

GE_GERICHTE ATA/33/2013 vom 22. Januar 2013

GE Cour de justice, 2013-01-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_33_2013

FR: GE_GERICHTE ATA/33/2013 du 22 janvier 2013

IT: GE_GERICHTE ATA/33/2013 del 22 gennaio 2013

Regeste

Résumé: La décision de licenciement d'une fonctionnaire en exercice depuis 24 ans pour insuffisance de prestations est confirmée. L'insuffisance de prestation est un motif fondé. La formation dispensée par l'employeur est adéquate. La procédure de reclassement n'a pas été une pure formalité.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours contre la décision de licenciement du 5 décembre 2011 est recevable (art. 31 al. 1 LPAC ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

Selon l'art. 61 LPA, le pouvoir d'examen de la chambre administrative 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). La juridiction de céans ne peut pas revoir l'opportunité de la décision litigieuse (art. 61 al. 2 LPA).

E. 3

Fonctionnaire à l'Etat de Genève, Mme X_____ est soumise à la LPAC.

E. 4

La recourante invoque la nullité de la décision au motif que le département a violé son droit d'être entendu en ne se prononçant pas sur ses déterminations au terme des entretiens de service de mars 2009, juin 2010 et septembre 2011.

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu

- 17/24 - A/174/2012 comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 135 II 286 consid. 5.1. ; Arrêts du Tribunal fédéral 8C_866/2010 du 12 mars 2012 c. 4.1.1 ; 8C_643/2011 du 9 mars 2012 c. 4.3 et réf. citées ; 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 2.1 ; 5A_150/2010 du 20 mai 2010 consid. 4.3 ; ATA/276/2012 du

E. 8

mai 2012 consid. 2 et les arrêts cités). L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement

en jeu. L'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b p. 274 ; ATF 105 Ia 193 consid. 2b.cc p. 197 ; ATA/806/2012 du 27 novembre 2012 consid. 3a).

En l'espèce, la recourante reproche au département de ne pas s'être prononcé sur les carences qu'elle a relevées lors des entretiens de mars 2009, du 25 juin 2010 et du 15 septembre 2011, sans autre précision sur ledit reproche. Elle ne lui reproche cependant pas de ne pas avoir pu s'exprimer sur les griefs relatifs aux prestations qu'elle a fournies dans l'accomplissement de son travail. Or, ceux-ci constituent l'objet des entretiens et les motifs ayant conduit à la décision de licenciement litigieuse. Dès lors, le droit d'être entendu de la recourante n'a pas été violé et ce grief doit être écarté. 5.

Le litige porte sur la contestation d'une résiliation des rapports de service d'une fonctionnaire pour motif objectivement fondé en raison de l'insuffisance des prestations. La recourante conteste l'existence d'un motif fondé. Elle estime qu'elle n'a pas reçu une formation adéquate et que la procédure de reclassement a été purement formelle.

a. Selon l'art. 21 al. 3 LPAC, l'autorité compétente peut résilier les rapports de service du fonctionnaire pour motif fondé. Elle motive sa décision. Elle est tenue, préalablement à la résiliation, de proposer des mesures de développement et de réinsertion professionnels et de rechercher si un autre poste au sein de l'administration cantonale correspond aux capacités de l'intéressé.

b. Il existe un motif fondé au sens de l'art. 22 LPAC lorsque la continuation des rapports de service n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration, soit notamment en raison de l'insuffisance des prestations (let. a), l'incapacité à remplir les exigences du poste (let. b) ou la disparition durable d'un motif d'engagement (let. c).

Les motifs de résiliation des rapports de service ont été élargis lors de la modification de la LPAC du 23 mars 2007, entrée en vigueur le 31 mai 2007. Depuis lors, il ne s'agit plus de démontrer que la poursuite des rapports de service est rendue difficile, mais qu'elle n'est plus compatible avec le bon fonctionnement

- 18/24 - A/174/2012 de l'administration (MGC 2006-2007/VI A 4529). Selon l'exposé des motifs à l'appui de cette modification, l'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration cantonale est déterminant en la matière. C'est lui qui sert de base à la notion de motif fondé qui doit exister pour justifier un licenciement dans la fonction publique. Le motif fondé est indépendant de la faute du membre du personnel. Il n'est qu'un élément objectif indépendant d'une intention ou d'une négligence. [...] La résiliation pour motif fondé, qui est une mesure administrative, ne vise pas à punir mais à adapter la composition de la fonction publique dans un service déterminé aux exigences relatives au bon fonctionnement dudit service (MGC 2005-2006/XI A 10420).

c. La procédure est formalisée au niveau du règlement d'application de la LPAC du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01). Un entretien de service entre le membre du personnel et son supérieur hiérarchique, ayant pour objet les manquements aux devoirs du personnel, doit avoir lieu (art. 44 al. 1 RPAC). Le membre du personnel peut se faire accompagner d'une personne de son choix. Il peut demander qu'un responsable des ressources humaines soit présent (art. 44 al. 2 RPAC). La convocation doit parvenir au membre du personnel quatorze jours avant l'entretien, ce délai pouvant être réduit lorsque l'entretien a pour objet une infraction aux devoirs du personnel (art. 44 al. 3 RPAC). Elle doit préciser la nature, le

motif de l'entretien et les personnes présentes pour l'employeur, respectivement rappeler le droit pour le membre du personnel de se faire accompagner (art. 44 al. 4 RPAC). Ces prescriptions sont une concrétisation du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst.

d. Les rapports de service étant soumis au droit public, la résiliation est en outre assujettie au respect des principes constitutionnels, en particulier ceux de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire.

e. Le principe du reclassement, applicable aux seuls fonctionnaires, est l'une des expressions du principe de la proportionnalité. Il impose à l'Etat de s'assurer, avant qu'un licenciement ne soit prononcé, qu'aucune mesure moins préjudiciable pour l'administré ne puisse être prise (art. 36 al. 3 Cst. ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_309/2008 du 28 janvier 2009, consid. 2.2 ; ATA/223/2010 du 30 mars 2010, consid. 10 ; ATA/434/2009 du 8 septembre 2009).

Selon l'exposé des motifs présenté à l'appui de la modification de la LPAC du 23 mars 2007, l'Etat a l'obligation préalable d'aider l'intéressé et de tenter un reclassement, avant de prononcer la résiliation des rapports de service d'un agent public au bénéfice d'une nomination : il s'agit tout d'abord de proposer des mesures dont l'objectif est d'aider l'intéressé(e) à retrouver ou maintenir son « employabilité », soit sa capacité à conserver ou obtenir un emploi, dans sa fonction ou dans une autre fonction, à son niveau hiérarchique ou à un autre niveau. (...) Avant qu'une résiliation ne puisse intervenir, différentes mesures

- 19/24 - A/174/2012 peuvent être envisagées et prendre de multiples formes. A titre d'exemples, on pense au certificat de travail intermédiaire, au bilan de compétence, à un stage d'évaluation, aux conseils en orientation, aux mesures de formation et d'évolution professionnelles, à l'accompagnement personnalisé, voire à « l'outplacement ». Il s'agit ensuite de rechercher si une solution alternative de reclassement au sein de la fonction publique cantonale peut être trouvée. (...) En contrepartie, la garantie du niveau salarial atteint en cas de changement d'affectation a été abrogée (MGC 2005-2006/XI A 10421). Selon la jurisprudence, les recherches de l'Etat employeur doivent s'étendre à tous les postes de la fonction publique correspondant aux capacités de l'intéressé (ATA/616/2010 du 7 septembre 2010).

f. La procédure de reclassement est en outre formalisée à l'art. 46A RPAC. Lorsque les éléments constitutifs d'un motif fondé de résiliation sont dûment établis lors d'entretiens de service, un reclassement selon l'art. 21 al. 3 LPAC est proposé pour autant qu'un poste soit disponible au sein de l'administration et que l'intéressé au bénéfice d'une nomination dispose des capacités nécessaires pour l'occuper (al. 1). Des mesures de développement et de réinsertion professionnels propres à favoriser le reclassement sont proposées (al. 2). L'intéressé est tenu de collaborer et peut faire des suggestions (al. 3). Il bénéficie d'un délai de dix jours ouvrables pour accepter ou refuser la proposition de reclassement (al. 4). En cas de reclassement, un délai n'excédant pas six mois est fixé pour permettre à l'intéressé d'assumer sa nouvelle fonction (al. 5). En cas de refus, d'échec ou d'absence du reclassement, une décision motivée de résiliation des rapports de service pour motif fondé intervient (al. 6).

En l'espèce, le département a résilié les rapports de service de Mme X_____ pour insuffisance de prestations, par décision du 5 décembre 2011, avec effet au 31 mars 2012, soit dans le respect du délai de congé prévu par l'art. 20 LPAC. L'insuffisance de prestations est un motif fondé au sens de l'art. 22 let. a LPAC justifiant ladite résiliation. Les exigences

formelles posées par l'art. 44 RPAC n'ont pas été contestées et sont donc respectées. 6.

Il convient d'examiner si les éléments constitutifs du motif fondé invoqué ont été dûment établis lors des entretiens de service (art. 46A al. 1 RPAC) et si la décision de résiliation a été motivée (art. 21 al. 3 LPAC).

La volonté de résilier les rapports de service avec Mme X_____ a été exprimée par le département lors de l'entretien de service du 25 juin 2010 au motif que l'intéressée n'avait alors pas atteint les objectifs fixés lors de l'entretien de service du 16 juillet 2009 et que son travail était insuffisant tant sous l'angle quantitatif que qualitatif. Le 16 juillet 2009, l'intéressée s'était vu fixer comme objectifs, en sus de ceux liés à la productivité et à la qualité, celui de maîtriser son environnement de travail, en particulier les procédures et les programmes informatiques, et celui de devenir autonome dans le traitement des dossiers.

- 20/24 - A/174/2012 L'entretien de service du 16 juillet 2009 fait suite à d'autres entretiens ayant mis en évidence les lacunes de l'intéressée et la nécessité pour celle-ci d'y remédier.

En effet, lors de l'entretien périodique et de développement du personnel du 31 janvier 2006, Mme X_____ n'atteignait que partiellement les objectifs. Sa hiérarchie lui avait alors indiqué les lacunes dans la maîtrise des connaissances professionnelles et de l'environnement de travail, dans l'autonomie du traitement des visas immobiliers des indépendants et en particulier des promoteurs ainsi que dans sa productivité. A cette date, la qualité de son travail n'avait pas été remise en cause. Des nouveaux objectifs lui avaient alors été fixés. Trois échéances lui étaient posées en fonction de l'objectif. L'adaptation à la nouvelle base de données immobilières « R-immo » et l'amélioration de son autonomie devaient être immédiatement atteintes. L'actualisation de ses connaissances devait être effectuée en tout temps afin de pouvoir maîtriser la nouvelle base de données immobilières. A fin 2006, elle devait perfectionner le visa immobilier des indépendants, notamment des promoteurs.

L'entretien d'évaluation et de développement du personnel du 23 mars 2009 constate des lacunes similaires dans le travail accompli par Mme X_____. Elle avait en particulier de la difficulté à utiliser la nouvelle application informatique « R-immo » introduite en septembre 2004 et à s'adapter aux différents programmes informatiques et procédures de service. Elle commettait aussi des erreurs dans ses dossiers, ce qu'un autre service avait notamment signalé à sa hiérarchie. Elle devait améliorer plusieurs compétences, d'autres faisant défaut. Elle n'avait pas atteint les objectifs fixés le 31 janvier 2006. Son travail ne répondait pas aux exigences de son cahier des charges de taxatrice 2. Trois nouveaux objectifs lui avaient été fixés pour le 30 juin 2009 : réaliser l'objectif de production mensuel, améliorer la qualité de ses dossiers et devenir autonome dans son travail.

L'entretien du 16 juillet 2009 avait conduit au constat de l'échec de Mme X_____ dans la réalisation de ces trois objectifs. En particulier, elle ne maîtrisait pas le principal outil de travail, à savoir l'application « R-immo », et n'avait pas réussi les examens immobiliers relatifs aux personnes physiques et aux personnes morales. Un délai supplémentaire au 31 décembre 2009 lui avait été accordé pour réaliser les trois objectifs fixés le 23 mars 2009. Ceux-ci n'avaient cependant pas été atteints, ce qui avait été rappelé lors de l'entretien de service du 25 juin 2010, annonçant la décision du département de résilier les rapports de service avec l'intéressée. Par ailleurs, sur l'ensemble de la période, la recourante avait disposé d'un laps de temps raisonnable pour s'adapter, ses lacunes lui ayant été signalées en janvier 2006 déjà et sa première incapacité de travail ayant débuté en septembre 2007. De

retour en juin 2008, elle avait travaillé jusqu'en décembre 2009. L'intéressée avait ainsi disposé de trois ans, répartis en une période de

- 21/24 - A/174/2012 dix-neuf mois et une autre période de dix-huit mois pour fournir des prestations suffisantes. 7.

L'intéressée a fait valoir principalement l'absence de formation dispensée par son employeur, qui lui aurait permis de remédier à ses lacunes. Or, d'une part, Mme X_____ ne l'a pas relevé lors du premier entretien signalant ses lacunes, soit le 31 janvier 2006. Elle s'est contentée d'indiquer que les moyens de travail à sa disposition n'étaient pas suffisants, alors qu'il lui incombait de se tenir au courant des modifications et des perfectionnements nécessaires à l'exécution de son travail (art. 22 al. 5 RPAC). D'autre part, elle a bénéficié, à l'instar des autres membres du personnel du service, d'une formation en août 2004 sur l'application informatique « R-immobilier », principale source de difficultés informatiques dans l'accomplissement de son travail, ainsi que d'un encadrement par sa cheffe de groupe depuis juillet 2008. Un support de travail intitulé « cours immobilier 102 » était également mis à disposition du personnel depuis mai 2008. De plus, selon le témoignage de M. Z_____, chef du service immobilier de mai 2006 à février 2008, des réunions hebdomadaires étaient consacrées à l'utilisation du logiciel « R-immobilier ». Un répondant « R-immobilier » était également présent dans chaque bureau lors de l'introduction de ce logiciel en septembre 2004. Par ailleurs, le travail de Mme X_____ a été organisé de manière à lui permettre d'acquérir les règles de base du visa en lui retirant les dossiers les plus complexes, soit le

E. 12

avril 2007 les dossiers des promoteurs puis le 24 mai 2007 ceux des indépendants. Depuis cette date, elle s'occupait exclusivement des dossiers les plus simples, soit les taxations des salariés. Au vu de l'ensemble de ces mesures, il ne peut dès lors être reproché au département de ne pas avoir offert à la recourante les moyens d'acquérir la maîtrise de l'outil informatique « R-immobilier » et des nouvelles procédures de taxation. 8.

La recourante invoque également de mauvaises conditions de travail résultant du nombre d'appels téléphoniques auxquels elle devait répondre et de l'emplacement de son bureau. Ces éléments ne remettent cependant pas en cause les insuffisances précitées. En effet, les faiblesses principales de Mme X_____ ont trait à sa difficulté à maîtriser les outils informatiques et à s'adapter aux changements. Le nombre d'appels téléphoniques et l'emplacement du bureau n'influencent pas ces lacunes, qui sont d'ailleurs reconnues par l'intéressée. De plus, les appels téléphoniques font partie du travail de tout taxateur et l'emplacement du bureau est une contingence matérielle à laquelle les supérieurs sont également confrontés. Mme X_____ a d'ailleurs été temporairement déplacée entre juillet et décembre 2009. Elle a démontré son incapacité à s'adapter aux changements, à être autonome dans son travail et à intégrer les connaissances requises.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la décision de licenciement concernant Mme X_____ est motivée et fondée sur l'insuffisance dûment établie de ses

- 22/24 - A/174/2012 prestations. La procédure conduite par le département en vue de l'établissement d'un motif fondé de résiliation des rapports de service est donc conforme à la LPAC et à son règlement d'application. Elle a en outre débouché sur une position matériellement fondée. 9.

Reste à déterminer si le constat d'échec du reclassement auquel le département est parvenu le 15 septembre 2011 était matériellement fondé, respectivement conforme au principe de la proportionnalité.

En l'espèce, suite à la volonté de résilier les rapports de service avec Mme X_____ exprimée le 25 juin 2010, le département lui a proposé une mesure de reclassement dans un poste de taxatrice 1 au service des titres lors d'un entretien de service du 15 septembre 2010. Le département n'a pas pu donner suite à la proposition du représentant syndical de l'intéressée, faute de place vacante dans le secteur de l'accueil. L'intéressée a accepté ladite mesure le 27 septembre 2010 et commencé son activité de manière échelonnée, pour des raisons de santé, le 3 janvier 2011 à 25 % puis à 50 %, son taux contractuel, dès le 14 février 2011. La période d'évaluation de ladite mesure s'est étendue jusqu'au 31 juillet 2011.

A l'issue des trois premiers mois, lors de l'entretien de service du 21 avril 2011, la nouvelle hiérarchie de Mme X_____ a constaté des lacunes au niveau informatique et lui a proposé des cours de base auxquels elle devait elle-même s'inscrire. A cette date, quatre objectifs ont été fixés à l'intéressée pour le 31 juillet 2011 : des objectifs qualitatifs, des objectifs quantitatifs inférieurs à ceux du service afin de faciliter l'introduction progressive de l'intéressée aux dossiers du service, un objectif dit « gestion de la corbeille » et une mise à niveau informatique. L'entretien de service du 15 septembre 2011, intervenu à l'issue de la période de reclassement de six mois, a démontré que l'intéressée avait rempli les objectifs quantitatifs à l'exclusion des trois autres. A cela s'ajoutait le fait que la recourante manquait d'autonomie dans son travail, qu'elle avait des difficultés dans la lecture des pièces et annexes, qu'elle n'était pas à l'aise dans la rédaction, qu'elle posait souvent des questions sur des sujets traités dans le cours n° 52 - qu'elle avait pourtant réussi - et qu'elle n'identifiait pas toutes les problématiques dans ses dossiers. Le grief de la recourante selon lequel le reclassement n'avait été qu'une pure mesure formelle ne peut donc être retenu. D'une part, le poste proposé correspondait à la fonction qu'elle avait exercée pendant plusieurs années mais à un niveau inférieur. D'autre part, le département pouvait uniquement lui proposer des postes vacants existants. Or, il n'a pas été démontré que des postes dans l'accueil existaient mais qu'ils n'avaient pas été offerts à l'intéressée. Au vu de ces circonstances, le constat d'échec du reclassement est conforme au droit.

La procédure de licenciement de Mme X_____ en raison de l'échec de son reclassement a, pour le reste, été conduite conformément aux exigences légales. Elle a donné lieu à l'entretien du 15 septembre 2011 lors duquel les constats du département ont été détaillés à la recourante. Mme X_____ a ensuite pu se

- 23/24 - A/174/2012 déterminer par écrit sur les faits qui lui étaient reprochés, conformément à l'art. 44 al. 7 RPAC. Les autres exigences de l'art. 44 RPAC ne sont pas remises en cause. Le licenciement de Mme X_____ est par conséquent conforme au droit. 10.

En tous points mal fondé, le recours sera donc rejeté. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *