Tribunal fédéral – 1C_745/2025
Ire Cour de droit public
Arrêt du 16 juin 2026

Licenciement

Motif fondé

Art. 9 Cst. ; 34 et 83 SPVG

Au vu des nombreux éléments ressortant de l'enquête administrative ayant mis en avant les tensions répétées et les difficultés relationnelles persistantes que rencontrait la recourante avec plusieurs membres du personnel, il n'était pas insoutenable de considérer que les reproches étaient **établis** et qu'il ne s'agissait pas de simples ressentis des collaborateurs. En définitive, les juges cantonaux n'ont pas versé dans l'arbitraire en considérant que, pris dans leur ensemble, ces éléments démontraient que la conduite de la recourante avait **ébranlé le rapport de confiance** avec son employeur, qu'elle avait manqué de manière répétée à ses devoirs de service et qu'il s'agissait d'un motif objectivement fondé pour licencier la recourante (c. 4.4).

Composition
MM. les Juges fédéraux
Haag, Président, Chaix et Merz.
Greffier : M. Hausammann.

Participants à la procédure
A.,
représentée par Me Robert Assaël, avocat,
recourante,

contre

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

Objet
Droit de la fonction publique (résiliation des rapports de service),

recours contre l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 4 novembre 2025 (ATA/1220/2025 - A/792/2025-FPUBL).

Faits :

A.

A.a. A., née en 1974, a été engagée le 1er juillet 2014 en qualité de cheffe d'unité au service de la sécurité et de l'espace publics de la Ville de Genève. Le 18 novembre 2015, elle a été nommée au poste de directrice de l'actuel département de la sécurité et des sports (ci-après: le département ou DSSP).
En 2021, après avoir contracté le Covid-19, A. a présenté une incapacité totale de travailler (du 18 avril au 23 mai), puis a progressivement repris son activité professionnelle. Le 20 juillet 2021, la conseillère administrative alors en charge du DSSP a attiré l'attention de A. sur les difficultés relationnelles qu'elle rencontrait avec elle et certains de ses collègues depuis son retour au travail. Une altercation a éclaté entre les deux, le 14 octobre 2021.
Par décision du 19 janvier 2022 du Conseil administratif de la Ville de Genève (ci-après: la ville), A. a été suspendue avec effet immédiat de son activité. Le recours formé à son encontre a été déclaré

irrecevable par arrêt du 23 juin 2022 de la chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

A.b. Un expert a été nommé afin d'établir un état des lieux de la situation au sein de la direction du DSSP. Dans un rapport du 21 février 2022, il a relevé l'existence de nombreuses difficultés entre la directrice et la conseillère administrative, ainsi que le personnel.
Une enquête administrative a dès lors été confiée à B., avocat. Les trois requêtes de récusation soulevées à l'encontre de ce dernier ont été rejetées par la ville, ce qui a été confirmé dans trois arrêts de la Cour de justice.
Entre les 16 juin 2022 et 15 février 2023, B. a convoqué trois audiences de comparution personnelle et procédé à l'audition de 22 témoins. Dans son rapport du 23 mars 2023, l'enquêteur a mis en avant que de nombreux témoins avaient relevé un changement important dans le comportement de A. depuis son retour d'arrêt maladie. Les griefs formulés par la ville, dans son courrier d'ouverture d'enquête du 2 mars 2022, étaient par conséquent fondés, à l'exception d'un grief relatif à l'absence de proactivité dans la gestion de la crise du Covid-19.
Le 7 juin 2023, A. a encore été entendue par une délégation du Conseil administratif de la ville de Genève, qui l'a informée de la poursuite du processus de licenciement et lui a indiqué qu'une résiliation interviendrait au terme de sa période de protection en raison de son incapacité de travail.

B.
Par décision du 3 février 2025, la ville a résilié les rapports de service de A. avec effet au 31 août 2025, en raison de prestations insuffisantes et de violations répétées de ses devoirs de service.
Statuant par arrêt du 4 novembre 2025, la Cour de justice a rejeté le recours formé par A. et confirmé la décision du 3 février 2025.

C.
Agissant par les voies du recours en matière de droit public et de recours constitutionnel subsidiaire, A. demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 4 novembre 2025 et d'ordonner sa réintégration en sa qualité de directrice du DSSP, subsidiairement de l'annuler et de renvoyer la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
La Cour de justice renonce à se déterminer et se réfère aux considérants de son arrêt. Agissant en qualité d'intimée, la Ville de Genève conclut à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Dans des écritures complémentaires, les parties persistent dans leurs conclusions.

Considérant en droit :

1.

1.1. La décision attaquée concerne des rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Elle tranche une contestation pécuniaire et la valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 fr. qui ouvre la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et 85 al. 1 let. b LTF). Interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF), sous réserve d'une motivation suffisante des griefs, contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par l'autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF), le recours en matière de droit public est en principe recevable. Le recours constitutionnel subsidiaire formé par la recourante en parallèle est partant irrecevable (cf. art. 113 LTF *a contrario*).

1.2. La Ville de Genève conclut à l'irrecevabilité du recours, au motif que la recourante n'aurait plus d'intérêt digne de protection à l'admission de son recours. Dans la mesure où elle n'avait plus travaillé au sein de son service depuis sa suspension du 19 janvier 2022, une réintégration de cette dernière serait, à son sens, de toute manière illusoire.

La réintégration permet d'offrir une protection juridique particulière à un employé de la fonction publique qui a été injustement licencié (cf. arrêt 1C_160/2025 du 11 décembre 2025 consid. 2.5.1). Selon l'art. 105 al. 1 du Statut du personnel de la Ville de Genève du 29 juin 2010 (SPVG; LC 21 151), si la chambre administrative de la Cour de justice retient qu'un licenciement est contraire au droit, elle peut proposer au Conseil administratif la réintégration de la personne intéressée; d'un commun accord, les parties peuvent convenir d'un transfert de la personne intéressée dans un poste similaire. En cas de refus du Conseil administratif, la chambre administrative de la Cour de justice alloue à la personne intéressée une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 3 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut (cf. art. 105 al. 2 SPVG). Lorsque le licenciement est également abusif ou donné sans juste motif, la Cour de justice ordonne la réintégration (cf. art. 106 SPVG).
En l'espèce, si la recourante conclut certes à sa réintégration dans son ancien poste, une telle mesure ne pourrait toutefois pas être imposée à l'intimée si le licenciement devait être considéré comme contraire au droit selon l'art. 105 SPVG. L'intimée a en effet licencié l'intéressée en raison d'un motif objectivement fondé (cf. art. 34 al. 2 SPVG). La recourante pourrait par conséquent aussi obtenir le versement d'une indemnité, dans l'hypothèse où sa réintégration serait refusée par l'intimée. Elle dispose par conséquent d'un intérêt pratique et actuel au traitement de son recours.

2.

2.1. Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. La partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 142 II 355 consid. 6). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 145 V 188 consid. 2).

2.2. Dans un premier grief, la recourante reproche à la Cour de justice d'avoir omis de mentionner certains éléments en lien avec les déclarations des témoins. Sur une vingtaine de pages, elle expose les éléments qui n'auraient pas été mentionnés dans l'arrêt querellé, estimant qu'ils pourraient influer sur l'issue du litige. En dépit de cette dernière précision, la recourante ne démontre cependant pas dans quelle mesure les nombreux éléments qu'elle cite seraient susceptibles de modifier la décision. Il n'en sera par conséquent pas tenu compte, sous réserve des éléments figurant aux considérants qui suivent.
La Cour de justice n'a au demeurant pas ignoré que la recourante entretenait de bonnes relations avec une partie de ses collègues, dont certains avaient même relevé ses qualités professionnelles et humaines, et que d'autres n'avaient pas constaté de comportements déplacés de sa part. Ces faits, mis en avant par la recourante, n'ont pas été omis par la cour cantonale. Pour le reste, certaines des déclarations citées dans le recours et qui auraient été omises dans l'état de fait de l'arrêt querellé confirment d'autant plus que le comportement et l'attitude de la recourante envers ses collègues et supérieurs s'étaient effectivement modifiés après son arrêt de travail. Elle ne peut ainsi rien en tirer en sa faveur.
Dans la très faible mesure de sa recevabilité, ce premier grief est partant rejeté.

3.
La recourante se plaint de différentes violations de son droit d'être entendue.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves, 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 influer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). Cette

garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'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, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (cf. art. 106 al. 2 LTF; ATF 146 III 73 consid. 5.2.2; 144 II 427 consid. 3.1.3).

3.2. La recourante reproche premièrement à la Cour de justice de n'avoir pas entendu en qualité de témoins l'ancien conseiller administratif de la ville de Genève qui était en charge de l'actuel DSSP jusqu'en mai 2020, ainsi que le secrétaire général de la ville.
La Cour de justice a renoncé à ces moyens de preuve, au motif que le dossier comprenait déjà de nombreux témoignages et des échanges de courriels qui permettent d'apprécier les griefs de la ville et la question des valeurs de la recourante, pour autant que celle-ci soit pertinente. En outre, le certificat intermédiaire de travail qui avait été établi par les précités figurait non seulement déjà au dossier, mais portait en plus sur une période antérieure à la période litigieuse lors de laquelle la majorité des griefs contre la recourante avaient été formulés. Pour autant que la recourante s'en prenne à cette appréciation anticipée des preuves, ses critiques ne rendent pas insoutenable le raisonnement des juges cantonaux.

3.3. Pour la recourante, l'instance précédente aurait dû procéder à une nouvelle audition de sa collaboratrice C., de laquelle émanait les accusations de harcèlement depuis des années.
Ici aussi, la motivation de l'arrêt querellé résiste au grief d'arbitraire. Plusieurs témoins ont ainsi pu confirmer les déclarations de cette collaboratrice, ce qui est suffisant pour établir la nature des rapports qu'elle entretenait avec la recourante. La centaine de questions qui avait été préparée à son attention portait, en outre, sur des faits non déterminants pour le litige, sur des faits qui avaient déjà pu être établis ou qui étaient exorbitants au litige, sur des faits non pertinents ou dont la réponse pouvait être apportée par la recourante elle-même ou encore sur des appréciations personnelles non utiles à la résolution du litige. Ces motifs ne sont pas remis en cause. Les déclarations de cette collaboratrice n'ont du reste été qu'un élément parmi d'autres à la base de la décision de licenciement. Renoncer à entendre celle-ci une seconde fois, alors qu'elle avait déjà été auditionnée durant 5h30, n'apparaît dès lors pas insoutenable.

3.4. Ensuite, la recourante reproche à la Cour de justice de n'avoir pas ordonné la production de 20 types de documents.
L'instance précédente n'a pas davantage versé dans l'arbitraire en considérant que ces documents n'étaient pas nécessaires pour trancher le litige. La recourante ne conteste pas les faits en tant qu'ils établissent qu'elle avait subi un recadrage de sa supérieure le 20 juillet 2021. Il n'en ressort en revanche pas qu'elle aurait reçu un avertissement formel, de sorte que les pièces censées le démontrer n'ont pas de pertinence. Pour les autres documents dont elle souhaitait la production, il n'était pas arbitraire de considérer que les faits y relatifs ressortaient déjà suffisamment des nombreuses autres preuves qui avaient été administrées dans le cadre de l'enquête administrative, respectivement que ces éléments n'avaient aucune incidence sur le litige ou qu'ils étaient déjà en possession de la recourante.

3.5. En dernier lieu, la recourante fait encore grief à l'instance précédente de n'avoir pas constaté que la ville de Genève aurait violé son droit d'être entendue, en ne se prononçant pas sur ses griefs.
L'instance précédente a constaté que la recourante avait pu se rendre compte de la portée de la motivation de la ville intimée et par conséquent de la décision qui avait été prise à son encontre. Elle s'était en outre prononcée sur les différents arguments soulevés par la recourante, ainsi que sur les pièces produites. Non contestée de manière motivée, cette appréciation scelle le sort de ce grief qui est infondé. Du reste, la recourante perd de vue que le juge n'est pas tenu de discuter tous les faits,

moyens de preuve et griefs soulevés par les parties, mais qu'il peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 147 IV 249 consid. 2.4; 142 II 154 consid. 4.2). Le fait que sa détermination du 10 février 2023 comprenait 67 pages, avec de nombreuses pièces, n'y change rien. La pertinence des griefs soulevés ne dépend en effet pas de l'ampleur de l'écriture.
Le grief de violation du droit d'être entendu est par conséquent rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

4.
Sur le fond, invoquant une application arbitraire du droit communal, la recourante conteste la résiliation de ses rapports de service.

4.1. Les rapports de service entre la Ville de Genève et son personnel font l'objet du Statut du personnel de la Ville de Genève du 29 juin 2010 (cf. art. 1 SPVG) et de son règlement d'application du 14 octobre 2009 (REGAP; LC 21 152.0).
Selon l'art. 34 al. 2 SPVG, s'appliquant après la période d'essai, un licenciement est contraire au droit s'il est abusif au sens de l'art. 336 CO ou s'il ne repose pas sur un motif objectivement fondé; est considéré comme objectivement fondé, tout motif dûment constaté démontrant que les rapports de service ne peuvent pas se poursuivre en raison soit de : l'insuffisance des prestations (let. a), un manquement grave ou répété aux devoirs de service (let. b), l'inaptitude à remplir les exigences du poste (let. c), la suppression du poste sans qu'il soit possible d'affecter la personne concernée à un autre emploi correspondant à ses capacités et aptitudes professionnelles (let. d), l'échec définitif aux examens d'aptitudes à l'exercice de sa profession (let. e), l'atteinte à la personnalité d'un ou d'une membre du personnel (let. f).
L'art. 83 SPVG, compris dans la section relative aux devoirs généraux du personnel, décrit l'attitude générale qui doit être adoptée par les membres du personnel. Ceux-ci doivent notamment entretenir des relations dignes et respectueuses avec leurs collègues, leurs supérieures et supérieurs et leurs subordonnées et subordonnés et faciliter la collaboration entre ces personnes (let. a).

4.2. Le principe de la proportionnalité, garanti par les art. 5 al. 2 et 36 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit; ATF 143 I 403 consid. 5.6.3; 142 I 76 consid. 3.5.1). Lorsque le recourant s'en prévaut en relation avec le droit cantonal ou communal et indépendamment de toute atteinte à un droit fondamental, le Tribunal fédéral ne revoit pas le respect du principe de la proportionnalité librement, mais seulement sous l'angle de l'arbitraire (cf. ATF 141 I 1 consid. 5.3.2 précité et les références citées).

4.3. Le Tribunal fédéral n'examine la violation des droits fondamentaux ainsi que celle de dispositions de droit cantonal et intercantonal que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF). Sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (art. 95 let. c, d et e LTF), on ne peut pas invoquer la violation du droit cantonal ou communal en tant que tel devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF a contrario). Il est néanmoins possible de faire valoir que son application viole le droit fédéral, en particulier l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou d'autres droits constitutionnels (ATF 150 I 154 consid. 2.1 et les références). Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain (ATF 150 I 50 consid. 3.2.7; 148 I 145 consid. 6.1; 140 III 167 consid. 2.1).

4.4. En l'espèce, la cour cantonale a cité les nombreux éléments qui démontraient que les agissements répétés de la recourante, pris dans leur ensemble, avaient été des comportements inadéquats et

contraires à son obligation d'entretenir des relations respectueuses avec ses collègues (cf. art. 83 let. a SPVG). Sa conduite avait ainsi été propre à ébranler le rapport de confiance avec son employeur, ce d'autant plus, qu'en sa qualité de directrice du département, il lui incombait de structurer et diriger le département de manière à développer un esprit d'équipe et de qualité, propre à assurer un fonctionnement performant et harmonieux.
La recourante conteste les témoignages ayant mis en avant ses difficultés relationnelles et les comportements inadéquats qui lui sont reprochés. Elle cite plusieurs éléments qui auraient été omis par l'instance précédente. Or cette dernière pouvait considérer que le fait d'entretenir de bons rapports avec certains de ses collègues, n'habilitait pas pour autant la recourante à adopter un comportement inadéquat envers d'autres. Dans la même mesure, le fait que l'une de ses collaboratrices ne répondait, selon la recourante, pas aux attentes de ses supérieurs ne justifiait pas encore qu'elle adopte un comportement inadéquat à son encontre durant plusieurs années, ayant entraîné, selon les faits de l'arrêt querellé, des incidences physiques et psychiques importantes sur l'employée concernée.
Au vu des nombreux éléments qui sont ressortis de l'enquête administrative ayant mis en avant les tensions répétées et difficultés relationnelles persistantes que rencontrait la recourante avec plusieurs membres du personnel, il n'était pas davantage insoutenable de considérer que les reproches étaient établis et qu'il ne s'agissait pas de simples ressentis des collaborateurs. En définitive, les juges cantonaux n'ont pas versé dans l'arbitraire en considérant que, pris dans leur ensemble, ces éléments démontraient que la conduite de la recourante avait ébranlé le rapport de confiance avec son employeur, qu'elle avait manqué de manière répétée à ses devoirs de service et qu'il s'agissait d'un motif objectivement fondé pour licencier la recourante (cf. art. 34 al. 2 let. b SPVG). Les critiques émises dans le recours, de manière isolée sur certains de ces éléments, ne sont pas propres à ébranler le résultat de l'analyse globale réalisée par la Cour de justice.

4.5. La recourante s'en prend en dernier lieu à la proportionnalité de la mesure. La Cour de justice a considéré qu'aucune autre mesure moins incisive, y compris un changement d'affectation au sens de l'art. 94 SPVG, n'était envisageable dans le cas d'espèce.
Les critiques émises à l'endroit de la motivation de l'arrêt querellé ne suffisent pas pour en démontrer le caractère arbitraire. Lorsqu'un changement d'affectation reviendrait en fin de compte à reporter dans un autre service les problèmes de comportement reprochés à l'employé, cette mesure paraît effectivement illusoire et l'employeur peut se dispenser d'y recourir (cf. arrêt 1C_369/2025 du 11 mars 2026 consid. 3.1). Par ailleurs, il ne ressort pas du statut du personnel que la résiliation pour motif fondé serait subordonnée à un avertissement formel préalable (cf. art. 93 et 94 SPVG), la recourante ayant de toute manière fait l'objet d'un rappel à l'ordre de sa supérieure en juillet 2021. La Cour de justice a du reste relevé que le statut du personnel ne prévoyait pas de procédure de reclassement et que celle-ci serait difficile à mettre en oeuvre au vu de la fonction de directrice de la recourante, ce qui n'est pas remis en cause dans le recours.
La pesée des intérêts réalisée par les juges cantonaux est également dénuée d'arbitraire. L'instance précédente n'a pas ignoré les bons états de service de la recourante jusqu'en 2020, la durée relativement longue de ses relations de travail (7.5 ans), ainsi que son âge de 50 ans. La recourante se contente de mettre en avant ces éléments, qui penchent effectivement en sa faveur, sans contester que l'intérêt public à assurer la bonne marche du service est fondamental et qu'il est en l'occurrence prépondérant. Cette critique ne suffit dès lors pas à rendre insoutenable la pesée des intérêts effectuée par les précédents juges, conduisant à son rejet dans la mesure de sa recevabilité.

5.
Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la faible mesure de sa recevabilité. Les frais sont mis à la charge de la recourante qui succombe (cf. art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (cf. art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à la Ville de Genève et à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lausanne, le 16 juin 2026

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

Le Président : Haag

Le Greffier : Hausammann