

GE_GERICHTE ATA/677/2017 vom 20. Juni 2017

GE Cour de justice, 2017-06-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_677_2017

FR: GE_GERICHTE ATA/677/2017 du 20 juin 2017

IT: GE_GERICHTE ATA/677/2017 del 20 giugno 2017

Regeste

Résumé: Recours d'un fonctionnaire d'un établissement public médical contre une décision de résiliation des rapports de service prononcée par la directrice des ressources humaines de l'établissement public. Dans la mesure où la directrice des ressources humaines n'est qu'un des huit membres du comité de direction et ne fait pas partie de la direction générale, la décision a été rendue par une autorité incompétente. Le vice n'est toutefois pas manifeste, ni même facilement décelable. La décision de licenciement n'est ainsi pas nulle de plein droit, mais contraire au droit. Conformément à l'art. 31 al. 3 LPAC, la chambre administrative doit proposer aux intimés la réintégration du recourant.

Erwägungen

E. 19

septembre 1980 (LEPM - K 2 05), le conseil d'administration est le pouvoir supérieur des établissements – à savoir les HUG (art. 1 al. 1 LEPM) – (al. 1) ; sous réserve des compétences du Grand Conseil et du Conseil d'État, le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion des établissements ; il a notamment les attributions suivantes : d) il détermine les attributions du comité de direction et des cadres supérieurs ; k) il établit le statut du personnel après concertation avec les organisations représentatives du personnel ; l) il nomme et révoque les fonctionnaires de l'établissement (al. 2).

Selon l'art. 7A al. 1 LEPM, le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'exige l'intérêt des établissements.

Conformément à l'art. 8 LEPM, dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 2016, la direction générale des établissements exécute les décisions du conseil d'administration ; elle reçoit ses instructions du président du conseil d'administration (al. 1) ; un règlement interne établit les compétences de la direction générale (al. 2).

Aux termes de l'art. 20A LEPM, les établissements sont dirigés par un comité de direction, de neuf membres au maximum, comprenant les membres de la direction générale, de la direction médicale, de la direction des soins et le doyen de la faculté de médecine (al. 1) ; à l'exception du doyen de la faculté de médecine, les membres du comité de direction sont nommés par le conseil d'administration (al. 2) ; après consultation du collège des professeurs-chefs de services, le directeur médical est choisi parmi les professeurs ordinaires chefs de services (al. 3) ; les membres du comité de direction assistent avec voix consultative aux séances du conseil d'administration (al. 4).

En vertu de l'art. 21C LEPM, les services d'appui, qui assurent les prestations nécessaires au fonctionnement des départements médicaux (al. 1), sont placés sous l'autorité de la direction générale au sens de l'art. 20A al. 1 LEPM (al. 2).

c. À teneur de l'art. 2 ch. 5 du règlement du conseil d'administration relatif à la répartition des compétences en matière de gestion du personnel du 5 octobre 2000 (ci-après : le règlement) dans sa version en vigueur jusqu'au 13 septembre 2016, par délégation du conseil d'administration, le bureau du conseil d'administration exerçait notamment la compétence afférente à la fin des rapports de service et à la révocation des fonctionnaires (art. 7 LEPM ainsi que 16 et

E. 21

LPAC).

Sous l'empire de cette ancienne version du règlement, la chambre de céans a exclu une délégation de compétence du conseil d'administration en faveur du bureau du conseil d'administration concernant la révocation d'un fonctionnaire vu l'application de l'art. 7 al. 2 let. 1 LEPM et l'absence d'autorisation de délégation qui aurait été prévue par la LPAC pour une telle révocation, au contraire de la résiliation des rapports de service (ATA/312/2015 du 31 mars 2015). Elle a en revanche considéré que l'art. 17 al. 4 LPAC autorisait le conseil d'administration à déléguer la compétence de prononcer la fin des rapports de service à la direction générale des HUG, sans faire de distinction entre la situation des fonctionnaires et celles des employés. Cette délégation devait aussi valoir pour le bureau du conseil d'administration, étant donné que celui-ci, composé en l'occurrence de quatre administrateurs, était objectivement plus favorable aux intérêts des collaborateurs concernés que le seul directeur général et qu'en tout état de cause, ce dernier avait préavisé favorablement le licenciement avant le prononcé de la décision querellée et avait signé cette dernière avec le président du conseil d'administration (ATA/634/2016 du 26 juillet 2016 consid. 3).

d. Le 14 septembre 2016 est entrée en vigueur une nouvelle version du règlement, qui avait été adoptée le 8 février 2016 par le conseil d'administration des HUG et approuvée par le Conseil d'État dans un arrêté du 7 septembre 2016.

L'art. 1 du règlement, dans cette nouvelle version, a pour objet les compétences du conseil d'administration, l'art. 2 celles du président du conseil d'administration, l'art. 3 celles du comité de direction, l'art. 4 celles de la direction générale et l'art. 5 celles de la direction des RH.

Selon l'art. 1 du règlement, le conseil d'administration, notamment, nomme et révoque les employés principaux (soit le directeur général et le directeur médical), sous réserve de l'approbation du Conseil d'État (ch. 1), désigne à qualité, sur préavis du directeur général, les membres du comité de direction (ch. 2).

- 7/13 - A/93/2017

L'art. 3 ch. 7 du règlement énonce que le comité de direction est compétent, sur proposition de la hiérarchie, pour la nomination, en qualité de fonctionnaire, des employés non cités dans les précédents articles.

En vertu de l'art. 5 ch. 3 du règlement, la direction des RH décide de l'engagement et du licenciement de toutes les catégories de personnel non citées dans les précédents articles. 3)

Selon les intimés, la décision de résiliation des rapports de service litigieuse a été rendue par leur directrice des RH, membre du comité de direction et faisant partie de leur direction générale, comme son cahier des charges l'atteste, donc par l'autorité compétente conformément aux art. 17 al. 4 LPAC et 5 ch. 3 du règlement.

Le recourant conteste cette assertion, au motif que si elle est rattachée au directeur général, la directrice des RH ne fait pas pour autant partie de la direction générale. L'art. 5 ch. 3 du règlement serait illégal.

En tout état de cause, une sous-délégation est exclue par l'art. 17 al. 6 LPAC appliqué a contrario dans la mesure où le recourant était fonctionnaire à la date de son licenciement. 4)

a. Les travaux préparatoires relatifs à la modification de la LPAC survenue de par l'adoption du projet de loi (ci-après : PL) 9'904 le 23 mars 2007 et son entrée en vigueur le 31 mai 2007 (MGC 2005-2006/XI A – 10400 ss), introduisant notamment la possibilité d'une délégation de compétences à l'art. 17 LPAC, ne précisent pas ce qu'il faut entendre par direction générale au sens de la LPAC.

Cependant, comme le confirment ces travaux préparatoires, il s'agissait d'effectuer une délégation en faveur du plus haut responsable de la grande entité concernée (ATA/262/2017 du 7 mars 2017 consid. 11).

b. Selon les travaux préparatoires de la loi 6'834 ayant modifié substantiellement la LEPM, avec entrée en vigueur le 5 janvier 1995, il est prévu de renforcer la direction générale de l'Hôpital en la dotant d'un conseil de direction, destiné à renforcer la communication entre les différentes hiérarchies professionnelles internes (MGC 1994 44/VI 5506). Parmi les « Grandes lignes du projet de loi modifiant la loi sur les établissements publics médicaux » figure l'élaboration d'une structure de direction basée non pas sur un directeur général, mais sur une structure de direction collégiale comportant trois composantes : une composante médicale, une composante dite soignante, ainsi qu'une composante dite direction générale et qui en réalité est une direction administrative et financière (MGC 1994 44/VI 5509). En résumé, notamment, les HUG sont dirigés par un comité de direction, composé de neuf membres au maximum, comprenant les membres de la direction générale, de la direction médicale, de la direction des

- 8/13 - A/93/2017 soins et le doyen de la faculté de médecine (MGC 1994 44/VI 5511). Ainsi, dans le cadre de l'adoption d'un nouvel art. 8 LEPM – qui a été en vigueur jusqu'au 1er juillet 2016 et dont l'al. 1 disposait jusqu'alors que les directions des établissements (hôpitaux et cliniques), exécutaient les décisions des conseils d'administration et recevaient leurs instructions du président du conseil d'administration –, le terme « directeur » est changé par « direction », puisqu'il est plus loin parlé d'un comité de direction (MGC 1994 44/VI 5514). C'est dans le cadre de cette réforme qu'a été adopté le nouvel art. 20A LEPM, dont le contenu est en substance le même qu'actuellement (MGC 1994 44/VI 5530).

c. Par arrêté du Conseil d'État entré en vigueur le 1er janvier 2017, le comité de direction se compose actuellement de huit membres, à savoir du directeur général et président du comité de direction, de la directrice générale adjointe et suppléante du président du comité de direction, du directeur médical, du directeur de l'enseignement et de la recherche et doyen de la faculté de médecine de l'Université de Genève, du directeur des soins, de la directrice des finances, de la directrice des RH, enfin de la directrice de la communication (cf. aussi le site internet des HUG, <http://www.hug-ge.ch/comite-de-direction>).

d. À teneur du site internet des HUG, dans le cadre des politiques, des objectifs généraux, du budget et des structures adoptés par le conseil d'administration, les décisions opérationnelles sont déléguées au président du comité de direction qui est responsable devant le conseil des résultats obtenus. Le rôle du comité de direction est de proposer la politique de l'établissement au conseil d'administration (<http://www.hug-ge.ch/organisation>).

La direction générale met en œuvre la politique et les grandes orientations définies par le conseil d'administration avec le concours du comité de direction, établit les objectifs stratégiques institutionnels et des membres du comité de direction et détermine les objectifs et les règles de gestion des départements et des services communs ; elle regroupe dans une seule structure le directeur général et la directrice générale adjointe (<http://www.hug-ge.ch/direction-generale>).

La direction des RH est un des acteurs institutionnels-clés permettant de contribuer de façon significative à la réussite de la mise en œuvre des orientations stratégiques des HUG ; sa mission se définit selon quatre axes prioritaires : participer à la réussite de la stratégie de l'entreprise ; conduire le changement et le développement de nouveaux métiers ; développer les compétences individuelles et renforcer l'engagement des collaborateurs ; gérer efficacement les activités administratives (<http://www.hug-ge.ch/direction-ressources-humaines>).

e. À teneur du cahier des charges de l'actuelle directrice des RH, la « position fonctionnelle du poste » de celle-ci est la direction générale, avec pour « département » la « direction et services communs » et pour « service » la « direction des [RH] » ; la directrice des RH est liée hiérarchiquement au directeur

- 9/13 - A/93/2017 général, a sous ses ordres directs divers responsables en matière de RH et de service apparentés ou proches, est liée fonctionnellement notamment aux membres du comité de direction et a pour subordonnés vingt-six collaborateurs.

Il n'est pas précisé dans ce cahier des charges si elle a la compétence de nommer et de licencier des collaborateurs. Il est en revanche indiqué que sa fonction a entre autres pour but d'assurer une politique RH en lien avec le respect des lois, règlements et statuts, les directives de la direction générale et les besoins des départements et services. 5) a. Au regard de l'ensemble des éléments énoncés ci-dessus, les relations, hiérarchiques et fonctionnelles, entre la direction générale et le comité de direction des intimés sont peu claires.

En particulier, dans la LEPM, alors que les art. 6, 7 et 7A relatifs au conseil d'administration, à ses attributions et à ses séances, ainsi que l'art. 8 afférent à la direction générale figurent sous le titre I « disposition générales » et le chapitre II « organisation », l'art. 20 concernant la composition du conseil d'administration et l'art. 20A portant sur le comité de direction se trouvent sous le titre II « dispositions spéciales ».

En outre, le site internet des HUG ne définit pas précisément les missions du comité de direction, au contraire de la direction générale et de la direction des RH. Cela étant, il ressort de ce site que le directeur général et la directrice générale adjointe, à titre de suppléante, président le comité de direction, établissent les objectifs des membres de ce dernier ; le directeur général est de plus responsable devant le conseil d'administration des résultats obtenus.

Enfin, selon le cahier des charges précité, la directrice des RH est liée hiérarchiquement au directeur général, tout en étant rattachée fonctionnellement à la direction générale.

b. En l'absence de définition de direction générale dans la LPAC, il convient d'interpréter cette notion à partir de la LEPM, à la lumière des travaux préparatoires y afférents. Cette loi est d'un rang supérieur et prime les indications figurant dans le site internet des HUG, le cahier des charges et même le règlement.

Les intimés sont dirigés par le comité de direction (art. 20A al. 1 LEPM), tandis que la direction générale des établissements exécute les décisions du conseil d'administration et reçoit ses instructions du président de celui-ci (art. 8 LEPM).

C'est ainsi le comité de direction, certes présidé par le directeur général et en qualité de suppléante par la directrice générale adjointe, qui dirige les HUG,

- 10/13 - A/93/2017 dans un cadre collégial, comme le confirment les travaux préparatoires de la loi 6'834 précités.

En conséquence, le comité de direction n'est, d'un point de vue légal et institutionnel, pas dans une position inférieure à la direction générale.

c. Certes, la directrice des RH est le seul membre du comité de direction spécifiquement compétent en matière de RH et elle dispose, au vu du règlement, de son cahier des charges et du site internet des HUG, d'une grande marge de manœuvre dans ce domaine.

En outre, à teneur des travaux préparatoires afférents au PL 9'904, dans la règle, le service RH des établissements publics médicaux devra être inclus dans le processus objet de la délégation en matière de personnel (MGC 2005-2006/XI A – 10430).

Toutefois, la directrice des RH des HUG n'est qu'un des huit membres du comité de direction. Elle ne fait pas partie de la direction générale, qui est composée des seuls directeur général et directrice générale adjointe, ni n'est dans une position aussi élevée que ceux-ci. Au demeurant, il découle du règlement, dont les articles prévoient les compétences des différents organes en charge de questions de personnel dans un ordre décroissant sous l'angle de l'importance, que la directrice des RH a des compétences moins importantes en la matière que celles de la direction générale. S'il est vrai qu'en sa qualité de membre du comité de direction, elle jouit d'une certaine autonomie, il n'en demeure pas moins que la loi ne prescrit pas que les membres dudit comité autres que le directeur général et la directrice générale adjointe auraient la faculté de représenter cet organe, en particulier à l'égard des fonctionnaires des HUG.

Par ailleurs, en réservant la compétence de la directrice des RH en matière d'engagement et de licenciement du personnel pour « toutes les catégories de personnel non citées dans les précédents articles », l'art. 5 ch. 3 du règlement ne devrait pas inclure les fonctionnaires, ceux-ci étant mentionnés à l'art. 3 ch. 7.

d. En conclusion, la chambre administrative constatera que la décision de licenciement querellée a été prononcée par une autorité incompétente. 6)

Il convient dès lors d'examiner la sanction à attacher à ce vice formel.

a. La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office. Elle ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement reconnaissables et pour autant que sa

constatation ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Sauf dans les cas expressément prévus par la loi, il ne faut admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire

- 11/13 - A/93/2017 (ATF 130 II 249 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_354/2015 du 21 janvier 2016 consid. 4.1). Des vices de fond d'une décision n'entraînent qu'exceptionnellement sa nullité. Entrent avant tout en considération comme motifs de nullité l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer, ainsi qu'une erreur manifeste de procédure (ATF 129 I 361 consid. 2.1 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_354/2015 du 21 janvier 2016 consid. 4.1).

b. Dans le cas de la révocation mentionnée plus haut au sein des HUG prononcée par une autorité dont l'incompétence résultait directement de la loi, la chambre administrative a retenu que l'incompétence était un vice particulièrement grave et a constaté la nullité de la décision (ATA/312/2015 précité consid. 11 et 14).

c. En l'espèce, le vice en cause concerne l'incompétence de l'autorité ayant rendu la décision, vice particulièrement grave devant en principe mener à la constatation de la nullité de la décision en cause (ATA/262/2017 précité consid. 12c). Toutefois, ce vice ne peut en l'occurrence pas être qualifié de manifeste, ni même de facilement décelable, vu les particularités de l'organisation des intimés examinée plus haut et le fait notamment que la directrice des RH fait partie du comité de direction.

Il s'ensuit que les conditions de constatation de la nullité ne sont pas remplies. La décision de licenciement n'est donc pas nulle de plein droit, mais seulement contraire au droit. 7)

Aux termes de l'art. 31 al. 3 LPAC, si la chambre administrative retient que la résiliation des rapports de service est contraire au droit, elle peut proposer à l'autorité compétente la réintégration.

La chambre de céans proposera donc aux intimés la réintégration du recourant. 8)

En cas de refus par les intimés, il leur appartiendra de transmettre immédiatement copie de leur décision à la chambre de céans afin qu'elle puisse se ressaisir de l'affaire (art. 31 al. 4 LPAC).

9.

Il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 2ème phr. LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée au recourant, à la charge des intimés (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.