février 2007, qu'il avait pu connaître les modalités et les incidences de la réduction d'activité. Partant, la décision entreprise était nulle puisque l'autorité de recours ne jouissait pas du même pouvoir d'examen que la commune intimée.

La décision n'étant fondée sur aucune disposition statutaire, elle était illégale. Le statut ne prévoyait en outre pas l'application des règles de droit privé par analogie. Concernant la cessation de fonction, le statut prévoyait la suppression de fonction et la résiliation pour motifs graves. En l'espèce, il n'existait pas de motifs graves qui auraient permis à la commune de prononcer un licenciement et le poste n'avait pas été supprimé, même partiellement. La décision de M. Y\_\_\_\_\_ de lui retirer les dossiers relevant de son dicastère constituait une mesure d'organisation du travail prise pour porter atteinte à sa personnalité et non

une suppression de fonction. Par ailleurs, même avec le retrait de ces tâches, le travail qu'il effectuait l'occupait plus de quarante heures par semaine. Depuis le mois de mai 2006, seules les heures supplémentaires avaient diminué. Il n'y avait donc pas de réduction de son temps de travail.

La décision attaquée ne reposait sur aucun élément objectif et ne constituait qu'une manifestation de l'attitude discriminatoire de M. Y\_\_\_\_\_ à son égard, celui-ci ayant adopté depuis plusieurs années un comportement portant atteinte à sa personnalité. Partant, dite décision heurtait le sentiment de justice et de l'équité et devait être considérée comme arbitraire.

Le statut ne prévoyant pas le système d'indemnisation en cas de licenciement contraire au droit, le congé-modification illégal devait dès lors être annulé et le taux d'activité et le salaire du recourant maintenus à 100 %.

16. La commune a déposé ses observations en date du 30 avril 2007. Elle conclut au rejet du recours.

Le droit d'être entendu de M. X\_\_\_\_\_ avait été respecté. Celui-ci avait été informé de manière continue des griefs formulés à son encontre. Pour ne pas devoir se séparer de lui, la commune lui avait indiqué diverses mesures à prendre aux fins de rendre convenable la qualité de son travail. Dans cette optique, elle avait élaboré des procédures de travail qu'elle avait annexées à son cahier des charges, puis elle lui avait adressé un avertissement en mentionnant les diverses actions à entreprendre. Ces mesures n'avaient en rien amélioré la gestion des bâtiments publics, laquelle avait finalement dû être retirée du cahier des charges du recourant. Il n'était pas contesté que l'adjoint au maire avait prévenu l'intéressé de cette modification, fin 2005. Le 11 janvier 2006, le recourant avait en outre été informé par le maire de la réduction future de son taux d'activité, qui pouvait être soit de 50 %, soit de 20 %. Le maire lui avait indiqué que cette décision était la conséquence logique du retrait de la gestion des bâtiments publics de sa charge de travail. Il lui avait également signalé que s'il préférait un emploi à plein temps, il pourrait postuler auprès d'autres employeurs. Le 9 mai 2006, le maire avait rappelé au recourant la volonté de la commune de baisser son taux d'activité, et que la décision entrerait en vigueur quelques mois plus tard, ce qui lui permettait de trouver un emploi à 100 %. Le 8 février 2007, la décision avait été formalisée et communiquée à M. X\_\_\_\_\_. Elle ne contenait aucun élément nouveau par rapport aux discussions qui avaient eu lieu durant les treize mois précédents. Elle visait expressément le retrait de la gestion des bâtiments de son cahier des charges et se référait à l'entretien du 11 janvier 2006. M. X\_\_\_\_\_ avait disposé de plus de douze mois pour s'exprimer s'il souhaitait ajouter quelque chose aux entretiens précités.

A teneur du contrat, cette décision ne requérait pas d'appui dans le statut. En effet, la modification des rapports de service ou la décision d'y mettre fin

prématurément n'étaient pas soumises à l'exigence d'une base légale, à tout le moins, lorsque le fonctionnaire avait une possibilité de recours contre la décision de l'autorité, ce qui était le cas en l'espèce. Ceci était également valable lorsque la modification des rapports de service était causée par une suppression de poste.

Au surplus, la décision attaquée trouvait son fondement dans l'article 96 du statut. La commune était parfaitement légitimée à supprimer un poste de travail et, a fortiori, à le supprimer partiellement, lorsque les besoins de l'administration n'étaient pas convenablement satisfaits. La diminution d'un cahier des charges équivalait à une suppression partielle de fonction. En l'espèce, le recourant ne donnait pas satisfaction dans la gestion des bâtiments communaux, si bien qu'un membre de l'exécutif avait résolu de s'en charger directement. Il avait été impossible d'affecter M. X\_\_\_\_\_ à un autre emploi au sein de la commune, aucun poste n'étant à repourvoir. De plus, l'intéressé avait montré un esprit désorganisé dans la gestion des dossiers et un manque d'intérêt pour les activités de terrain, si bien que ses capacités n'étaient aucunement en adéquation avec les postes de secrétaire communal, cantonnier, concierge scolaire ou secrétaire qui constituaient l'administration.

La réduction de l'activité de M. X\_\_\_\_\_ pouvait également être assimilée à un licenciement partiel. Ce cas, non prévu par l'article 97 du statut était possible a fortiori. Le statut ne constituait pas une réglementation exhaustive et d'autres normes, telles que la loi fédérale complétant le code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations (CO - RS 220) pouvaient s'appliquer à titre supplétif (ATA H. du 26 janvier 1999). En cas de licenciement pour un seul 20 %, on pouvait apprécier avec moins de rigueur l'existence de motifs graves, dès lors que la poursuite des relations de travail restait jugée possible avec le fonctionnaire mais qu'il convenait de lui retirer une partie de son poste. En l'espèce, le recourant avait démontré une inaptitude à gérer les bâtiments communaux ainsi qu'à s'entendre avec l'adjoint au maire et avec le concierge de l'école. Partant, il existait des motifs objectifs fondés et sérieux qui s'opposaient au maintien de M. X\_\_\_\_\_ dans son activité de gestion des bâtiments. La décision émanait de l'ensemble des élus de l'exécutif de la commune et non de l'adjoint au maire. Il n'y avait jamais eu de pratique discriminatoire ou visant à porter atteinte à la personnalité de M. X\_\_\_\_\_.

17. Le 24 mai 2007, les parties ont été entendues en comparution personnelle.
- a. M. X\_\_\_\_\_ a relaté que rapidement après son entrée en fonction, M. Y\_\_\_\_\_ avait manifesté sa désapprobation face à sa manière de travailler, aussi bien en lui faisant des remarques acerbes sur la qualité de son travail, que lors de ses interventions au cours des réunions de mairie.

Malgré la limitation de son cahier des charges, il effectuait actuellement plus de quarante heures par semaine. Cela faisait partie de sa fonction, il

n'établissait pas de décomptes d'heures supplémentaires. Il n'en avait d'ailleurs jamais réclamé le paiement à son employeur.

b. La commune, représentée par MM. M\_\_\_\_\_ et N\_\_\_\_\_, a expliqué qu'aux réunions de mairie, participaient le maire et ses adjoints, le secrétaire général et son adjoint ainsi que le technicien communal concernant la partie technique.

M. N\_\_\_\_\_ a précisé que M. X\_\_\_\_\_ ne s'était jamais plaint de son horaire de travail. Les collaborateurs qui devaient effectuer des prestations supplémentaires pouvaient les compenser ultérieurement.

c. Le recourant a confirmé avoir eu un entretien informel avec le maire, le 11 janvier 2006. Il n'avait pas communiqué le résultat de ses réflexions suite à cette entrevue. De plus, il n'avait pas reçu le procès-verbal de la réunion de mairie du 11 janvier 2006.

d. M. M\_\_\_\_\_ a exposé que le 11 janvier 2006, il n'avait pas précisé au recourant le taux précis de la réduction d'activité envisagée mais qu'elle pourrait être de 20 à 50%. Il lui avait en outre indiqué qu'il avait l'accord de la commune pour rechercher un autre travail à 100%.

e. Les parties ont confirmé qu'à l'occasion de l'entretien du 9 mai 2006, la question de la réduction du taux d'activité avait été reportée à une date ultérieure. Depuis cette date, elles n'en avaient plus reparlé.

f. La commune a confirmé avoir demandé au recourant de rédiger un document à la fin de l'année 2006, concernant son cahier des charges afin d'être à même de décider de la réduction du taux d'activité en toute connaissance de cause. Elle l'avait avisé de ce qu'elle comptait en faire. Le recourant n'avait pas participé à la séance du 31 janvier 2007 mais MM. M\_\_\_\_\_ et N\_\_\_\_\_ l'avaient rencontré le 6 février 2007 pour lui annoncer la décision de la commune, celle-ci lui ayant été remise le 8 du même mois.

g. M. N\_\_\_\_\_ a relaté que dans les premier temps suivant son engagement, le travail de M. X\_\_\_\_\_ était satisfaisant. La situation s'était modifiée lorsqu'il avait dû gérer ses propres dossiers. Dans le courant de l'année 2000, ses méthodes de travail avaient suscité des remarques parmi les collaborateurs. A titre d'exemple, M. X\_\_\_\_\_ vérifiait et signait les factures avec beaucoup de retard.

h. M. X\_\_\_\_\_ ne démentait pas ces critiques. Certaines vérifications de factures lui prenaient du temps, notamment lorsqu'elles étaient contestées.

Concernant l'avertissement du 25 novembre 2004, il n'avait pas été étonné de cette mesure qui pour lui, avait été dictée par M. Y\_\_\_\_\_, ce dernier lui faisant constamment des reproches. Il avait été déstabilisé et depuis lors, il avait perdu confiance.

i. Selon la commune, l'avertissement avait été la conséquence de différents griefs. Le concierge de l'école s'était plaint de l'organisation du travail avec M. X\_\_\_\_\_. Ceci l'avait incitée à retirer la conciergerie de ses tâches.

j. M. X\_\_\_\_\_ a nié avoir rencontré des difficultés avec le concierge ou avoir eu des altercations avec celui-ci.

k. M. M\_\_\_\_\_ a reconnu que le concierge avait un caractère bien marqué.

l. La commune a encore exposé qu'elle était au courant des difficultés relationnelles entre M. Y\_\_\_\_\_ et le recourant. Toutefois, les reproches élevés à l'encontre de ce dernier et la mesure querellée émanaient du conseil administratif dans son ensemble. Ceci n'excluait pas que sur la forme, les interventions de M. Y\_\_\_\_\_ qui était quelqu'un d'assez carré, ait pu heurter et déstabiliser le recourant.

18. Le 19 septembre 2007, le juge délégué a procédé à une audience de comparution personnelle et d'enquêtes.

a. Le docteur A\_\_\_\_\_, suivait le recourant depuis le 16 janvier 2006. A cette date, M. X\_\_\_\_\_ présentait un état dépressif qui selon ses propres déclarations, était lié à sa situation professionnelle. Le recourant était déstabilisé par les ordres et contre-ordres qu'il recevait dans l'exécution de son travail ainsi que par certaines critiques personnelles concernant son mode de fonctionnement émanant de l'un des adjoints. M. X\_\_\_\_\_ lui avait paru tout à fait authentique dans la souffrance qu'il exprimait, ce qui l'avait amené à établir le lien entre l'état dépressif qu'il présentait et ses difficultés relationnelles dans son milieu professionnel. A sa connaissance, M. X\_\_\_\_\_ n'avait jamais souffert de dépression auparavant. Ces difficultés professionnelles remontaient à six mois/une année environ.

b. Monsieur P\_\_\_\_\_, paysagiste de la commune, a indiqué que M. X\_\_\_\_\_ était son chef et qu'il l'appréciait sur le plan personnel. Il entretenait de très bonnes relations professionnelles avec lui et n'avait pas de difficultés relationnelles, le recourant étant une personne ouverte au dialogue. Dans l'exécution de son travail, M. X\_\_\_\_\_ était respectueux, soucieux des intérêts de la commune et exigeant avec les entreprises. Le recourant et le concierge n'entretenaient pas de bonnes relations. Le témoin ne s'entendait pas non plus avec le concierge qui était une personne « spéciale » pouvant se mettre subitement en colère et tenir des propos désagréables. Ce dernier s'énervait facilement et il était toujours très délicat de travailler avec lui. Lors de rapports conflictuels, M. X\_\_\_\_\_ était plutôt passif, il ne mettait pas d'huile sur le feu, mais au contraire, prenait de la distance. Il n'avait jamais remarqué de difficultés entre M. Y\_\_\_\_\_ et M. X\_\_\_\_\_. En revanche, il sentait que les discussions entre ces deux hommes n'étaient pas très ouvertes. M. Y\_\_\_\_\_ n'avait pas le même

comportement avec M. X\_\_\_\_\_ qu'avec les autres employés. En particulier, il lui parlait de manière plus sèche.

c. M. Y\_\_\_\_\_, adjoint à la mairie, a expliqué n'avoir pas participé à l'élaboration des directives annexées au cahier des charge du recourant, ce document ayant été préparé par le secrétaire communal. Il l'avait toutefois signé.

L'épisode des travaux réalisés dans le préau de l'école, démontrait le manque de communication entre M. X\_\_\_\_\_ et le conseil administratif, celui-là prenant des décisions sans véritablement tenir compte de celles de l'exécutif. Dans ce dossier, le recourant n'avait pas privilégié la recherche de la solution la plus économique. Entre 1999 et 2004, il était personnellement intervenu oralement auprès de l'intéressé pour que celui-ci exécute de manière plus précise les tâches qui lui étaient confiées. Il n'y avait pas eu de notes écrites.

Durant les années 2004/2005, la commune avait mené quelques gros chantiers (trois bâtiments à rénover et la place du village à aménager) qui avaient nécessité le recours à un architecte. Il était très vite apparu que M. X\_\_\_\_\_ n'avait ni les connaissances, ni les capacités pour suivre ces travaux. En revanche, le recourant avait été chargé de l'agrandissement du local des pompiers. En tant que responsable des bâtiments, M. Y\_\_\_\_\_ avait également suivi ces chantiers. Une totale divergence de vue régnait entre le recourant et lui-même. Celui-là ne prenant pas beaucoup de précautions pour assurer les engagements financiers de la commune. Ces difficultés avaient amené M. Y\_\_\_\_\_ à ne plus collaborer avec le recourant. Il avait été décidé qu'un nouveau cahier des charges serait préparé par le secrétaire communal. Il avait informé M. X\_\_\_\_\_ de cette décision et lui en avait expliqué les motifs lors d'une conversation. Le plus gros reproche qu'il formulait à l'encontre de M. X\_\_\_\_\_ était qu'en huit ans de collaboration, celui-ci ne l'avait pratiquement jamais tenu informé de ce qu'il faisait, alors que le dicastère des bâtiments impliquait un suivi avec le technicien. Lui-même était constamment atteignable tant par téléphone que par courrier électronique. Il avait également constaté des carences dans la tenue des dossiers par le recourant et avait reçu plusieurs doléances de la part d'entreprises concernant des retards dans les paiements et le manque de suivi des dossiers. Il n'était pas satisfait de la qualité du travail fourni par le recourant, celui-ci n'ayant selon lui, ni les compétences ni les qualités attendues d'un conseiller technique. En outre, M. X\_\_\_\_\_ était perçu par les communiens comme étant peu accessible concernant les questions liées à son travail. Suite à la réorganisation, M. X\_\_\_\_\_ ne s'occupait plus des bâtiments mais collaborait ponctuellement avec son dicastère de manière satisfaisante. M. Y\_\_\_\_\_ a enfin ajouté que les membres de l'exécutif avaient peu de contact avec le recourant, ce qui expliquait la raison pour laquelle lui-même était plus le souvent intervenu. Actuellement, M. X\_\_\_\_\_ travaillait à 100 %, étant donné l'effet suspensif du recours.

d. Monsieur C\_\_\_\_\_, gérant de l'auberge communale de T\_\_\_\_\_, a précisé que le recourant était chargé de l'entretien des locaux qu'il louait. Etant de nature exigeante, il lui avait demandé beaucoup de choses qu'il avait parfois eu de la peine à obtenir. Au cours des quatre ans durant lesquels il avait travaillé avec M. X\_\_\_\_\_, il avait souvent dû le rappeler pour que les tâches soient exécutées. Depuis qu'il travaillait directement avec MM. Y\_\_\_\_\_ et N\_\_\_\_\_, la collaboration était meilleure. Lors de son installation, il avait eu des exigences accrues telles que du travail le samedi. Il n'attendait pas de la commune un traitement privilégié mais l'exécution du cahier des charges.

e. Monsieur B\_\_\_\_\_, adjoint au maire, a relaté qu'il lui était arrivé de collaborer ponctuellement avec le recourant lors de manifestations. Il avait pu constater qu'il fallait toujours contrôler le travail de M. X\_\_\_\_\_.

f. M. N\_\_\_\_\_ a indiqué qu'il avait repris la place du recourant concernant les relations avec le concierge de l'école. Le travail s'effectuait de manière normale et les relations étaient bonnes.

19. En date du 15 octobre 2007, le recourant a déposé ses conclusions après enquêtes. Les reproches formulés à son encontre n'étaient pas établis. Les seules pièces produites par l'intimée étaient des procès-verbaux de séances relatant les propos de M. Y\_\_\_\_\_. Il contestait les griefs formulés à son égard.

Son poste n'avait pas été supprimé au sens de l'article 96 du statut, mais certaines de ses tâches lui avaient été enlevées à titre de sanction pour être confiées à d'autres collaborateurs. De surcroît, même avec le retrait de certaines activités, il travaillait à 100%.

Il avait toujours effectué son travail consciencieusement et avec professionnalisme mettant à profit toute l'expérience acquise pendant plus de vingt ans au service de la commune de L\_\_\_\_\_. Il ne pouvait ainsi pas être sanctionné pour des problèmes relationnels imputables au comportement de M. Y\_\_\_\_\_ à son égard.

Si l'on admettait que le congé-modification était envisageable en droit de la fonction publique en l'absence de base légale, il devrait être soumis aux mêmes conditions que le prononcé d'un licenciement. Etant donné qu'il n'existait pas de motif grave justifiant une telle mesure, il n'était également pas possible de prononcer un congé-modification.

20. Le 15 octobre 2007, la commune a déposé ses conclusions après enquêtes.

Elle avait respecté le droit d'être entendu du recourant avant de lui notifier la décision querellée. Le recourant avait bien compris la teneur de la décision annoncée le 11 janvier 2006 puisqu'à la suggestion du maire, il avait entrepris des recherches pour changer d'emploi. En outre, le recourant aurait eu de multiples

occasions de s'exprimer sur la décision mais il avait choisi d'attendre qu'elle lui soit formellement notifiée.

Les carences objectives du travail de M. X\_\_\_\_\_ en tant que responsable technique étaient démontrées.

La réduction du taux d'activité de M. X\_\_\_\_\_ n'était intervenue que comme ultima ratio, dans le respect des exigences de proportionnalité. Avant de rendre la décision querellée, l'intimée n'avait pas ménagé ses efforts pour inciter le recourant à s'améliorer. Les critiques qu'elle lui avait adressées s'étaient révélées sans effet sur le long terme. L'intéressé refusant de les tenir pour fondées, les imputant à ses difficultés relationnelles avec M. Y\_\_\_\_\_. En réalité, c'était plutôt les manquements répétés du recourant, sans espoir d'amélioration, qui avaient suscité ces difficultés.

### **EN DROIT**

1. Selon l'article 56B alinéa 4 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ - E 2 05), les recours contre les décisions concernant le statut et les rapports de service des fonctionnaires ne sont recevables que dans la mesure où une disposition légale, réglementaire ou statutaire spéciale le prévoit.
2. L'article 86A alinéa 1 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05) prévoit que sous réserve de l'alinéa 4 du présent article, le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les décisions d'une autorité communale en matière de mesures disciplinaires prises envers un membre du personnel communal, de certificat de travail, de résiliation des rapports de service, de mise à la retraite anticipée et d'application de l'article 5, alinéa 1, de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes.
3. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
4. Selon l'article 61 LPA, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif se limite à la violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA). Le tribunal de céans ne peut ainsi pas revoir l'opportunité de la décision litigieuse (art. 61 al. 2 LPA et 31 LPAC).
5. a. Les communes disposent d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elles entretiennent avec leurs agents (Arrêt du Tribunal fédéral 2P 46/2006 du 7 juin 2006 ; F. BELLANGER, Le contentieux communal genevois in : L'avenir juridique des communes, Schultess, 2007 p. 149).

Ainsi, l'autorité communale doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation de son administration et créer, modifier ou supprimer les relations de service nécessaires au bon fonctionnement de celle-ci, questions relevant très largement de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle du Tribunal administratif.

- b. Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction d'arbitraire (B. KNAPP, Précis de droit administratif, 1991, n. 161 ss, p. 35-36). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle est notamment liée par les critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable, de même que par les principes généraux du droit (ATF 107 I a 204 ; 104 I a 212 et les références ; Arrêts du Tribunal fédéral 2P.149/2006 du 9 octobre 2006 ; 2P.177/2001 du 9 juillet 2002, consid. 2.2).
- c. L'exercice d'un contrôle judiciaire dans ce cadre-là garde tout son sens, même si le juge administratif doit alors observer une très grande retenue dans l'examen de la manière dont l'administration a exercé ses prérogatives. Le juge doit ainsi contrôler que les dispositions prises se tiennent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale et qu'elles apparaissent comme soutenables au regard des prestations et du comportement du fonctionnaire ainsi que des circonstances personnelles et des exigences du service. Seules les mesures objectivement insoutenables et arbitraires doivent être annulées, le tribunal vérifiant que l'autorité n'outrepasse pas son pouvoir d'appréciation et respecte les conditions de fond et de forme dont les textes imposent la réalisation (voir ATF 108 Ib 209 publié in JdT 1984 I 331, consid. 2).
- d. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. A cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 128 I 177 consid. 2.1 p. 182 ; Arrêt du Tribunal fédéral 4P.149/2000 du 2 avril 2001 consid. 2 et les arrêts cités ; ATA/126/2007 du 20 mars 2007 consid. 9a ; ATA/48/2007 du 6 février 2007 consid. 3a).

6. Il n'est pas contesté que le recourant a le statut de fonctionnaire au sens de l'article 1 du statut, applicable selon les termes de la décision d'engagement du 14 mai 1999.

7. Il convient d'une part, de qualifier la mesure prise à l'encontre du recourant et d'autre part, d'examiner si elle repose sur une base légale dans la mesure où la création, la modification et la rupture des rapports de service entre administration et fonctionnaire sont assujetties à la règle de la réserve de la loi (A. GRISEL, Traité de droit administratif, vol. I, p. 319). En effet, le principe de la légalité interdit à l'administration de porter atteinte aux droits d'un fonctionnaire - en particulier en diminuant son traitement - en dehors des hypothèses prévues par la loi (ATF 98 Ia 179 ; P. MOOR, Droit administratif, 1992, vol. III, p. 213, ch. 5.1.2.3).

Il apparaît ainsi que la décision attaquée ne peut pas relever simplement de la compétence générale de la commune en matière de gestion du personnel : une base légale particulière s'impose pour qu'il puisse être porté atteinte aux droits du recourant. Ce n'est par conséquent que dans le cadre des dispositions du statut que la mesure litigieuse peut trouver un fondement.

8. Selon le recourant, la décision querellée constitue un congé-modification correspondant à une résiliation partielle du contrat ne reposant sur aucune base légale. L'intimée soutient quant à elle que la décision trouve son fondement dans le cahier des charges de l'intéressé voire aux articles 96 (suppression de fonction) ou encore 97 du statut (résiliation de l'engagement).

9. D'emblée, il est possible d'affirmer que la mesure ne constitue pas un changement d'affectation au sens de l'article 10 du statut, cette disposition excluant toute diminution de traitement. Les parties n'invoquent d'ailleurs pas que la décision querellée viserait une simple mesure d'organisation dont l'examen échapperait à la compétence du tribunal de céans.

10. Le statut prévoit quatre formes de rupture des rapports de service liant la Ville de Genève à ses fonctionnaires nommés à titre définitif au sens de son article 9. Il s'agit de :

- la démission du fonctionnaire (art. 95) dont il n'est de toute évidence pas question en l'espèce ;
- la révocation à titre de sanction disciplinaire (art. 34) ;
- la suppression de poste avec impossibilité d'affecter le fonctionnaire à un autre emploi correspondant à ses capacités et aptitudes professionnelles, moyennant indemnité (art. 96) ;

- le licenciement (ou révocation) pour motifs graves, moyennant un préavis de trois mois (art. 97).
11. On peut se demander si ces dispositions, qui visent à rigueur de texte la rupture totale des rapports de service, peuvent trouver application lorsque la mesure ne concerne qu'une partie de l'activité soit comme en l'espèce, la réduction du taux d'activité. Le Tribunal administratif considère que tel doit être le cas, dès lors qu'un texte qui habilite une autorité à supprimer totalement un poste, à licencier son fonctionnaire ou à le révoquer doit également lui permettre de limiter son intervention à une suppression partielle, à un licenciement partiel voire à une révocation partielle. L'exigence d'une base légale est donc ainsi satisfaite concernant cet aspect du litige (dans ce sens, Arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud GE.1993.0130 du 20 avril 1994).
  12. Reste à examiner si les conditions prévues par ces dispositions applicables à l'une ou l'autre de ces mesures sont réalisées en l'espèce.
  13. La révocation prévue par l'article 34 du statut, qui suppose la violation fautive des devoirs de service par le fonctionnaire (art. 33 du statut), ne saurait être visée par la décision entreprise. En effet, tant les conditions de fonds (existence d'une faute, intentionnelle ou par négligence) que les exigences de procédure (enquête administrative [art. 37 du statut]) font défaut en l'espèce.
  14. A teneur de l'article 96 alinéa 1 du statut, le conseil administratif peut licencier, moyennant un délai de trois mois pour la fin d'un mois, tout fonctionnaire confirmé au sens de l'article 9 du présent statut lorsque son poste est supprimé et qu'il est impossible de l'affecter à un autre emploi correspondant à ses capacités et aptitudes professionnelles.
    - a. La première des deux conditions cumulatives de cette disposition réside dans la suppression d'une fonction. La fonction représente l'intitulé d'un cahier des charges. A l'inverse, le cahier des charges est le contenu d'une fonction. Dans le statut du personnel, les termes «suppression de fonction» (note marginale de l'art. 96) et de «suppression de poste» (art. 96) ont donc la même acception (Arrêt du Tribunal administratif du 10 janvier 1990, in RDAF 1995 pp. 441 et ss).
    - b. La suppression de fonction constitue un cas spécial de licenciement lorsque la personne dont le poste est supprimé n'est pas reclassée dans une autre fonction (Ph. BOIS, La cessation des rapports de service à l'initiative de l'employeur dans la fonction publique, RJN, 1983 p. 16). Elle doit être justifiée par des motifs objectifs, comme par exemple, la suppression d'un poste d'enseignant, suite à la diminution des effectifs scolaires (Arrêt du Tribunal administratif neuchâtelois du 6 juillet 1987, RJN, 1987, p. 96 ss). Elle ne saurait être utilisée dans le but de se séparer sans trop de difficulté d'un collaborateur (dans ce sens Ph. BOIS, op. cit. p. 16). Dans la plupart des cas, la suppression interviendra lorsqu'une fonction est

demeurée inutile à la suite de l'évolution technique, démographique, sociologique, juridique, et qui ne sera donc plus exercée à l'avenir (Arrêt du Tribunal administratif du 10 janvier 1990 déjà cité), par exemple parce que l'activité à laquelle cette fonction ou ce poste correspond est abandonnée par la commune ou que celle-ci en est déchargée. Il peut se produire que certains services soient supprimés, qu'une rationalisation du travail ou une recherche d'économie rendent des postes de travail inutiles ainsi lors de la suppression de deux postes à mi-temps et de la création d'un nouveau poste à plein temps (B. KNAPP, op.cit. p. 646).

Dans le cas d'espèce, il apparaît clairement que l'intention de la mairie était de retirer certaines activités au recourant motifs pris qu'il n'avait, ni les compétences, ni les connaissances pour les exécuter, ceci pour finalement les confier à l'adjoint du maire. Cette mesure ne visait ainsi pas une réelle diminution de l'effectif du personnel suite à une rationalisation du service puisque les charges supprimées ont simplement été reportées sur un autre collaborateur. Elle ne correspond pas non plus à l'abandon, à la réduction par rationalisation ou à la suppression d'une activité communale.

En conséquence, il n'est pas possible de considérer que l'on se trouve dans le cas d'une suppression de poste sans tomber dans une application arbitraire du statut.

La première condition de l'article 96 n'étant pas réalisée force est de conclure qu'en qualifiant la mesure querellée de suppression de fonction, l'intimé a outrepassé son pouvoir d'appréciation.

15. Il reste à examiner s'il s'agit d'un licenciement partiel dont il a été admis plus haut qu'il devait être considéré comme visé par le statut.
16. L'article 97 du statut prévoit que le conseil administratif peut, pour des motifs graves, licencier un fonctionnaire, moyennant un délai de licenciement de trois mois pour la fin d'un mois (al. 1). Par motifs graves, il faut entendre, toutes circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que le conseil administratif ne peut plus maintenir les rapports de service. Sont notamment considérés comme motifs graves, la perte de l'exercice des droits civils, l'incapacité professionnelle dûment constatée et l'inaptitude, elle aussi dûment constatée, à observer les devoirs généraux de la fonction (art. 97 al. 2 du statut).
17. Le recourant soutient que son droit d'être entendu n'a pas été respecté et que partant, la décision est nulle. En outre, les griefs formulés à son encontre ne seraient ni établis ni graves.
18. Le droit d'être entendu, garanti expressément par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101)

est une garantie à caractère formel dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recourant sur le fond (ATF 119 Ia 136 consid. 2b). Cette violation est toutefois réparable devant l'instance de recours si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen des questions litigieuses que l'autorité intimée et si l'examen de ces questions ne relève pas de l'opportunité, car l'autorité de recours ne peut alors substituer son pouvoir d'examen à celui de l'autorité de première instance (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.30/2003 du 2 juin 2003 consid. 2.4 et les arrêts cités ; ATA/613/2006 du 21 novembre 2006 ; ATA/703/2002 du 19 novembre 2002).

En l'occurrence, les motifs d'une décision de licenciement relèvent de l'opportunité et échappent à l'examen du Tribunal administratif (art. 61 al. 2 LPA). Une éventuelle violation du droit d'être entendu du recourant ne peut dès lors être réparée en procédure de recours (ATA/447/2007 du 4 septembre 2007 ; ATA/297/2006 du 30 mai 2006 ; ATA/196/2006 du 4 avril 2006 ; ATA/73/2005 du 15 février 2005).

19. a. Le droit d'être entendu, tel que prévu par l'article 29 alinéa 2 Cst. , comprend le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant à sa situation juridique, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, d'en produire, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2003 du 9 mars 2003 consid. 2.1 ; ATA/404/2007 du 28 août 2007 ; ATA/384/2005 du 24 mai 2005).
- b. Le respect du droit d'être entendu du fonctionnaire licencié est mis en œuvre à l'article 97 alinéa 2 du statut, à teneur duquel, le licenciement ne peut être décidé qu'après que le fonctionnaire intéressé aura eu la possibilité de s'exprimer par écrit sur les motifs invoqués contre lui et aura été entendu par une délégation du conseil administratif, s'il en fait la demande (art. 97 al. 3 du statut).

Il résulte de cette disposition qu'à tout le moins, le fonctionnaire doit avoir eu la possibilité de s'exprimer par écrit. Il peut également demander d'être entendu par une délégation de l'exécutif communal.

20. a. L'intimée soutient que le droit d'être entendu du recourant a été respecté compte tenu des divers entretiens qu'elle a eu avec lui. Ce dernier avait ainsi bien compris la teneur de la décision puisqu'il avait entrepris des recherches d'emploi. Enfin, il aurait eu de multiples occasions de s'exprimer avant que la décision ne soit prise.

Il est établi que le recourant a eu plusieurs entretiens au cours desquels l'adjoint du maire, puis le maire, seul ou en présence du secrétaire communal, lui ont indiqué que la gestion des bâtiments communaux serait soustraite de son

cahier des charges. Il n'est en outre pas contesté qu'une réduction de son taux d'activité lui a été annoncée.

Cependant, aucun élément probant ne démontre que la quotité et les conséquences de cette réduction sur son traitement lui auraient été spécifiées avant que la décision du 6 février 2007 lui ait été communiquée. Ainsi, le 11 janvier, le maire a indiqué au recourant que la décision était suspendue en raison de son incapacité de travail. Le 9 mai, si les intentions de la mairie lui ont été confirmées, le maire et le secrétaire communal ont indiqué que la réduction du taux d'activité serait discutée ultérieurement. Depuis sa reprise d'activité le 29 mai 2006, aucune discussion n'a eu lieu. Enfin, depuis le 29 juin 2006, le recourant a travaillé à plein temps.

Pour cette raison déjà, il y a lieu de considérer que le droit d'être entendu du recourant a été violé, celui-ci n'ayant pas eu connaissance des conséquences de la décision.

b. L'intimée ne conteste pas que le recourant ne s'est pas exprimé par écrit comme le prévoit expressément le statut. Elle soutient vainement que l'intéressé aurait eu toutefois maintes occasions de se manifester. On ne saurait sérieusement reprocher au recourant, de ne pas avoir pris l'initiative de solliciter un entretien avec la commune ou de s'exprimer spontanément par écrit sur une éventuelle mesure, que la commune envisageait de prendre à son encontre, sans toutefois lui en avoir expressément indiqué les conséquences précises sur son traitement et sans montrer d'empressement pour la concrétiser.

c. Aucun élément du dossier ne permet d'affirmer que la commune ait invité le recourant à lui communiquer ses observations sur les points déterminants de sa décision comme le stipule expressément la procédure prévue à l'article 97 alinéa 2 du statut.

Pour toutes ces raisons force est de constater que la décision attaquée a été prise en violation manifeste du droit d'être entendu du recourant, à qui la faculté aurait dû être offerte de se déterminer tant sur les griefs qui lui étaient faits que sur les conséquences de la mesure (ATA/196/ 2006 du 4 avril 2006). En conséquence, la diminution du taux d'activité du recourant accompagné d'une réduction de son traitement correspondante est nulle.

Partant, il est superflu d'examiner les autres griefs invoqués.

Le recourant fait toujours partie du personnel de l'administration communale à temps complet.

21. Le recours est admis. Un émolument de CHF 2'500.- sera mis à la charge de l'intimée ainsi que les frais de la procédure en CHF 170.-. Une indemnité de

procédure de CHF 3'000.- sera allouée au recourant, à la charge de l'intimée (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS  
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 8 mars 2007 par Monsieur X\_\_\_\_\_ contre la décision du 6 février 2007 de la commune de T\_\_\_\_\_ ;

**au fond :**

l'admet ;

constate la nullité de la décision de réduire à 80 % le taux d'activité de Monsieur X\_\_\_\_\_ ;

met à la charge de l'intimée un émolument de CHF 2'500.- ainsi que les frais de la procédure en CHF 170.- ;

alloue au recourant une indemnité de procédure de CHF 3'000.- à la charge de l'intimée ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants 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 articles 113 et suivants 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, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de

l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Christian Bruchez, avocat du recourant ainsi qu'à Me Christian Girod, avocat de la commune de T\_\_\_\_\_.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :