

GE_GERICHTE A/38/2014 vom 8. September 2015

GE Cour de justice, 2015-09-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_38_2014

FR: GE_GERICHTE A/38/2014 du 8 septembre 2015

IT: GE_GERICHTE A/38/2014 del 8 settembre 2015

Regeste

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE ; ÉTABLISSEMENT DE DROIT PUBLIC ; RÉSILIATION ; MOTIF ; FONCTIONNAIRE ; COMPÉTENCE ; DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE ; POUVOIR D'APPRÉCIATION ; DROIT D'ÊTRE ENTENDU ; PROTECTION DE LA PERSONNALITÉ ; DÉPLACEMENT(FONCTION) | Rejet du recours d'une fonctionnaire contre la résiliation de ses rapports de service. La fonctionnaire, qui rencontrait d'importants problèmes relationnels, avait fait l'objet d'un reclassement comme alternative au licenciement un an auparavant. Ce reclassement a échoué, les problèmes relationnels persistant avec ses collègues et des tiers. La poursuite des rapports de service n'était plus compatible avec le bon fonctionnement de l'institution, de sorte que l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en licenciant la recourante. | LPAC.1.al1.lete; LPAC.2.al1; LPAC.2.al4; LPAC.2A; LPAC.2B; LPAC.5; LPAC.17; LPAC.21.al3; LPAC.22; LEPM.1.leta; LEPM.5.al1; LEPM.6.al1; LEPM.7; LEPM.8; Cst.29.al2; Cst.36.al2; SPHUG.46.al3; SPHUG.48; SPHUG.48A

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 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

Saisie d'un recours, la chambre administrative applique le droit d'office. Elle ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, mais n'est liée ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/402/2012 du 26 juin 2012).

E. 3

Le litige porte sur la conformité au droit de la décision de licenciement de la recourante.

E. 4

En tant que membre du personnel des HUG, la recourante est soumise à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05), à son règlement d'application du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01), à la loi sur les établissements publics médicaux du 19 septembre 1980 (LEPM - K 2 05), au statut du personnel des HUG (art. 1 al. 1 let. e LPAC et 7 al. 2 let. k LEPM), ainsi qu'à la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15).

E. 5

a. Les établissements publics médicaux (ci-après : les établissements) comprennent notamment les HUG (art. 1 let. a LEPM). Les établissements mentionnés à l'art. 1 sont des établissements de droit public dotés de la personnalité juridique (art. 5 al. 1 LEPM). b. L'établissement est géré par un conseil d'administration dont la composition est fixée par la LEPM (art. 6 al. 1 LEPM). Conformément à l'art. 2 al. 4 LPAC, les membres du personnel de chaque établissement public médical relèvent de l'autorité du conseil d'administration. Le conseil d'administration est le pouvoir supérieur de l'établissement (art. 7 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 de l'établissement. Il a notamment comme attribution de nommer et révoquer les fonctionnaires de l'établissement (art. 7 al. 2 let. 1 LEPM). Le conseil d'administration est également l'autorité compétente pour prononcer la fin des rapports de service (art. 17 al. 1 LPAC). Il peut déléguer cette compétence à la direction générale de l'établissement (art. 17 al. 2 LPAC). Les directions des établissements (hôpitaux et cliniques) exécutent les décisions des conseils d'administration. Elles reçoivent leurs instructions du président du conseil d'administration (art. 8 al. 1 LEPM). Un règlement interne établit les compétences des directions (al. 2). c. Dans l'ATA/312/2015 du 31 mars 2015, la chambre administrative a constaté la nullité de la révocation d'un fonctionnaire des HUG, qui avait été prononcée par le bureau du conseil d'administration (consid. 9 à 13). En effet, aucune délégation n'était autorisée par les dispositions légales applicables en cas de révocation d'un fonctionnaire. La chambre de ceans a précisé qu'il en allait autrement en cas de résiliation des rapports de service, l'art. 17 LPAC l'autorisant. d. En l'espèce, la recourante, qui a le statut de fonctionnaire (art. 5 LPAC), a fait l'objet d'une résiliation de ses rapports de service, et non d'une sanction disciplinaire. Conformément aux dispositions légales susmentionnées, la délégation de cette décision au bureau du conseil d'administration est autorisée. Par conséquent, la décision contestée émane de l'autorité compétente.

E. 6

La recourante invoque une violation de son droit d'être entendu, au motif que les HUG n'auraient pas précisé sur la convocation à l'entretien de service du 3 septembre 2013 les reproches concrets relatifs à ses manquements aux devoirs du personnel. a. Le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de prendre connaissance du dossier, 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 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; 127 I 54 consid. 2b p. 56 ; 127 III 576 consid. 2c p. 578 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2). En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; 129 II 497 consid. 2.2 p. 504 ss). 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 ; 105 Ia 193 consid. 2b/cc p. 197). b. En matière de rapports de travail de droit public, des occasions relativement informelles de s'exprimer avant le licenciement peuvent remplir les exigences du droit constitutionnel d'être entendu, pour autant que la personne

concernée ait compris qu'une telle mesure pouvait entrer en ligne de compte à son encontre (arrêts du Tribunal fédéral 1C_560/2008 du 6 avril 2009 consid. 2.2 et 1C_103/2007 du 7 décembre 2007 consid. 5.3). La personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard (arrêts du Tribunal fédéral 8C_643/2011 du 21 juin 2011 consid. 4.3 et 8C_158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 5.2). c. Selon l'art. 46 al. 3 et 4 du statut, la convocation à un entretien de service doit parvenir au membre du personnel 14 jours avant l'entretien (al. 3). Elle précise la nature, le motif de l'entretien et les personnes présentes pour l'employeur, et rappelle le droit de se faire accompagner (al. 4). d. En l'espèce, Mme A_____ savait, depuis qu'elle avait reçu le compte-rendu de l'EEDC du 26 juin 2013, que les manquements constatés feraient l'objet d'un entretien de service. Par ailleurs, la convocation a été envoyée le 9 août 2013, soit presque un mois avant ledit entretien. Enfin, cette convocation mentionnait tant les personnes présentes que le sujet de l'entretien, précisant qu'il porterait sur le contenu de son évaluation du 26 juin 2013. Cette évaluation a été globalement qualifiée d'inacceptable par sa hiérarchie. En effet, sept des objectifs fixés lors de la dernière évaluation n'avaient pas été atteints, et sur neuf critères d'évaluation, seul un avait été considéré par sa hiérarchie comme en ordre pour la fonction, trois étant « à améliorer », et cinq étant insuffisants. Mme A_____, qui avait été rétrogradée un an auparavant en lieu et place d'un licenciement, ne pouvait ignorer qu'une mauvaise évaluation mettrait en péril son avenir aux HUG. Par ailleurs, Mme H_____, qui l'avait accompagnée à cet EEDC, a indiqué lors des enquêtes qu'à la fin de cet entretien, elle ne se faisait plus beaucoup d'illusions sur l'évolution de la relation de travail, une décision de licenciement lui semblant proche. e. Les HUG n'ont dès lors pas violé le droit d'être entendu de la recourante dans le cadre de la procédure ayant mené à la décision de licenciement. Ce grief sera écarté.

E. 7

La recourante fait ensuite valoir que les HUG auraient violé diverses règles de procédure. Ils auraient violé l'art. 46 LPAC (recte : 48 du statut) en ne procédant à aucune évaluation dans son nouveau poste de responsable CAF pendant quatre ans, en confondant l'entretien d'évaluation et l'entretien de service (se servant du premier comme d'une arme pour la dégrader et la licencier à la place d'évaluer et développer ses compétences ou de lui fixer des objectifs pour la suite de sa carrière), et en ignorant le recours auprès de l'autorité hiérarchique supérieure prévu par l'art. 46 al. 5 RPAC (recte : 48 al. 5 du statut), commettant ainsi un déni de justice. a. S'il est préférable que des entretiens d'évaluation aient lieu tous les deux ans, comme le prévoit l'art. 48 al. 1 du statut, cette fréquence ne constitue pas une obligation de l'employeur dont le non-respect aboutirait à l'invalidation du licenciement. L'on relèvera en particulier que Mme A_____ n'a, à aucun moment, sollicité d'évaluation intermédiaire entre 2008 et 2012, notamment dans son courriel du 16 juillet 2010, adressé à sa hiérarchie et faisant un point de situation sur l'unité qu'elle gérait au département. b. Selon l'art. 48 al. 2 du statut, les entretiens d'évaluation portent sur les tâches dévolues au membre du personnel et sur leur réalisation en rapport avec les objectifs de service, ainsi que sur les besoins et les moyens à disposition. L'al. 4 de cette disposition prévoit qu'un protocole d'entretien est signé par les deux parties, et que les divergences éventuelles peuvent y figurer ou faire l'objet d'une note rédigée par l'intéressé. En l'espèce, l'EEDC du 26 juin 2013 a effectivement permis de faire le point sur la réalisation des tâches et des objectifs fixés à la recourante. Contrairement à ce que celle-ci soutient, cet EEDC n'avait pas pour but de la stigmatiser ou de la dégrader. Lors de cet entretien, les parties ont

fait le point sur la situation, et ainsi constaté que Mme A_____ n'avait pas rempli sept des objectifs qui lui avaient été fixés, et que la majorité des critères d'évaluation étaient insuffisants. Au vu de la rétrogradation dont elle avait fait l'objet une année auparavant, il n'est pas surprenant qu'une telle évaluation n'ait pas abouti à la fixation de nouveaux objectifs, et qu'elle ait été suivie, quelques mois après, par un entretien de service. L'on relèvera enfin que Mme A_____ a pu être accompagnée lors de cet EEDC, et qu'elle a pu faire part de ses divergences par le biais d'une note écrite adressée à sa hiérarchie le 12 juillet 2013, conformément à l'art. 48 al. 4 du statut. c. En vertu de l'art. 48 al. 5 du statut, un recours auprès de l'autorité hiérarchique supérieure est ouvert. Le membre du personnel peut se faire accompagner d'une personne de son choix. En l'espèce, le recours adressé par Mme A_____ au Prof. I_____ a été rejeté par ce dernier par courrier du 25 septembre 2013. S'agissant du recours formé à l'encontre de la décision du Prof. I_____, il a effectivement été déclaré sans objet par le directeur général des HUG, dans un courrier du 21 novembre 2013 adressé au conseil de la recourante, du fait de l'ouverture d'une procédure de licenciement. Le directeur général s'en est pour le surplus rapporté à la décision de l'autorité inférieure. Il n'y a dès lors pas eu de déni de justice. Au vu de ce qui précède, tous les griefs d'ordre formel invoqués par la recourante seront rejetés.

E. 8

La recourante prétend par ailleurs avoir été victime de mobbing de la part de Mme D_____. Elle soutient notamment que son ancien employeur aurait créé une configuration du service favorisant fortement le mobbing, et que suite à la plainte qu'elle avait formée, il n'aurait pris aucune mesure pour protéger sa personnalité. Dans ses conclusions après enquêtes, elle fait valoir que son licenciement, survenu parce qu'elle avait mis l'accent sur l'incompétence des ressources humaines et de sa hiérarchie dans sa plainte pour mobbing, serait abusif. Selon l'art. 2A let. a ab initio LPAC, les établissements publics médicaux doivent créer les conditions qui permettent aux collaboratrices et aux collaborateurs de travailler dans un climat de respect et de tolérance. En vertu de l'art. 2B LPAC, il est veillé à la protection de la personnalité des membres du personnel, notamment en matière de harcèlement psychologique et de harcèlement sexuel (al. 1). Des mesures sont prises pour prévenir, constater et faire cesser toute atteinte à la personnalité (al. 2). Le harcèlement psychologique, appelé aussi mobbing, se définit comme un enchaînement de propos et/ou d'agissements hostiles, répétés fréquemment pendant une période assez longue, par lesquels un ou plusieurs individus cherchent à isoler, à marginaliser, voire à exclure une personne sur son lieu de travail. Il n'y a toutefois pas harcèlement psychologique du seul fait qu'un conflit existe dans les relations professionnelles, ni d'une mauvaise ambiance de travail, ni du fait qu'un membre du personnel serait invité - même de façon pressante, répétée, au besoin sous la menace de sanctions disciplinaires ou d'une procédure de licenciement - à se conformer à ses obligations résultant du rapport de travail, ou encore du fait qu'un supérieur hiérarchique n'aurait pas satisfait pleinement et toujours aux devoirs qui lui incombent à l'égard de ses collaboratrices et collaborateurs. Il résulte des particularités du mobbing que ce dernier est généralement difficile à prouver, si bien qu'il faut savoir admettre son existence sur la base d'un faisceau d'indices convergents, mais aussi garder à l'esprit qu'il peut n'être qu'imaginaire, sinon même être allégué abusivement pour tenter de se protéger contre des remarques et mesures pourtant justifiées (arrêts du Tribunal fédéral 2A.770/2006 du 26 avril 2007 consid. 4.3 et 2P.207/2002 du 20 juin 2003 consid. 4.2 ; ATA/292/2009 du 16 juin 2009 consid. 7). En l'espèce, suite à sa plainte du 1^{er} mai 2013 adressée au directeur des ressources humaines, Mme A_____ et son conseil ont été reçues par M.

F_____, Mme G_____ et Mme B_____ le 4 juin 2013. Le dossier ne contient aucun procès-verbal de cet entretien, et les parties divergent sur son contenu. Aucune enquête n'a été ouverte suite à cet entretien. Selon Mme B_____, il avait été décidé de mieux cerner et resserrer les tâches de Mme A_____ afin qu'elle puisse les réaliser en limitant les interactions, en particulier avec Mme D_____. Les allégués de Mme A_____ quant à l'existence de mobbing à son égard ne sont pas démontrés. Il est exact que l'ambiance au département était parfois tendue et que des clans s'étaient formés. Toutefois, seuls deux des dix-neuf témoins entendus, à savoir Mmes R_____ et T_____, ont indiqué que Mme D_____ avait pu avoir des propos inadéquats vis-à-vis de Mme A_____. Les autres témoins ont surtout soutenu qu'il y avait des tensions générales entre ces deux personnes. Au vu de l'ensemble des enquêtes, la chambre administrative a acquis la conviction que la mésentente entre Mesdames A_____ et D_____ était réciproque, et que l'on ne peut attribuer à Mme D_____ une faute prépondérante qui aurait pu être constitutive de harcèlement. Ainsi, l'on ne peut retenir que Mme A_____ aurait été victime de harcèlement psychologique au sens de la jurisprudence susmentionnée. Ce grief sera également écarté.

E. 9

La recourante estime enfin que la résiliation des rapports de service ne reposerait pas sur des motifs fondés. a. Dans ce domaine, 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 la décision attaquée ne pouvant être revue sous l'angle de son opportunité (art. 61 LPA). b. L'autorité compétente peut résilier les rapports de service du fonctionnaire pour un motif fondé (art. 21 al. 3 ab initio LPAC). Aux termes de l'art. 22 LPAC, il y a motif fondé 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'inaptitude à remplir les exigences du poste (let. b) ou la disparition durable d'un motif d'engagement (let. c). 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 de l'administration (ATA/635/2014 du 19 août 2014 ; MGC 2006-2007/VI A 4529). L'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration cantonale, déterminant en la matière, sert de base à la notion de motif fondé, lequel est un élément objectif indépendant de la faute du membre du personnel. 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 (ATA/635/2014 précité ; MGC 2005-2006/XI A 10420). d. L'autorité compétente 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 (art. 21 al. 3 in fine LPAC). 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 des établissements publics médicaux et que l'intéressé au bénéfice d'une nomination dispose des capacités nécessaires pour l'occuper (art. 48A al. 1 du statut). Des mesures de développement et de réinsertion professionnels propres à favoriser le reclassement sont proposées (art. 48A al. 2 du statut). L'intéressé est tenu de collaborer et peut faire des suggestions (art. 48A al. 3 du statut). Il bénéficie d'un délai de dix jours

ouvrables pour accepter ou refuser la proposition de reclassement (art. 48A al. 4 du statut). En cas de reclassement, un délai de six mois est fixé pour permettre à l'intéressé d'assumer sa nouvelle fonction (art. 48A al. 5 du statut). En cas de refus, d'échec ou d'absence du reclassement, une décision motivée de résiliation des rapports de service pour motif fondé intervient (art. 48A al. 6 du statut). Le principe du reclassement, applicable aux seuls fonctionnaires, est l'une des expressions du principe de la proportionnalité. Il impose à l'État 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 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_309/2008 du 28 janvier 2009 consid. 2.2 ; ATA/806/2012 du 27 novembre 2012 ; ATA/223/2010 du 30 mars 2010 ; MGC 2005-2006/XI A 10420). Il s'agit tout d'abord de proposer des mesures dont l'objectif est d'aider l'intéressé 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 peuvent être envisagées. Elles peuvent prendre de multiples formes, telles qu'un certificat de travail intermédiaire, un bilan de compétence, un stage d'évaluation, des conseils en orientation, des mesures de formation et d'évolution professionnelles, l'accompagnement personnalisé, voire « l'outplacement ». Il faut ensuite 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 peut dans ce cas être abrogée (MGC 2005-2006/XI A 10420).

e. En l'espèce, l'autorité intimée a retenu que les insuffisances évoquées lors de l'entretien de service du 3 septembre 2013, tant sur le plan professionnel que du comportement, ne permettaient pas d'envisager une poursuite de la collaboration. Contrairement à ce que soutient la recourante, ses problèmes relationnels ne datent pas du passé. Tous ses supérieurs hiérarchiques ont attesté de ses importantes difficultés relationnelles, qui ont persisté après le changement de poste, impliquant pourtant moins d'interactions avec les autres employés. Si certains de ses anciens collègues entendus lors des enquêtes ont indiqué que leur relation avec Mme A_____ se passait bien et qu'elle était toujours disponible pour répondre à leurs questions techniques, il n'en demeure pas moins que Mme A_____ avait d'importants problèmes d'attitude, employant souvent un ton cassant et des propos déplacés et dénigrant certains collègues, notamment en ne les reconnaissant pas dans leurs compétences et en contrôlant excessivement leur travail, parfois en leur absence. Ces problèmes ressortaient de toutes ses évaluations, de l'audition de Mme H_____, qui l'avait accompagnée lors de son dernier EEDC, et des plaintes quasi hebdomadaires formées par des collègues, qui ont été rapportées par plusieurs membres de sa hiérarchie lors des enquêtes. Par ailleurs, son intervention lors du passage à la maternité d'une victime de viol, empêchant cette dernière de se faire soigner aux HUG, et son absence de remise en question lorsque lui a été donnée la possibilité de s'expliquer par écrit sur cet incident, sont exemplatives d'un manque de tact, de compassion et de professionnalisme qui ne sont pas acceptables. Il ressort enfin des enquêtes et du dossier que Mme A_____ n'a pas été en mesure de remplir les objectifs quantitatifs qui lui avaient été fixés dans sa nouvelle fonction, essayant un important retard dans le traitement de ses dossiers. Ce retard était notamment dû au fait qu'elle perdait trop de temps à contrôler le travail des autres, plutôt qu'à se concentrer sur ses tâches. Dans ces circonstances, la poursuite des rapports de service n'était pas compatible avec le bon fonctionnement des HUG, de sorte que l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en licenciant la recourante. f. La

décision de licenciement constituait le dernier recours pour son employeur, Mme A_____ ayant déjà fait l'objet d'un reclassement en 2012, lorsqu'il a été constaté qu'elle ne disposait pas des compétences managériales nécessaires au poste de responsable du CAF, et qu'un nouveau poste de référente qualité a été créé pour elle à l'interne comme alternative au licenciement. Ce reclassement ayant malheureusement échoué au vu des problèmes relationnels persistants entre Mme A_____ et d'autres employés, le corps médical et même certains patients, les HUG étaient fondés à mettre un terme à ses rapports de service. g. Il n'y a dès lors pas lieu d'entrer en matière sur les prétentions en indemnisation de la recourante.

E. 10

En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 11

Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à charge de la recourante (art. 87 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). Les HUG disposant d'un service juridique, il ne leur sera pas alloué d'indemnité de procédure (ATA/755/2012 du 6 novembre 2012 ; ATA/441/2014 du 17 juin 2014). * * * * *

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