

En l'espèce, comme la recourante ne conteste ni les avis médicaux du SPE ni le fait qu'elle était apte à travailler à 80% dans un autre poste que le sien depuis le 3 octobre 2022, la Cour de justice pouvait considérer sans arbitraire que le Département n'avait pas excédé son pouvoir d'appréciation en résiliant les rapports de service de la recourante en se fondant sur les art. 21 al. 3 et 22 let. b LPAC et en n'appliquant pas l'art. 26 LPAC. Le fait dont se prévaut la recourante, à savoir que son incapacité de travail aurait pour cause unique sa relation avec sa supérieure hiérarchique (qui n'est entre temps plus en fonction) n'y change rien.

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,

Chaix et Müller.

Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

A., représentée par Me Alireza Moghaddam, avocat,
recourante,

contre

Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures du canton de Genève,
Office du personnel de l'État, rue du Stand 26, 1204 Genève.

Objet

Droit de la fonction publique; résiliation des rapports de service,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice du canton
de Genève, Chambre administrative, du 9 janvier 2024 (ATA/10/2024 - A/1527/2023-FPUBL).

Faits :

A.

A., née en 1968, a été engagée le 1^{er} juillet 2002 en qualité de comptable collaboratrice à l'Office des poursuites du Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures du canton de Genève. Elle a été nommée fonctionnaire le 1^{er} juillet 2005.

En 2019, A. a été absente pour cause de maladie pendant à tout le moins 39 jours et, en 2020, à 100 % du 2 au 14 janvier, puis à 50 % du 15 janvier au 2 juin 2020. Depuis le 3 juin 2020, elle n'a plus repris ses activités à l'Office cantonal des poursuites.

Les 20 janvier 2021 et 16 mars 2021, un médecin du Service de santé du personnel de l'État (ci-après: SPE) a rendu des avis médicaux après avoir reçu l'intéressée en consultation, ainsi que sur la base des rapports des médecins de celle-ci. Il a estimé qu'un délai de l'ordre de quelques mois était prévisible pour une aptitude à la fonction; le pronostic de l'affection médicale au regard d'une pleine capacité de travail en tant que comptable devrait être favorable au terme de la prise en charge thérapeutique en place; la demande d'évaluation décrivait, sur le plan professionnel, un problème de prestations; lors de la consultation, des difficultés interpersonnelles au travail avaient été relevées.

Le 11 novembre 2021, le Responsable des ressources humaines a informé A. que son droit au traitement prendrait fin le 13 février 2022.

Le 29 novembre 2021, un troisième avis médical du SPE, intitulé "730 jours d'absence", a été établi à la suite de consultations et sur la base des renseignements médicaux fournis en novembre 2020 par le médecin de A., ainsi que sur la base de l'expertise du Dr B. (psychiatre impliqué dans le suivi médical à la demande de l'État de Genève) du 21 novembre 2021. Il en ressortait qu'il n'y avait aucune perspective de reprise au poste de travail de l'intéressée, et plus largement d'une activité à l'Office des poursuites; en revanche, le pronostic d'une capacité de travail dans une autre activité était favorable moyennant une reprise graduelle; la capacité de travail et les éventuelles autres limitations fonctionnelles devaient être évaluées au terme du stage organisé par l'assurance-invalidité (AI).

B.

Du 22 novembre 2021 au 13 février 2022, la prénommée a bénéficié d'une mesure de réinsertion financée par l'AI sous la forme d'un "entraînement à l'endurance" auprès d'une entreprise. Le 14 février 2022, le droit au traitement a pris fin, mais la prénommée a bénéficié d'indemnités de l'AI.

Dans le cadre de la procédure de reclassement, A. a effectué deux stages d'évaluation à l'Office cantonal de la population et des migrations, du 13 juin au 30 septembre 2022, et dès le 1^{er} octobre 2022, à un taux d'activité de 50 % à 80 %. Il a dû être mis fin au second stage le 10 novembre 2022, alors qu'il était prévu jusqu'au 31 décembre 2022, faute de poste vacant.

Le 1^{er} décembre 2022, le Responsable des ressources humaines a sollicité l'aide des directions RH des départements cantonaux pour trouver un poste vacant dans le cadre de la procédure de reclassement. Toutes les réponses reçues ont été négatives. A cette même date, l'Office cantonal des assurances sociales a confirmé que les mesures de réadaptation allaient se poursuivre dès le 2 janvier 2023, avec versement d'une indemnité de l'AI.

Le 8 décembre 2022, un poste de secrétaire d'établissement primaire ainsi qu'un poste de secrétaire 2 ont été signalés à A.. Le Responsable des ressources humaines a soutenu sa candidature à ces deux postes pour lesquels la réponse a toutefois été négative. Tel a aussi été le cas pour un poste de comptable 2 à la direction générale de l'enseignement obligatoire, des postes de taxatrice 1, de commise administrative 5, de comptable 1, de gestionnaire de paies et assurance, d'enquêtrice-superviseuse, d'assistante RH et de commise administrative 4.

Lors de l'entretien du 24 janvier 2023, la procédure de reclassement a été close. Dans la mesure où cette procédure n'avait pas abouti, l'employeur envisageait une résiliation des rapports de service.

C.

Par décision du 17 mars 2023, les rapports de service de A. ont été résiliés avec effet au 30 juin 2023 pour motif fondé, à savoir l'inaptitude à remplir les exigences du poste, pour des raisons de santé, faisant référence aux art. 21 al. 3, 22 let. b et 20 al. 3 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC; RS/GE B 5 05); l'inaptitude de la prénommée à occuper une activité au sein de l'Office cantonal des poursuites découlait de l'avis médical du SPE du 29 novembre 2021.

D.

A. a déposé un recours contre la décision du 17 mars 2023 auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice). Le 10 novembre 2023, elle a transmis à la Cour de justice trois certificats médicaux faisant état d'une capacité de travail de 80 % du 3 octobre au 31 décembre 2022. Par arrêt du 9 janvier 2024, la cour cantonale a rejeté le recours, après avoir procédé à l'audition de la prénommée.

E.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 9 janvier 2024 et la décision du 17 mars 2023 ainsi que d'ordonner sa réintégration dans sa fonction de comptable 2 au sein de l'Office cantonal des poursuites ou, en cas

de refus de procéder à une réintégration, de lui verser une indemnité de 193'992,5 fr. (montant correspondant à 24 fois son dernier salaire brut) avec intérêts à 5 % à compter du 17 mars 2023. Elle conclut subsidiairement au renvoi de la cause à la Cour de justice pour nouvelle instruction au sens des considérants. Elle forme aussi un recours constitutionnel subsidiaire tendant à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle instruction au sens des considérants.

La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures du canton de Genève conclut au rejet du recours en matière de droit public et à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire. La recourante réplique.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1. Le recours en matière de droit public est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) en matière de rapports de travail de droit public. Comme le litige porte notamment sur l'allocation d'indemnités d'un montant supérieur à 15'000 fr., il s'agit d'une contestation pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse atteint par ailleurs le seuil de 15'000 fr., ouvrant la voie du recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF (art. 51 al. 1 let. a et 2 LTF; 85 al. 1 let. b LTF).

1.2. Dès lors que l'arrêt attaqué rejette le recours formé contre la décision de résiliation de son contrat de travail, la recourante est particulièrement atteinte par ce prononcé et a un intérêt digne de protection à son annulation; elle a donc la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 let. b et c LTF). Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont par ailleurs réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

1.3. Le recours en matière de droit public étant recevable, le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable (art. 113 LTF).

2.

La recourante se plaint, pêle-mêle, d'une application arbitraire des art. 22 let. b et 26 LPAC, d'une violation du principe de la légalité et d'une violation du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).

2.1. S'agissant du droit d'être entendu, la recourante reproche à la cour cantonale d'avoir renoncé à entendre des témoins, en particulier le psychiatre qui a rendu son rapport le 21 novembre 2021 à la demande de l'État de Genève.

2.1.1. 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 pertinentes, 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 148 II 73](#) consid. 7.3.1; [145 I 167](#) consid. 4.1). De jurisprudence constante, l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'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, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion ([ATF 145 I 167](#) consid. 4.1; [144 II 427](#) consid. 3.1.3). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée,

ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle tire des conclusions insoutenables ([ATF 148 IV 39](#) consid. 2.3.5; [143 IV 500](#) consid. 1.1).

Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF ([ATF 146 I 62](#) consid. 3).

2.1.2. En l'espèce, la cour cantonale a jugé que l'audition de témoins n'était pas nécessaire sur des faits dont la recourante disait qu'ils étaient notoires à l'Office des poursuites, à savoir un dysfonctionnement à la suite de l'introduction de l'outil informatique OPUS ayant conduit à un important absentéisme; la question d'une prétendue gouvernance pratiquant la "politique de terreur" n'avait pas à être instruite davantage, pas plus que celle des manquements reprochés à la recourante dans l'exercice de sa fonction. Elle a ajouté que le dossier personnel de la recourante avait été produit, que celle-ci avait été entendue et que les parties avaient eu l'occasion de se déterminer par écrit à plusieurs reprises et de produire toutes pièces complémentaires utiles à l'appui de leurs allégués.

Face à cette argumentation, la recourante se borne à mentionner que l'audition du Dr B. aurait permis de confirmer que celui-ci lui aurait déclaré le 12 novembre 2021 qu'il avait perdu son dossier et avait de ce fait beaucoup de peine à se rappeler de la situation et que l'appréciation de ce médecin aurait radicalement changé quant à la reprise du travail. Partant, la recourante n'explique cependant pas en quoi les éléments sur lesquels elle voulait entendre le Dr B. et d'autres témoins seraient pertinents pour déterminer sa capacité à exercer sa fonction, ce d'autant moins qu'elle ne remet pas en cause l'avis médical du 29 novembre 2021 du SPE sur lequel se fonde la décision de licenciement. Elle ne démontre par conséquent pas en quoi les auditions requises auraient une incidence sur l'issue du litige. Dans ces conditions, la Cour de justice, qui a entendu la recourante lors d'une audience le 6 novembre 2023, a procédé à une appréciation anticipée des preuves non arbitraire en renonçant à l'audition de témoins.

2.1.3. Dans ces conditions, le grief de la violation du droit d'être entendu peut être rejeté, dans la faible mesure de sa recevabilité.

2.2. La recourante fait aussi grief à la cour cantonale d'avoir confirmé que le licenciement pouvait reposer sur l'art. 22 let. b LPAC et que l'art. 26 al. 3 LPAC ne s'appliquait pas en l'espèce.

2.2.1. Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal (art. 95 LTF). Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal ([ATF 147 I 433](#) consid. 4.2; [146 II 367](#) consid. 3.1.5). 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. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable ([ATF 148 II 465](#) consid. 8.1; [148 I 145](#) consid. 6.1).

Dans ce contexte, il incombe à la partie recourante d'exposer une argumentation spécifique qui réponde aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF ([ATF 149 III 81](#) consid. 1.3; [146 I 62](#) consid. 3).

2.2.2. 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. 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 (art. 22 let. a LPAC), de l'inaptitude à remplir les exigences du poste (art. 22 let. b LPAC) ou de la disparition durable d'un motif d'engagement (art. 22 let. c LPAC).

Aux termes de l'art. 26 LPAC, le Conseil d'État peut mettre fin aux rapports de service lorsqu'un fonctionnaire n'est plus en mesure, pour des raisons de santé ou d'invalidité, de remplir les devoirs de sa fonction (al. 1). Il ne peut être mis fin aux rapports de service que s'il s'est avéré impossible de reclasser l'intéressé dans l'administration, au sein des services centraux et des greffes du pouvoir judiciaire ou dans l'établissement (al. 2). L'incapacité de remplir les devoirs de service, à moins qu'elle ne soit reconnue d'un commun accord par le Conseil d'État, la caisse de prévoyance et l'intéressé, doit être constatée à la suite d'un examen médical approfondi pratiqué par le médecin-conseil de l'établissement en collaboration avec le médecin de la caisse de prévoyance et le ou les médecins traitants (al. 3).

2.2.3. En l'espèce, la Cour de justice a confirmé la décision de licenciement pour motif fondé au sens de l'art. 22 let. b LPAC, en raison de l'inaptitude à remplir les exigences du poste pour des raisons de santé: les absences fréquentes et régulières de la recourante depuis 2019 et de façon ininterrompue depuis le 3 juin 2020 ne lui permettaient pas de remplir les exigences du poste.

Elle a d'abord relevé que la recourante avait été vue par le médecin du SPE trois fois; il ressortait de ces avis médicaux, établis en outre sur la base des avis des médecins de la recourante et du Dr B., qu'un délai de l'ordre de quelques mois était nécessaire pour une aptitude à la fonction, qu'il n'y avait aucune perspective de reprise à son poste de travail et plus largement au sein de l'Office des poursuites; en revanche, le pronostic d'une capacité de travail dans une autre activité était favorable moyennant une reprise graduelle.

La cour cantonale s'est ensuite fondée sur les certificats médicaux produits par la recourante, faisant état d'une capacité de travail de 80 % du 3 octobre au 31 décembre 2022 inclusivement; elle en a déduit que depuis cette dernière date, la recourante n'avait plus fait état ni a fortiori démontré d'incapacité de travail; ainsi, lorsque le Département avait résilié les rapports de service le 17 mars 2023, la recourante était apte à travailler à 80 % dans un autre poste que le sien. La Cour de justice a jugé que l'état de santé de la recourante avait été évalué de manière conforme à ce qui était attendu d'une autorité, laquelle avait par ailleurs valablement suivi la procédure de reclassement avant de se voir contrainte de résilier des rapports de service pour inaptitude à remplir les exigences du poste. Elle a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer l'art. 26 al. 3 LPAC, en se fondant sur une jurisprudence cantonale selon laquelle l'art. 26 LPAC ne s'applique que lorsque la résiliation des rapports de service est prononcée pour disparition durable d'un motif d'engagement: or la recourante ne présentait pas un état de santé durablement affecté.

2.2.4. La recourante n'expose pas en quoi le raisonnement de la cour cantonale serait arbitraire. Elle se contente d'affirmer que l'art. 26 LPAC devrait s'appliquer dès que la résiliation des rapports de service a lieu pour des raisons de santé, quel que soit le fondement légal de la procédure de licenciement. Fût-elle suffisamment motivée et recevable (art. 106 al. 2 LTF), cette argumentation devrait être rejetée pour les motifs suivants.

La manière dont la cour cantonale a analysé l'articulation entre les art. 21 al. 3 (*cum* 22 let. b) LPAC et l'art. 26 LPAC ne semble en effet pas insoutenable. L'art. 21 al. 3 (*cum* 22 let. b) LPAC traite de la résiliation pour motif fondé en raison de l'inaptitude à remplir les exigences du poste. Il n'est pas arbitraire de considérer qu'un fonctionnaire est inapte à remplir les exigences du poste lorsqu'il est inapte pour des raisons de santé à retourner au poste de travail pour lequel il a été engagé, bien qu'il soit apte à exercer une autre activité. Quant à l'art. 26 LPAC, intitulé "Invalidité", il peut être compris comme s'appliquant aux personnes dont l'état de santé est durablement affecté. La référence à l'invalidité dans l'art. 26 LPAC peut confirmer le caractère définitif de l'inaptitude. Il n'est ainsi pas

déraisonnable de considérer que les absences pour motif de santé, même longues, mais pas durables ne sont pas visées par l'art. 26 LPAC. Cette distinction qui permet de traiter de manière plus approfondie les absences définitives pour cause de maladie n'est pas arbitraire.

En l'occurrence, comme la recourante ne conteste ni les avis médicaux du SPE ni le fait qu'elle était apte à travailler à 80 % dans un autre poste que le sien depuis le 3 octobre 2022, la Cour de justice pouvait considérer sans arbitraire que le Département n'avait pas excédé son pouvoir d'appréciation en résiliant les rapports de service de la recourante en se fondant sur les art. 21 al. 3 et 22 let. b LPAC et en n'appliquant pas l'art. 26 LPAC. Le fait dont se prévaut la recourante, à savoir que son incapacité de travail aurait pour cause unique sa relation avec sa supérieure hiérarchique (qui n'est entre temps plus en fonction) n'y change rien.

3.

Il s'ensuit que le recours en matière de droit public est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

3.

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

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, au Département cantonal des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures, et à la Cour de justice du canton de Genève (Chambre administrative).

Lausanne, le 18 novembre 2024

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

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Tornay Schaller