

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2278/2018-FPUBL

ATA/1737/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 décembre 2019

dans la cause

M. A._____

représenté par Me Romain Jordan, avocat

contre

DÉPARTEMENT DES FINANCES ET DES RESSOURCES HUMAINES

EN FAIT

- 1) M. A_____, né en 1984 et domicilié dans le canton de Vaud, a été, le _____ 2011, engagé par le département des finances, devenu le département des finances et des ressources humaines (ci-après : DF ou département), en qualité d'employé sous statut de cadre intermédiaire affecté à B_____ (ci-après : B_____), à un taux d'activité de 100 %, avec effet au _____ 2011.
- 2)
 - a. Le 8 juin 2011, M. A_____ a eu avec sa hiérarchie un entretien d'évaluation et de développement du personnel (ci-après : EEDP) portant sur la période du 1^{er} au 31 mai 2011, dont le bilan a été estimé très bon par celle-ci. À la suite de cet entretien, le département a, par courrier du 10 juin 2011, promu M. A_____ à la fonction de chef de service au service C_____, à un taux d'activité de 100 %, avec effet au 1^{er} juin 2011.
 - b. Le 2 septembre 2011, il a eu avec sa hiérarchie un autre EEDP portant sur la période du 1^{er} mai au 31 août 2011, dont le bilan a été estimé bon par celle-ci.
 - c. Le 12 octobre 2012, M. A_____ a eu avec sa hiérarchie un autre EEDP portant sur la période du 3 septembre 2011 au 30 septembre 2012. À la suite de cet entretien, le département l'a confirmé, le 18 octobre 2012, dans sa fonction de chef de service / chef des D_____, située dans la classe de traitement 17.
 - d. Le 22 mai 2013, il a eu avec sa hiérarchie un autre EEDP portant sur la période du 30 septembre 2012 au 30 avril 2013, dont le bilan était estimé bon.
- 3) Par courrier du 24 mai 2013, le département a nommé M. A_____ fonctionnaire, avec effet au 1^{er} mai 2013.
- 4) Par courriel du 28 février 2014 adressé au personnel de B_____, le préposé de B_____ (ci-après : le préposé) en poste a informé les collaborateurs que M. A_____ assurerait l'intérim de la direction financière, avec effet au 3 mars 2014. L'intéressé s'occuperait également du service des caisses et services généraux.
- 5) En mai 2016, le département a, à la suite de nombreux problèmes provoqués par le changement du système informatique d'exploitation de l'B_____ (ci-après : la bascule informatique), engagé un mandataire externe chargé d'appuyer la direction de l'B_____.
- 6) Le 21 octobre 2016, le secrétaire général du DF a reproché à M. A_____ de ne pas avoir respecté le processus de nomination de trois collaborateurs. Il n'avait pas procédé aux EEDP de deux d'entre eux et avait tenu tardivement un autre.

7) Le 23 décembre 2016, le conseiller d'État en charge du département, son secrétaire général et le nouveau préposé ont signé un courrier de remerciements envoyé à M. A_____ pour son investissement dans la bascule informatique.

8) Le 23 janvier 2017, le préposé a, pour approbation du Conseil d'État, soumis au conseiller d'État en charge du département une nouvelle organisation et un organigramme de l'B_____.

Il était notamment créé une nouvelle direction regroupant le service des caisses et services généraux. Le service des caisses était tourné vers le public et l'accueil des usagers. Il comprenait la réception, la tenue des caisses, l'encaissement des fonds aux guichets et la délivrance des extraits du registre E_____. Il était chargé de la délivrance des renseignements téléphoniques et de l'aiguillage des appels à l'B_____. Les services généraux comprenaient le service affecté au tri du courrier entrant, sa dématérialisation (numérisation), l'expédition du courrier sortant, les archives et les divers secteurs affectés à la logistique de l'B_____. M. A_____ était proposé pour assumer la direction des caisses et de la logistique.

9) Le 11 mai 2017, M. A_____ a postulé à la fonction de directeur de la direction des caisses et services généraux.

10) Par courriel du 2 juin 2017, le responsable du secteur des ressources humaines du département en charge de l'B_____ (ci-après : RRH) a envoyé à M. A_____ et au chef du service des caisses le programme d'une séance de réflexion sur le projet de réaménagement des caisses et leur a donné un échéancier à suivre, notamment l'organisation d'une réunion avec une formatrice externe et l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE), réunion préparatoire aux séances avec le personnel.

11) Les 30 juin et 13 juillet 2017, le chef du service des caisses a attiré l'attention de M. A_____ sur divers problèmes récurrents rencontrés avec les caisses automatiques.

12) Le 11 juillet 2017, le bureau de conseil F_____ (ci-après : F_____) a rendu un rapport d'assessment de M. A_____ en vue de la fonction de directeur de la direction des caisses et services généraux et a donné un préavis favorable à sa candidature.

Selon ce rapport, dont le but était d'être un outil d'aide à la décision en mettant en évidence l'adéquation entre la personne et la fonction envisagée, M. A_____ avait le profil d'un manager-coordonateur de projets stratégiques doté d'une grande capacité d'analyse et de réflexion, humain, fiable, organisé, structuré, professionnel, engagé et possédant un leadership basé sur ses compétences techniques, analytiques et stratégiques et sur l'exemple.

Néanmoins, le rapport avait identifié quelques risques inhérents à son éventuelle promotion à la fonction précitée, notamment : ne pas savoir décider et se positionner clairement, ne pas réussir à dire non ; manquer de capacité et de détermination à s'affirmer et s'imposer ; manquer de clarté dans la communication, ne pas être percutant dans son argumentation ; paraître peu sûr de lui et pas assez convaincant ; passer beaucoup de temps dans la réflexion et l'analyse et trop s'arrêter sur les détails. Un accompagnement était recommandé pour améliorer les compétences liées à ces risques.

13) Le 19 juillet 2017, le RRH a requis la détermination de M. A_____ sur un document relatif aux moyens à mettre en œuvre pour développer ses compétences au vu des risques identifiés par F_____ et lui a transmis les coordonnées d'un coach destiné à l'appuyer en cas de promotion.

14) Le 14 août 2017, le département a promu M. A_____, en qualité de cadre supérieur, à la fonction de directeur de la direction des caisses et services généraux, située dans la classe de traitement 25, avec effet au 1^{er} septembre 2017.

L'intéressé serait confirmé dans sa fonction au terme d'une période d'essai de vingt-quatre mois moyennant des prestations satisfaisantes. Dans le cas contraire ou en cas de renonciation à l'affectation, il serait transféré dans une fonction compatible avec ses aptitudes.

15) Le 21 septembre 2017, M. A_____ a requis de l'autorité de surveillance de l'B_____ (ci-après : AS) l'autorisation de détruire, après numérisation, les documents « papier » originaux des dossiers de poursuites à l'échéance d'un délai d'archivage d'un an dès la réception de ceux-ci en dérogation de celui de dix ans.

16) Le 26 septembre 2017, le RRH a, à la suite de la prise de fonction de M. A_____, adressé un courriel au préposé pour requérir son appui sur le choix de l'accompagnement à procurer à celui-ci.

À la suite de sa nomination, l'intéressé devait, pour être à l'aise dans sa fonction, développer son positionnement comme directeur et asseoir sa crédibilité. Il devait savoir se positionner clairement, améliorer son impact et sa communication, développer l'affirmation de soi et sa capacité à s'imposer, être sûr de soi et convaincant et « lâcher les détails ».

17) Le 26 septembre 2017, le RRH a attiré l'attention de M. A_____ et du chef du service des caisses sur la nécessité d'organiser leur suppléance en cas d'absence.

Leur remplacement informel par leurs collaborateurs n'était pas satisfaisant et créait de l'insécurité chez ces derniers. Il fallait trouver une solution à long

terme pour gérer la problématique et anticiper les prochaines absences par le biais d'un remplacement interne ou la création d'un poste dédié.

18) Le 6 octobre 2017, la direction de l'B_____, dans une composition comprenant le préposé et M. A_____, a rencontré l'AS pour discuter notamment du problème de désengorgement des archives.

19) Le 13 octobre 2017, l'AS a donné son accord de principe à la demande de destruction de documents « papier » du 21 septembre 2017, en précisant que le délai d'archivage d'un an était compté dès la numérisation des documents.

Elle procéderait dans un délai de six mois à une inspection du système proposé de conservation sécurisée de données informatisées de l'B_____ en vue de confirmer cet accord de principe.

20) a. Le 13 octobre 2017, M. A_____ a eu un entretien avec le préposé qui lui a demandé de prendre diverses mesures pour réduire le temps d'attente des usagers aux guichets ; prendre en mains les problèmes rencontrés avec les caisses automatiques ; entreprendre des démarches pour obtenir l'autorisation de l'AS en vue de la destruction des documents de manière anticipée après leur dématérialisation ; et améliorer le taux de réponse aux appels téléphoniques.

L'intéressé avait adopté une attitude de retrait et fait preuve de passivité lors de la séance du 6 octobre 2017 avec l'AS, quand celle-ci avait critiqué le temps d'attente des usagers aux guichets. Le préposé avait été obligé de défendre la direction des caisses et services généraux. Le préposé devait dorénavant se montrer plus présent et actif en pareilles situations et améliorer la précision de son expression écrite.

b. Le préposé avait donné son accord à l'appui d'un coach pour M. A_____ afin de l'aider à améliorer les compétences liées aux risques identifiés par F_____.

21) a. Le 19 octobre 2017, l'AS a confirmé son accord de principe du 13 octobre 2017 et a requis de l'B_____ de lui faire parvenir une directive formalisant le nouveau processus de gestion documentaire et de faciliter l'accès de son contrôleur de gestion aux lieux de stockage des données informatisées de l'B_____ et aux informations techniques ayant trait à leur méthode de conservation.

b. Par courriel du 23 octobre 2017, M. A_____ a requis l'autorisation d'accès du contrôleur de gestion de l'AS aux lieux de stockage des données informatisées du département devenu le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : DSES) et de l'envoi de la documentation technique relative à leur méthode de conservation.

Pour organiser la visite du contrôleur de gestion précité, divers services du DSES et du DF, chargés du stockage de données informatisées, ont échangé plusieurs courriels entre octobre et décembre 2017.

- 22) En novembre 2017, la Cour des comptes, chargée d'effectuer un audit du système d'information implémenté à l'B_____, a eu un entretien avec M. A_____.

L'intéressé avait évoqué les problèmes causés par la bascule informatique et certains aspects de la gouvernance de l'B_____.

- 23) a. À l'automne 2017, M. A_____ a, lors d'une séance du comité de direction de l'office (ci-après: CODIR) et par la suite devant certains de ses collaborateurs, évoqué l'existence d'une fonctionnalité du système de téléphonie mis en œuvre dans ses services pouvant permettre d'écouter ses collaborateurs répondant aux usagers. Le préposé lui a demandé de préparer et de lui soumettre un courriel à envoyer au personnel attestant que cette fonctionnalité n'avait pas été utilisée.

b. Par courriel du 21 novembre 2017, M. A_____ a informé l'ensemble du personnel que la direction avait pris la décision de ne pas activer l'option d'écouter les conversations téléphoniques des collaborateurs avec les usagers.

- 24) a. Par courriel du 15 décembre 2017, l'intéressé a adressé à l'AS une directive sur le nouveau processus de gestion documentaire de l'B_____, intitulée « 01-13 Directive sur la conservation des pièces (archivage) », de deux pages et contenant quelques paragraphes se référant à des normes ainsi qu'un tableau proposant des durées de conservation suivant quatre types d'archives de l'office, et un document sur la bascule informatique de cent quarante-neuf pages établi le 2 décembre 2016 par une société informatique (« OPUS Dématérialisation »).

b. Le même jour, le RRH a adressé à M. A_____ un courriel pour lui demander sa disponibilité en vue de fixer « un rendez-vous de discussion ».

Il souhaitait l'aider à mettre en œuvre des actions à mener notamment sur son management et son encadrement de l'équipe des caisses, son positionnement en séance de direction, sa méthodologie de prise de décision et d'analyse de projets, et sur le poste de suppléant à finaliser. Il avait contacté le coach désigné et invitait l'intéressé à prendre contact avec celui-là.

- 25) Le 9 X_____vier 2018, une collaboratrice, membre du personnel des caisses, Mme G_____, commise administrative au service des caisses, a exprimé au RRH son inquiétude au sujet du retard pris dans le dossier concernant le poste de suppléant au chef du service des caisses, celui-ci devant, dès le 15 février 2018, s'absenter, pour vacances, en même temps que M. A_____, absent pour causes médicales. Interpellé le même jour par le RRH,

l'intéressé a indiqué n'avoir pas pu discuter de la suppléance avec le préposé. En outre, selon lui, la situation ne présentait pas d'urgence dans la mesure où il remplaçait normalement le chef du service des caisses. Il avait certes un problème avec les vacances de ce dernier qui serait absent lors de son propre arrêt de travail. Toutefois, il devait en discuter avec ce dernier pour définir un plan de remplacement et faire une communication aux collaborateurs.

26) a. Le 10 janvier 2018, M. A_____ a eu un entretien de prise de contact avec le coach désigné pour l'appuyer.

b. Le 11 janvier 2018, l'intéressé a adressé un courriel au RRH lui proposant de lui faire un retour sur l'entretien précité. Celui-ci lui a indiqué avoir plusieurs séances avec les collaborateurs et être disponible après celles-ci.

27) a. Le 11 janvier 2018, le RRH a requis de M. A_____ et du chef du service des caisses de lui fournir un projet de cahier des charges pour la fonction de suppléant au poste de chef du service des caisses.

L'intéressé a, le même jour, envoyé un projet de cahier des charges du type d'un commis administratif.

b. Le 12 janvier 2018, M. A_____ a motivé le besoin de création du poste précité. Le préposé a donné son accord, le 16 janvier 2018.

c. Le 18 janvier 2018, le RRH a rédigé le cahier des charges du poste de suppléant et l'a envoyé à M. A_____ et au chef du service des caisses, pour validation. Il l'a ensuite soumis à l'OPE pour collocation de la fonction.

28) Le 17 janvier 2018, le préposé a validé un formulaire de demande de formation, approuvé le même jour par le RRH, en faveur de M. A_____.

Dans le cadre de sa promotion au poste de directeur, l'intéressé devait bénéficier d'un coaching individuel destiné à asseoir sa position et obtenir des outils de management de soi et des personnes.

29) Du 18 janvier au 15 mars 2018, M. A_____ a été en arrêt maladie pour subir une opération au genou planifiée auparavant. Durant cette absence, il a utilisé son accès à distance à sa messagerie électronique professionnelle et a échangé des courriels avec les collaborateurs de l'B_____ sur diverses problématiques de sa direction.

30) Le 22 janvier 2018, le RRH a signé le mandat de coaching précité, adressé en retour au coach désigné, le 25 janvier 2018.

31) a. Le 23 janvier 2018, l'AS a annoncé au préposé l'extension de son inspection sur le processus documentaire de l'B_____ et a rappelé que des démarches

devaient être accomplies pour faciliter l'accès de son contrôleur de gestion au stockage de données informatisées de l'B_____.

La directive 01-13 transmise par courriel du 15 décembre 2017 n'abordait pas les modalités pratiques de la nouvelle organisation documentaire ni la démarche à suivre, ce qui était une faiblesse du système de contrôle interne. Aucun audit n'avait été réalisé sur la gestion documentaire et sur le système informatique de stockage des données.

b. Le 28 février 2018, M. A_____ a repris contact avec le DSES pour organiser la visite du contrôleur de gestion au lieu de stockage des données informatisées.

c. Le 9 mars 2018, l'AS a rappelé son courrier précité du 23 janvier 2018 qui était resté sans réponse.

32) Le 7 février 2018, le chef du service des caisses a informé M. A_____ des nombreux problèmes rencontrés depuis le début de l'année au niveau de l'effectif et du central téléphonique.

33) Le 23 février 2018, le RRH a informé M. A_____ que certains indicateurs du sondage de satisfaction de l'B_____ (ci-après : Satiscan), réalisé entre septembre 2017 et janvier 2018 n'étaient pas bons pour sa direction. Il lui a conseillé d'analyser la situation, de trouver des solutions, et de fixer une séance dès sa reprise de travail.

Les résultats de la direction de l'intéressé étaient bas par rapport à ceux des autres directions pour certaines thématiques, comme la marge d'autonomie laissée aux collaborateurs dans l'exécution de leurs activités et l'environnement de travail peu sécurisant dans le service. L'impact négatif du travail sur la santé des membres du personnel était le plus élevé de l'B_____ avec un risque important de « burnout » aux caisses.

34) Le 28 février 2018, le chef du service des caisses a informé le préposé au sujet de l'impossibilité d'encaisser les poursuites clôturées en statut 1_____ et 2_____. Il avait demandé à M. A_____ d'avertir les créanciers concernés et de mettre une information dans le flyer distribué aux usagers. Rien n'ayant été fait, certains créanciers et débiteurs avaient manifesté leur mécontentement.

35) Le 5 mars 2018, le chef du service des caisses a demandé à M. A_____ de prendre position au sujet de l'encaissement des frais de mainlevée.

36) Le 17 mars 2018, M. A_____ a repris son activité à un taux de 50 %.

37) Le 19 mars 2018, M. A_____ a écrit au contrôleur de gestion de l'AS pour lui demander sa disponibilité en vue d'organiser sa visite des lieux de stockage des données informatisées de l'B_____.

38) Le 20 mars 2018, M. A_____ a eu un entretien avec le préposé, qui l'a informé qu'il n'entendait pas le confirmer dans sa fonction de directeur de la direction des caisses et services généraux.

L'intéressé n'avait pris aucune mesure au sujet de la dématérialisation des documents de poursuite. S'agissant de son positionnement comme directeur, l'objectif n'était pas atteint. Il n'avait pas été en mesure d'exiger des autres directeurs la prise en charge des appels téléphoniques par leurs collaborateurs afin de décharger son propre service. Il n'avait par ailleurs pas fait état aux usagers des changements de pratique de l'B_____ concernant certaines prestations, un manque de communication qui avait généré de l'incompréhension et porté atteinte à l'image de l'B_____. Il avait renoncé sans raison à l'encaissement de certaines poursuites dont la procédure était terminée, notamment celles en statut 1_____ et 2_____.

Le préposé avait évoqué la possibilité de démission de l'intéressé et de sa libération de l'obligation de travailler durant neuf mois pour lui permettre de se consacrer à la recherche d'un autre emploi. M. A_____ s'était déclaré intéressé par la proposition de démission moyennant un délai de libération de l'obligation de travailler de douze mois. Néanmoins, après avoir consulté la direction des ressources humaines du département (ci-après : DRH), le préposé a refusé cette contre-proposition.

39) Dans le cadre de cet entretien a été établi par le préposé un document avec annexes intitulé « Notes – entretien avec MRI 20.03.2018 ».

40) Le 22 mars 2018, le service d'audit interne (ci-après : SAI) a auditionné M. A_____. Celui-ci a accusé la DRH de mobbing en rapport avec le délai de restitution des EEDP de ses collaborateurs et du processus de sélection d'une candidate à un poste au service des caisses.

41) Le 27 mars 2018, le chef du service des caisses a informé M. A_____ qu'il y aurait moins de guichets ouverts en raison de l'absence de plusieurs membres du personnel pour des raisons médicales et que les appels téléphoniques des usagers ne seraient pas pris en charge.

42) Le 29 mars 2018, le RRH s'est entretenu avec le chef du service des caisses et s'est rendu à plusieurs reprises aux caisses pour s'enquérir de la situation.

Seuls cinq membres du personnel des caisses étaient présents. Le temps d'attente des usagers était de quatre-vingts minutes. Un problème technique à la caisse du back office (machine collectant les fonds) avait généré du retard. En

outre, deux autres caisses et la machine à ticket pour la file d'attente des usagers étaient en panne et l'accès aux prestations en ligne interrompu. Les flyers d'information destinés aux administrés sur les prestations en ligne manquaient également.

- 43) Le même jour, M. A_____ a été convoqué à un entretien de service fixé au 19 avril 2018, mais repoussé au 24 avril 2018, afin de l'entendre au sujet de l'insuffisance de ses prestations, notamment de la qualité insuffisante de son management et de ses difficultés à définir les orientations de sa direction et à les mettre en œuvre, à analyser et à favoriser la recherche de solutions communes avec les autres directeurs, à prendre des décisions et à les faire appliquer.

La procédure était susceptible de conduire à la résiliation des rapports de service pour motif fondé si les faits reprochés étaient avérés.

- 44) a. Par courriel du 5 avril 2018, le RRH a reproché à M. A_____ de ne pas avoir participé à une séance convoquée par le chef du service des caisses et consacrée aux mesures à prendre pour pallier le manque de personnel aux caisses. Le même jour, l'intéressé a réfuté avoir manqué la séance par sa faute, celle-ci initialement prévue à 15h30 avait été déplacée à 9h00 par le chef du service des caisses sans tenir compte d'une autre séance prévue à la même heure par lui-même.
- b. Le 11 avril 2018, l'intéressé a réagi au courriel récapitulatif de la séance précitée convoquée par le chef du service des caisses en réfutant les critiques qui lui avaient été adressées. Il prévoyait un communiqué de presse au sujet de la promotion des prestations en ligne de l'B_____ et l'organisation d'une présentation en interne. Il devait contacter un graphiste au sujet des flyers. Il avait prévu d'informer des créanciers au sujet des encaissements E_____ en statuts 1_____ et 2_____.

- 45) Les 13 et 24 avril 2018, le chef du service des caisses a annoncé à M. A_____ être en sous-effectif, de nombreuses collaboratrices étant en arrêt de travail pour des raisons médicales. Le taux d'absentéisme pour cause de maladie était en augmentation depuis le début de l'année et l'introduction de deux nouvelles prestations en ligne aux usagers n'avait pas modifié la situation.

Il ne disposait pas d'assez de personnel pour assurer en même temps le service des guichets, le central téléphonique et les renseignements.

- 46) Le 13 avril 2018, M. A_____ a eu un entretien avec le préposé qui a porté notamment sur les projets de téléphonie et de dématérialisation des documents.
- a. L'intéressé devait dans un délai fixé par le préposé, lui soumettre un projet de réponse à l'AS concernant la numérisation de l'archivage. Par les courriers des 19 octobre 2017 et 23 janvier 2018, l'AS avait requis notamment

l'établissement d'un document décrivant de manière détaillée le processus de réception du courrier et de son scannage, et l'élaboration d'une directive d'archivage.

b. Le guide vocal de la téléphonie devait être modifié également.

47) Le 17 avril 2018, l'B_____ a informé l'AS que le contrôleur de gestion avait inspecté le processus de dématérialisation des documents le 26 mars 2018, visité les lieux de stockage des données informatisées, le 9 avril 2018. La rédaction d'un document formalisant le processus documentaire était en préparation.

48) Le 24 avril 2018, M. A_____ a eu un entretien avec le préposé et la DRH.

a. Formellement, il ne s'agissait pas d'un entretien de service susceptible d'aboutir à la résiliation des rapports de service, mais d'un entretien de non-confirmation qui, en principe, aurait dû être mené sous la forme d'un EEDP. L'employeur envisageait de ne pas confirmer l'intéressé dans son poste de directeur et de le transférer dans une fonction compatible avec ses aptitudes.

b. Il était reproché à M. A_____ : un manque de suivi et d'initiative dans la fonction de directeur, un problème de positionnement comme directeur et une communication inadéquate vis-à-vis des prestataires externes de l'B_____ ; un suivi inadéquat et une appréciation erronée des attentes de l'AS ; des difficultés à défendre les intérêts de sa direction et à s'affirmer par rapport à ses homologues des autres directions, à chercher des solutions communes et à proposer des pistes de solutions ; des difficultés à formuler des demandes en ressources afin d'assurer les prestations de ses services, à argumenter et défendre ses demandes ; une communication insuffisante en lien avec les prestations de ses services à destination des collaborateurs et des usagers ; des interventions intempestives auprès des collaborateurs en lieu et place des chefs de service de sa direction ; un manque d'anticipation, de réflexion et de prise de décision pour soutenir ses équipes ; et une expression écrite insuffisante par manque de précision et de substance.

c. L'intéressé a contesté tous les griefs de sa hiérarchie.

49) Le 25 avril 2018, M. A_____ s'est adressé à un consultant externe de la société ayant installé le système de téléphonie de l'B_____ pour lui demander s'il était possible d'écouter des conversations téléphoniques des collaborateurs avec des usagers et si cette fonctionnalité avait été activée. Le consultant a confirmé que la fonctionnalité n'était pas opérationnelle.

50) Le 27 avril 2018, M. A_____ a envoyé un courriel de réprimande à une assistante des RH qui, le 26 avril 2018, avait rappelé à une collaboratrice de

celui-ci l'obligation d'effectuer des EEDP de plusieurs membres de la direction des caisses et services généraux.

- 51) Le 30 avril 2018, la DRH a répondu au courriel précité de M. A_____.
- Les EEDP étaient de la responsabilité de la hiérarchie. M. A_____ avait annoncé prévoir effectuer ceux-ci dans les délais, mais ne l'avait pas fait. Le taux de réalisation de ces derniers était faible dans la direction des caisses et services généraux.
- 52) Dès le 2 mai 2018, M. A_____ a été en arrêt de travail à 100 % pour des raisons médicales.
- 53) Le 17 mai 2018, à l'issue d'une séance du CODIR, les services qui étaient sous la responsabilité de M. A_____ ont, en raison de son absence prolongée, été temporairement répartis entre le préposé, la direction juridique et formation et celle de la pré-exécution.
- 54) Le 22 mai 2018, M. A_____ a formulé des observations écrites au compte rendu de l'entretien de non-confirmation en contestant tous les griefs de sa hiérarchie.
- 55) Par décision du 30 mai 2018 de non-confirmation de M. A_____ dans la fonction de directeur de la direction des caisses et services généraux, déclarée exécutoire nonobstant recours, le conseiller d'État en charge du département a, en reprenant les reproches formulés lors de l'entretien du 24 avril 2018, affecté l'intéressé à une fonction de chef de service à la direction des saisies et séquestres, dès le 1^{er} juin 2018, située dans la classe de traitement 17.
- 56) Le 26 juin 2018, le préposé a désigné Mme H_____ à la direction des caisses et services généraux, dès 2018.
- 57) Le 29 juin 2018, le préposé a informé M. A_____ de l'existence d'un poste de chargé de faillites 1 à l'office J_____ et a convenu avec celui-ci d'une séance de discussion sur un éventuel transfert, fixée au 3 juillet 2018.
- 58) Par acte expédié le 2 juillet 2018, M. A_____ a recouru contre la décision de non-confirmation précitée auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant sur mesures provisionnelles à la restitution de l'effet suspensif, et, préalablement, à l'ouverture d'enquêtes, à l'octroi d'un délai pour établir la liste des témoins et à ce qu'ordre soit donné à l'B_____ de rétablir sa connexion informatique à distance à son poste de travail, en particulier à sa boîte de messagerie afin qu'il puisse verser à la procédure les pièces manquantes. Il a conclu au fond à l'annulation de la décision attaquée et à sa réintégration comme directeur à la

direction des caisses et services généraux. Subsidiairement, il a conclu à ce que « les infractions commises » à son endroit soient dénoncées au Ministère public.

L'B_____ avait violé son droit d'être entendu en interrompant notamment sa connexion informatique à distance.

Sur le fond, il a repris les arguments contenus dans ses observations du 22 mai 2018 au procès-verbal de l'entretien de non-confirmation du 24 avril 2018.

En substance, il a relevé n'avoir pas de problèmes de positionnement comme directeur vis-à-vis des prestataires externes de l'B_____. Il avait été à l'origine du suivi des défaillances des caisses automatiques. Il avait adressé des courriers à l'entreprise concernée et avait tenu une réunion avec celle-ci pour convenir d'un plan d'actions. Il avait donné des instructions à un collaborateur pour résoudre un problème avec une entreprise qui avait installé un distributeur de boissons qui ne donnait pas satisfaction. Il avait assuré le suivi adéquat du processus d'archivage et avait pris en compte les attentes de l'AS. Il lui avait adressé une documentation complète sur la directive y relative et avait consacré un travail important à l'organisation de l'inspection du contrôleur de gestion. Le taux de réponse aux appels téléphoniques des usagers était de 85 %. Ses collaborateurs étaient satisfaits de sa stratégie et de son encadrement, leur environnement de travail était adéquat. Il intervenait aussi de manière appropriée dans les réunions.

Il n'avait pas eu un comportement dénotant un manque de suivi et d'intérêt au coaching. Il avait fait toutes les demandes de dotation en ressources de manière argumentée et en considération des contraintes budgétaires et d'une saine gestion des services. Il n'avait pas fait montre d'inaction concernant la modification de la note explicative sur internet pour l'encaissement E_____ en statut 1_____ et 2_____. Cette modification était en outre dépendante de celle du logiciel utilisé à la comptabilité de l'B_____. Il lui était techniquement impossible d'utiliser la fonctionnalité de la téléphonie installée dans ses services pour écouter ses collaborateurs répondant à des usagers. Il avait évoqué une problématique de mobbing, le RRH ayant, dans le but de l'évincer et de privilégier le chef du service des caisses, déplacé une réunion importante sur le fonctionnement du service des caisses à une date et à une heure où il était pris par une autre séance. Son expression écrite n'était pas insuffisante.

Il n'y avait pas de cahier des charges pour sa fonction de directeur en violation des dispositions applicables. Il n'avait pas eu d'EEDP depuis l'été 2014. Sa rétrogradation ne pouvait pas être prononcée sans un tel entretien. La sanction prononcée violait le principe de la proportionnalité et celui de la bonne foi. La nomination d'une directrice à sa fonction sans attendre l'issue de la présente procédure était également douteuse.

- 59) Le 3 juillet 2018, M. A_____ ne s'est pas présenté à la séance de discussion convenue avec le préposé le 29 juin 2018. Il a été convoqué à nouveau par courriel pour le 5 juillet 2018.

Selon l'employeur, l'affectation qui lui était proposée correspondait à un poste prenant en considération ses compétences et expériences.

- 60) Le 5 juillet 2018, M. A_____ a informé le préposé ne pas pouvoir déférer à la convocation du même jour étant donné qu'il était en arrêt de travail pour des raisons de santé.

- 61) Le 8 août 2018, le département a formulé ses observations sur la demande de restitution de l'effet suspensif. Le 22 août 2018, il a conclu au rejet du recours.

Les problèmes techniques qui avaient été à l'origine de l'interruption de la connexion à distance de l'intéressé avaient été levés en juin 2018, celui-ci avait retrouvé un libre accès à sa messagerie. L'intention de ne pas confirmer l'intéressé dans sa fonction aurait dû formellement être communiquée dans le cadre d'un entretien d'évaluation et de développement du manager (ci-après : EEDM) et non d'un entretien de service.

M. A_____ n'avait pas été à l'origine du suivi des défaillances des caisses automatiques et ses interventions n'avaient pas été efficaces. Ses remplaçants, pendant son arrêt maladie, étaient intervenus avec succès auprès du prestataire externe pour lui demander de résoudre le problème. Un commis administratif ne pouvait pas se voir déléguer la tâche d'exprimer à un prestataire externe la volonté de la direction de faire évacuer un distributeur de boissons. L'intéressé n'avait pas pris les devants et ne s'était pas préoccupé de l'avancement du projet de numérisation des documents de poursuites avant leur destruction et n'avait pas transmis à l'AS la directive y relative.

À la fin du premier trimestre 2018, le taux de réponse aux appels téléphoniques était tombé à 25 %. La situation avait mis de la pression sur le personnel des caisses, provoquant de l'insécurité et de la fatigue. Les demandes en dotation en personnel n'avaient pas été faites pour trouver des solutions permettant de soulager le personnel des caisses. Malgré les alertes de son chef de service, l'intéressé n'avait pas réagi. Sa déclaration sur la fonctionnalité permettant d'écouter les conversations de ses collaborateurs avec les usagers les avait, même sous forme de « boutade », troublés.

Depuis sa promotion, l'intéressé était resté en retrait et n'intervenait pas comme directeur notamment lors de la séance du 6 octobre 2017 avec l'AS qui avait critiqué le temps d'attente aux guichets. Il n'avait pas pris au sérieux les constatations du rapport F_____ et n'avait pas persisté dans le processus de

coaching qui lui avait été proposé. Il n'avait pas pris conscience de ses lacunes managériales, et n'avait pas sollicité l'aide du préposé, de ses pairs ou du RRH. Il avait fait montre d'une incapacité à anticiper les problèmes de ses services et de prendre des mesures concrètes visant à pallier ceux-ci. Il n'était pas capable de se remettre en question. Le grief de mobbing n'était pas fondé. Il n'avait pas assuré le suivi de ses propres initiatives de manière correcte. Certaines d'entre elles n'avaient pas été terminées et avaient été menées sans consulter le personnel concerné.

L'absence d'un cahier de charges relatif à sa fonction ne l'empêchait pas d'accomplir les prestations attendues de lui. Comme cadre supérieur, il n'avait pas initié des mesures afin de pallier les problèmes rencontrés aux caisses. Il n'avait pas pris les mesures nécessaires pour assurer son remplacement et celui du chef du service des caisses. Le processus d'engager une suppléante avait été initié par le RRH. Le CODIR avait également dû prendre à sa place une décision sur les encaissements des frais de mainlevée, l'intéressé n'ayant pas réagi à l'alerte du chef du service des caisses. Les demandes formulées par le préposé lors de l'entretien du 13 octobre 2017 étaient restées lettre morte.

La décision attaquée ne violait pas le principe de la bonne foi. La nomination de la nouvelle directrice ne relevait pas de la volonté de « sacrifier » l'intéressé, le poste étant vacant et la personne désignée possédant les compétences nécessaires.

- 62) Le 5 septembre 2018, M. A_____ a, par le biais de son avocat nouvellement constitué, persisté dans sa conclusion de restitution de l'effet suspensif.

La décision attaquée avait été rendue durant une période de protection en raison d'une incapacité totale de travail.

- 63) Par décision du 4 octobre 2018 sur effet suspensif et mesures provisionnelles (ATA/1041/2018), la présidence de la chambre administrative a refusé de restituer l'effet suspensif au recours et d'ordonner des mesures provisionnelles.

- 64) Le 13 novembre 2018, le juge délégué a tenu une audience de comparution personnelle des parties.

a. M. A_____ a déclaré être en arrêt maladie depuis le 30 avril 2018, à 100 %. La décision attaquée était une rétrogradation de poste occupé depuis le 3 mars 2014. Une telle décision nécessitait un motif fondé. Il n'avait jamais eu connaissance du cahier des charges de l'ancien directeur financier. La fonction de directeur de la direction des caisses et services généraux constituait un nouveau poste.

Il était responsable du projet discuté avec ses collègues directeurs et implémenté dès le 27 octobre 2017 qui avait permis d'objectiver et de chiffrer le taux de réponse aux téléphones et le nombre d'appels entrants et d'établir des statistiques. Il avait mis en place dès le 1^{er} septembre 2017 une collaboration avec le central téléphonique de l'État de Genève. Pour remédier à la baisse du taux de réponse de ses collaborateurs aux appels téléphoniques, il avait fait appel à deux auxiliaires dès fin 2017. Il n'avait jamais constaté de malaise de ses collaborateurs. En revanche, dans sa direction, il régnait une excellente ambiance de travail. En janvier 2018, avant de s'absenter pour des raisons médicales, il avait quitté une équipe saine. Il avait deux entretiens de suivi par mois avec ses chefs de service, et tous les deux jours au moins, il allait saluer ses autres collaborateurs. Les indicateurs statistiques de sa direction étaient bons et les objectifs étaient atteints avec le personnel en place. De plus, les coupes budgétaires du département ne permettaient pas d'engager du personnel supplémentaire. En outre, sa stratégie était de développer des prestations en ligne.

Il avait répondu aux remarques de l'AS lors de la séance du 6 octobre 2017 en soulignant les nombreuses pannes liées à la bascule informatique et des changements majeurs dans la délivrance des extraits du registre E_____.

Il n'avait pas reçu le courriel le convoquant à la séance du 3 juillet 2018, n'ayant pas accès à sa boîte e-mail de l'B_____. Le poste à l'office J_____ était dans une catégorie inférieure à celle des postes occupés précédemment.

Après son Opération du genou, le 18 janvier 2018, il avait été immobilisé les trois premières semaines, sans pouvoir travailler. Il avait été remplacé par une collaboratrice conformément à sa planification. Après son immobilisation, il avait pu recevoir et adresser des courriels depuis sa boîte e-mail B_____ à distance.

b. Le département ne contestait certes pas l'incapacité de travail de M. A_____. Toutefois, celle-ci n'avait aucune incidence sur la décision querellée, l'intéressé n'ayant pas été licencié. La renonciation à une nouvelle affectation pouvait être prononcée même en l'absence de tout motif. La décision querellée ne nécessitait pas l'existence de motifs fondés.

c. Selon M. I_____, préposé, M. A_____ s'occupait des services généraux de l'B_____ à compter du 1^{er} septembre 2017. Lui-même n'avait pas eu le temps d'établir un cahier des charges de la fonction de directeur des caisses et services généraux. Les responsabilités des postes de direction avaient été expliquées au personnel en décembre 2016 et en février 2017.

Il avait évoqué l'éventualité d'une démission de l'intéressé en échange de la suppression de son obligation de travailler pendant neuf mois. Il lui avait

également proposé la possibilité d'aller travailler à l'office J_____ même s'il n'y avait pas de poste ouvert à ce moment-là. Il avait renouvelé cette proposition lors de l'entretien téléphonique du 29 juin 2018.

En mars et avril 2018, le taux de réponse aux appels téléphoniques de la part des collaborateurs de l'intéressé était descendu à 25 %. Il y avait eu un mécontentement parmi ses collaborateurs et les usagers. Lui-même avait demandé à l'intéressé si sa direction n'était pas sous-dotée pour répondre aux appels téléphoniques après le départ des auxiliaires, à fin 2017. Celui-ci avait indiqué être serein pour assurer les prestations téléphoniques.

En novembre 2017, lors d'une séance du CODIR, il avait compris les propos de l'intéressé dans le sens d'avoir écouté ses collaborateurs. Même si les collaborateurs n'avaient pas été écoutés, la communication de l'intéressé avait été défailante dans la mesure où ceux-ci avaient été convaincus de l'avoir été.

d. Selon le RRH, les problèmes de surcharge des collaborateurs de M. A_____ existaient depuis juin 2017. L'intéressé n'avait toutefois pas pris les mesures suffisantes pour y remédier, notamment en discuter avec ses collaborateurs, chercher des priorités, repenser à un mode de fonctionnement ou encore demander des ressources supplémentaires. Son chef du service des caisses avait en vain fait régulièrement des demandes de dotation supplémentaires et des demandes de résolution de problèmes techniques. En outre, Satican montrait un certain nombre d'éléments inquiétants au sein de la direction de M. A_____. Les écoutes des collaborateurs n'avaient pas été alléguées par l'intimé comme reproche à son encontre. L'intéressé les avait évoquées sous forme de boutade auprès du CODIR et deux collaborateurs de la caisse s'étaient offusqués de ces propos. La proposition de transfert à l'office J_____ constituait une porte de sortie honorable pour l'intéressé.

e. Le juge délégué a fixé aux parties un délai au 30 novembre 2018 pour fournir leurs listes de témoins et préciser les allégués sur lesquels porterait leur audition.

65) Le 30 novembre 2018, le département a transmis sa liste de témoins et des pièces complémentaires. Le même jour, M. A_____ en a fait de même.

66) Le 17 janvier 2019, M. A_____, a, dans ses observations au fond, persisté dans les termes et les conclusions de son recours et dans ses réquisitions de preuve. Il a également requis en tant que de besoin une audience de plaidoiries.

Le département avait changé la procédure d'entretien de service en celle de non-confirmation. La stratégie avait été modifiée lors de l'entretien du 24 avril 2018. L'autorité, en procédant de la sorte, avait tenté de contourner les règles strictes sur la rétrogradation et celles sur le licenciement. Elle avait ainsi agi de

mauvaise foi. La décision attaquée était une décision de rétrogradation, voire de licenciement déguisé.

Il exerçait la fonction de directeur au sein de l'B_____ depuis le 3 mars 2014. La décision formelle de promotion du 14 août 2017 était certes entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017. Toutefois, il occupait une telle fonction depuis près de trois ans et demi. La décision attaquée lui avait été notifiée durant une période de protection. Elle devait être considérée comme nulle. Elle n'était au demeurant pas justifiée.

- 67) Le 17 janvier 2019, le département a, dans ses observations, persisté dans celles antérieures et dans sa demande d'audition de témoins.

La décision attaquée n'avait pas confirmé l'intéressé dans sa promotion et l'avait affecté dès le 1^{er} juin 2018 dans la fonction de chef de service. Les dispositions sur la résiliation des rapports de service ne s'appliquaient pas.

Pour le surplus, il a repris ses arguments antérieurs.

- 68) Le 15 février 2019, le département a de nouveau persisté dans ses observations antérieures et dans sa demande d'audition de témoins.

Une audience publique de plaidoiries ne se justifiait pas.

L'accès à distance de l'intéressé à sa messagerie électronique était actif dès le 19 décembre 2017, celui-ci disposant d'un ordinateur portable mis à sa disposition par le département. Depuis le transfert de l'OPE au département de l'emploi et de la santé, devenu le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : DSES ou le département), l'intéressé ne disposait plus de cet accès, dans la mesure où il n'avait pas rempli les formulaires ad hoc pour le renouveler. Il devait aussi changer son mot de passe à partir d'un poste fixe de l'B_____ pour pouvoir continuer à consulter sa messagerie sur son smartphone.

Une non-promotion garantissait à l'intéressé de rester dans l'administration cantonale. Néanmoins, les dispositions légales ne lui assuraient pas d'être réintégré dans sa fonction précédente, mais dans une fonction compatible avec ses aptitudes.

- 69) Le 20 mars 2019, M. A_____ a persisté dans les conclusions de son recours, dans ses observations antérieures et dans ses réquisitions de preuve, en reprenant ses arguments antérieurs.

Son accès informatique à distance restait interrompu. Il avait été activé en mai 2018 après un entretien avec le préposé, mais avait été à nouveau interrompu en juin 2018. Il n'avait pas pu bénéficier du coaching prévu, le département ayant pris la décision attaquée.

70) Les 11 juin et 4 juillet 2019, se sont tenues des audiences de comparution personnelle des parties et d'enquêtes (auditions de témoins).

a. M. A_____ n'avait toujours pas accès à sa messagerie professionnelle ni à aucun autre outil de l'B_____. Il était toujours en arrêt de travail. Sa situation au plan médical s'améliorant, il aimerait proposer ses services à l'office pour une reprise du travail. Il maintenait sa demande de plaidoiries.

Lors de l'installation du système téléphonique CISCO, un bouton grisé intitulé « écoute d'appel » avait été installé, Option qui n'avait pas été évoquée avant, notamment pendant la formation. À la caisse, Mme G_____, promue adjointe ou suppléante du chef dudit service, avait la même fonctionnalité. Pour eux, celle-ci était destinée à écouter les administrés à des fins de formation. M. K_____, commis administratif au service des caisses, présent à ce moment-là, avait averti de la nécessité d'avertir les administrés si cette option devait être activée. Lui-même n'avait pas à ce stade proposé d'introduire un tel système d'écoute. D'après un technicien auprès de qui il s'était renseigné, l'implémentation d'un tel système n'était pas prévue à l'État. Deux jours après, il en avait parlé au cours d'une séance du CODIR lors de laquelle il avait été décidé de ne pas activer cette fonctionnalité. Le lendemain, il avait envoyé un courriel à l'ensemble du personnel de l'B_____ relative à cette décision du CODIR.

b. M. L_____, substitut à l'B_____, en charge de la direction de la pré-exécution, n'avait pas remarqué si M. A_____, lors des séances du CODIR, prenait souvent ou peu souvent la parole, ni si celui-ci avait eu un comportement inadéquat lors d'un CODIR. Lors d'une séance de celui-ci, M. A_____ avait évoqué l'existence d'une fonction permettant d'écouter les conversations téléphoniques des collaborateurs. Les participants avaient décidé de ne pas le faire, ce dont devait être informé le personnel par souci de transparence.

c. M. M_____, chef du service des caisses comprenant seize postes dont le sien, avait été pendant environ trois ans sous la responsabilité de M. A_____ dans la mesure où avant le 1^{er} septembre 2017, le service des caisses dépendait du service de la comptabilité. Il y avait beaucoup d'échanges entre eux, au moins une fois par semaine, et ils avaient toujours pu parler normalement entre eux malgré leurs désaccords.

Selon lui, lorsque M. A_____ était directeur de la direction des caisses et des services généraux (du 1^{er} septembre 2017 au 31 mai 2018), il s'adressait parfois directement à ses subordonnés, parfois par son intermédiaire, sans volonté de le court-circuiter. Il manquait un cadre clair quant aux compétences respectives au sein du service des caisses. M. A_____ était plein de bonnes intentions. Toutefois, il était désorganisé. Il énonçait beaucoup d'idées, même bonnes, par exemple concernant la téléphonie, les guichets sur rendez-vous, les

demandes sur Internet, mais il manquait à chaque fois de fil conducteur, ce qui générait des tensions au sein de son équipe, en raison d'un surplus de travail et d'une diminution du nombre de collaborateurs. À la fin de l'année 2017 et surtout au début de l'année 2018, avant l'arrêt pour raisons de santé de M. A_____, le témoin avait souligné l'existence de beaucoup de changements, mais pas assez de collaborateurs. Il avait eu le sentiment de ne pas avoir été écouté.

Depuis octobre 2017, il avait demandé le renouvellement des contrats de trois auxiliaires dont deux postes avaient été perdus en janvier 2018. À sa connaissance, M. A_____ avait formulé une seule demande de renouvellement auprès du préposé. Après l'arrêt pour raison de santé de celui-ci en janvier 2018, il avait continué à faire une demande de renouvellement pour deux postes d'auxiliaires ou fixes. Pour M. A_____, il n'y avait pas de budget pour ces postes, ni de besoin, l'amélioration du système informatique OPUS et les futures améliorations téléphoniques devant contribuer à la diminution de la charge de travail des collaborateurs. Malgré cette réponse, il avait continué à lui faire cette demande. La charge de ses collaborateurs était trop grande, ce qui générait des tensions et des problèmes d'absence pour maladie. M. A_____ lui avait proposé des personnes venant de l'Hospice général, placées au service des renseignements mais pas aux guichets, ni à la téléphonie, et rarement à la réception. Il y avait un tournus des collaborateurs entre le guichet (poste censé être le plus lourd), la réception, la téléphonie et le service pour la délivrance des extraits par Internet. La charge était devenue lourde pour ces trois derniers services en plus de celui du guichet. Il y avait au guichet un long temps d'attente (quarante-cinq minutes à une heure, parfois moins et même vingt minutes, rarement plus d'une heure). L'objectif était de vingt minutes. Pour réaliser cet objectif, il fallait plus de personnel.

Il ressortait du graphique établi le 26 novembre 2018 par un service de l'État et intitulé « Points statistiques » relatif au pourcentage des « appels répondus » par rapport aux « appel reçus » durant la période du 1^{er} novembre 2017 et le 20 avril 2018 (ci-après : le graphique « Points statistiques ») une baisse du taux de réponse en 2018 à la suite d'une baisse des effectifs de son service, dû au non-renouvellement de deux postes et étant précisé les absences des deux collaboratrices. Il fallait au minimum six collaborateurs au guichet, idéalement sept. Il y avait donc moins de monde pour la téléphonie notamment. Il y avait des jours où, en raison notamment d'absences ou de vacances, seulement cinq guichets étaient ouverts, une seule personne était à la réception, une à la téléphonie et une autre aux renseignements, ce qui était largement insuffisant. À cela s'ajoutait le problème de la mise en place du système téléphonique pour l'ensemble de l'B_____, qui était, selon sa connaissance, voulu par M. A_____. Enfin, à l'époque où M. A_____ était directeur, le service des caisses avait eu un problème récurrent avec le back office, un des

problèmes principaux en plus de celui de la téléphonie. M. A_____ avait essayé de faire quelque chose mais « c'était trop gentil » à l'égard du fournisseur. Plus tard, lorsqu'un autre responsable avait « tapé sur la table », ce problème avait pu être résolu.

Après le départ de M. A_____ de son poste de directeur, lui-même avait continué à faire sa demande d'obtention de deux postes. Ceux-ci avaient été obtenus en début d'année 2019, un poste fixe et un d'auxiliaire, grâce à l'appui de Mme H_____, avec qui il avait fait le point de la situation trois mois après son entrée en fonction.

d. M. N_____, chef de projet auprès de l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (ci-après : OCSIN) pour les projets informatiques, a indiqué avoir effectué deux projets concernant la téléphonie qui s'étaient bien déroulés, pour lesquels M. A_____ était mandant : un premier projet destiné à mettre un outil de statistique sur les appels téléphoniques et un second visant à déployer un centre d'appels téléphoniques à l'B_____. Sa collaboration avec celui-ci s'était bien passée.

Il ressortait du graphique « Points statistiques » un taux de prises d'appels de 80 % ou plus en 2017 et jusqu'à mi-janvier 2018 ; ensuite, jusqu'à fin avril 2018, ledit taux avait chuté à une moyenne de 50 % avec 25 % sur la fin de cette période. Dans ce graphique, le « temps moyen de réponse » – d'une minute et quarante-neuf secondes – signifiait une réponse de l'B_____ intervenue après une minute et quarante-neuf secondes de l'appelant ; le « temps moyen de traitement » – de deux minutes et neuf secondes – signifiait la durée moyenne de l'entretien téléphonique ; le « temps moyen abandon » – de cinq minutes et deux secondes – signifiait le temps moyen d'attente après lequel l'appelant raccrochait. Lors d'une séance du 25 avril 2018 du comité de pilotage en présence du préposé et de M. A_____, il avait relevé la corrélation entre la chute du taux de prises d'appels et un manque de personnel. À la fin 2017, avec un consultant spécialisé dans la téléphonie, il avait estimé le besoin en personnel au central téléphonique à deux personnes. D'après les statistiques à partir de 2018, il y avait souvent moins de deux personnes, à savoir entre une et une demi-personne en moyenne, pour répondre aux appels. Le consultant et lui-même en avaient averti le chef du service des caisses début 2018. Il ignorait si ce dernier avait fait quelque chose pour y remédier. M. A_____ et le chef du service des caisses disposaient de cet outil statistique à partir d'octobre 2017.

Le deuxième projet susmentionné, pour lequel il avait œuvré et qui devait permettre d'améliorer le taux de réponse du central téléphonique en le déchargeant d'un certain volume d'appels, avait été lancé en juin 2017 après l'examen des statistiques des taux d'appels, et avait été d'abord mis en place au central téléphonique avant d'être généralisé ensuite à tout l'B_____ en mai 2018. Pour le central téléphonique, la mise en place avait été préparée entre juin

et septembre 2017 et s'était vraiment déployée en octobre 2017. En juin 2017, il y avait aussi un taux de réponse très bas pour la centrale d'appels de l'ordre de 25 %. Il y avait eu une amélioration à fin 2017, deux personnes ayant été dévolues à la prise d'appels au moment du déploiement du projet. Moins on répondait, plus les gens appelaient.

C'était M. A_____ qui l'avait informé de l'existence d'une demande des renforts de la part de la centrale téléphonique de l'État.

e. Mme O_____, du service « services généraux » (dématérialisation, courrier entrant, courrier sortant et les archives), ayant treize collaborateurs subordonnés, était sous la direction de M. A_____ entre mars 2017 et le 31 mai 2018. Celui-ci ne la court-circuitait pas pour s'adresser à ses subordonnés. Lorsqu'elle était en vacances, il gérait son service à sa place. Il avait toujours été présent et disponible. Elle avait assez d'effectifs pour les tâches courantes, mais pas pour l'archivage au sous-sol (anciennes archives, reprises depuis 2017). Cela avait été également ainsi du temps où M. A_____ était son directeur. Elle n'avait pas demandé à celui-ci du personnel supplémentaire.

f. Selon M. K_____, la mise en place d'OPUS avait duré deux ans, période de grandes difficultés et de stress en rapport avec les prestations aux usagers. M. A_____ n'avait pas court-circuité le chef du service des caisses en s'adressant directement à des collaborateurs dudit service. Il ne lui avait jamais donné des ordres directs. Il s'était plaint une fois de l'organisation mise en place par M. M_____, jamais de celle de M. A_____. Pendant les deux ans qui avaient suivi le lancement d'OPUS, les collaborateurs du service des caisses auraient préféré une plus grande disponibilité de M. A_____. Ils étaient en contact quotidiennement avec lui et échangeaient régulièrement avec lui sur les nouvelles améliorations à apporter au système OPUS concernant leurs tâches à l'B_____, et sur les autres points. Il avait entendu les propos de M. A_____ au sujet de l'existence d'une option sur le nouveau système téléphonique disponible pour écouter les collaborateurs et les usagers. Il avait attiré l'attention de M. A_____ sur la nécessité, si cette option était activée, d'informer les usagers par messagerie téléphonique.

g. Mme G_____ a fait état de l'existence d'un sous-effectif récurrent à la caisse. C'était un problème, avant et après le départ de M. A_____. Il y avait eu une période où seuls cinq ou six collaborateurs étaient présents. Ce moment avait été la période la plus difficile. Ce n'était pas peu avant le départ de M. A_____ en mai 2018, mais soit en 2016 soit en 2017.

L'ambiance n'était « pas terrible », mais elle n'était pas due à la responsabilité de M. A_____. Elle était plutôt une conséquence notamment de la surcharge de travail. MM. A_____ et M_____ étaient rarement d'accord entre eux. Elle n'avait jamais remarqué que M. A_____ ne respectait pas les

prérogatives de celui-ci comme chef de service. M. A_____ était toujours disponible lorsque les collaborateurs allaient le voir. Elle-même ne s'était jamais plainte du comportement de M. A_____ auprès des RH. Elle avait entendu M. M_____ critiquer M. A_____ en son absence, à la suite d'un désaccord avec les idées de celui-ci. Certaines idées et propositions de M. A_____ lui apparaissaient pertinentes et réalisables, d'autres non.

Au début de la mise en place de CISCO, M. A_____ était venu à la caisse et lui avait dit vouloir essayer de la mettre sur écoute, mais M. K_____ avait rappelé la nécessité d'adresser préalablement un message à l'attention des usagers et des collaborateurs. Quelques temps après, M. A_____ lui avait indiqué avoir discuté avec le responsable du logiciel qui lui avait signifié l'impossibilité de procéder à cette manœuvre. Cette idée de M. A_____ de l'écouter l'avait surprise. Au début, elle avait cru avoir été écoutée par celui-ci. Les collaborateurs qui étaient éventuellement présents lors de la tenue des propos de celui-ci avaient eu aussi peur d'un manque de confiance.

h. Selon Madame X_____, commise administrative au service des caisses, entre huit mois et une année environ après le lancement d'OPUS, il y avait eu des difficultés à répondre aux attentes des usagers. Au service des caisses, issu de la fusion du service des anciennes caisses avec les renseignements, et au sein duquel travaillaient environ quinze personnes (huit à la caisse, deux à la réception, deux au téléphone et deux aux renseignements) et où l'ambiance était bonne, elle n'avait pas eu l'impression d'une surcharge de travail ou d'un sous-effectif, même durant les quelques mois qui avaient précédé le départ de M. A_____ de son poste de directeur. Dans les quelques mois qui avaient précédé le départ de M. A_____, il y avait trop de demandes des usagers par rapport à l'effectif disponible. Les collaborateurs étaient assez nombreux aux guichets après la fusion au service des caisses. Il y avait beaucoup de demandes par téléphone et il manquait des téléphonistes pour tout l'B_____. Un collaborateur du service allait une fois par semaine à la centrale téléphonique de l'État. Même après le départ de M. A_____, il y avait des périodes où ce problème se répétait et d'autres plus calmes.

Il n'avait jamais entendu M. A_____ avoir des remarques déplacées. Celui-ci n'avait jamais court-circuité M. M_____, mais il le soutenait. Il était toujours disponible et à l'écoute des collaborateurs. La communication avec lui était excellente.

i. Mme P_____, commise administrative au service des caisses, n'avait pas eu de conflits avec M. A_____. Elle n'avait pas remarqué les interférences de celui-ci dans les compétences de M. M_____ en s'adressant directement au personnel, ni des conflits entre les deux. Par rapport aux demandes des usagers, il y avait des moments où il n'y avait pas de problèmes pour les traiter et d'autres où c'était plus difficile, en particulier lorsqu'il y avait des collaborateurs

en arrêt maladie ou accident. Elle-même ne pouvait pas dire s'il y avait eu un sous-effectif à la fin de l'année 2017 et au premier semestre 2018. Il y avait eu des absences.

- 71) Le 27 juin 2019, le département a produit une lettre du 12 avril 2019 de Mme H_____ transmettant à l'AS deux directives, la première, de sept pages, portant sur « la gestion du courrier entrant-sortant et l'économat », la seconde, de quatre pages, sur « les archives et les pièces comptables », toutes deux validées le 20 mars 2019 par le préposé.

Étaient aussi produits un courriel du 30 avril 2019 de Mme H_____ à l'AS lui communiquant les documents de l'B_____ « Procédure pour le traitement du courrier entrant et la numérisation des documents » (de quarante-cinq pages, contenant des exemples en copies) ainsi que « Procédure pour l'envoi du courrier à la poste » (de deux pages) auxquels se référait la première directive précitée, ainsi qu'une lettre du 14 mai 2019 du président de l'AS répondant que les documents présentés en avril 2019 satisfaisaient à ses attentes et donnant son accord à la destruction de documents « papier » selon des conditions indiquées.

- 72) Par observations finales du 22 août 2019, portant notamment sur la recevabilité du recours et le pouvoir de cognition de la chambre administrative, M. A_____ et le département ont persisté, chacun de son côté, dans leurs conclusions respectives.

Selon M. A_____, la décision querellée était en réalité une décision de licenciement déguisée qui, étant donné son incapacité de travail au moment de son prononcé, était nulle.

M. A_____ a par ailleurs produit notamment des procès-verbaux de séances du CODIR entre le 5 octobre 2017 et le 25 janvier 2018 contenant, selon lui, des informations sur le temps d'attente aux guichets de caisse pour les mois de septembre 2017 à février 2018, et une capture d'écran du 27 mai 2019 du site internet de l'B_____ indiquant un temps d'attente aux guichets de caisses de quarante-neuf minutes.

- 73) Le 15 octobre 2019, les parties ont plaidé en persistant dans leurs conclusions antérieures, ensuite de quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sous cet angle (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).

- 2) À teneur de l'art. 2 let. d LPA, les règles de procédure contenues dans cette loi ne sont pas applicables, en matière de fonction publique, aux procédures relatives à la création initiale des rapports de service et aux promotions.

Cette disposition légale, de même que les art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), ont été examinés récemment par la chambre de céans concernant la non-confirmation comme en l'espèce (ATA/1411/2019 du 24 septembre 2019).

- 3) À Genève, les promotions d'une fonction à une autre de rang supérieur sont régies par l'art. 13 de 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) qui prévoit que les promotions, soit les mutations à une nouvelle fonction de classe supérieure à celle exercée jusqu'alors se font compte tenu des exigences de la nouvelle fonction et de son rang hiérarchique, et son règlement d'application du 17 octobre 1979 (RTrait - B 5 15.01). À teneur de l'art. 8 RTrait, la promotion d'un titulaire à un nouveau poste est faite à titre d'essai pour une période de douze à vingt-quatre mois (al. 1). À la fin de cette période, le titulaire est confirmé dans son nouveau poste et son traitement est situé dans la classe de la fonction (al. 2). Au cours de cette période, chaque partie peut renoncer à cette nouvelle affectation. Dans ce cas, le titulaire est transféré dans une fonction compatible avec ses aptitudes et son traitement est fixé selon la classe correspondant à son nouvel emploi. Le titulaire conserve toutefois le salaire acquis avant l'affectation au poste supérieur, sous réserve des dispositions figurant à l'art. 9 (al. 3). L'art. 8 al. 2 let. a RTrait prévoit que la promotion donne lieu immédiatement à l'octroi d'une augmentation extraordinaire de traitement qui correspond à une triple annuité et un coulisement dans la nouvelle classe ou dans la classe la plus proche lorsque la nouvelle fonction est située trois classes et plus au-dessus de la fonction antérieure (ATA/538/2014 du 17 juillet 2014).

- 4) a. En l'occurrence, le recourant a été nommé chef de service des D_____ en octobre 2012. Il est fonctionnaire dans l'administration publique depuis mai 2013. Il a exercé les fonctions de directeur financier ad intérim de l'B_____ du 3 mars 2014 au 1^{er} septembre 2017 en remplacement du directeur titulaire absent. Il a perçu dans le cadre de ce remplacement dans une fonction supérieure à la sienne une indemnité (art. 12 al. 1 RTrait ; ATA/871/2014 du 11 novembre 2014). Il a par la suite postulé au poste de directeur de la direction des caisses et services généraux issu de la réorganisation de l'B_____ proposée par le préposé en janvier 2017. Le 14 août 2017, il a été nommé directeur de cette direction avec effet au 1^{er} septembre 2017.

L'art. 2 let. d LPA prévoit l'inapplicabilité de la loi dans le cadre d'une promotion, comme en l'espèce. En outre, la nomination du recourant au poste de directeur à la place de celui de chef de service, au sens de l'art. 8 al. 2 RTrait, est provisoire jusqu'à la fin du délai d'essai de vingt-quatre mois. Même après cette période, celui-ci n'a pas droit à une telle promotion et aux effets qu'elle déploie si ses prestations ne sont pas jugées satisfaisantes par sa hiérarchie. Son affectation, dès le 1^{er} juin 2018, au poste de chef de service, équivalent à celui qu'il occupait auparavant et qui tient compte de ses aptitudes, est une mesure qui ressortit à la sphère d'organisation de l'administration. Elle n'entraîne pas, pour le recourant une diminution de son traitement antérieur à sa promotion, son salaire étant calculé sur la base du barème de la classe de traitement d'un chef de service (ATA/1411/2019 précité).

b. Par ailleurs, le recourant ne démontre pas que le présent litige concerne une violation de ses droits de la personnalité, et n'a au demeurant pris aucune conclusion dans ce sens. Il a certes conclu à ce que les « infractions commises » à son endroit soient dénoncées au Ministère public. Toutefois, ces « infractions » alléguées concernent, à teneur du dossier, les reproches de sa hiérarchie au sujet du délai de restitution des EEDP de ses collaborateurs et du processus de sélection d'une candidate à un poste de suppléante au service des caisses. Le recourant invoque aussi le fait que le RRH aurait, dans le but de l'évincer et de privilégier le chef du service des caisses, déplacé une réunion importante sur le fonctionnement de ce service-ci à une date et à une heure où il était pris par une autre séance. On ne discerne pas néanmoins en quoi les reproches qui ont été faits au recourant dans le cadre de ses attributions relèveraient du droit pénal. En outre, le recourant ne soutient pas qu'il aurait demandé au groupe de confiance l'ouverture d'une investigation sur sa situation à l'B_____, notamment au sujet de son éventuelle éviction alléguée au profit de son chef du service des caisses, ni que cette démarche aurait abouti.

c. Dans ses écritures, le recourant se plaint néanmoins d'un mobbing.

Est constitutive d'une atteinte à la personnalité toute violation illicite d'un droit de la personnalité, telles notamment la santé physique et psychique, l'intégrité morale, la considération sociale, la jouissance des libertés individuelles ou de la sphère privée (art. 3 al. 1 du règlement relatif à la protection de la personnalité à l'État de Genève du 12 décembre 2012 - RPPers - B 5 05.10).

La notion de protection de la personnalité de l'agent public et l'obligation qui en découle pour l'employeur est typiquement un concept dont la portée et la valeur matérielle sont identiques en droit public et en droit privé (Valérie DÉFAGO GAUDIN, Conflits et fonctions publiques : Instruments, in Jean-Philippe DUNAND/Pascal MAHON [éd.], Conflits au travail. Prévention, gestion, sanctions, 2015, p. 156). Il incombe à l'employeur public, comme à

l'employeur privé (art. 328 de la loi fédérale complétant le code civil suisse du 30 mars 1911 [Livre cinquième : Droit des obligations] - CO - RS 220), de protéger et respecter la personnalité du travailleur. L'employeur protège et respecte, dans les rapports de travail, la personnalité du travailleur (art. 328 al. 1 CO). Cette obligation comprend notamment le devoir de l'employeur d'agir dans certains cas pour calmer une situation conflictuelle et de ne pas rester inactif (ATF 137 I 58 consid. 4.2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_340/2009 du 24 août 2009 consid. 4.3.2 ; 1C_245/2008 du 2 mars 2009 consid. 4.2 ; 1C_406/2007 du 16 juillet 2008 consid. 5.2). En particulier, il ne doit pas stigmatiser, de manière inutilement vexatoire et au-delà du cercle des intéressés, le comportement d'un travailleur (ATF 137 III 303 consid. 2.2.2 ; 130 III 699 consid. 5.2).

Le point de savoir si et, le cas échéant, quand une réaction est indiquée dépend largement de l'appréciation du cas concret. Dans le cadre du pouvoir d'examen limité à l'arbitraire, le Tribunal fédéral n'intervient que lorsque l'attitude de l'employeur apparaît manifestement insoutenable (ATF 137 I 58 consid. 4.2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_340/2009 précité consid. 4.3.2 ; 1C_245/2008 précité consid. 4.2 ; 1C_406/2007 précité consid. 5.2).

Est constitutif d'un harcèlement psychologique tout enchaînement de propos ou d'agissements hostiles, répétés fréquemment pendant une période assez longue, par lesquels une ou plusieurs personnes tendent à déstabiliser, isoler, à marginaliser, voire à exclure une ou plusieurs personnes de leur lieu de travail (art. 3 al. 2 RPPers).

Le harcèlement psychologique, appelé aussi mobbing, dont la définition jurisprudentielle vaut pour les relations de travail fondées tant sur le droit privé que sur le droit public (arrêt du Tribunal fédéral 1C_156/2007 du 30 août 2007 consid. 4.2 ; Rémy WYLER/Boris HEINZER, *Droit du travail*, 3^{ème} éd., 2014, p. 349 ; Rémy WYLER, *La responsabilité civile de l'employeur, y compris en ce qui concerne les actes de ses organes et auxiliaires*, in DTA 2011 249, p. 252), 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. La victime est souvent placée dans une situation où chaque acte pris individuellement, auquel un témoin a pu assister, peut éventuellement être considéré comme supportable alors que l'ensemble des agissements constitue une déstabilisation de la personnalité, poussée jusqu'à l'élimination professionnelle de la personne visée (arrêt du Tribunal fédéral 1C_156/2007 précité consid. 4.2).

Le mobbing s'inscrit dans un élément de durée, de répétition, de finalité et ne saurait être admis en présence d'atteintes isolées à la personnalité (Rémy WYLER/Boris HEINZER, *op. cit.*, p. 349 ; Jean-Philippe DUNAND/

Pascal MAHON, Commentaire du contrat de travail, 2013, p. 283 n. 34 ad art. 328 CO). S'agissant de la répétition des actes de mobbing, ceux-ci doivent être répétés fréquemment, soit généralement au moins une fois par semaine (Philippe CARRUZZO, Contrat individuel du travail. Commentaire des art. 319 à 341 du Code des obligations, 2009, p. 281). Pour ce qui est de la durée, les atteintes doivent se dérouler sur une période d'au moins six mois (Philippe CARRUZZO, op., cit., p. 281 ; Henz LEYMAN, Mobbing : La persécution au travail, 1996, p. 27). La majorité des cas de harcèlement s'étend sur une période supérieure à une année (Marie-France HIRIGOYEN, Le harcèlement moral dans la vie professionnelle : Démêler le vrai du faux, 2001, p. 36 et p. 142-143).

En l'espèce, il ressort du dossier que le recourant affirme que les relations avec sa hiérarchie se sont dégradées dès novembre 2017 à l'issue de son entretien avec la Cour des comptes, au cours duquel il a abordé certains aspects de la gouvernance de l'B_____. Néanmoins, aucun élément du dossier ne laisse penser que, depuis ce moment-là, le comportement de sa hiérarchie était hostile à l'égard du recourant ou que celle-là ait tenu à plusieurs reprises des propos négatifs à l'encontre de celui-ci. Les remarques et les reproches qui ont été adressés, comme ceux de ne pas s'approprier sa fonction de directeur, l'ont été dans le cadre d'entretiens notamment et s'inscrivaient dans un processus de recherche de solutions aux problèmes du recourant de répondre aux exigences de son poste de cadre supérieur. De tels actes ne sont pas susceptibles d'être considérés comme une atteinte à la personnalité de ce dernier. Par ailleurs, l'absence de communication avec la hiérarchie alléguée par le recourant est à relativiser en raison notamment des entretiens avec le préposé du 13 octobre 2017 et du 13 avril 2018, des nombreux échanges par courriels mentionnés plus haut, également avec le RRH, et de l'autonomie qui devait caractériser la fonction du recourant.

Par ailleurs, le recourant souligne qu'il avait des relations marquées par un climat de collaboration harmonieuse avec ses autres collègues directeurs et les membres de sa direction. Avec le chef du service des caisses, les relations semblaient plus délicates sans atteindre néanmoins, au-delà de désaccords sur les effectifs et de critiques de celui-ci à son égard, une intensité exigeant des mesures de protection de la personnalité.

Ainsi, ni la hiérarchie, ni ses collègues directeurs voire ses collaborateurs n'ont cherché à déstabiliser, isoler, marginaliser ou exclure le recourant sur son lieu de travail. Au contraire, ses qualités de dynamisme et de porteur de nouvelles idées ont été souvent soulignées par certains de ceux-ci.

d. Rien ne permet de retenir que la non-confirmation de promotion querellée équivaldrait à une quelconque sanction disciplinaire (art. 16 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des

établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 - LPAC - B 5 05), même déguisée, par exemple une rétrogradation.

e. Il s'ensuit que, dans les circonstances susmentionnées, le litige pourrait ne pas tomber sous le coup de l'art. 6 § 1 CEDH, dans la mesure où il ne semble pas être de nature patrimoniale ni concerner une violation des droits de la personnalité du recourant, voire constituer une sanction déguisée, de sorte que la garantie de l'art. 29a Cst. ne serait pas violée. Cette question peut néanmoins souffrir de rester indécise compte tenu de ce qui suit.

5) Le recourant soutient que la décision attaquée ne pouvait pas être prononcée sans un EEDP. Il souligne que l'autorité intimée l'a convoqué pour un entretien de service en vue de la résiliation de ses rapports de services. Il soutient également qu'il n'a pas eu accès à sa messagerie électronique depuis la décision attaquée. Il fait implicitement grief à l'autorité intimée d'avoir violé son droit d'être entendu.

a. Le droit d'être entendu, garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 41 LPA, comprend, en particulier, le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. 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 ; 129 II 497 consid. 2.2 et les références citées). Il ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_51/2018 du 17 janvier 2019 consid. 4.1).

b. Les prestations du nouveau collaborateur font l'objet, au terme de la période d'essai de trois mois et des première et deuxième années probatoires, d'une analyse qui porte notamment sur les capacités, le travail effectué et le comportement du titulaire (art. 5 al. 1 RTrait). Les résultats de l'analyse sont portés à la connaissance du titulaire et discutés au cours d'un entretien avec son chef direct et le supérieur hiérarchique. La formule d'analyse des prestations doit être signée par tous les intéressés. Le titulaire a la possibilité de rédiger une note contestant tout ou partie de l'analyse. Cette note fait partie intégrante du dossier d'analyse (al. 2).

Les entretiens ont lieu après trois mois, un an et deux ans durant la période dite probatoire. Par la suite, les entretiens doivent avoir lieu au minimum tous les deux ans de manière continue. L'entretien peut avoir lieu en tout temps, lorsque la situation l'exige, comme par exemple lors d'une promotion (Mémento d'instructions de l'OPE [ci-après : MIOPE], Guide de l'entretien d'évaluation et de développement du personnel, n. 04.04.01, p. 1).

c. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'autorité intimée a le 29 mars 2018 convoqué le recourant à un entretien de service fixé au 24 avril 2018 qui pouvait aboutir à une résiliation des rapports de service. Au début de l'entretien en cause, le recourant a été informé que celui-ci n'était pas destiné à une résiliation des rapports de service, mais à une non-promotion et qu'il aurait dû être convoqué sous forme d'un EEDM. Ainsi, même si formellement la convocation faite avait pour objet un entretien dénommé d'une manière erronée, cette dénomination n'a pas porté préjudice au recourant.

Au demeurant, un entretien de service offre plus de garanties au membre du personnel concerné (art. 44 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 - RPAC - B 5 05.01) qu'un EEDP (cf. notamment l'art. 46 RPAC). De plus, la mesure de non-confirmation prise à la suite de l'entretien en cause est moins incisive que celle de la résiliation des rapports de service, le recourant restant fonctionnaire dans l'administration cantonale.

D'autre part, il ressort du dossier que, le 20 mars 2018, le préposé a eu un entretien avec le recourant au sujet de la non-confirmation de celui-ci dans la fonction de directeur au cours duquel des reproches ont été faits à celui-ci. La possibilité de démission discutée à cette occasion n'a pas reçu l'aval des RH et du département. Les intéressés avaient également abordé la question de la possibilité d'affecter le recourant à l'office J_____ même s'il n'y avait pas à ce moment-là de poste ouvert.

Au surplus, durant la discussion en cause, le recourant n'a pas contesté la rectification de l'erreur commise lors de sa convocation qui avait substitué un entretien de non-confirmation par un entretien de service. En revanche, il a signé le procès-verbal de celui-ci. De plus, dans ses observations du 17 mai 2018, il s'est déterminé sur sa non-confirmation comme directeur de la direction des caisses et services généraux et non sur une éventuelle résiliation de ses rapports de service. À cet égard, la décision attaquée n'a pas mis fin aux rapports de service et ne saurait dès lors en aucune manière être assimilée à un licenciement même déguisé. L'hypothèse du licenciement déguisé développée par le recourant apparaît ainsi sans fondement, ce qui conduit à l'irrecevabilité de la conclusion en nullité de la résiliation en temps inopportun.

Concernant l'accès à sa messagerie électronique, il ressort du dossier que dès la levée des problèmes techniques qui avaient été à l'origine de l'interruption de la connexion à distance du recourant, celle-ci a été rétablie en juin 2018. Il revenait au recourant de demander de nouveaux accès dès le transfert de l'OPE au DSES et changer son mot de passe à partir d'un poste fixe de l'B_____ pour pouvoir continuer à consulter sa messagerie sur son smartphone. Le recourant n'affirme pas avoir accompli ces démarches. Au demeurant, le dossier contient de

nombreux messages électroniques échangés entre le recourant et sa hiérarchie et d'autres services de l'administration durant la période durant laquelle il a été promu au poste de directeur, seule pertinente, et il a eu la possibilité de soutenir ses griefs au cours de trois audiences de comparution personnelle des parties et d'audition de témoins et d'une audience de plaidoiries.

Dans ces circonstances, les différents griefs du recourant doivent être écartés, et son droit d'être entendu n'a pas été violé.

- 6) Le litige porte sur la conformité au droit de la non-confirmation de la promotion du recourant à la fonction de directeur de la direction des caisses et services généraux et de son affectation dans sa fonction antérieure de chef de service (dans un autre service).

a. Aux termes de l'art. 2A al. 1 let. c LPAC, parmi les principes généraux qui s'appliquent notamment dans l'administration cantonale figure entre autres celui d'utiliser et de développer le potentiel des collaboratrices et des collaborateurs en fonction de leurs aptitudes et de leurs qualifications. En outre, à teneur de l'art. 12 al. 1 LPAC, l'affectation d'un membre du personnel dépend des besoins de l'administration ou de l'établissement et peut être modifiée en tout temps.

Le RTrait fixe les critères à prendre en compte pour décider d'une éventuelle promotion au sens de l'art. 8 al. 3 RTrait. Cette disposition, déjà citée, prévoit que l'autorité doit tenir compte des aptitudes personnelles de l'intéressé. Dans ce cadre, l'art. 3 al. 2 RTrait de forme potestative confère un large pouvoir d'appréciation à l'autorité de nomination. Le titulaire promu en vertu de l'art. 8 RTrait ne peut ainsi pas prétendre à une prise en compte automatique de son expérience antérieure à sa promotion (arrêt du Tribunal fédéral 8C_169/2009 précité consid. 3 ; ATA/1411/2019 précité ; ATA/538/2014 précité).

b. Le fonctionnaire, même s'il remplit les conditions requises, n'a pas droit automatiquement à une promotion après une période de deux ans dans la même fonction. De manière plus générale et de jurisprudence constante, il n'existe pas de droit à être promu. Les agents publics n'ont en principe aucun droit à une promotion (arrêt du Tribunal administratif fédéral [ci-après : TAF] A-3311/2011 précité consid. 5.4 et 5.5 ; ATA/1411/2019 précité ; ATA/1283/2019 précité). Tout avancement est subordonné aux besoins du service et à l'aptitude du fonctionnaire à assumer une fonction supérieure (JAAC 2000 64/III n° 57 consid. 2.1 ; JAAC 1993 57/III n° 37 consid. 4.1). En outre, sous réserve d'assurances précises contraires, un agent n'a pas de droit à se voir confier des tâches qui justifieraient, par la suite, une promotion. En effet, s'il n'y a pas de droit à une promotion, il n'y a pas davantage de droit à être mis dans des conditions pouvant justifier une promotion (JAAC 2000 64/III n° 57 consid. 2.1).

La jurisprudence rendue en application des dispositions fédérales dans le domaine parle d'avancement et de promotion, sans distinguer les deux notions. Est réputé avancement toute nomination de l'employé à une fonction rangée dans une classe de traitement plus élevée ou à une fonction dans laquelle il est chargé en permanence d'un travail correspondant à une fonction de rang supérieur à celle qu'il occupe. Une promotion implique qu'une fonction plus élevée soit occupée et que le fonctionnaire soit chargé en permanence de travaux correspondant à une fonction supérieure à celle qu'il remplit (arrêt du TAF A-3311/2011 précité consid. 5.2 et 5.3 ; JAAC 2000 64/III n° 57 consid. 2.1). Une promotion ou un avancement peut revêtir trois formes différentes. D'abord, au cours de sa carrière, l'expérience que le fonctionnaire acquiert et qui est profitable à son service peut justifier que l'autorité le fasse passer dans une classe supérieure, toujours dans la même fonction. Ensuite, il en va également ainsi si de nouvelles tâches, avec des responsabilités accrues, lui sont confiées. Enfin, le fonctionnaire peut aussi être nommé à une fonction de rang supérieur à celle qu'il occupait (Blaise KNAPP, L'engagement, op. cit, n. 55 ; Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., 1991, n. 3132 ; Pierre MOOR/ François BELLANGER/Thierry TANQUEREL, Droit administratif, vol. 3, 2^{ème} éd., 2018, p. 583 n. 7.2.1.3).

c. De manière générale, la jurisprudence reconnaît à l'administration une grande latitude pour s'organiser et un large pouvoir d'appréciation. Celle-ci dispose ainsi d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elle entretient avec ses agents (arrêt du Tribunal fédéral 2P.46/2006 du 7 juin 2006 consid. 3.1 ; François BELLANGER, Contentieux communal genevois, in L'avenir juridique des communes, 2007, p. 149). Ainsi, l'administration doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer son organisation et créer, modifier ou supprimer des relations de service nécessaires à son bon fonctionnement, questions relevant de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la chambre administrative. Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/1411/2019 précité).

L'exercice d'un contrôle judiciaire dans ce cadre-là garde tout son sens, même si le juge administratif doit alors observer une très grande retenue dans l'examen de la manière dont l'administration a exercé ses prérogatives. Le juge doit ainsi contrôler que les dispositions prises demeurent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité et qu'elles apparaissent comme soutenables au regard des prestations et du comportement du fonctionnaire ainsi que des circonstances personnelles et des exigences du service (ATF 120 Ib 134 consid. 2a ; ATA/1411/2019 précité).

d. D'après l'art. 20 RPAC, les membres du personnel sont tenus au respect de l'intérêt de l'État et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice. L'art. 21 let. a RPAC dispose que les membres du personnel se doivent, par leur attitude, notamment, d'entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés et de permettre et de faciliter la collaboration entre ces personnes. Les membres du personnel se doivent aussi de justifier et de renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet (art. 21 let. c RPAC), de remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence (art. 22 al. 1 RPAC ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_101/2017 du 18 octobre 2017 consid. 5.2) et d'assumer personnellement leur travail (art. 22 al. 3 RPAC).

Il appartient en premier lieu aux supérieurs hiérarchiques, ainsi qu'à l'autorité compétente de qualifier les prestations de l'employé, du moment qu'ils peuvent le mieux évaluer le travail quotidien et apprécier le comportement de l'intéressé (ATF 118 Ib 164 consid. 4b ; arrêt du Tribunal fédéral 2A.761/2006 du 19 avril 2007 consid. 3.3.4). Les critères d'évaluation relèvent essentiellement du domaine de l'opportunité. Le juge saisi d'un tel litige observe une certaine retenue dans l'appréciation des prestations des employés et de leur promotion et ne substitue pas son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité administrative, à moins que la décision attaquée ne soit manifestement inopportune (arrêt du TAF A-3991/2010 du 18 juin 2011 consid. 7.2 ; ATA/1411/2019 précité).

e. Dans le cadre de ses compétences d'exécution de la LPAC, le Conseil d'État a prévu deux règlements distincts consacrés respectivement aux cadres supérieurs et aux cadres intermédiaires. Il a déterminé les responsabilités, les exigences et les compétences de chacune des deux catégories.

À teneur de l'art. 2 al. 1 du règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 (RCSAC - B 5 05.03), sont nommés en qualité de cadres supérieurs les fonctionnaires appelés, par leurs responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles, à préparer, proposer ou prendre toute mesure ou décision propre à l'élaboration et à l'exécution des tâches fondamentales du pouvoir exécutif. Leur fonction se situe à compter de la classe 23 de l'échelle fixée par la LTrait (art. 2 al. 2 RCSAC).

Selon l'art. 3 al. 1 RCSAC, les fonctions de cadres supérieurs exigent de leurs titulaires, outre la préoccupation constante des intérêts de l'État et l'accomplissement des devoirs généraux liés à l'exercice de la fonction publique, le maintien d'un haut niveau de qualification et un sens élevé de la mission confiée. En collaboration avec les cadres intermédiaires, les cadres supérieurs élaborent les objectifs des services qui leur sont subordonnés (art. 3 al. 2 RCSAC). Ils donnent à ces derniers qui leur sont subordonnés toute information nécessaire à l'exercice de leur fonction (art. 3 al. 3 RCSAC).

De par leurs responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles, le pouvoir exécutif attend des cadres supérieurs qu'ils concourent à la préparation, à la proposition ou à la prise de toute mesure ou décision propre à l'élaboration et à l'exécution des tâches fondamentales de l'État. Ce qui n'est pas le cas pour un cadre intermédiaire, auquel le règlement sur les cadres intermédiaires de l'administration cantonale du 23 septembre 1981 (RCIAC - B 5 05.06) confère des fonctions qui impliquent seulement une responsabilité d'encadrement du personnel ou d'exercice d'une influence fonctionnelle (ATA/538/2014 du 17 juillet 2014).

- 7) En l'espèce, le recourant a été promu du poste de chef du service des D_____ en classe de traitement 17 à celui de directeur de la direction des caisses et services généraux en classe de traitement 25. Il est donc passé de la catégorie des cadres intermédiaires de l'administration (art. 2 RCIAC) à celle de cadre supérieur (art. 2 al. 2 RCSAC). Une telle promotion n'impliquait aucune révocation de son statut antérieur de fonctionnaire obtenu en 2013 à la suite de son engagement de 2011 par l'État. Selon l'art. 8 RTrait précité, une période probatoire de douze à vingt-quatre mois est prévue dans ce cadre. C'est après la fin de celle-ci que le titulaire promu est confirmé si ses prestations donnent satisfaction à sa hiérarchie. En l'occurrence, la décision de nomination du recourant prévoyait une période probatoire de vingt-quatre mois. La période comme directeur ad intérim n'est pas prise en compte, car il s'agissait d'une situation provisoire et d'une direction qui n'était pas la même, même si certains services sont restés sous la direction de l'intéressé après sa promotion.

Durant la période ici pertinente, soit du 1^{er} septembre 2017 au 30 mai 2018, il est reproché au recourant, un manque de suivi et d'initiative dans la fonction de directeur, un problème de positionnement comme directeur et une communication inadéquate vis-à-vis des prestataires externes de l'B_____ ; un suivi inadéquat et une appréciation erronée des attentes de l'AS ; des difficultés à défendre les intérêts de sa direction et à s'affirmer par rapport à ses homologues des autres directions, à chercher des solutions communes et à proposer des pistes de solutions ; des difficultés à formuler des demandes en ressources afin d'assurer les prestations de ses services, à argumenter et défendre ses demandes ; une communication insuffisante en lien avec les prestations de ses services à destination des collaborateurs et des usagers ; des interventions intempestives auprès des collaborateurs en lieu et place des chefs de service de sa direction ; un manque d'anticipation, de réflexion et de prise de décision pour soutenir ses équipes ; et une expression écrite insuffisante par manque de précision et de substance. Ainsi, les reproches faits au recourant sont d'ordre professionnel (absence d'exécution de certaines tâches, manque de précision, d'autonomie, d'imagination et de créativité notamment) et relationnel (difficultés avec le chef du service des caisses, ses collaborateurs et des collaborateurs des autres services, ses collègues directeurs des autres directions).

Les reproches d'ordre relationnel n'ont toutefois pas été confirmés par les enquêtes.

Le recourant conteste les reproches qui lui sont faits et considère qu'avant sa nomination d'août 2017, il bénéficiait déjà d'une expérience comme directeur ad intérim depuis mars 2014.

Il ressort de l'ensemble des éléments du dossier que des exemples concrets en rapport avec les reproches précités ont été relevés par la hiérarchie du recourant. Ceux-ci concernent notamment les tâches de répondre aux attentes de l'AS s'agissant de la rédaction de directives relatives à la numérisation et à l'archivage des données informatisées de l'B_____ et celles d'assurer aux usagers du central téléphonique ou des guichets des prestations appropriées. Le recourant avait la responsabilité de ces tâches et était appelé à les exécuter avec diligence comme cadre supérieur de l'État.

Le recourant n'a pas répondu aux attentes de sa hiérarchie depuis l'entrée en vigueur de sa nomination en septembre 2017, et cette situation a perduré malgré les mises en garde par le préposé notamment lors de l'entretien du 13 octobre 2017 ainsi que des courriels du RRH des 15 décembre 2017, 9 et 23 février 2018 dont l'un d'eux proposait un rendez-vous pour discuter du fonctionnement de la direction de l'intéressé, des attentes placées en lui et des tâches qui étaient de sa compétence.

En particulier, a été insatisfaisante la rédaction de la directive sur la numérisation des archives papier destinée à l'AS, cette autorité ayant estimé le 23 janvier 2018 que la version que le recourant lui avait remise le 15 décembre 2017 n'abordait pas les modalités pratiques de la nouvelle organisation documentaire ni la démarche à suivre, ce qui était une faiblesse du système de contrôle interne ; rien au dossier ne permet de soutenir que l'intéressé aurait cherché à pallier les carences de son projet de directive. En outre, le chef du service des caisses et le RRH ayant à réitérées reprises fait part au recourant d'un problème important de personnel insuffisant et en surcharge pour gérer notamment les guichets, où le temps d'attente était trop long par rapport à l'objectif, ainsi que la téléphonie, où le temps de prises d'appels avait grandement baissé entre début février et fin avril 2018 (comme cela ressort du graphique « Points statistiques »), l'intéressé n'a pas su apprécier de manière adéquate ces besoins, en demandant notamment à sa hiérarchie le renouvellement des postes de tous les auxiliaires qui avaient quitté ledit service à fin 2017, ce d'autant moins que le manque de personnel au sein de ce service apparaît avoir été un problème récurrent durant de nombreuses années. À cet égard, le recourant n'a pas démontré qu'une telle demande lui aurait d'emblée été refusée.

Par ailleurs, le recourant n'a pas été laissé sans soutien pour l'aider à s'adapter à ses nouvelles responsabilités de directeur. Le préposé et le RRH ont

montré leur disponibilité pour répondre à ses questions. Au surplus, constatant que certaines compétences managériales du recourant étaient problématiques à la suite du rapport précité de F_____ du 11 juillet 2017, un coaching recommandé par ce bureau de conseil pour permettre à l'intéressé de s'approprier son poste de directeur a reçu l'aval du préposé le 13 octobre 2017. Néanmoins, il ne ressort pas du dossier que le recourant aurait fait des démarches proactives pour accélérer la concrétisation de cette formation avant le 10 janvier 2018, alors que ses carences en cas de nomination comme directeur lui avaient été signalées dans le rapport précité de F_____.

En soutenant que ses difficultés dans sa fonction de directeur sont liées à la volonté de sa hiérarchie de privilégier le chef du service des caisses ou à une mauvaise gouvernance au sein de l'B_____, le recourant n'apparaît pas crédible. Il ne parvient par conséquent pas à démontrer que c'est à tort que l'autorité intimée ne l'a pas confirmé dans la fonction de directeur de la direction des caisses et services généraux en raison de l'insuffisance de ses prestations et de son inaptitude pour le poste. Il n'a pas su de façon satisfaisante répondre aux demandes de l'AS ni exécuter ses tâches de manière à remédier à certains dysfonctionnements au sein de sa direction malgré les mises en garde de sa hiérarchie et les mesures mises en place pour l'appuyer, notamment le coaching et des entretiens avec le préposé ou le RRH. Les reproches qui lui ont été adressées concernaient les tâches dont il avait la responsabilité et, comme cadre supérieur, il était appelé à les exécuter avec diligence.

Aussi, l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que les attentes de l'AS et certains dysfonctionnements constatés au sein de la direction des caisses et services généraux n'ont pas été pris en charge à satisfaction par le recourant dans le cadre des tâches de sa fonction et en conformité avec ce qu'on pouvait raisonnablement attendre de lui. Dans un tel cas de figure, les dispositions légales prévoient que chaque partie est libre de mettre fin à la relation contractuelle durant la période probatoire (art. 8 al. 3 RTrait). Elles permettent à l'employeur de ne pas promouvoir un collaborateur s'il se révèle qu'il n'a pas suffisamment la capacité de répondre aux exigences du poste. D'après les considérants qui précèdent, la décision de non-confirmation du recourant repose ainsi sur des motifs objectifs qui ne peuvent pas être qualifiés de purs prétextes, ce qui suffit pour leur dénier tout abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée. La décision attaquée n'est en outre pas contraire au principe de la proportionnalité. L'intérêt public à la non-confirmation de promotion pour mettre fin aux dysfonctionnements au sein de la direction considérée l'emporte sur l'intérêt privé du recourant à être maintenu dans sa fonction de directeur de celle-ci. Quant à la perte de prestige du recourant liée à son affectation à un poste de chef de service, elle n'est pas pertinente, vu les motifs objectifs de non-confirmation.

d. La décision attaquée est dès lors conforme au droit, ce qui conduit au rejet du recours en tant qu'il est recevable.

- 8) Compte tenu de l'issue du litige, un émolument de CHF 2'500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al.1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté le 2 juillet 2018 par M. A_____ contre la décision du département des finances et des ressources humaines du 30 mai 2018 ;

met un émolument de CHF 2'500.- à la charge de M. A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral ;

- par la voie du recours en matière de droit public, s'il porte sur les rapports de travail entre les parties et que la valeur litigieuse n'est pas inférieure à CHF 15'000.- ;

- par la voie du recours en matière de droit public, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- et que la contestation porte sur une question juridique de principe ;

- par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 ss LTF, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- ;

le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Romain Jordan, avocat du recourant ainsi qu'au département des finances et des ressources humaines.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Thélin, Pagan et Verniory, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :