

Est, en l'espèce, **rejeté** le recours d'une fonctionnaire conseillère en personnel à l'Office cantonal contre son licenciement pour motif fondé en raison de défaillances multiples dans l'exécution de ses tâches.

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Wirthlin, Président, Maillard et Bechaalany, Juge suppléante.

Greffière : Mme Elmiger-Necipoglu.

Participants à la procédure

A.,

représentée par Maîtres Romain Jordan et Stéphane Grodecki, avocats,
recourante,

contre

Département de l'économie et de l'emploi, soit pour lui, OPE, Direction générale,
rue du Stand 26, 1204 Genève,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 6 décembre 2022 (A/1356/2022-FPUBL ATA/1219/2022).

Faits :

A.

A.a. A., née en 1964, a été engagée dès le 1er août 2013 en qualité de conseillère en personnel sous le statut d'auxiliaire, pour une durée de douze mois, à l'Office régional B. de l'Office cantonal C., lequel est intégré au département de l'économie et de l'emploi (ci-après: le département). Dès le 1er février 2016, elle a été engagée en qualité de conseillère en personnel à temps complet et nommée fonctionnaire.

A.b. Selon son cahier des charges, son activité principale consistait à recevoir les demandeurs d'emploi à intervalles pertinents, mais au moins tous les deux mois, afin de les aider dans leur réinsertion sur le marché de l'emploi, de vérifier leurs recherches d'emploi et, le cas échéant, de leur assigner un travail ou une mesure. Toutes les informations telles que date, heure et lieu des entretiens de conseil et de contrôle, procès-verbaux des entretiens, courriers, téléphones, décisions relatives au suivi de la personne demandeuse d'emploi devaient être saisies dans le système d'information fédéral en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) selon une procédure fixée dans des directives.

A.c. Dès le 16 mars 2020, du fait de la pandémie de COVID-19, l'intéressée a effectué entièrement, puis partiellement, son travail à domicile.

A.d. Le 29 mars 2021, A. a refusé de recevoir en mains propres une convocation à un entretien de service ainsi qu'une lettre de libération de l'obligation de travailler. Ces courriers lui ont été envoyés par la poste. Un délai pour faire des observations écrites lui a été imparti au 31 mars 2021.

A.e. Lors de l'entretien de service du 14 avril 2021, les manquements constatés dans le suivi des dossiers ont été exposés à l'intéressée. Pour plus de cinquante demandeurs d'emploi, des convocations à des entretiens ne figuraient pas dans les dossiers concernés alors qu'ils avaient été planifiés dans PLASTA. Des entretiens saisis sous le statut "exécuté" n'avaient pas eu lieu. Seize demandeurs d'emploi sur les dix-huit contactés pour lesquels un entretien était planifié le 19 février ou le 18 mars 2021 avaient confirmé ne pas avoir eu d'entretien à ces dates. Dans cent dix-sept cas, aucun procès-verbal d'entretien n'avait été établi alors que l'entretien était saisi sous statut "exécuté", dans treize cas, le procès-verbal avait été établi avant la date prévue de l'entretien, dans trente-huit cas, les entretiens avaient été enregistrés comme "exécutés" plusieurs jours après la date à laquelle ils devaient avoir lieu et dans quatre cas, les entretiens avaient été enregistrés comme "exécutés" avant la date prévue du rendez-vous. Ces manquements se rapportaient à la période du 22 avril 2020 au 26 mars 2021 et concernaient nonante-trois des cent soixante et un dossiers dont A. avait la charge. Par ailleurs, une absence non annoncée ou excusée avait eu lieu le 11 mars 2021. Durant les mois de février et mars 2021, l'intéressée n'avait pas effectué le nombre d'entretiens requis de sa part. Ces manquements étaient de nature à compromettre le lien de confiance et l'autorité qu'impliquait l'exercice de la fonction ainsi que la bonne marche du service, de sorte qu'une résiliation des rapports de service pour motif fondé était envisagée. A. a contesté les faits. Par la suite, l'intéressée a fait parvenir un certificat médical concernant son absence du 11 mars 2021.

A.f. Le 21 avril 2021, le Conseil d'État a ratifié la libération de l'obligation de travailler de A..

A.g. Le 22 juin 2021, la conseillère d'État en charge du département a rendu une décision incidente d'ouverture de la procédure de reclassement, qui s'est déroulée du 22 juin au 30 septembre 2021. Dès le 29 septembre 2021, A. s'est trouvée en arrêt de travail pour des raisons de santé. L'entretien de clôture de la procédure de reclassement n'ayant pas pu avoir lieu, un compte-rendu a été rédigé par la responsable des ressources humaines de l'Office cantonal C. le 20 septembre 2021, lequel a repris en détail le déroulement de la procédure.

A.h. Par décision, déclarée exécutoire nonobstant recours, du 30 mars 2022, la conseillère d'État en charge du département a résilié les rapports de service de A. pour motif fondé avec effet au 30 juin 2021 (recte: 2022), à l'issue de la période de protection applicable du fait de son incapacité de travail.

B.

Statuant sur le recours de A., la chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève l'a rejeté par arrêt du 6 décembre 2022.

C.

Par acte du 27 janvier 2023, A. forme un recours en matière de droit public, en concluant à l'annulation de l'arrêt du 6 décembre 2022 et de la décision du 30 mars 2022 ainsi qu'à sa réintégration. Il n'a pas été ordonné d'échange d'écritures.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le Tribunal fédéral examine d'office (art. 29 al. 1 LTF) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 147 I 333 consid. 1; 145 II 168).

1.2. L'arrêt entrepris concerne une contestation de nature pécuniaire en matière de rapports de travail de droit public, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF ne s'applique pas. La valeur litigieuse dépasse par ailleurs le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie au recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et al. 2; art. 85 al. 1 let. b LTF). Pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes requises, le recours est recevable au regard des art. 42, 90 et 100 al. 1 LTF.

2.

2.1. 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 143 IV 241 consid. 2.3.1; sur la notion d'arbitraire, cf. ATF 145 V 513 consid. 4.2) - 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). Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF); à défaut, un état de fait divergent de celui de la décision attaquée ne peut pas être pris en compte (ATF 145 V 188 consid. 2). Le recourant ne saurait se borner à plaider à nouveau sa cause, contester les faits retenus ou rediscuter la manière dont ils ont été établis comme s'il s'adressait à une juridiction d'appel (ATF 134 II 349 consid. 3). Le Tribunal fédéral n'entre ainsi pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 140 V 213 consid. 2; 140 III 264 consid. 2.3).

2.2. Sauf exception, la violation du droit cantonal ne peut pas être invoquée en tant que telle devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF). Il est cependant possible de faire valoir que son application consacre une violation du droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou la garantie d'autres droits constitutionnels (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1; 142 III 153 consid. 2.5). Le Tribunal fédéral n'examine la violation de droits fondamentaux que si ce moyen est invoqué et motivé par le recourant de manière précise (art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de manière claire et détaillée. Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère 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 - même préférable - paraît possible (ATF 147 I 241 consid. 6.2.1).

3.

Dans une série de griefs d'ordre formel, la recourante se plaint de violations de son droit d'être entendue (art. 29 al. 2 Cst. et art. 6 CEDH).

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comporte plusieurs aspects, dont le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, 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; ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les arrêts cités). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'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, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1; arrêt 2C_850/2014 du 10 juin 2016 consid. 6.1, non publié in ATF 142 II 388). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF; ATF 146 III 73 consid. 5.2.2; 144 II 427 consid. 3.1.3; 138 III 374 consid. 4.3.2). L'art. 6 CEDH n'offre pas de protection plus étendue (arrêt 5A_750/2015 du 4 mars 2016 consid. 2 et les arrêts cités).

3.2. La recourante se plaint du fait que la cour cantonale a refusé sa requête d'audition, sans toutefois motiver ce refus. De ce fait, les juges cantonaux auraient commis un déni de justice formel (art. 29 al. 1 Cst.). La recourante invoque en outre une violation de son droit d'être entendue et du principe de la bonne foi en lien avec le fait qu'elle a été suspendue de ses fonctions pendant la procédure de résiliation des rapports de service, sans qu'une enquête administrative soit réalisée: l'autorité aurait utilisé une mesure prévue par le droit cantonal de manière contraire à son but pour écarter une fonctionnaire.

Comme le relève la recourante, l'instance précédente a bien pris note de sa demande de comparution personnelle des parties. Elle a cependant écarté ses demandes d'instructions supplémentaires au motif que le dossier contenait suffisamment d'éléments permettant de trancher le litige. La recourante n'allègue pas en quoi son audition, qu'elle sollicitait à l'appui d'allégués relatifs à sa situation familiale et à son appréciation de la situation, aurait été susceptible de modifier la conviction des juges cantonaux. Ensuite, et contrairement à ce que soutient la recourante, la cour cantonale a bel et bien examiné les griefs de violations de son droit d'être entendue et du principe de la bonne foi soulevés en lien avec l'absence d'enquête administrative. Elle a en effet considéré qu'il ne pouvait pas être reproché à l'intimé de ne pas avoir choisi la voie disciplinaire pour sanctionner les comportements de la recourante. Quant aux griefs matériels de la recourante à cet égard, ils seront examinés plus loin (cf. consid. 5 infra).

3.3. Toujours sous couvert d'une violation de son droit d'être entendue, la recourante reproche aux juges cantonaux de ne pas lui avoir permis d'interroger les dix-huit demandeurs d'emploi contactés par l'intimé.

A cet égard, les juges cantonaux ont considéré que les manquements retenus par l'intimé concernant les entretiens planifiés entre les 19 février et 18 mars 2021, qui n'auraient pas eu lieu aux dires de seize demandeurs d'emploi, ne représentaient qu'une petite partie des plus de cent cinquante reproches faits à la recourante. Le dossier contenait suffisamment d'éléments permettant de trancher le litige, si bien qu'il n'était pas nécessaire de donner suite aux mesures d'instructions supplémentaires sollicitées par la recourante.

Dans la mesure où la recourante se limite à soutenir qu'une telle appréciation anticipée des preuves serait arbitraire, son argumentation ne répond pas aux exigences de motivation accrues posées par l'art. 106 al. 2 LTF. Son grief doit donc être écarté.

4.

4.1. Le litige porte sur le point de savoir si la cour cantonale a violé le droit fédéral en confirmant la résiliation des rapports de service.

4.2. En sa qualité de fonctionnaire de l'État de Genève, la recourante est soumise à la loi genevoise générale du 4 décembre 1997 relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RS/GE B 5 05; ci-après: LPAC). Cette loi prévoit notamment que l'autorité compétente peut résilier les rapports de service du fonctionnaire pour un 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 (art. 21 al. 3 LPAC). Selon 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: (a) l'insuffisance des prestations; (b) l'inaptitude à remplir les exigences du poste; (c) la disparition durable d'un motif d'engagement.

La LPAC contient également des dispositions concernant la procédure pour les sanctions disciplinaires. L'art. 27 LPAC règle l'établissement des faits et prévoit que les dispositions de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, sont applicables, en particulier celles relatives à l'établissement des faits (al. 1). Le Conseil d'État, la commission de gestion du pouvoir judiciaire ou le conseil d'administration peut en tout temps ordonner l'ouverture d'une enquête administrative qu'il confie à une personne qui a les compétences requises; il doit le faire dans les hypothèses visées à l'art. 16 al. 1 let. c LPAC, à savoir notamment en cas de révocation (al. 2).

En vertu de l'art. 28 LPAC, dans l'attente du résultat d'une enquête administrative ou d'une information pénale, le Conseil d'État, la commission de gestion du pouvoir judiciaire ou le conseil d'administration peut, de son propre chef ou à la demande de l'intéressé, suspendre provisoirement un membre du personnel auquel il est reproché une faute de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique l'exercice de sa fonction (al. 1). Au sein de l'établissement, le président du conseil d'administration peut procéder, à titre provisionnel et sans délai, à la suspension de l'intéressé. Cette décision est notifiée par lettre motivée (al. 2). La suspension provisoire peut entraîner la suppression de toute prestation à la charge de l'État ou de l'établissement (al. 3). A l'issue de l'enquête administrative, il est veillé à ce que l'intéressé ne subisse aucun préjudice réel autre que celui qui découle de la décision finale; une décision de révocation avec effet immédiat peut cependant agir rétroactivement au jour de l'ouverture de l'enquête administrative (al. 4).

5.

5.1. La recourante invoque une application arbitraire des art. 27 et 28 LPAC, en tant que la suspension de ses fonctions n'aurait pas été suivie d'une enquête administrative. Cette manière de procéder aurait par ailleurs violé son droit d'être entendu. La recourante se réfère aux arrêts 8C_244/2014 du 17 mars 2015 (consid. 5.2) et 8C_221/2018 du 4 juillet 2019 (consid. 7.2), dans lesquels le Tribunal fédéral a jugé qu'il n'était, en principe, pas possible de se plaindre d'une violation du droit d'être entendu en raison de l'absence d'une enquête administrative lorsque l'autorité cantonale a choisi de résilier les rapports de service par un licenciement ordinaire en lieu et place d'une procédure disciplinaire. Elle soutient qu'en l'occurrence, cette jurisprudence ne serait pas applicable, puisque l'État aurait adopté un comportement contradictoire, en choisissant d'abord de suspendre le fonctionnaire pour pouvoir mener une enquête administrative, puis en renonçant à mener une telle enquête pour procéder à un licenciement ordinaire.

5.2. On ne saurait suivre le raisonnement de la recourante.

5.2.1. La LPAC prévoit différentes sanctions et mesures qui permettent à l'employeur de mettre un terme aux rapports de service. La loi cantonale distingue d'une part entre le licenciement pour motif fondé (art. 21 al. 3 et art. 22 LPAC), qui est une mesure administrative, et d'autre part la révocation, qui constitue une sanction disciplinaire (art. 16 al. 1 let. c et al. 2 LPAC). En cas de révocation, la loi prévoit différentes garanties procédurales, telles que l'obligation d'ordonner une enquête administrative pour établir les faits (art. 27 al. 2 LPAC). Dans le cadre des sanctions disciplinaires, la loi prévoit en outre la possibilité de suspendre l'intéressé provisoirement de ses fonctions (art. 28 LPAC). Néanmoins, selon la jurisprudence cantonale, une suspension provisoire d'un fonctionnaire peut non seulement être justifiée par les besoins de l'enquête administrative, mais aussi en tant qu'exécution anticipée, à titre provisionnel, de la fin des rapports de service en raison d'une faute alléguée de nature

à rompre la confiance qu'implique l'exercice de la fonction de l'intéressé (ATA/219/2022 du 1er mars 2022 consid. 6b et les arrêts cités). Dans ce dernier cas, la mesure n'est justifiée que si trois conditions sont remplies: 1) la faute reprochée à l'intéressé doit être de nature, a priori à justifier une cessation immédiate de l'exercice de sa fonction; 2) la prévention de faute à l'encontre de l'intéressé doit être suffisante, même si, s'agissant d'une mesure provisionnelle prise précisément pendant la durée d'une enquête administrative ou pénale, une preuve absolue ne peut évidemment pas être exigée; 3) la suspension doit apparaître comme globalement proportionnée, compte tenu de la situation de l'intéressé et des conséquences de sa suspension, de la gravité de la faute qui lui est reprochée, de la plus ou moins grande certitude quant à sa culpabilité ainsi que de l'intérêt de l'État à faire cesser immédiatement tant les rapports de service que, s'il y a lieu, ses propres prestations.

5.2.2. En l'occurrence, les premiers juges ont considéré que les conditions jurisprudentielles pour suspendre la recourante de manière provisionnelle étaient remplies. Ils ont en effet retenu que les inscriptions que la recourante avait faites dans PLASTA étaient fausses ou insuffisantes dans une majorité des dossiers qu'elle traitait, que la gravité de ces manquements avait été examinée, puis confirmée, et que l'intérêt public lié au placement des demandeurs d'emploi avait été pris en considération dans sa juste mesure par l'intimé.

5.2.3. Dans son écriture, la recourante se borne à alléguer que la suspension d'un fonctionnaire ne serait possible que lorsqu'une enquête administrative est prévue, sans aucunement se confronter à la jurisprudence cantonale précitée, ni à son application par les juges cantonaux. Elle se contente ainsi de répéter sa position et d'opposer sa propre appréciation de la situation à celle de la cour cantonale sans pour autant démontrer l'arbitraire de celle-ci. En plus, on peine à comprendre son intérêt à contester la suspension de ses fonctions, dès lors que, compte tenu des faits établis et non contestés, la recourante a continué à percevoir son traitement pendant la période où elle a été suspendue et libérée de l'obligation de travailler. A juste titre, la recourante n'a d'ailleurs pas invoqué d'atteinte à ses intérêts économiques. En outre, comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le préciser dans ses arrêts 8C_244/2014 du 17 mars 2015 (consid. 5.2) et 8C_221/2018 du 4 juillet 2019 (consid. 7.2), il apparaît pour le moins paradoxal de voir une violation du droit d'être entendu dans le choix de l'employeur de mettre un terme aux rapports de service en procédant par un licenciement ordinaire plutôt que par une révocation, laquelle revêt un aspect de peine et a un caractère plus ou moins infamant. Cela vaut indépendamment d'une suspension préalable de l'employé, soit une mesure qui peut, comme on l'a vu ci-avant, aussi être ordonnée en cas de licenciement ordinaire. Il n'apparaît pas non plus que l'intimé aurait induit la recourante en erreur en lui faisant croire qu'il envisageait de mettre un terme aux rapports de service par la voie de la révocation. En effet, selon les constatations de la cour cantonale, lors de l'entretien de service du 14 avril 2021, l'intimé a déjà indiqué à la recourante son intention de résilier les rapports de service pour motif fondé. Il a ensuite poursuivi les démarches qui s'imposent dans cette procédure et a en particulier recherché si un autre poste au sein de l'administration cantonale correspondait aux capacités de l'intéressée par le biais d'une procédure de reclassement. Mal fondé, le grief doit ainsi être rejeté.

6.

Dans un dernier grief, la recourante fait valoir que la décision de licenciement procéderait d'une application arbitraire du droit cantonal (art. 21 et 22 LPAC), car elle ne prendrait pas en compte sa surcharge de travail chronique, notamment pendant la crise sanitaire (art. 9 Cst.), et violerait le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.).

Par cette argumentation, la recourante n'expose pas en quoi la solution retenue par la cour cantonale serait insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective. Ce grief ne répond ainsi pas aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF et doit être écarté. En tout état, on voit mal en quoi une surcharge de travail atténuerait les graves manquements par lesquels la recourante a abusé de la confiance et de l'autorité dont elle disposait dans sa fonction ou rétabliraient le lien de confiance ainsi rompu.

7.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté. La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Bien qu'il obtienne gain de cause, l'intimé 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 Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative.

Lucerne, le 14 juin 2023

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

Le Président : Wirthlin

La Greffière : Elmiger-Necipoglu