

C'est par une application correcte du droit que les juges genevois ont retenu que la demande de **récusation**, déposée le 16 mai 2022, était **tardive**, puisque les faits sur lesquels elle se fondait se seraient déroulés le 21 mai 2021, soit près d'un an auparavant, et que le recourant avait su dès la réception du courrier du Conseil administratif du 30 mars 2022 que son licenciement était envisagé (cons. 4).

Composition

MM. les Juges fédéraux Wirthlin, Président,
Maillard et Métral.
Greffier : M. Ourny.

Participants à la procédure

A.,
représenté par M e Romain Jordan, avocat,
recourant,

contre

Ville de Genève,
Palais Eynard, rue de la Croix-Rouge 4, 1204 Genève,
intimée.

Objet

Droit de la fonction publique (récusation),

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 20 décembre 2022 (A/3395/2022-FPUBL ATA/1281/2022).

Faits :

A.

A.a. A., né en 1966, a été engagé comme menuisier par la Ville de Genève (ci-après: la Ville) le 1^{er} septembre 1991. Il a fait l'objet d'une enquête administrative ouverte le 26 août 2020 et a été suspendu de ses fonctions durant celle-ci. Au cours de cette enquête, il a requis en vain, par huit fois, la récusation des deux enquêteurs. Le 25 mars 2022, les enquêteurs ont rendu leur rapport. Le 30 mars 2022, le Conseil administratif de la Ville (ci-après: le Conseil administratif) a transmis ledit rapport à son employé, en précisant qu'un licenciement était envisagé; un délai au 18 avril 2022 - prolongé ensuite au 16 mai 2022 - était imparti à l'employé pour qu'il se détermine. Dans le délai imparti, l'employé a demandé la récusation de B., conseillère administrative en charge du Département C., motif pris que celle-ci aurait publiquement déclaré, lors d'un échange avec le conseil de l'employé, partager l'avis de la directrice de C., à savoir qu'il fallait procéder au licenciement de l'intéressé. Par décision du 8 juin 2022, le Conseil administratif a rejeté cette demande de récusation. Par décision du 15 juin 2022, il a résilié les rapports de service de A..

A.b. Par arrêt du 23 août 2022, la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Chambre administrative) a partiellement admis le recours interjeté contre la décision du 8 juin 2022 pour violation du droit d'être entendu, annulant celle-ci et renvoyant la cause à la Ville pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Le 7 septembre 2022, le Conseil administratif a "retiré" la décision de résiliation des rapports de service du 15 juin 2022.

A.c. Par décision du 28 septembre 2022, le Conseil administratif a rejeté la demande de récusation, au motif de son caractère tardif et infondé. Par décision du même jour, il a résilié les rapports de service de A.. Celui-ci a interjeté recours contre ces deux décisions auprès de la Chambre administrative.

B.

Par arrêt du 20 décembre 2022, la Chambre administrative a rejeté le recours formé par l'employé contre la décision du 28 septembre 2022 en matière de récusation.

C.

A. interjette un recours en matière de droit public contre cet arrêt, en concluant à sa réforme en ce sens que la récusation de B. soit ordonnée. A titre subsidiaire, il conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

L'intimée conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. La juridiction cantonale persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le recourant a répliqué.

D.

Par arrêt du 16 mai 2023 entré en force, la Chambre administrative a partiellement admis le recours formé par le recourant contre la décision de licenciement du 28 septembre 2022. Constatant que cette décision était contraire au droit, elle a proposé la réintégration du recourant au sein de l'intimée et a ordonné à celle-ci, en cas de refus de procéder à une réintégration, de transmettre immédiatement sa décision à la Chambre administrative.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 147 I 333 consid. 1; 146 IV 185 consid. 2; 144 II 184 consid. 1). Pour déterminer si, au moment où il se prononce, les conditions de recevabilité sont réunies, le Tribunal fédéral peut prendre en compte des faits postérieurs à l'arrêt attaqué; il s'agit d'exceptions à l'interdiction des faits nouveaux prévue à l'art. 99 al. 1 LTF (cf. ATF 136 II 497 consid. 3.3; 136 III 123 consid. 4.4.3; arrêt 8C_428/2022 du 19 mai 2023 consid. 1 et les arrêts cités).

1.1. Le recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) est recevable contre les décisions qui mettent fin à la procédure (art. 90 LTF), contre les décisions partielles (art. 91 LTF) ainsi que contre les décisions préjudicielles et incidentes qui sont notifiées séparément et qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation (art. 92 al. 1 LTF). Selon l'art. 93 al. 1 LTF, les autres décisions préjudicielles et incidentes notifiées séparément peuvent faire l'objet d'un recours si elles peuvent causer un préjudice irréparable (let. a) ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). La voie de recours contre une décision incidente est déterminée par le litige principal (ATF 147 III 451 consid. 1.3; 137 III 380 consid. 1.1).

En vertu de l'art. 83 let. g LTF, la voie du recours en matière de droit public n'est pas ouverte contre les décisions en matière de rapports de travail de droit public qui concernent une contestation non pécuniaire, sauf si elles touchent à la question de l'égalité des sexes. S'agissant des contestations pécuniaires, le recours en matière de droit public est irrecevable si la valeur litigieuse est inférieure à

15'000 fr. (art. 85 al. 1 let. b LTF), sauf si la contestation soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 2 LTF).

1.2. En l'occurrence, la décision entreprise porte sur une demande de récusation. L'objet du litige principal a trait à des rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF et concerne plus particulièrement le licenciement du recourant. Il s'agit donc d'une contestation pécuniaire, dont la valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 fr. La voie du recours en matière de droit public contre l'arrêt du 20 décembre 2022 est donc ouverte.

1.3. Le recours a par ailleurs été interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) contre une décision rendue par l'autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF).

1.4. L'art. 89 al. 1 let. c LTF exige que la partie recourante ait un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. Cet intérêt doit être actuel et exister tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1; 137 II 40 consid. 2.1; 137 I 296 consid. 4.2). Si l'intérêt actuel disparaît avant le dépôt du recours devant le Tribunal fédéral, celui-ci est irrecevable; s'il disparaît au cours de la procédure devant le tribunal de céans, le recours devient sans objet (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1; 139 I 206 consid. 1.1; 137 I 296 consid. 4.2). Il est exceptionnellement fait abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (cf. ATF 142 I 135 consid. 1.3.1; 140 IV 74 consid. 1.3.3; 139 I 206 consid. 1.1).

En l'espèce, le recourant a (partiellement) obtenu gain de cause dans le litige principal. Par arrêt du 16 mai 2023, la Chambre administrative a en effet jugé contraire au droit la décision de résiliation des rapports de service du 28 septembre 2022 et a proposé la réintégration du recourant au sein de l'intimée. La question se pose donc de savoir si le recourant a encore un intérêt juridique actuel au traitement de son recours concernant le rejet de sa demande de récusation. Cette question peut toutefois demeurer indécise, dès lors que le recours doit être rejeté sur le fond, comme on le verra ci-après.

2.

Le recourant fait tout d'abord valoir différents griefs tirés d'une violation de son droit d'être entendu.

2.1.

2.1.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, 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 (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1; 142 III 48 consid. 4.1.1; 140 I 285 consid. 6.3.1).

2.1.2. De jurisprudence constante, l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former 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; 144 II 427 consid. 3.1.3; 141 I 60 consid. 3.3). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis,

elle tire des conclusions insoutenables (ATF 148 IV 39 consid. 2.3.5; 143 IV 500 consid. 1.1; 140 III 264 consid. 2.3).

2.2. Premièrement, le recourant reproche aux juges précédents d'avoir rejeté ses réquisitions de preuves tendant à l'audition de B. et de témoins présents lors des déclarations de celle-ci le concernant. Deuxièmement, il soutient que les juges cantonaux auraient violé son droit d'accès au dossier en retenant que l'intimée lui avait transmis la détermination de la prénommée, qu'il avait eu un accès complet au dossier et qu'il n'y avait pas lieu d'ordonner la production des procès-verbaux des séances du Conseil administratif. Troisièmement, il se plaint d'une violation de son droit à la réplique, dès lors qu'il n'aurait pas pu prendre position sur la détermination de la conseillère administrative concernant la demande de récusation. Quatrièmement, il reproche à la cour cantonale de ne pas s'être prononcée sur son grief tiré d'une violation de la maxime d'office.

2.3. Ces griefs sont mal fondés. Le 7 septembre 2022, le Conseil administratif a indiqué au recourant qu'il envisageait de rejeter la demande de récusation et a transmis à ce dernier la détermination de la conseillère administrative en charge de C.; celle-ci contestait la teneur et l'interprétation données aux échanges intervenus le 21 mai 2021 avec le conseil du recourant, à savoir qu'elle aurait "indiqué publiquement partager l'avis de sa directrice selon laquelle il fallait procéder au licenciement de M. A.". Le recourant a pu se déterminer à ce propos dans le délai imparti par l'intimée. Par conséquent, la personne visée par la demande de récusation a bien pris position à cet égard, quand bien même sa détermination a été communiquée au recourant par un courrier du Conseil administratif, et celui-là a pu y répondre. En outre, le recourant ne précise pas quel (s) témoin (s) l'autorité précédente aurait refusé d'auditionner et cela ne ressort pas de l'arrêt entrepris. Dans ces conditions, on ne voit pas que celle-ci aurait versé dans l'arbitraire en rejetant des réquisitions de preuves du recourant. Le recourant n'expose pas non plus ce qu'il reproche concrètement au tribunal cantonal en tant qu'il se plaint d'une violation de la maxime d'office. Il sera renvoyé pour le surplus à la motivation convaincante de l'instance précédente concernant les griefs d'ordre formel du recourant.

3.

Le recourant se plaint ensuite d'une application arbitraire des art. 18, 20, 27 et 42 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA; RS/GE E 5 10). Il reproche aux juges genevois d'avoir considéré que ces dispositions de droit cantonal n'impliquaient pas que la détermination de B. sur la demande de récusation fût écrite et qu'il était admissible que ladite détermination ait été communiquée au recourant par courrier du Conseil administratif. Ce grief est également mal fondé. Au vu des dispositions de la LPA citées par le recourant, on ne voit pas, en effet, que la juridiction cantonale aurait sombré dans l'arbitraire en considérant que la détermination de la conseillère administrative pouvait être communiquée oralement à l'autorité en charge de la demande de récusation puis transmise par écrit au recourant. On notera que du reste, celui-ci ne soutient pas que la détermination transmise par le Conseil administratif ne correspondrait pas à la position de l'intéressée.

4.

Le recourant se plaint enfin d'une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. ainsi que d'une application arbitraire de l'art. 15 LPA.

4.1.

4.1.1. L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur

ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (ATF 139 III 120 consid. 3.2.1; 134 I 20 consid. 4.2; 127 I 196 consid. 2b; 125 I 209 consid. 8a; arrêt 8C_358/2022 du 12 avril 2023 consid. 4.2.1 et l'arrêt cité).

4.1.2. De manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. En règle générale, les prises de positions qui s'inscrivent dans l'exercice normal des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative (ATF 140 I 326 consid. 5.2; 137 II 431 consid. 5.2; 125 I 119 consid. 3f). Une autorité, ou l'un de ses membres, a en revanche le devoir de se récuser lorsqu'elle dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'elle manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgée une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (arrêt 8C_358/2022 précité consid. 4.2.2 in fine et l'arrêt cité).

4.1.3. Selon un principe général, la partie qui a connaissance d'un motif de récusation doit l'invoquer aussitôt, sous peine d'être déchue du droit de s'en prévaloir ultérieurement (ATF 140 I 271 consid. 8.4.3 et les arrêts cités).

4.1.4. Selon l'art. 15 al. 1 LPA, les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser: s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire (let. a); s'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au troisième degré inclusivement en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, par partenariat enregistré, ou mènent de fait une vie de couple (let. b); s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire (let. c); s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité (let. d). Aux termes de l'art. 15 al. 3 LPA, la demande de récusation doit être présentée sans délai à l'autorité.

4.2. A l'appui de sa demande de récusation du 16 mai 2022, le recourant a reproché à B. d'avoir indiqué publiquement, alors que l'enquête administrative venait de démarrer, qu'elle partageait l'avis de sa directrice, selon laquelle il fallait procéder au licenciement du recourant. Invité par le Conseil administratif à lui faire parvenir dans les meilleurs délais tout élément probant relatif aux déclarations qu'il prêtait à B., le recourant n'a pas donné suite et n'a plus abordé la question de la récusation dans ses écritures. Dans son recours du 20 juin 2022 dirigé contre la décision du 8 juin 2022 du Conseil administratif, le recourant a précisé que lors d'un tournoi de tennis le 21 mai 2021, la conseillère administrative aurait pris à partie son conseil, en lui reprochant de l'empêcher de licencier un de ses fonctionnaires qui dysfonctionnait depuis longtemps; en s'exprimant ainsi, l'intéressée aurait partagé l'avis de sa directrice, selon laquelle le recourant devait être licencié.

4.3. Les juges genevois ont retenu que la demande de récusation, déposée le 16 mai 2022, était tardive; les faits sur lesquels elle se fondait se seraient déroulés le 21 mai 2021, soit près d'un an auparavant, et le recourant avait su dès la réception du courrier du Conseil administratif du 30 mars 2022 que son licenciement était envisagé.

4.4. Le recourant soutient que sa demande de récusation n'aurait pas été tardive. Il expose ne pas avoir déposé sa demande au moment des faits litigieux au motif que le dossier aurait alors été en mains des enquêteurs et que la conseillère administrative n'aurait pas été, à ce stade, assurée de

devoir participer à une quelconque décision. Tant que la participation de celle-ci à une prise de décision touchant le recourant n'était pas certaine, le délai pour demander sa récusation n'aurait en aucun cas pu débiter. La demande de récusation aurait par ailleurs été formée dans le délai qui avait été imparti au recourant - par pli du 30 mars 2022 - pour produire des déterminations sur le rapport d'enquête et après que l'intimée avait annoncé envisager un licenciement.

4.5. Cette critique n'est pas justifiée. D'une part, le recourant ne pouvait pas ignorer que B. serait amenée à statuer au sein du Conseil administratif au terme de l'enquête administrative, voire même durant cette enquête, notamment dans le cadre des huit demandes de récusation déposées contre les enquêteurs. Or au moment des faits à l'origine de la demande de récusation, à savoir le 21 mai 2021, l'enquête administrative était en cours. D'autre part, quand bien même le recourant aurait eu une raison de se prévaloir du motif de récusation seulement à compter du 30 mars 2022, force est de constater que ce n'est que dans son recours du 20 juin 2022 qu'il a précisé les propos qu'aurait tenus la conseillère administrative ainsi que la date et le contexte dans lequel ces propos seraient intervenus. C'est donc à bon droit que la cour cantonale a jugé que la demande de récusation était tardive. Il s'ensuit que l'arrêt attaqué échappe à la critique et que le recours doit être rejeté, dans la mesure où il n'est pas sans objet (cf. consid. 1.4 supra).

5.

Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il n'est pas sans objet.

2.

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

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lucerne, le 14 août 2023

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

Le Président : Wirthlin

Le Greffier : Ourny