



1C_594/2023

Arrêt du 4 juillet 2024

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Haag et Merz.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure
A. _____,
représenté par Me Romain Jordan, avocat,
recourant,

contre

Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse de la République et canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville, 1204 Genève,
intimé.

Objet
Droit de la fonction publique; sanction disciplinaire; réduction de traitement,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 26 septembre 2023 (A/3788/2022-FPUBL - ATA/1044/2023).

Faits :

A.
A. _____ a été engagé en 1987 comme maître suppléant d'enseignement général ou technique dans l'enseignement secondaire dans le canton de Genève. Il a été nommé fonctionnaire en 1995, doyen en 2008, puis à la direction générale de l'office N. _____ en 2011. Le 4 juillet 2016, il a été promu directeur d'établissement secondaire I au Collège O. _____ auprès de la direction générale de l'enseignement obligatoire.

B.
Le 28 avril 2021, le Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) du canton de Genève a convoqué le prénommé à un entretien de service afin de l'entendre au sujet d'une situation délétère au sein du conseil de direction du CO, en lien notamment avec des propos et attitudes inadéquats de sa part, ainsi que des dénigrements et des pressions qu'il aurait exercées. Lors de cet entretien, A. _____ a contesté les faits qui lui étaient reprochés.
Le 16 septembre 2021, la Conseillère d'État en charge du DIP (ci-après également: la Cheffe du département) a sollicité du Groupe de confiance (GdC) l'ouverture d'une investigation. Le 9 mai 2022, Le GdC a rendu son rapport, constatant notamment l'existence d'un harcèlement sexuel sous la forme d'un climat hostile imposé à l'encontre d'un ancien doyen de l'établissement.
Se fondant sur ce rapport, la Cheffe du département a, par décision du 7 juillet 2022, constaté l'existence d'un harcèlement sexuel de la part de A. _____. Le Conseil d'État était invité à examiner la question d'une éventuelle libération de l'obligation de travailler, ensuite de quoi elle se déterminerait sur la suite de la

procédure administrative intentée avant l'ouverture de la procédure d'investigation.

A. _____ a recouru contre cette première décision auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève. Par arrêt du 14 mars 2023, celle-ci a rejeté le recours, écartant les griefs relatifs au droit d'être entendu, à la bonne foi de l'autorité et confirmant, sur le fond, l'existence d'un cas de harcèlement sexuel. Par arrêt du 27 octobre 2023 (8D_6/2023), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours constitutionnel formé par A. _____, en raison du caractère incident de la décision du 7 juillet 2022.

C.

Par décision du 12 octobre 2022, après un second entretien de service du 30 août 2022, la Cheffe du département a sanctionné A. _____ par une réduction de ses annuités de 22 à 17 (en classe 26, soit une réduction du salaire mensuel de 530.75 fr.). L'intéressé était en outre affecté au collège P. _____ et la libération de son obligation de travailler était levée.

Par arrêt du 26 septembre 2023, La Chambre administrative a rejeté le recours formé par A. _____. Les offres de preuves présentées par celui-ci (production des échanges avec la Conseillère d'État) ont été jugées sans pertinence pour statuer sur la question du choix et de la quotité de la sanction. Le recourant avait bénéficié de délais suffisants pour présenter ses observations et la décision attaquée était suffisamment motivée. Le délai de prescription d'une année pour exercer l'action disciplinaire ne partait qu'au moment de la remise du rapport du GdC. Ce dernier n'étant pas une autorité administrative chargée de rendre des décisions, les garanties de l'art. 6 par. 1 CEDH (notamment le droit à une procédure contradictoire) ne s'appliquaient pas. Le recourant avait eu accès aux dépositions des témoins et avait eu l'occasion de mettre ces témoignages en doute. Sa réaffectation ne constituait pas une sanction venant s'ajouter à la réduction de traitement, de sorte qu'il n'y avait pas de violation du principe ne bis in idem. Compte tenu de l'absence d'antécédents et de la gravité de la faute, la sanction respectait le principe de proportionnalité.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral: de réformer l'arrêt cantonal en ce sens que la décision du 12 octobre 2022 est annulée; de dire que sa classe de traitement ne fait l'objet d'aucune modification et que sa responsabilité disciplinaire est prescrite; subsidiairement, de renvoyer la cause à la Chambre administrative pour nouvelle décision au sens des considérants.

La Chambre administrative persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le DIP conclut à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours. Les parties n'ont pas déposé d'autres observations.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF.

1.1. S'agissant d'une contestation pécuniaire, la voie du recours en matière de droit public n'est ouverte que si la valeur litigieuse, déterminée par les conclusions restées litigieuses devant l'autorité précédente (art. 51 al. 1 let. a LTF), atteint au moins 15'000 fr. (art. 85 al. 1 let. b LTF). Comme le relève le recourant, la réduction d'annuités qui lui a été infligée implique une diminution de salaire de 530.75 fr. par mois, dès le 1er novembre 2022. Le recourant atteignant l'âge de la retraite le 31 janvier 2027, la valeur litigieuse est manifestement supérieure à 15'000 fr.

1.2. Le DIP estime que la question du respect du délai de recours devrait être examinée dans le détail. L'arrêt attaqué a été notifié le 3 octobre 2023 et, selon l'accusé de réception envoyé aux parties, le recours aurait été déposé le 3 novembre 2023, soit un jour trop tard. Il ressort toutefois du système Track and Trace de la Poste suisse que le recours a été déposé à la poste le 2 novembre 2023, soit en temps utile.

1.3. Il convient dès lors d'entrer en matière sur le recours, qui a été formé par une partie ayant qualité pour recourir (art. 89 LTF) contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par un tribunal statuant en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 et art. 114 LTF).

2.

Invoquant l'art. 29 al. 1 Cst., le recourant reproche à la cour cantonale d'avoir considéré que la contestation portait uniquement sur le choix et la quotité de la sanction, l'existence d'un harcèlement sexuel ayant été confirmée dans l'arrêt précédent. Or, la première procédure n'avait aucun caractère disciplinaire et la décision avait été prise au terme d'une enquête du GdC n'offrant pas les garanties d'un procès équitable. En refusant d'examiner l'existence d'un comportement fautif, la cour cantonale aurait commis un déni de justice formel.

2.1. Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (**ATF 143 III 65** consid. 5.2; **141 V 557** consid. 3.2.1). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs

invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (**ATF 141 V 557** consid. 3.2.1; **137 II 266** consid. 3.2). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (**ATF 141 V 557** consid. 3.2.1). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. si elle ne se prononce pas sur un des griefs qui lui est valablement soumis, alors qu'elle devrait le faire (cf. **ATF 142 II 154** consid. 4.2 et les arrêts cités).

2.2. Dans sa décision du 7 juillet 2022, la Cheffe du département a constaté l'existence d'un harcèlement à caractère sexuel de la part du recourant, sous la forme d'un climat hostile imposé à un ancien doyen. Le Conseil d'État était invité à examiner la question d'une éventuelle libération de l'obligation de travailler, ensuite de quoi la Conseillère d'État allait se déterminer sur la suite de la procédure administrative. Dans son premier arrêt du 14 mars 2023, la cour cantonale s'est prononcée, outre sur des questions formelles, sur l'existence d'un cas de harcèlement (consid. 7), considérant que les arguments du recourant ne permettaient pas de revenir sur la décision du 7 juillet 2022, elle-même fondée sur les conclusions du GdC. Dans son arrêt d'irrecevabilité (8D_6/2023 du 27 octobre 2023), le Tribunal fédéral a considéré que cette décision constituait, contrairement à ce que soutient ceans le recourant, une première étape dans le cadre de la procédure disciplinaire. Le recourant semble déduire de l'art. 2C de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC, RS/GE B 5 05) que le GdC serait chargé uniquement de la mise sur pied du dispositif de protection de la personnalité, sans expliquer toutefois en quoi il serait arbitraire de retenir que cet organe pourrait aussi, comme en l'espèce, être chargé des enquêtes administratives en rapport avec une atteinte à la personnalité, dans la perspective d'une sanction disciplinaire.

La cour cantonale pouvait dès lors, sans commettre de déni de justice, considérer que la question de l'existence d'un cas de harcèlement avait été établie dans la première phase de la procédure.

Conformément à l'art. 93 al. 3 LTF, le recourant pouvait contester la première décision à l'occasion du recours dirigé contre l'arrêt final. L'arrêt d'irrecevabilité du Tribunal fédéral a certes été rendu après le second arrêt cantonal, mais cela n'empêchait pas le recourant de faire valoir ses arguments à cet égard, sinon dans son recours, du moins dans une écriture subséquente. Or, force est de constater que le recourant ne fait rien valoir à l'encontre du premier arrêt cantonal confirmant l'existence d'un cas de harcèlement.

Le grief doit donc être écarté.

3.

Invoquant son droit d'être entendu, le recourant reproche ensuite à la cour cantonale d'avoir refusé d'administrer les preuves requises, soit la production du dossier intégral de la cause (avec notamment tous les échanges entretenus avec la Conseillère d'État), la comparution personnelle des parties et l'audition de témoins, sans expliquer en quoi ces preuves ne seraient pas pertinentes. Il serait également erroné de prétendre que la cause était limitée à la question de la sanction et de sa quotité.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour les parties de produire des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à leurs offres de preuve lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (**ATF 135 II 286** consid. 5.1). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (**ATF 145 I 167** consid. 4.1).

3.2. S'agissant de la production des échanges avec la cheffe du département, la cour cantonale retient que le recourant n'avait pas motivé son offre de preuve, expliquant seulement en réplique qu'il s'agissait d'asseoir le grief relatif à la prescription de l'action disciplinaire. La cour cantonale s'est référée à ses considérants de fond pour considérer que les échanges en question n'étaient pas pertinents. Elle a en effet considéré que la Cheffe du département avait connaissance des allégués de trois collaborateurs sur des périodes différentes et sans éléments de preuve, ainsi que des dénégations du recourant. Le GdC avait ainsi été chargé d'établir les faits et avait rendu son rapport après avoir procédé à 18 auditions; ce n'est qu'à réception de ce rapport que la Conseillère d'État disposait d'une connaissance suffisante des faits susceptibles de justifier une sanction. Cette appréciation anticipée est suffisamment motivée et exempte d'arbitraire (cf. consid. 5 ci-dessous). Pour le surplus, le recourant se contente de contester le fait que la seconde phase de la procédure puisse être limitée à la question de la sanction, grief qui, comme on l'a vu, est infondé.

4.

Invoquant ensuite le droit à un procès équitable (art. 29 al. 2, 32 al. 2 Cst. et 6 CEDH), le recourant estime que l'autorité intimée ne pouvait prononcer une sanction disciplinaire en se fondant sur le rapport du GdC, en particulier sans que son droit d'être confronté aux témoins n'ait pu être exercé.

4.1. Aux termes de l'art. 6 par. 3 let. d CEDH, tout accusé a le droit notamment d'interroger et de faire interroger les témoins à charge. L'art. 6 par. 3 CEDH énumère de manière non exhaustive des aspects de la notion de procès équitable en matière pénale. Les principes énoncés à l'art. 6 par. 3 let. d CEDH valent cependant mutatis mutandis pour les procédures disciplinaires que régit l'art. 6 par. 1 CEDH, de manière analogue au cas d'une personne accusée d'une infraction pénale (arrêt 2C_804/2022 du 20 juin 2023

consid. 10.1 et les références). Toutefois, les États contractants jouissent d'une latitude plus grande dans sa mise en oeuvre dans le domaine du contentieux civil que pour les poursuites pénales. En outre, le droit à un procès équitable n'empêche pas l'autorité de recourir à une appréciation anticipée des preuves (même arrêt, consid. 10.2 et les références citées).

4.2. A réception du premier rapport du GdC, le recourant a pris connaissance de l'ensemble des témoignages recueillis et en a requis trois supplémentaires, requête à laquelle il a été donné droit. Le rapport définitif a été produit le 9 mai 2022 et le recourant a été invité par la Conseillère d'État à présenter ses observations, ce qu'il a fait le 7 juin 2022 en contestant notamment l'appréciation des preuves, sans requérir de confrontation. Dans son premier recours cantonal, le recourant a certes sollicité l'audition du plaignant et de témoins, mais sans non plus se prévaloir de son droit à une confrontation. La cour cantonale a considéré que si le recourant n'avait pas pu être confronté aux témoins, il avait eu connaissance du contenu de leurs auditions, et avait également pu se prononcer à ce sujet. Dans son second recours cantonal, le recourant se plaignait certes de l'absence de confrontation, mais pour la procédure devant le GdC et le département. La cour cantonale a rappelé à ce sujet que les instances précédentes ne constituaient pas des autorités judiciaires devant lesquelles les garanties de l'art. 6 par. 1 CEDH s'appliquent pleinement.

Force est de constater que le recourant - qui se contente de reprendre ceans le grief présenté à la cour cantonale - n'a pas formellement demandé à être confronté aux témoins dans les deux recours cantonaux qu'il a interjetés. La cour cantonale pouvait dès lors, comme elle l'a fait, traiter la demande d'auditions comme une simple offre de preuves, et la rejeter par appréciation anticipée. Le grief doit lui aussi être rejeté.

5.

Le recourant se plaint enfin d'une application arbitraire de l'art. 27 al. 7 LPAC. La cour cantonale ne pouvait selon lui considérer que le délai de prescription partait au moment du dépôt du rapport du GdC, car il en résulterait une suspension non prévue par la loi, alors que seule une enquête administrative permet une telle suspension. Le délai de prescription devait donc courir dès le 16 septembre 2021, soit au moment de l'envoi de la demande d'ouverture d'investigation détaillée au GdC.

5.1. Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application faite du droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire (**ATF 147 I 433** consid. 4.2; **146 II 367** consid. 3.1.5). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de justice et d'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (**ATF 145 II 32** consid. 5.1; **145 I 108** consid. 4.4.1).

5.2. Selon l'art. 27 al. 7 LPAC, la responsabilité disciplinaire des membres du personnel se prescrit par un an après la découverte de la violation des devoirs de service et en tout cas par 5 ans après la dernière violation. La prescription est suspendue, le cas échéant, pendant la durée de l'enquête administrative. Comme le relève la cour cantonale, au jour de la demande d'investigation adressés au GdC, la Conseillère d'État ne connaissait que le contenu des dénonciations, portant sur des périodes différentes. Si les allégués présentaient des similitudes, des preuves formelles faisaient défaut, le recourant faisant pour sa part état d'une cabale menée contre lui. L'autorité ne disposait dès lors manifestement pas encore des éléments nécessaires pour se prononcer sur l'existence d'une violation des devoirs de services, ni sur la gravité de la faute. Le GdC n'a présenté ses conclusions qu'après avoir procédé à l'audition de nombreuses personnes ainsi qu'à des mesures d'instruction complémentaires; il a retenu que certains faits étaient prescrits et que d'autres n'étaient pas constitutifs de harcèlement psychologique ou de dénigrement; à l'égard de l'ancien doyen en revanche, il y avait lieu de reconnaître l'existence d'un harcèlement sexuel sous la forme d'un climat de travail hostile; le GdC s'est encore exprimé à propos de la cabale dont le recourant se disait victime.

Compte tenu des nombreux éclaircissements qu'il a ainsi été nécessaire d'apporter, il n'apparaît à tout le moins pas arbitraire de considérer que la Cheffe du département ne disposait pas de suffisamment d'informations permettant d'établir l'existence d'une violation des devoirs de service au moment où elle a saisi le GdC.

Le grief d'arbitraire doit lui aussi être écarté.

6.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément, à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, au Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse de la République et canton de Genève et à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative.

Lausanne, le 4 juillet 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Kurz