Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 12/2015

Arrêt du 14 janvier 2016

Ire Cour de droit social

Composition
MM. les Juges fédéraux Maillard, Président,
Ursprung et Frésard.
Greffière : Mme von Zwehl.

Participants à la procédure
A._____, France,
représentée par Me Pascal Pétroz, avocat,
recourante,

contre

Etablissement B._____,
représenté par Me Yves Bonard, avocat,
intimé.

Objet
Droit de la fonction publique (résiliation; droit d'être entendu),

recours contre le jugement de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 11 novembre 2014.

Faits :

A.
A._____, née en 1963, a été engagée par C._____ comme assistante sociale à 90 % le 1 er septembre 2004. En décembre 2004, elle a acquis le statut d'employée à durée indéterminée. A partir du 1 er novembre 2009, elle a travaillé comme éducatrice référente à D._____. Après que le personnel de D._____ fut transféré à l'Etablissement B._____, A._____ a été promue à titre d'essai pour vingt-quatre mois à la fonction de cheffe de secteur des ressources humaines au sein de l'Etablissement B._____ dès le 1 er mars 2011.
Lorsque la prénommée a pris ses fonctions, l'équipe en place comprenait E._____ (à un taux d'activité de 70 %), F._____ (à 80 %) et G._____ (à 80 %). H._____, bénéficiaire d'une rente partielle d'invalidité, les a rejointes onze mois plus tard.
Dès janvier 2012, les trois employées se sont plaintes auprès de I._____, chef du secteur des ressources humaines depuis septembre 2011, du style de management autoritaire de A._____ (selon les plaignantes, cette dernière les contrôlait en permanence, les rabaissait par des remarques désagréables et leur avait ôté toute autonomie même pour la rédaction de courriers simples). Elles ont également contacté le Groupe de confiance. A leur demande, chacune d'entre elles a été transférée dans un autre service entre avril et juin 2012. Bien qu'informé de ces problèmes, J._____, directeur des ressources humaines, n'a pris aucune mesure concrète,

faisant confiance à A._____.
Le 18 octobre 2012, H._____ a fait savoir à J._____ qu'il était systématiquement dévalorisé par A._____ et qu'il ne pouvait plus conserver son emploi actuel. A cette même période, K._____ et L._____, qui faisaient partie de la nouvelle équipe avec une intérimaire M._____, ont également fait part au directeur de difficultés rencontrées avec leur supérieure depuis leur engagement (celle-ci, à leurs dires, avait instauré un climat de peur au sein de l'équipe par ses reproches et menaces de licenciement et leur faisait subir des changements organisationnels constants).
Compte tenu de ces nouvelles plaintes, J._____ a proposé à A._____ un poste de maître de réadaptation à 80 % au service socioprofessionnel dès le 1 er décembre 2012. Par ailleurs, au cours d'un entretien du 2 novembre 2012, confirmé par écrit le 6 novembre suivant, il l'a informée qu'à raison des faits rapportés par ses subordonnés, il ne pouvait plus lui confier la responsabilité de gérer le secteur des ressources humaines et qu'elle serait prochainement convoquée à un entretien de service à l'issue duquel une décision définitive concernant son transfert serait prise. A._____ a exprimé son désaccord avec ces démarches qui, selon elle, n'avaient pas de fondement.
L'entretien de service, qui a eu lieu le 17 décembre 2012, a porté sur son comportement inapproprié envers ses équipes successives ainsi que sur son échec récent à l'examen du brevet fédéral d'assistante en ressources humaines. Au cours de cet entretien, l'intéressée a nié avoir eu des mauvais rapports avec ses subordonnés et déclaré qu'elle refusait toute rétrogradation dans un poste avec une classe de traitement inférieure ou la perte de son statut de cadre intermédiaire. Le même jour, le directeur l'a libérée de son obligation de travailler. Le 21 février 2013, il a refusé de confirmer la promotion de A._____ en qualité de cheffe de secteur des ressources humaines.
Dans l'intervalle, le 29 janvier 2013, faisant référence au procès-verbal de l'entretien de service ainsi qu'aux observations présentées par A._____, le Conseil d'administration de l'Etablissement B._____ a informé celle-ci de l'ouverture d'une enquête administrative afin d'établir les faits. Cette enquête a été confiée à une juge du Tribunal de première instance, qui a auditionné dix-neuf témoins en présence de l'intéressée. Selon les conclusions de l'enquête, A._____ avait commis des manquements graves et répétés qui s'opposaient à son maintien dans une fonction de direction et justifiaient une affectation à un poste sans responsabilité hiérarchique comportant un minimum de contacts avec des personnes en situation de handicap, de faiblesse ou de dépendance. L'enquêtrice recommandait une sanction disciplinaire à l'encontre de l'intéressée sous la forme d'un blâme et d'une suspension d'augmentation de traitement durant une période déterminée. Elle préconisait également un réexamen des protocoles de surveillance hiérarchique étant donné les défaillances qu'elle avait constatées à cet égard.
Le rapport d'enquête a été transmis à A._____ qui s'est déterminée le 21 juin 2013. Par décision du 26 juin 2013, le Conseil d'administration de l'Etablissement B._____, se fondant sur les faits constatés dans le rapport d'enquête, a résilié les rapports de service de A._____ pour motif fondé avec un délai de congé de trois mois pour le 30 septembre 2013. Il était précisé que cette décision avait été prise également en considération du fait qu'il n'y avait aucun poste au sein de l'Etablissement B._____ dans lequel il n'y avait pas de contact avec des personnes en situation de handicap, de faiblesse ou de dépendance.

B.
Par arrêt du 11 novembre 2014, la Chambre administrative de la Cour de Justice de la République et canton de Genève a partiellement admis le recours formé par A._____ contre la décision du 26 juin 2013. Elle a constaté que la résiliation des rapports de service était contraire au droit mais que la réintégration de celle-ci dans sa fonction n'était plus possible; elle a fixé une indemnité en faveur de cette dernière à la charge de l'Etablissement B._____ égale à deux fois son dernier traitement mensuel brut, à l'exclusion de toute autre rémunération.

C.
A._____ interjette un recours en matière de droit public. Elle conclut, principalement, à ce que la décision de résiliation du 26 juin 2013 soit déclarée nulle et qu'elle soit réintégrée dans sa fonction ou qu'il lui soit donné acte de son engagement d'accepter un autre poste similaire dans l'administration cantonale pour autant qu'elle soit maintenue en classe de traitement 18. Subsidiairement, elle demande l'octroi d'une indemnité de 24 mois de son dernier traitement brut. Encore plus subsidiairement, le renvoi de la cause à l'instance cantonale

pour qu'elle statue dans le sens des considérants.
L'Etablissement B._____ conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.
Le jugement entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Il s'agit d'une contestation pécuniaire dès lors l'intéressée a conclu à l'annulation de la décision de licenciement et à sa réintégration, ou à l'octroi d'une indemnité. Le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre donc pas en considération. La valeur litigieuse dépasse par ailleurs le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF).
Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise par un tribunal cantonal, le recours respecte a priori les exigences des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF. Il est par conséquent recevable.

2.
Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 140 III 264 consid. 2.3 p. 266) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF).

3.
Le Tribunal fédéral applique le droit fédéral d'office (art. 106 al. 1 LTF). En revanche, il ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal ou communal que sous l'angle de l'arbitraire. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. 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 a été faite est défendable. Par conséquent, si 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 (ATF 140 III 167 consid. 2.1 p. 168; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379 s.).

4.
Les rapports de service du personnel de l'Etablissement B._____ sont régis par la loi générale du 4 décembre 1997 relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, et des établissements publics médicaux (LPAC; RSG B 5 05) ainsi que par son règlement d'application du 24 février 1999 (RLPAC; B 5 05.01). Selon la cour cantonale, la recourante avait le statut d'une fonctionnaire au sens de l'art. 5 LPAC au moment de son licenciement.
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. Les modalités sont fixées par le règlement (voir art. 46A RPAC). L'art. 22 LPAC définit ce qu'il faut entendre par motif fondé.
Sous le titre "Recours contre une décision de résiliation des rapports de service", l'art. 31 LPAC (dans sa teneur jusqu'au 18 décembre 2015) prévoit que peut recourir à la Chambre administrative de la Cour de justice pour violation de la loi tout membre du personnel dont les rapports de service ont été résiliés (al. 1). Si la Chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service est contraire au droit, elle peut proposer à l'autorité compétente la réintégration (al. 2). En cas de décision négative de l'autorité compétente, la Chambre administrative de la Cour de justice fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à un mois et supérieur à vingt-quatre mois du dernier traitement brut à l'exclusion de tout autre élément de rémunération (al. 3, 1 ère phrase).

5.
Saisis par la recourante du grief d'une violation du droit d'être entendu, les juges cantonaux ont constaté que l'autorité intimée avait certes exposé à l'intéressée les faits qui lui étaient reprochés et donné à celle-ci la possibilité de se déterminer après l'entretien de service et le rapport d'enquête administrative, mais qu'elle ne lui avait cependant à aucun moment indiqué qu'un licenciement était envisagé à son encontre avant d'avoir rendu la décision de résiliation litigieuse. Partant, les juges cantonaux ont admis une violation du droit d'être entendue de la recourante. Tout en relevant que ce vice de procédure ne pouvait pas être réparé par-devant eux, ils ont considéré que celui-ci n'était pas si grave au point de conduire à la nullité de la décision attaquée. Pour ce qui est des conséquences de la violation constatée, compte tenu du fait que l'autorité intimée avait déclaré refuser en tous les cas la réintégration de la recourante, ils ont fait application de l'art. 31 al. 3 LPAC qui prévoit la fixation d'une indemnité.
Pour fixer cette indemnité, les juges cantonaux se sont référés à leur jurisprudence récente en la matière, selon laquelle il convient de prendre en considération l'ensemble des circonstances du cas d'espèce sans donner une portée prépondérante à certains aspects comme le fait d'avoir ou non retrouvé un emploi en cours de procédure. Ils ont donc examiné la validité de la résiliation sur le fond. Sur la base des faits mis en évidence par le rapport d'enquête, ils ont retenu que la décision reposait sur un motif fondé au sens de l'art. 22 LPAC. Après avoir fait un tour d'horizon des cas récemment jugés, et en considération en particulier de la nature et de l'importance des manquements de la recourante, de son attitude de dénégation face aux faits avérés par l'enquête, de son refus d'être affectée à un poste d'une classe inférieure, ainsi que de la gravité toute relative de la violation de son droit être entendue, les juges cantonaux ont fixé à deux mois de traitement le montant qui lui était dû à ce titre.

6.

6.1. Par un premier moyen, la recourante se plaint de ce que la juridiction cantonale n'a pas tiré les conséquences qui s'imposent de la violation de son droit d'être entendue. Il s'agissait d'une violation particulièrement grave. Jusqu'au prononcé de la décision résiliant ses rapports de service, elle ne pensait s'opposer qu'à une réaffectation à un poste inférieur. Si l'intention de l'autorité intimée de la licencier avait été claire dès l'entretien de service, elle aurait certainement envisagé d'accepter un changement de poste. En outre, de jurisprudence constante, le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès sur le fond. La recourante se réfère également à une affaire similaire dans laquelle la chambre administrative avait, pour ce même motif, annulé la décision de licenciement attaquée, jugement qui avait été confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt 8C 339/2013 du 24 avril 2014). En fixant directement une indemnité selon l'art. 31 al. 3 LPAC au lieu de constater la nullité de la décision du 26 juin 2013, la chambre administrative avait fait une interprétation arbitraire du droit cantonal
et méconnu la jurisprudence sur le droit d'être entendu.

6.2. Comme cela ressort du texte même de l'art. 31 al. 2 LPAC, dans sa teneur applicable au moment déterminant, la loi cantonale ne confère pas un droit à la réintégration en cas de licenciement contraire au droit. La chambre administrative qui constate le caractère injustifié d'un licenciement peut proposer la réintégration du fonctionnaire ou de l'employé, mais l'autorité compétente n'est pas tenue d'y procéder. En l'espèce, la chambre administrative a pris acte du fait que l'autorité intimée n'envisageait en aucun cas de réintégrer la recourante même si la décision de licenciement était annulée. Aussi bien, l'annulation de cette décision avec pour corollaire l'obligation de l'autorité intimée de rendre une nouvelle décision dans le respect du droit d'être entendue de la recourante ne conduirait-elle nullement à la réintégration de celle-ci dans son ancienne fonction. Dans ces conditions, on ne voit pas que la fixation directe d'une indemnité en application de l'art. 31 LPAC pour régler les conséquences de la violation du droit d'être entendue de la recourante puisse être qualifiée de procédé arbitraire. En droit de la fonction publique, le Tribunal fédéral a du reste déjà admis qu'une violation du droit d'être entendu puisse
être liquidée par une indemnisation (voir l'arrêt 8C 158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 6.6, non publié in ATF 136 I 39). La recourante ne saurait rien tirer en sa faveur de l'arrêt qu'elle a cité. Dans une affaire plus récente présentant les mêmes caractéristiques que le cas présent (résiliation invalidée en raison d'une violati-

on d'une garantie de procédure, refus de la réintégration par l'établissement public concerné et fixation d'une indemnité par la chambre administrative), le Tribunal fédéral a considéré que cette manière de faire pouvait trouver une justification dans des impératifs d'économie de procédure (cf. arrêt 8C 421/2014 du 17 août 2015 consid. 4.1; voir également l'arrêt 8C 436/2014 du 16 juillet 2015 consid. 10.1). Le moyen doit par conséquent être rejeté.

7.

7.1. La recourante fait valoir à titre subsidiaire que l'octroi d'une indemnité correspondant à deux mois de traitement viole les principes de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.). Durant ses dix ans de carrière au sein de l'Etat, elle n'avait jamais fait l'objet d'un reproche et la qualité de son travail avait été saluée par sa hiérarchie. Preuve en était le certificat de travail intermédiaire élogieux établi par le directeur J._____. Elle avait toujours contesté les manquements qui lui étaient reprochés. D'ailleurs, le rapport d'enquête ne préconisait pas son licenciement et constatait une gestion inappropriée de la situation par le directeur, ce qui démontrait bien la gravité relative de ses prétendus manquements. A l'aune des cas de jurisprudence rappelés dans le jugement, dont celui concernant un fonctionnaire qui avait frappé un collègue au visage et qui s'était vu allouer une indemnité correspondant à douze mois de traitement brut, l'appréciation de la chambre administrative était manifestement insoutenable dans son résultat.

7.2. Selon les constatations du jugement attaqué - qui lient le Tribunal fédéral (voir consid. 2 supra) -, la recourante avait eu de manière persistante un comportement inacceptable à l'endroit de ses subordonnés, ce qui rendait son maintien en fonction préjudiciable au bon fonctionnement du secteur. En se bornant à contester, voire à minimiser ces reproches qui constituent le motif fondé de son renvoi, la recourante ne fait qu'opposer sa version des faits et son appréciation des preuves à celles des juges cantonaux sans démontrer en quoi cette dernière serait arbitraire. On ajoutera que le certificat élogieux dont elle se prévaut a été établi à un moment où le directeur lui accordait encore toute sa confiance. Quant à l'absence de réaction immédiate de celui-ci face aux doléances de la première équipe dirigée par la recourante, elle ne saurait en aucun cas dédouaner celle-ci de ses propres devoirs et responsabilités en qualité de cheffe de secteur. Dès lors, la cour cantonale pouvait considérer, sans faire preuve d'arbitraire, que le comportement incriminé était de nature à justifier l'allocation d'une indemnité située plutôt dans la fourchette inférieure des montants prévus par la loi.

7.3. C'est également à tort que la recourante se prétend victime d'une inégalité de traitement par rapport au cas du fonctionnaire qui avait porté un coup à son collègue. Elle omet en effet de mentionner que la chambre administrative n'avait retenu aucune faute à l'égard du fonctionnaire en question pour ce fait en raison de l'admission d'un état de légitime défense putative (voir arrêt 8C 436/2014 du 16 juillet 2015). La situation de la recourante n'est donc pas comparable à celle décrite dans cet arrêt.

7.4. Cela étant, compte tenu des autres motifs invoqués dans le jugement, une indemnisation correspondant à deux mois de traitement reste dans les limites encore admissibles sous l'angle de l'arbitraire.

8.
Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté.
La recourante, qui succombe, supportera les frais de justice (art. 66 al. 1 LTF). L'autorité intimée n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

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

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lucerne, le 14 janvier 2016
Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

La Greffière : von Zwehl