



8C_630/2021

Arrêt du 1er décembre 2022

Ire Cour de droit social

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Wirthlin, Président, Abrecht et Truttmann, Juge suppléante.

Greffière : Mme von Zwehl.

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,
rue de l'Hôtel-de-Ville 6, 1204 Genève,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 6
juillet 2021(A/2988/2020-FPUBL ATA/720/2021).

Faits :

A.

A.a. A._____ a été engagé par le Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (ci-après: le DIP) le 1er septembre 2003 en qualité de maître d'éducation physique. Il enseigne au cycle d'orientation de B._____ (ci-après: CO B._____) depuis le 1er septembre 2005. Le 1er septembre 2006, il a été nommé fonctionnaire à la fonction de maître d'enseignement secondaire.

A.b. Des auditions ont été menées par la directrice du CO B._____ les 4, 8 et 9 octobre 2019 à la suite de révélations d'élèves selon lesquelles A._____ aurait regardé et touché les fesses de certaines d'entre elles. En réaction, A._____ a déposé une plainte pénale pour dénonciation calomnieuse, voire calomnie ou diffamation.

A.c. Par décision du 18 octobre 2019, la conseillère d'Etat en charge du DIP a rejeté la demande de transfert au sein d'un autre cycle d'orientation formée par A._____. Elle a également refusé de

prendre en charge les honoraires et frais d'avocats relatifs à la procédure pénale initiée par A. _____ et à la procédure administrative ouverte à son encontre.

A.d. Le 1er juillet 2020, une enquête administrative a été ouverte. A. _____ a été provisoirement suspendu, son traitement étant toutefois maintenu.

A.e. Par arrêté du 19 août 2020, le Conseil d'Etat a rejeté le recours formé par A. _____ contre la décision du 18 octobre 2019.

B.

Le 21 septembre 2020, A. _____ a recouru auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Chambre administrative) contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 19 août 2020. Il concluait principalement à son annulation ainsi qu'à celle de la décision du 18 octobre 2019, et à ce qu'il soit dit que les frais de défense engendrés par les accusations portées par les élèves à son encontre sont à la charge de l'Etat. Il demandait également qu'il soit constaté que le refus de le transférer portait atteinte à sa personnalité et sollicitait son transfert dans un autre établissement scolaire.

Selon le rapport d'enquête administrative rendu le 3 mars 2021, il ne pouvait pas totalement être exclu que des gestes tels que ceux dénoncés aient pu avoir lieu; il était impossible d'en déterminer les auteurs et le caractère intentionnel. Les faits reprochés à A. _____ n'étaient ainsi pas établis et rien ne prouvait dès lors qu'il avait violé ses devoirs de fonction. Par arrêté du 5 mai 2021, le Conseil d'Etat a ainsi clôturé l'enquête administrative et mis un terme à la suspension provisoire de A. _____.

Par courrier du 10 mai 2021, le DIP a informé A. _____ qu'aucune sanction disciplinaire ne serait prise à son encontre.

Le 1er juin 2021, le DIP a décidé de prendre en charge les frais relatifs aux procédures pénales impliquant A. _____ (soit celles dirigées contre et par lui) et non également ceux relatifs à la procédure administrative.

Par arrêt du 6 juillet 2021, la Chambre administrative a rejeté le recours.

C.

A. _____ forme un recours en matière de droit public contre cet arrêt, concluant principalement à son annulation et à ce qu'il soit dit que ses frais de défense sont également pris en charge par l'Etat pour la procédure administrative.

La Chambre administrative s'en rapporte à justice quant à la recevabilité du recours et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. L'intimé s'en rapporte également à justice quant à la recevabilité du recours et conclut à son rejet. Le recourant a brièvement répliqué.

D.

Le 20 septembre 2021, la Chambre administrative a informé le Tribunal fédéral qu'elle avait été parallèlement saisie d'une demande de réclamation.

Le 4 mars 2022, la Chambre administrative a communiqué au Tribunal fédéral son arrêt du 1er mars 2022 (A/3221/2021-PROC ATA/216/2022) rejetant la réclamation formée par le recourant contre l'arrêt qui fait l'objet de la présente procédure.

Considérant en droit :

1.

1.1. La cause relève du droit public, de sorte qu'en principe, la voie ordinaire de recours est celle du recours en matière de droit public (art. 82 let. a LTF). Cependant, s'agissant des décisions en matière de rapports de travail de droit public (sauf si elles se rapportent à l'égalité des sexes), le recours en matière de droit public est subordonné à la double condition que la décision attaquée concerne une contestation pécuniaire et que la valeur litigieuse atteigne - sauf exception (cf. art. 85 al. 2 LTF) - au moins 15'000 fr. (art. 83 let. g LTF en corrélation avec l'art. 85 al. 1 let. b LTF). Selon l'art. 85 al. 2 LTF, même lorsque la valeur litigieuse n'atteint pas le montant déterminant, le recours est recevable si la contestation soulève une question juridique de principe. Conformément à l'art. 42 al. 2 LTF, il appartient à la partie recourante d'exposer en quoi l'affaire remplit cette dernière condition.

L'arrêt entrepris ne mentionne pas la valeur litigieuse, contrairement à ce que prescrit l'art. 112 al. 1 let. d LTF. En outre, le recourant a seulement pris des conclusions en constatation de droit et n'a pas chiffré ses prétentions pécuniaires. Il ne fait pas davantage valoir que l'affaire soulèverait une question juridique de principe. Par conséquent, la voie du recours en matière de droit public n'est pas ouverte. Seule l'est celle du recours constitutionnel subsidiaire pour violation des droits constitutionnels (art. 113 et 116 LTF). Le recourant n'a déposé qu'un recours en matière de droit public. A lui seul, l'intitulé erroné d'un recours ne nuit cependant pas à son auteur, pour autant que les conditions d'une conversion en la voie de droit adéquate soient réunies (ATF 134 III 379 consid. 1.2 et les arrêts cités).

1.2. La qualité pour former un recours constitutionnel subsidiaire suppose un intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (art. 115 let. b LTF). Les intérêts que le recourant invoque doivent être protégés soit par une règle du droit fédéral ou du droit cantonal, soit directement par un droit fondamental spécifique (ATF 136 I 323 consid. 1.2; 133 I 185 consid. 4), par opposition à des droits constitutionnels non spécifiques, tels que l'interdiction de l'arbitraire, qui ne peut être invoquée que si les normes visées accordent à l'intéressé un droit ou servent à protéger ses intérêts prétendument lésés (ATF 145 I 239 consid. 5.3.3; 138 I 305 consid. 1.3). Indépendamment du point de savoir si le recourant est légitimé, sous l'angle de l'art. 115 let. b LTF, à remettre en cause une décision sur le fond, il peut faire valoir la violation de ses droits de partie équivalant à un déni de justice formel. Mais il ne doit alors pas invoquer par ce biais, même indirectement, des moyens qui ne peuvent pas être séparés du fond (ATF 136 I 323 consid. 1.2).

En l'espèce, le point de savoir si le recours - déposé dans le délai (art. 100 al. 1 et 117 LTF) et la forme (art. 42 LTF) prévus par la loi - est recevable sous cet angle peut rester indécis, dès lors qu'il doit, comme on le verra ci-après, de toute manière être rejeté sur le fond.

2.

2.1. Saisi d'un recours constitutionnel subsidiaire, le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 118 al. 1 LTF). Il peut rectifier les constatations de celle-ci uniquement si les faits ont été établis en violation de droits constitutionnels (art. 118 al. 2 LTF en relation avec l'art. 116 LTF), soit en particulier s'ils ont été établis de manière arbitraire, ce qui correspond à la notion de "manifestement inexacte" figurant à l'art. 105 al. 2 LTF (ATF 144 II 246 consid. 6.7; 143 IV 241 consid. 2.3.1).

2.2. Comme son intitulé l'indique, le recours constitutionnel subsidiaire peut être formé pour violation des droits constitutionnels uniquement (art. 116 LTF). Le Tribunal fédéral n'examine l'éventuelle violation de droits fondamentaux que si le grief a été invoqué et motivé par la partie recourante conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, applicable par renvoi de l'art. 117 LTF. Cette disposition reprend le principe strict de l'invocation (Rügeprinzip), selon lequel l'acte de recours doit, sous peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et démontrer, par une argumentation précise, en quoi consiste la violation (ATF 142 V 577 consid. 3.2; 142 I 135 consid. 1.5).

2.3. En matière d'application du droit cantonal, l'arbitraire et la violation du droit matériel ne sauraient en outre être confondus. 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 en a été faite est défendable (ATF 144 III 145 consid. 2; 132 I 13 consid. 5.1 et les références). Aussi, lorsque celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 142 V 513 consid. 4.2 et les références).

3.

En instance fédérale, le litige ne porte plus que sur le point de savoir si la cour cantonale a violé les droits constitutionnels du recourant en confirmant le refus du DIP de prendre en charge les honoraires d'avocat encourus par ce dernier pendant l'enquête administrative.

4.

4.1. Selon l'art. 14A al. 1 du Règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles du 12 juin 2022 (RStCE; RS/GE B 5 10.04) - dont il n'est pas contesté qu'il s'applique en l'espèce -, les frais de procédure et honoraires d'avocat effectifs à la charge d'un membre du personnel en raison d'une procédure de nature civile, pénale ou administrative initiée contre lui par des tiers pour des faits en relation avec son activité professionnelle sont pris en charge par l'Etat pour autant que, cumulativement: le membre du personnel concerné ait obtenu au préalable l'accord du chef du département ou de la personne déléguée par lui quant à ladite prise en charge (let. a); le membre du personnel n'ait pas commis de faute grave et intentionnelle (let. b) et la procédure ne soit pas initiée par l'Etat lui-même (let. c).

L'art. 14A RStCE est identique à l'art. 14A du Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 (RPAC; RS/GE B 5 05.01), ainsi qu'à l'art. 9A du Règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPoli; RS/GE F 1 05.07). La jurisprudence rendue en lien avec ces deux articles peut donc s'appliquer en l'espèce.

La fiche 01.07.03 publiée par la Direction générale de l'Office du Personnel de l'Etat dans le Mémento des instructions de l'OPE (MIOPE) indique par ailleurs, en commentaire des articles 14A RPAC et RStCE, que "la prise en charge des frais de procédure et honoraires d'avocat ne se justifie pas lorsque la procédure a été initiée d'office par la justice".

4.2. Après avoir rappelé la disposition cantonale exposée ci-dessus, la cour cantonale a indiqué qu'elle avait déjà par le passé été amenée à écarter l'action d'un fonctionnaire, intentée contre l'Etat, pour le paiement de ses honoraires d'avocat, au motif que la prétention n'avait pas de fondement de droit public. Elle avait alors considéré que le droit cantonal ne prévoyait pas la possibilité d'une prise en charge par l'Etat des frais de la défense d'un fonctionnaire poursuivi d'office, dans le cadre d'une procédure pénale. Elle avait spécifié que cette absence de norme ne constituait pas un silence qualifié, la doctrine ne prévoyant pas non plus une telle obligation (ATA/1040/2016 du 13 décembre 2016; ATA/88/2006 confirmé par l'arrêt 2P.96/2006 du 27 juillet 2006). La cour cantonale a considéré que ces arrêts conservaient leur pertinence dans le cas d'espèce. Elle a souligné que l'art. 14A RPAC, dans sa teneur actuelle, ne contenait aucune règle visant la prise en charge des frais de défense d'un collaborateur dans le cadre d'une enquête administrative. Elle a relevé qu'au contraire, cela était exclu lorsque la procédure était initiée par l'Etat lui-même, ce qui était le cas en l'espèce. Elle a par conséquent rejeté le recours sur ce point.

5.

5.1. Dans un grief de nature formelle, le recourant se plaint tout d'abord d'une violation de son droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. Il fait valoir que la cour cantonale n'a pas examiné son argument selon lequel l'ouverture de la procédure administrative à son encontre découlait directement des accusations de la mère d'une élève, soit d'une personne externe à l'administration cantonale et qu'elle n'avait donc pas été "initiée" par l'Etat comme soutenu par le DIP. Il reproche à la cour cantonale de ne pas avoir indiqué pour quel motif elle s'est ralliée à l'interprétation du DIP.

5.2. Dans le cadre d'un recours constitutionnel subsidiaire, le Tribunal fédéral examine le grief de violation du droit d'être entendu (art. 29 Cst.), qui est un droit constitutionnel, avec le même pouvoir d'examen que dans le recours en matière de droit public (arrêt [8C_718/2020](#) du 1er décembre [2021](#) consid. 1.2).

5.3. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) l'obligation pour le juge de motiver ses décisions, afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient. Le juge doit ainsi mentionner, 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. Le juge n'a toutefois 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 142 II 154](#) consid. 4.2; [141 IV 249](#) consid. 1.3.1; [139 IV 179](#) consid. 2.2). Une autorité judiciaire ne commet un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. que si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre ([ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1; arrêt [4D_76/2020](#) consid. 4.2, non publié à l'[ATF 147 III 440](#)).

5.4. En l'espèce, la motivation de l'arrêt attaqué échappe à la critique au regard des principes qui viennent d'être exposés. S'il est vrai que la cour cantonale aurait pu peut-être inclure quelques développements, le fait est qu'elle a bien traité l'argument du recourant. Certes, son appréciation diverge de celle du recourant mais cela ne suffit pas à consacrer une violation du droit d'être entendu. On ne voit par ailleurs pas en quoi la décision attaquée, en tant qu'elle a permis au recourant de l'attaquer utilement, contreviendrait à l'art. 29 al. 2 Cst. Le grief doit dès lors être rejeté.

6.

6.1. Le recourant fait ensuite valoir que l'interprétation de la cour cantonale selon laquelle la procédure administrative aurait été "initiée" par l'Etat serait insoutenable en ce sens qu'elle irait à l'encontre tant de la lettre claire de la loi que du but poursuivi par l'art. 14A RStCE, à savoir la concrétisation du devoir de protection de l'Etat employeur prévu par l'art. 125 de la loi sur l'instruction publique du 17 septembre 2015 (LIP; RS/GE C 1 10). Il soutient que l'interprétation de la cour cantonale reviendrait à systématiquement nier la prise en charge des frais d'avocat d'un collaborateur faisant l'objet d'une procédure administrative, ce alors même que cette dernière n'aurait été enclenchée qu'en raison d'accusations portées par des tiers. Il prétend également qu'une telle interprétation instaurerait une distinction injustifiable d'avec la procédure pénale menée contre lui, laquelle concernait des faits poursuivis d'office mais pour laquelle le DIP avait accepté de prendre en charge ses frais. La distinction est selon lui d'autant plus insoutenable qu'à l'inverse de ce qui prévaut pour la procédure d'enquête administrative, les règles de procédure pénale permettent au prévenu innocenté d'être indemnisé pour ses frais et honoraires d'avocat (art. 429 CPP). Enfin, il souligne que la solution adoptée par la cour cantonale heurte de manière évidente le sentiment de justice et d'équité puisqu'il a été blanchi.

6.2. Tout d'abord, il sera rappelé que l'allocation de dépens à la partie qui obtient gain de cause ne découle ni des principes généraux du droit, ni des garanties de procédure de la Constitution fédérale, mais bien des seules dispositions procédurales cantonales applicables à la cause (ATF 139 III 182, consid. 2.6; arrêt 2C_152/2010 du 24 août 2010 consid. 2).

6.3. La question des dépens est en l'espèce expressément réglée à l'art. 14A RStCE. Cette disposition ne contient, à première vue, aucune réserve pour les frais d'avocat supportés par le fonctionnaire durant une enquête administrative ouverte contre lui.

6.4. Il n'apparaît pas arbitraire de considérer qu'une enquête administrative ne constitue pas une procédure administrative au sens de l'art. 14A RStCE. La fiche MIOPE 01.07.03 fait en effet clairement référence à des procédures initiées par la justice, c'est-à-dire à des procédures judiciaires, ce qui n'est pas le cas d'une enquête administrative. Cette dernière n'a pas d'effets juridiques directs et ne se solde en particulier pas par une décision sujette à recours mais par un rapport sur lequel l'intéressé a la possibilité de s'exprimer (art. 57 al. 5 RStCE). Elle constitue en effet un simple instrument de surveillance. Même si les principes généraux de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA; RS/GE E 5 10) sont en partie applicables (en particulier s'agissant de l'établissement des faits; art. 57 al. 1 RStCE), il n'existe par ailleurs pas de "parties" en tant que telles dans le cadre d'une enquête administrative, de sorte qu'il n'y a en principe pas de véritables droits de "partie" non plus (arrêt A-2191/2019 du 9 décembre 2019 consid. 4.6.2). Il est dès lors concevable qu'il n'y ait pas de droit à des dépens dans ce cadre.

6.5. Par ailleurs, la procédure disciplinaire est en grande partie guidée par le principe de l'opportunité. La présomption d'innocence ne prévaut en outre pas en droit disciplinaire, qui ne connaît pas de disposition équivalente à l'art. 10 al. 1 CPP. Au surplus, en procédure disciplinaire, l'autorité dispose en principe de la faculté de poursuivre ou non, respectivement de condamner ou non un fautif. A cet égard, le fait que l'autorité a choisi de prendre en charge les honoraires d'avocat du recourant pour la procédure pénale dirigée contre lui - dont le recourant affirme qu'elle n'a pas fait suite au dépôt d'une plainte alors que cela ne ressort pas de la décision attaquée - n'est pas déterminant et ne saurait en tout état consacrer un droit à l'allocation de dépens.

6.6. Il n'est pas contesté que le recourant était fondé à confier la sauvegarde de ses intérêts à un avocat durant la procédure disciplinaire (art. 57 al. 3 RStCE). Il n'est toutefois pas rare, dans différents domaines de l'activité étatique, que des citoyens soient tenus, pour défendre utilement leurs intérêts, de participer à une procédure administrative assistés d'un mandataire juridique, sans pouvoir

prétendre à des dépens sur la base du droit cantonal (arrêt 1P.145/2000 du 17 mai 2000, consid. 3b). La présente affaire n'est pas différente de ce point de vue. Le recourant ne fait d'ailleurs pas valoir que l'enquête administrative aurait été particulièrement longue et complexe et que les honoraires d'avocat supportés dépasseraient toute commune mesure, étant précisé que le recourant a conservé son traitement pendant la durée de l'enquête. Le recourant ne conteste au surplus pas que l'autorité était légitimée à ouvrir une enquête au vu de la gravité des faits. Enfin, il sera relevé que l'enquête administrative a été clôturée simplement en raison de l'impossibilité d'établir les faits.

6.7. Le Tribunal fédéral a en outre déjà été amené à confirmer un arrêt de la chambre administrative selon lequel le droit cantonal ne prévoyait pas la possibilité d'une prise en charge par l'Etat des frais de la défense d'un fonctionnaire poursuivi d'office dans le cadre d'une procédure pénale (arrêt 2P.96/2006 du 27 juillet 2006).

6.8. Ainsi, il n'apparaît pas que la solution retenue dans la décision attaquée soit arbitraire dans son résultat, même s'il n'est pas exclu qu'au vu de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce une autre solution eût peut-être été préférable.

7.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Bien qu'il obtienne gain de cause, l'intimé n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF; voir aussi arrêt **8C_151/2010** du 31 août 2010 consid. 6.1 et les références).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

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

Lucerne, le 1er décembre 2022

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

Le Président : Wirthlin

La Greffière : von Zwehl