

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/509/2008-IP

ATA/174/2009

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 7 avril 2009

dans la cause

Madame X _____

représentée par le syndicat des services publics SSP/VPOD, mandataire

contre

DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

EN FAIT

1. Madame X_____ a été engagée le 1er septembre 2004 au service du tuteur général en qualité d'assistante sociale. Elle a poursuivi son activité au sein du service de la protection des mineurs (ci-après : le service) du département de l'instruction publique (ci-après : DIP), suite à la fusion des deux entités précitées. Elle a été nommée fonctionnaire le 1^{er} octobre 2007.
2. Le 5 décembre 2007, Mme X_____ a été conviée à un entretien de service. Le motif invoqué était d'avoir refusé de donner suite à une convocation de sa hiérarchie le 14 novembre 2007, au sujet du dossier d'une mineure. L'entretien de service s'est déroulé en présence de Madame L_____, directrice, de Monsieur G_____, directeur adjoint et de Madame C_____, assistante sociale.
3. Ce même 5 décembre 2007, Mme X_____ s'est vu notifier un blâme par la direction du service pour le motif évoqué plus haut. Il était relevé dans cette décision que lors de l'entretien précité, Mme X_____ n'avait pas souhaité s'exprimer oralement mais sollicité de pouvoir le faire par écrit. Elle avait toutefois admis avoir, dans un premier temps, oublié le rendez-vous du 14 novembre puis, refusé de s'y rendre, en ajoutant que la direction "pouvait faire comme d'habitude, à savoir mettre une note au dossier".
4. En date du 14 décembre 2007, Mme X_____ a porté l'affaire devant le conseiller d'Etat en charge du DIP, contestant le bien-fondé de la mesure prise à son encontre.
 - a. Lorsqu'elle s'était rendue à l'entretien de service du 5 décembre 2007, Mme L_____ lui avait signifié d'entrée de cause qu'elle faisait l'objet d'un blâme pour refus d'ordre. Cette décision ayant été prise avant son arrivée, Mme X_____ avait préféré ne pas s'exprimer oralement.
 - b. Dès le 19 octobre 2007, elle avait tenté à plusieurs reprises de contacter le directeur adjoint pour lui exposer une situation qui la préoccupait. Ayant obtenu un rendez-vous le 22 octobre, elle lui avait alors relaté que l'une de ses pupilles avait récemment révélé avoir été victime de maltraitance en 2000. L'auteur de ces actes avait été jugé et était emprisonné depuis le début du mois d'octobre 2007, pour avoir commis les mêmes actes sur la sœur de la pupille ainsi que sur d'autres enfants. Si cette situation était à prendre très au sérieux, elle ne revêtait pas un caractère d'urgence dans la mesure où la protection de sa pupille était assurée. Le 2 novembre 2007, Mme X_____ avait adressé à M. G_____ un rapport à ce sujet.

c. Dès le 8 novembre 2007, elle avait dû assurer au pied levé le remplacement de l'une de ses collègues qui avait été hospitalisée la veille dans un état grave. Ce même jour, elle avait reçu une convocation par courrier électronique pour une réunion avec M. G_____, fixée le 14 novembre 2007, concernant la mineure susmentionnée. Les raisons de l'entretien n'étaient toutefois pas précisées. Surchargée, elle n'avait pas pris le temps de répondre à ce courriel qui lui avait ensuite échappé et était resté en suspens dans sa boîte de messagerie électronique.

d. Le 14 novembre 2007, elle avait reçu un appel du secrétariat de M. G_____ aux environs de 14 h 30, lui indiquant que ce dernier l'attendait dans son bureau. D'abord surprise, Mme X_____ s'était ensuite souvenue de la convocation à laquelle elle avait omis de donner suite. Elle avait tenté d'expliquer à la secrétaire qu'elle était débordée et qu'elle devait faire face à plusieurs urgences. Elle avait aussitôt envoyé un message à M. G_____ l'avisant qu'elle était surchargée en raison de l'absence de sa collègue. Elle lui demandait de préciser l'objet du rendez-vous tout en suggérant de régler la question par téléphone afin de gagner du temps. Subséquemment, la secrétaire de M. G_____ l'avait rappelée pour lui communiquer que celui-ci l'attendait dans son bureau à 15 h 15. Elle lui avait alors répondu que malheureusement elle ne pourrait pas venir à ce moment-là, ayant déjà un rendez-vous avec la mère d'un autre de ses pupilles. La secrétaire lui avait suggéré de faire attendre cette personne. Mme X_____ n'avait pas eu l'opportunité de préciser à celle-là que cette maman était elle-même sous tutelle, qu'elle avait dû lui expliquer longuement où se trouvaient les bureaux du service et qu'elle lui avait même proposé de lui téléphoner si elle se perdait, afin qu'elle puisse aller la chercher.

Mme X_____ avait envoyé un deuxième courriel à M. G_____ lui spécifiant qu'elle ne pourrait pas honorer sa convocation. C'était alors qu'elle avait reçu le téléphone du directeur adjoint à qui elle avait répété avoir un rendez-vous avec une maman. Il lui avait rétorqué que cette dernière pouvait attendre. Sur ce, elle lui avait envoyé un troisième courriel afin de clarifier la situation. M. G_____ lui avait alors répondu que la secrétaire de Mme X_____ avait accepté le rendez-vous de 14 heures pour celle-ci. Il l'avait également informée du fait qu'une suite serait donnée concernant la gestion des événements liés au dossier de la mineure ainsi qu'à son refus d'obtempérer à un ordre de la direction.

e. Après vérification, il était apparu que la secrétaire de Mme X_____ avait effectivement accepté le rendez-vous de 14 heures pour le compte de cette dernière sans toutefois le noter dans son agenda.

f. Mme X_____ reconnaissait avoir malencontreusement oublié le premier rendez-vous, ce à quoi s'était ajouté le malentendu avec sa secrétaire. Quant au second, il lui avait semblé évident qu'elle devait donner la priorité à l'entrevue fixée avec la mère de son pupille. Un autre moment aurait pu être trouvé avec M. G_____ pour discuter de la situation qui le préoccupait. Enfin, elle n'avait

jamais refusé un entretien avec la direction par le passé. Pour toutes ces raisons, le blâme était disproportionné.

5. Le 21 janvier 2008, le conseiller d'Etat en charge du DIP a confirmé la sanction. La recourante ne s'était pas rendue à une entrevue fixée par le directeur adjoint, concernant le suivi d'une situation particulièrement importante et prioritaire. Il s'agissait d'apporter des précisions relatives à la situation d'une mineure victime d'actes d'ordre sexuel. Lorsque qu'elle avait reçu l'appel téléphonique du secrétariat de M. G_____ lui rappelant qu'elle était attendue, elle avait expliqué être débordée et qu'elle ne pouvait pas venir. Quand bien même M. G_____ ou son secrétariat, étaient intervenus à quatre reprises pour qu'elle se rende dans son bureau, elle avait persisté dans son refus. Ce faisant, elle avait déployé plus de temps à décliner la convocation qu'à l'honorer. L'attitude de Mme X_____ consistant à se soustraire à une convocation décidée par sa hiérarchie constituait une faute professionnelle. Partant, le blâme qui lui avait été infligé était fondé et son recours rejeté.

6. Par pli du 19 février 2008, l'intéressée a interjeté recours contre la décision précitée auprès du Tribunal administratif. Elle conclut à l'annulation de la décision du 21 janvier 2008 ainsi que du blâme prononcé le 5 décembre 2007. Cette mesure avait été rendue en violation du droit d'être entendu et était disproportionnée.

D'une part, la décision avait été prise avant qu'elle ne soit entendue. En effet, à l'occasion de l'entretien de service du 5 décembre 2007, la directrice lui avait indiqué d'entrée de cause qu'elle faisait l'objet d'un blâme pour refus d'ordre. D'autre part, alors que la recourante avait demandé de pouvoir s'exprimer par écrit, la mesure lui avait été notifiée avant qu'elle ait pu le faire. Ces vices de procédure n'avaient pas été réparés devant le chef du DIP. La décision de ce dernier du 21 janvier 2008 ne retenait que les faits allégués par la direction pour confirmer la sanction. Or, il ressortait de ses explications que l'acceptation du rendez-vous par sa secrétaire avait laissé croire qu'elle-même allait y donner suite. En outre, elle se trouvait dans une situation de surcharge professionnelle évidente. Aussi, plutôt que de la blâmer, il aurait été préférable de lui offrir de l'aide. De surcroît, la décision du 21 janvier 2008, rédigée sur un papier portant les références du service, avait été préparée par ce-dernier, ce qui permettait de douter des garanties d'impartialité qui aurait dû être respectées. Enfin, ni le blâme du 5 décembre 2007 ni la décision du 21 janvier 2008 ne mentionnaient de base légale ou réglementaire indiquant quels devoirs avaient été violés. Dans ces conditions, il lui était difficile de se défendre correctement. Enfin, la mesure était disproportionnée. Même si cette sanction était la première prévue la loi, une simple explication entre la recourante et ses supérieurs hiérarchiques aurait suffi.

7. Le 17 mars 2008, le DIP a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision. La procédure avait été respectée. La recourante avait été convoquée

à un entretien de service durant lequel elle aurait pu exercer son droit d'être entendue. Si elle n'avait pas pu donner sa version des faits par écrit devant le service, elle avait fait usage de cette possibilité dans son courrier du 14 décembre 2007 adressé au chef du DIP. Partant, l'informalité avait été réparée. La recourante s'appuyait sur le mémento des instructions de l'office du personnel de l'Etat de Genève (ci-après : MIOPE) pour critiquer la décision en cause. La fiche invoquée n'indiquait que le mode de faire pour conduire un entretien de service. Il ne s'agissait pas d'une condition formelle pour valider une sanction disciplinaire. Concernant la rédaction de la décision sur un papier portant les références du service, il s'agissait d'une malencontreuse erreur. D'un point de vue formel, la décision était signée par le chef du département et rédigée sur son papier à en-tête. Par ailleurs, il était évident que celui-ci se fondait sur des notes préparées par les services concernés lorsqu'il devait trancher une question disciplinaire. Cela étant, il revoyait la situation à la lumière de tous les arguments avancés par les parties. Enfin, l'attitude de la recourante ayant consisté à se soustraire une convocation de sa hiérarchie, constituait bel et bien une faute professionnelle. En conséquence, le blâme était fondé.

8. Le 19 mai 2008, les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle par le juge délégué.

a. La recourante a confirmé qu'au moment de la réunion du 14 novembre 2007, elle était débordée. Elle avait en particulier la charge totale des dossiers de sa collègue absente. Elle avait donné la priorité au rendez-vous fixé avec la mère d'un pupille compte tenu de la situation personnelle de celle-ci. Elle l'avait même invitée à la contacter afin qu'elle vienne la chercher si elle ne trouvait pas le lieu de leur rendez-vous prévu entre 15 heures et 15 h 30. La recourante n'avait pas demandé si des collègues avaient été en mesure de la remplacer pour prendre en charge cette personne en attendant qu'elle revienne de sa séance avec M. G_____. Le bureau de celui-ci se trouvait au septième étage et le sien au troisième du même bâtiment.

b. Selon Mme L_____, le rendez-vous prévu par le directeur adjoint était important puisqu'il concernait "une pupille au sujet de qui la recourante n'avait pas suivi une procédure de dénonciation pour des actes commis à son encontre". Or, la personne visée par la dénonciation passait en jugement et le service devait fournir au Procureur général des éléments au sujet de ces actes qui n'avaient pas encore été dénoncés. La direction aurait toutefois certainement accepté de reporter l'entrevue si la recourante l'avait demandé en expliquant les raisons. Dans le cas particulier, le comportement de la recourante avait été considéré comme un manque de collaboration. En effet, le rendez-vous avait été proposé une semaine auparavant. Même s'il était exact que la recourante n'avait pas validé la séance programmée dans le calendrier Outlook, sa secrétaire l'avait fait

et M. G _____ avait considéré le rendez-vous comme fixé. Si cette secrétaire avait commis une erreur, la recourante avait elle aussi reçu le mail d'invitation.

Lorsque M. G _____ avait appelé la recourante plus d'une heure après l'heure initialement prévue, la personne avec laquelle elle avait rendez-vous ne se trouvait pas dans son bureau. Mme L _____ ignorait jusqu'à quel point cette mère sous tutelle avait besoin d'être accompagnée jusqu'au bureau de la recourante. Si tel était le cas, les réceptionnistes étaient formées pour prendre en charge ces situations. Il était inexact que Mme X _____ remplaçait seule l'une de ses collègues absente. En effet, les dossiers de cette dernière avaient été répartis entre les différents membres du service.

Mme L _____ a ajouté que le dossier de la recourante ne comportait pas d'autres éléments disciplinaires.

Concernant l'activité professionnelle de la recourante, Mme L _____ a indiqué qu'en 2006, celle-ci avait commis une erreur dans le cadre d'une procédure relative à un retrait de garde. La direction était intervenue pour lui expliquer ses erreurs.

Lors de l'entretien de service du 5 décembre 2007, Mme L _____ avait répondu à la recourante, qui lui avait demandé de pouvoir s'exprimer par écrit, que tel était son droit. La recourante lui ayant toutefois précisé qu'elle avait oublié le fameux rendez-vous et qu'elle privilégiait ses pupilles par rapport aux entretiens avec la direction, Mme L _____ avait estimé avoir les éléments suffisants pour prononcer un blâme sans attendre ses explications écrites.

c. Monsieur M _____, représentant également le DIP a indiqué que la recourante n'avait visiblement pas compris l'importance que ce rendez-vous revêtait pour sa hiérarchie, alors même que M. G _____ s'était montré insistant.

9. Faisant suite à la demande du juge délégué, le département intimé a transmis le dossier de la recourante au tribunal, le 5 juin 2008.

10. En date du 30 juin 2008, la recourante, après avoir consulté le dossier administratif produit par le service, a déposé une copie de son certificat de travail intermédiaire, daté du 30 juin 2006 ainsi que des deux dernières évaluations la concernant (des 5 janvier 2007 et 27 septembre 2007).

Il ressort de ces documents que les prestations fournies par la recourante ont été jugées d'un excellent niveau aussi bien en termes de qualité que de quantité.

11. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Fonctionnaire de l'Etat de Genève, Mme X_____ est soumise à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05).

Le 31 mai 2007 est entrée en vigueur une révision de la LPAC. Tant les faits de la cause que la décision querellée étant postérieurs à cette date, c'est la LPAC dans sa nouvelle teneur qui est applicable au présent litige.

2. a. Le Tribunal administratif est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05). Conformément à l'article 56A alinéa 2 LOJ, le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives, au sens des articles 4, 5, 6, alinéa 1, lettre d et 57, de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10), sauf exception prévue par la loi. Enfin, l'alinéa 3 de cette disposition dispose que le recours au Tribunal administratif est également ouvert lorsque la loi le prévoit expressément.

b. L'article 56 B alinéa 4a LOJ (actuellement abrogé) disposait que le recours au Tribunal administratif était recevable, dans la mesure où une disposition légale, réglementaire ou statutaire spécial le prévoyait, contre les décisions concernant le statut et les rapports de service des fonctionnaires et des autres membres du personnel de l'Etat, des communes, des autres corporations et établissements de droit public.

c. L'article 30 alinéa 1 LPAC prévoit que le membre du personnel qui fait l'objet d'un blâme peut porter l'affaire, dans un délai de 10 jours, devant le conseiller ou la conseillère d'Etat en charge du département ou la direction générale de l'établissement.

d. Conformément à l'article 30 alinéa 2 LPAC, tout membre du personnel qui a fait l'objet d'une sanction disciplinaire peut recourir au Tribunal administratif.

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est ainsi recevable (art. 32 al. 6 LPAC ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

3. En premier lieu, la recourante fait grief à l'autorité administrative d'avoir violé son droit d'être entendue. Elle n'avait pas pu formuler ses remarques par écrit avant que la décision du 5 décembre 2007 lui soit notifiée et la directrice avait pris sa décision de prononcer un blâme, avant même l'entretien de service. Ces vices n'ont pas été réparés devant le conseiller d'Etat, celui-ci s'étant contenté de reprendre les faits exposés par le service pour confirmer la sanction.

4. Le blâme constitue une décision au sens des articles 1 et 4 LPA, prise par une autorité administrative au sens de l'article 5 lettre f LPA. Les règles de procédure découlant de cette loi sont en conséquence applicables.
5.
 - a. Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle dont la violation entraîne, lorsque sa réparation par l'autorité de recours n'est pas possible, l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ATF 133 III 235 consid. 5.3 p. 250 ; Arrêts du Tribunal Fédéral 5A.12/2006 du 23 août 2006 consid. 3.1 et les arrêts cités ; 1P.179/2002 du 2 septembre 2002 consid. 2.2 ; ATA/172/2004 du 2 mars 2004). Sa portée est déterminée en premier lieu par le droit cantonal (art. 41ss LPA) et le droit administratif spécial (ATF 124 I 49 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités ; Arrêt du Tribunal fédéral 2P.39/2006 du 3 juillet 2006 consid. 3.2). Si la protection prévue par ces lois est insuffisante, ce sont les règles minimales déduites de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) qui s'appliquent (art. 29 al. 2 Cst. ; Arrêt du Tribunal fédéral 2P.39/2006 du 3 juillet 2006 consid. 3.2 et les arrêts cités ; A. AUER/ G. MALINVERNI/ M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, Vol. 2, 2ème éd., p. 603, n. 1315ss ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 198). Quant à l'article 6 paragraphe 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), il n'accorde pas au justiciable de garanties plus étendues que celles découlant de l'article 29 alinéa 2 Cst. (Arrêt du Tribunal fédéral 4P.206/2005 du 11 novembre 2005 consid. 2.1 et les arrêts cités).
 - b. Tel qu'il est garanti par cette dernière disposition, le droit d'être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; Arrêt du Tribunal Fédéral 2C_573/2007 du 23 janvier 2008 consid. 2.3 et les arrêts cités ; ATA/415/2008 du 26 août 2008 consid. 6a et les arrêts cités). La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits constitutionnels a également déduit du droit d'être entendu le droit d'obtenir une décision motivée. L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives, mais doit se prononcer sur celles-ci (ATF 133 II 235 consid. 5.2 p.248 ; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236 ; 126 I 97 consid. 2b p. 103 ; cf. aussi ACEDH Kraska c/Suisse du 19 avril 1993 ; ATA/ 429/2008 du 27 août 2008).
 - c. Une décision entreprise pour violation du droit d'être entendu n'est pas nulle, mais annulable (Arrêt du Tribunal Fédéral 2P.207/2001 du 12 novembre 2001 consid. 5a et les arrêts cités ; ATA/452/2008 du 2 septembre 2008 consid. 2b). La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du

droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATA/452/2008 déjà cité consid. 2b ; ATA/430/2008 du 27 août 2008 consid. 2 ; P. MOOR, Droit administratif, Les actes administratifs et leur contrôle, vol. II, Berne 2002, ch. 2.2.7.4 p. 283). Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72 et les arrêts cités ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.63/2008 du 25 août 2008 consid. 2.1) ; elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2 p. 204). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/452/2008 déjà cité).

Même si l'on devait admettre, avec la recourante, que son droit d'être entendue a été violé durant la procédure ayant conduit au prononcé de la sanction par sa hiérarchie, force est de constater que dans le cadre de la procédure devant le conseiller d'Etat en charge du DIP dite violation a été réparée. En effet ce dernier, en sa qualité d'instance hiérarchique supérieure, dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait comme en droit (art. 61 al. 3 LPA ; ATA/771/2005 du 15 novembre 2005 ; ATA/703/2002 du 19 novembre 2002). Ce premier grief doit donc être écarté.

6. La recourante met en doute l'impartialité du conseiller d'Etat au motif que celui-ci n'aurait retenu que les faits allégués par le service pour confirmer la sanction et que la décision a été rédigée sur du papier à lettres portant la mention du service.
7. Selon l'article 15 alinéa 2 lettre d LPA, les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur impartialité.
8. Découlant de l'article 29 Cst., la garantie d'impartialité d'une autorité administrative ne se confond pas avec la garantie d'impartialité d'un tribunal (art. 30 Cst.) dans la mesure où la première n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion. Celles-ci assument en effet des tâches impliquant le cumul de fonctions diverses, qui ne pourraient pas être séparées sans atteinte à l'efficacité de la gestion et à la légitimité démocratique et politique des décisions correspondantes (ATF 125 I 209 consid. 8a p. 218 ; P. MOOR, Droit administratif, Berne, 1991, vol. II, 2.2.5.2).

En l'espèce, il est exact que la décision querellée, rédigée sur du papier à lettre portant l'entête du conseiller d'Etat et signée par celui-ci, indique les

références du service. Cette négligence ne suffit cependant pas à fonder à elle seule une prévention de partialité. Quant à l'établissement des faits, la recourante n'apporte aucun élément permettant de conclure que le conseiller d'Etat aurait fait preuve de partialité à son endroit.

Ce grief doit lui aussi être écarté.

9. La recourante conteste par ailleurs que les faits qui lui sont reprochés constituent des violations du devoir de service, susceptibles d'être sanctionnés et soutient que la sanction prononcée à son encontre est disproportionnée.
10. Les devoirs du personnel de l'Etat sont énumérés aux articles 20 et suivants règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics du 24 février 1999 (RLPAC - B 5 05 01). L'article 20 prévoit que les membres du personnel sont tenus au respect de l'intérêt de l'Etat et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice. Ils se doivent par leur attitude d'entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnées ; de permettre et de faciliter la collaboration entre ces personnes (art. 21 let. a RLPAC). Ils doivent établir des contacts empreints de compréhension et de tact avec le public (art. 21 let. b RLPAC) et justifier et renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet (art. 21 let. c RLPAC). Dans l'exécution de leur travail, ils se doivent de remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence (art. 22 al. 1 RLPAC) et s'entraider et se suppléer notamment lors de maladies ou de congés (art. 22 al. 4 RLPAC).
11. L'article 16 LPAC énumère les sanctions encourues par les fonctionnaires dans l'ordre croissant de gravité :

"Les fonctionnaires et les employés qui enfreignent leurs devoirs de service, soit intentionnellement, soit par négligence, peuvent faire l'objet, selon la gravité de la violation, des sanctions suivantes :

 - a) prononcé par le supérieur hiérarchique, en accord avec sa hiérarchie :
 - 1° le blâme ; (...)."
12. a. La disposition précitée relève du droit disciplinaire. Celui-ci constitue un ensemble de sanctions dont dispose l'autorité à l'égard d'une collectivité déterminée de personnes qui sont soumises à un statut spécial ou qui, tenues par un régime particulier d'obligations, font l'objet d'une surveillance spéciale. Il en va ainsi des membres de la fonction publique, des personnes soumises à des rapports de puissance publique particuliers (soldats, détenus, étudiants) et des professions libérales (médecins, avocats) (P. MOOR, Droit administratif, Vol. II, 2ème édition, Berne, 2002, p. 24, n° 1.4.3.4.). Le droit disciplinaire de la fonction publique n'a pas seulement pour but d'assurer, sur le plan interne, la bonne

exécution du travail administratif, mais encore de régler les rapports entre l'administration et le public, afin de promouvoir la confiance indispensable en une activité administrative efficace (G. BOINAY, *Le droit disciplinaire dans la fonction publique et dans les professions libérales, particulièrement en Suisse romande* in RJJ 1998, p. 7, § 3, cité in ACOM/92/2004 du 23 septembre 2004, consid. 4 b).

b. L'autorité qui inflige une sanction disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Cependant, elle doit respecter le principe de la proportionnalité (V. MONTANI, C. BARDE, *La jurisprudence du Tribunal administratif relative au droit disciplinaire* in RDAF 1996, p. 347). Ce principe doit être examiné à l'aune des intérêts publics, tels que le bon fonctionnement d'un service public. Il y a également lieu de protéger le public contre ceux de ses représentants qui pourraient manquer des qualités nécessaires (U. MARTI, R. PETRY, *La jurisprudence en matière disciplinaire rendue par les juridictions administratives genevoises* in RDAF I 2007 p. 227-276). Une telle sanction n'est pas destinée à punir la personne en cause pour la faute commise, mais à assurer, par une mesure de coercition administrative, le bon fonctionnement du corps social auquel elle appartient ; c'est à cet objectif que doit être adaptée la sanction. (G. BOINAY, *ibid.*). Le choix de la nature et de la quotité de la sanction doit être approprié au genre et à la gravité de la violation des devoirs professionnels et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer les buts d'intérêt public recherchés. A cet égard, l'autorité doit tenir compte en premier lieu d'éléments objectifs, à savoir des conséquences que la faute a entraînées pour le bon fonctionnement de la profession en cause et de facteurs subjectifs, tels que la gravité de la faute, ainsi que les mobiles et les antécédents de l'intéressé (ATF 108 Ia 230 consid. 2b p. 232 ; 106 Ia 100 consid. 13c p. 121 ; 98 Ib 301 consid. 2b p. 306 ; 97 I 831 consid. 2a p. 835 ; RDAF 2001 II 9 35 consid. 3c/bb ; SJ 1993 221 consid. 4 et les références doctrinales citées ; Arrêt du Tribunal fédéral 2P.133/2003 du 28 juillet 2003 ; ACOM/92/2004 du 24 septembre 2004 ; U. MARTI, R. PETRY, *Ibid.*).

c. Toute sanction disciplinaire présuppose une faute de la part du fonctionnaire. Alors qu'en droit pénal les éléments constitutifs de la faute doivent être expressément indiqués dans la loi, en droit disciplinaire, les agissements pouvant constituer une faute sont d'une telle diversité qu'il est impossible que la législation en donne un état exhaustif (G. BOINAY, *op. cit.*, p. 27, § 50 ; P. MOOR, *Droit administratif, Volume III, 1992*, p. 240, n° 5.3.5.1.). Tout agissement – manquement ou omission – dès lors qu'il se révèle incompatible avec le comportement que l'on est en droit d'attendre de celui qui occupe une fonction ou qui exerce une activité soumise au droit disciplinaire, peut engendrer une sanction. (*ibid.*). Contrairement au droit pénal, la négligence n'a pas à être prévue pour être punissable (V. MONTANI, C. BARDE, *op. cit.*, p. 349 et les références doctrinales citées).

La gravité objective de la faute doit s'apprécier en fonction des conséquences qu'elle a eues pour le bon fonctionnement de l'institution à laquelle appartient le fautif. Subjectivement, la sanction doit être choisie en tenant compte de la personnalité du coupable, de la gravité de la faute, des mobiles, des antécédents, des responsabilités et, de la position hiérarchique des fonctionnaires, afin qu'elle soit de nature à éviter une récidive et à amener le fautif à adopter à l'avenir un comportement conforme à ses devoirs professionnels (ACOM/92/2004 du 23 septembre 2004 ; G. BOINAY, op. cit., p. 55, § 115 et les références citées).

13. Dans des causes proches de celle-ci, le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de se prononcer comme suit :

- Confirmation d'un blâme et d'une mise à pied de deux jours, avec suppression de traitement d'un technicien pour n'avoir notamment pas respecté son cahier des charges, commis des négligences répétées et adopté un comportement irrévérencieux à l'égard de tiers (ATA/655/1999 du 9 novembre 1999) ;

- Confirmation d'un blâme et d'une mise à pied de trois jours avec suppression de traitement d'un employé de voirie qui s'était montré relativement indiscipliné, avait manifesté une certaine mauvaise volonté à exécuter les ordres de son contremaître, avait accompli ses fonctions avec peu d'assiduité, était arrivé fréquemment en retard, s'était absenté plusieurs jours sans s'excuser auprès de son supérieur et avait consommé de l'alcool sur les lieux de son travail (ATA M. du 12 septembre 1990) ; dans ses considérants, le tribunal a toutefois jugé que ces sanctions étaient extrêmement clémentes au regard des fautes commises par l'employé et que la mise au temporaire eût été la sanction appropriée, si ce n'était l'absence d'antécédents et la situation familiale et financière du recourant ;

- Confirmation du blâme prononcé à l'encontre d'un fonctionnaire ayant violé ses devoirs de fonction dans la mesure où il n'avait pas respecté son cahier des charges et les règles internes auxquelles il était soumis. De même, il était reproché au recourant d'avoir mandaté une entreprise travaillant régulièrement pour la Ville à des fins privées, de l'avoir invitée à violer la loi et d'avoir obtenu des avantages manifestement liés à sa fonction (ATA/827/2004 du 26 octobre 2004) ;

- Le Tribunal administratif a, en revanche, annulé la réduction de traitement et prononcé en lieu et place un blâme à l'encontre d'un fonctionnaire qui avait usé de violence verbale et physique à l'encontre d'un élève, considérant qu'il s'agissait d'un incident isolé au cours d'une carrière de vingt-cinq ans, que le recourant n'avait pas d'antécédent et relevant le comportement adéquat adopté par l'intéressé suite à l'événement (ATA/579/2008 du 11 novembre 2008) ;

- Le tribunal de céans a également annulé le blâme prononcé à l'encontre d'une employée communale pour violation de son devoir de fidélité et de diligence (inscription de 30 minutes de travail injustifiée et absence non autorisée pour se rendre à un enterrement) considérant que les fautes qui lui étaient reprochées étaient bénignes (ATA/609/2001 du 2 octobre 2001) ;

- Le Tribunal administratif a annulé un blâme prononcé à l'encontre d'un fonctionnaire de la Ville qui avait refusé de s'installer dans un nouveau bureau, tant la mesure était arbitraire. De même, le comportement du recourant qui avait consisté à refuser de s'entretenir avec son chef de service - qui niait le caractère nocif de la fumée passive - et la directrice du département, lesquels refusaient de remettre en cause le principe même de son changement d'affectation, ne pouvaient lui être mis à charge. De même, le geste malheureux du recourant qui avait bousculé la chaise sur laquelle la directrice était assise, qui n'était pas exempt de tout reproche, mais remis dans son contexte, n'était pas de nature à justifier le prononcé d'un blâme (ATA/771/2005 du 15 novembre 2005).

14. En l'espèce, la recourante n'a pas donné suite à une convocation de son supérieur hiérarchique. Dans un premier temps, elle a oublié l'entrevue, puis le jour en question, elle a refusé de se rendre à un second rendez-vous, préférant honorer celui qu'elle avait fixé préalablement avec la mère d'un pupille, elle-même sous tutelle. Ce faisant, un manquement à ses devoirs de service peut lui être reproché.

Toutefois, il y a lieu de tenir compte du fait que même s'il n'est pas établi que la recourante ait eu la charge de tous les dossiers de sa collègue absente - en plus des siens propres, il n'est pas contesté que le jour du manquement, elle se trouvait dans une période de surcharge de travail. De plus, il convient également de noter que si la recourante ne s'est pas rendue à la réunion prévue par sa hiérarchie, c'était dans l'intention d'exécuter au mieux sa mission, soit de recevoir la mère fragilisée d'un enfant dont elle gérait le dossier. Enfin, s'il apparaît que l'entrevue litigieuse était importante, l'intimé n'a pas démontré qu'elle revêtait une urgence telle qu'elle ne souffrait pas d'être reportée. Au contraire, la directrice a admis qu'elle aurait pu être déplacée si la recourante s'était justifiée.

En outre, il convient de considérer que cet incident est tout à fait isolé dans la carrière de l'intéressée. L'instruction de la cause a en effet démontré que la recourante n'a aucun antécédent. En particulier, elle n'a fait l'objet d'aucune autre sanction disciplinaire ni même d'un avertissement depuis qu'elle travaille au service de l'Etat. De surcroît, si une erreur professionnelle commise en 2006 a été évoquée par sa hiérarchie, tant le certificat de travail intermédiaire que les deux évaluations la concernant révèlent que ses prestations ont été jugées d'un excellent niveau.

En réalité, seule une mauvaise gestion des priorités peut être reprochée à la recourante ce qui, dans le cas d'espèce, constitue une faute bénigne.

15. Compte tenu de toutes ces circonstances, le tribunal de céans estime que l'autorité intimée a excédé son pouvoir d'appréciation en prononçant un blâme, aucune sanction ne se justifiant (ATF 123 I 112 consid.4 ; 122 V 236 consid.4 ; ATA/609/2001 du 2 octobre 2001).
16. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du département intimé. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la recourante faute de conclusion dans ce sens (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 19 février 2008 par Madame X_____ contre la décision du département de l'instruction publique du 21 janvier 2008 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision attaquée;

met à la charge du département de l'instruction publique un émolument de CHF 1'500.- ;

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

dit que, conformément aux articles 113 et suivants 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 constitutionnel subsidiaire ; 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, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 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 au syndicat des services publics, SSP/VPOD mandataire de la recourante ainsi qu'au département de l'instruction publique.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy, Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :