

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1988/2018-FPUBL

ATA/1576/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 29 octobre 2019

dans la cause

Madame A_____

représentée par le Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs – SIT,
mandataire

contre

**IMAD - INSTITUTION GENEVOISE DE MAINTIEN, D'AIDE ET DE SOINS À
DOMICILE**

EN FAIT

- 1) a. Madame A_____, née le _____ 1961 et titulaire d'un diplôme d'école supérieure de travail social, a été engagée en 2001 par la fondation des services d'aide et de soins à domicile, devenue le 1^{er} janvier 2013 l'Institution genevoise de maintien, d'aide et de soins à domicile (ci-après : IMAD), d'abord au bénéfice d'un contrat de stage puis d'un contrat à durée déterminée, en qualité de gérante sociale « remplaçante tournante » à 60 % au sein d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées (ci-après : IEPA).

Le 1^{er} janvier 2002, elle a été mise au bénéfice d'un contrat à durée indéterminée, toujours en qualité de gérante sociale « remplaçante tournante » à 60 %.

À sa demande, son taux d'activité a été porté à 80 % le 1^{er} janvier 2007 puis à 100 % le 1^{er} avril 2011.

- b. Le cahier des charges de l'intéressée, qui lui a été remis le 5 septembre 2003, mentionnait ses différentes responsabilités. Un cahier des charges mis à jour a été signé par Mme A_____ le 24 juillet 2017.

Les buts et missions de l'intéressée étaient, notamment, les suivants :

- garantir les prestations d'encadrement de jour et de nuit à tous les locataires de l'immeuble, avec encadrement social, par une présence sur place ;
- par délégation du chef ou de la cheffe de service, diriger et coordonner les activités d'encadrement d'un immeuble dans le cadre des politiques définies par le département ;
- assurer l'application des procédures de fonctionnement du service définies par la direction ;
- garantir le suivi et le partenariat avec les fondations propriétaires d'immeubles, les mandataires dans le cadre défini entre les différents partenaires.

- 2) De septembre 2007 à août 2008, Mme A_____ a été fixée dans l'IEPA de B_____, puis dès septembre 2008, dans les IEPA d'C_____ et du D_____.

- 3) Mme A_____ a fait l'objet d'entretiens périodiques d'évaluation et de développement des compétences (ci-après : EEDC) en date des 19 novembre 2002, 8 décembre 2004 et 23 novembre 2007, dont l'évaluation globale a été qualifiée de bonne.

S'agissant des deux premiers EEDC, tous les critères ont été jugés « point fort » ou « en adéquation pour la fonction », à l'exception des compétences liées à la pratique de l'informatique. S'agissant du troisième EEDC, les critères « comportement, coopération, communication », « capacité d'encadrement » et « communication » ont été jugés « à améliorer ».

- 4) En date des 4 août et 24 septembre 2009, des entretiens ont eu lieu entre Mme A_____, une responsable des ressources humaines (ci-après : RH), les gérants des IEPA dans lesquels l'intéressée travaillait et Madame E_____, adjointe de direction des structures intermédiaires de l'IMAD.

À teneur d'un courrier du 25 septembre 2009 adressé à l'intéressée, lequel revenait sur le contenu desdits entretiens, il apparaissait que cette dernière avait déclaré que le climat de travail au sein de l'immeuble de C_____ s'était dégradé et qu'il ne lui était plus possible de travailler dans ces conditions. Il avait dès lors été décidé qu'elle reprendrait un poste de gérante remplaçante. L'intéressée était également informée que pour faire suite à son souhait de travailler en qualité de gérante fixe dans un immeuble, une évaluation positive de son activité était attendue. Certains « points » avaient été relevés à son encontre par des collaborateurs du service des IEPA, notamment en ce qui concernait son mode de communication. Elle était invitée à suivre un cours de formation continue afin de palier cette difficulté.

- 5) Le 21 janvier 2010, un nouvel entretien en présence de Mme A_____, accompagnée d'une secrétaire syndicale, de Mme E_____ et d'une responsable des RH a eu lieu.

À teneur d'un courrier du 26 janvier 2010 adressé à Mme A_____, lequel revenait sur le contenu dudit entretien, l'IMAD a notamment réitéré sa demande quant au fait que l'intéressée s'inscrive dans les meilleurs délais à une formation sur le thème de la communication. Il lui a également été proposé, ce qu'elle avait accepté, d'effectuer une « supervision individuelle ». Il était également convenu qu'une évaluation serait réalisée au début de l'été 2010, après qu'elle ait, notamment, pu suivre la formation et la supervision précitées.

- 6) Le 28 juillet 2010 s'est tenu un entretien en présence de Mme A_____, de Mme E_____ et de l'adjoint de direction des RH.

Selon le courrier du 16 août 2010 retraçant ledit entretien adressé à l'intéressée, il apparaissait que certains gérants avaient formulé des reproches sur la qualité de son travail, soulevant un manque d'initiative de sa part, une attitude qui n'incitait pas les locataires à s'adresser à elle ainsi qu'un manque de communication avec l'équipe. Il lui a notamment été demandé de faire des efforts en terme de communication afin de connaître les attentes, les besoins et les éventuels commentaires des gérants à l'issue de ses remplacements. L'intéressée

s'était pour sa part montrée surprise par ces critiques, justifiant celles-ci par le fait que sa rigueur n'était peut-être pas appréciée et par son rôle plus effacé en présence de l'intendante attitrée de l'immeuble. Le courrier mentionnait encore le fait que l'intéressée avait indiqué s'être inscrite à des formations portant sur la communication et la santé mentale, mais décidé, de manière unilatérale, de ne pas suivre la supervision demandée.

- 7) Le 19 décembre 2011, l'intéressée a été transférée dans l'IEPA de la H____ en qualité de gérante fixe.
- 8) Le 1^{er} janvier 2013, Mme A_____ a acquis le statut de fonctionnaire, l'IMAD étant devenu un établissement de droit public autonome.
- 9) Le 29 janvier 2015, Mme A_____ a été reçue à un entretien par Madame F____, sa responsable d'équipe IEPA, et une responsable des RH, à la suite d'une altercation survenue le 21 janvier 2015 avec un assistant technique qui livrait des matériaux dans l'IEPA de la H____, lequel indiquait avoir été insulté par l'intéressée.
- 10) a. Le 26 février 2015, l'IMAD a reçu une plainte par téléphone à l'endroit de Mme A_____ émanant du fondateur de l'association « G_____ » lequel intervenait au sein de l'IEPA de la H____ pour aider les locataires à remplir leur déclaration d'impôt. Le dénonciateur a confirmé sa plainte lorsqu'il a été reçu par l'IMAD le 9 mars 2015.

Ce dernier se plaignait de l'accueil reçu à l'IEPA de la H____, et plus particulièrement de Mme A_____, et du manque d'organisation liée aux deux journées consacrées aux déclarations d'impôts. Il souhaitait également relayer les plaintes reçues de la part de dix-neuf locataires de l'IEPA de la H____, lesquels s'accordaient tous à dire qu'ils ne pouvaient jamais rien demander à Mme A_____, laquelle était toujours stressée et disait ne pas avoir le temps, alors qu'elle passait beaucoup de temps « dehors à fumer » ou dans son bureau la porte fermée. Il lui était également reproché le fait d'être désagréable et de systématiquement renvoyer les locataires auprès des intendantes ou des intendants pour des questions en lien avec le service des prestations complémentaires ou l'assurance-maladie.

b. Mme A_____ a été reçue en entretien par Mme F____ le 9 mars 2015 durant lequel celle-ci a reconnu être stressée et pouvoir parfois mal recevoir les demandes des locataires. Elle estimait en revanche les critiques du dénonciateur infondées, même si elle reconnaissait s'être trompée dans les dates mises à l'agenda pour l'établissement des déclarations d'impôts.

c. Cette plainte a donné lieu à l'établissement d'une « fiche incidents » en date du 18 mars 2015.

- 11) Le 23 avril 2015, un « entretien de management » a eu lieu en présence de Mme A_____, de Mme F____ et d'une responsable des RH s'agissant de la plainte précitée et du mode de communication de l'intéressée.
- 12) a. Le 1^{er} septembre 2015, l'IMAD a établi une nouvelle « fiche incidents » à la suite de la plainte formée par une locataire de l'IEPA de la H_____ à l'endroit de Mme A_____.

Ladite fiche faisait état des éléments suivants : la locataire s'était plainte par téléphone auprès de Mme F_____ le 28 août 2015 de ce qu'elle nommait de « l'abus de pouvoir » de la part de la précitée, dont la manière de parler était agressive et donnait l'impression qu'elle avait toujours raison. Elle avait peur de la gérante et de sa façon de lui parler. Mme A_____ répondait à ses demandes en lui disant « je ne peux rien faire pour vous, si vous n'êtes pas bien allez chez votre psy ». Elle avait besoin d'être entendue et que ses souffrances soient reconnues.

La locataire avait également indiqué à Mme F_____ lors d'une visite à domicile du 4 septembre 2015 que Mme A_____ manquait de tact, qu'elle se sentait « traitée comme une gamine » et qu'elle la poussait « à bout ». Une pétition circulait pour dénoncer l'attitude de la précitée. Les remplaçantes ou remplaçants de la gérante, tout comme l'intendante sociale, Madame J_____, étaient en revanche serviables et agréables.

Le docteur I_____, psychiatre de la locataire susmentionnée, avait appelé Mme F_____ le 4 septembre 2015 pour lui faire part du fait que si sa patiente était certes « un peu dispersée, se sentait persécutée et avait une grande sensibilité », elle ne souffrait d'aucune pathologie psychiatrique et son discours était cohérent. Les dysfonctionnements ne venaient pas de sa patiente mais de l'attitude de Mme A_____. Cette situation avait un impact sur la santé psychologique de sa patiente, laquelle souffrait de cette situation.

Une seconde locataire de l'immeuble avait déclaré à Mme F_____ également le 4 septembre 2009 qu'elle ne voulait plus rien avoir à faire avec Mme A_____, laquelle était « désagréable, sans chaleur et sans cœur » et qu'elle avait pris la décision de ne plus solliciter la gérance. Les autres remplaçantes ou remplaçants étaient quant à eux formidables.

b. Mme A_____ a été reçue par sa hiérarchie au sujet des plaintes précitées en entretien « bilatéral » le 2 septembre 2015.

- 13) Le 27 octobre 2015, l'IMAD a établi une nouvelle « fiche incidents » à la suite de la plainte formée par une autre locataire de l'IEPA de la H_____ à l'endroit de Mme A_____.

Ladite fiche faisait état des éléments suivants : Mme F____ avait été contactée à deux reprises par téléphone par une locataire, qui lui avait précisé que ses appels étaient confidentiels et qu'elle ne voulait pas que Mme A_____ en soit informée, par peur de représailles. Elle lui avait indiqué que lorsqu'elle posait des questions importantes à la précitée, celle-ci lui répondait soit faussement, soit qu'elle ne savait pas, soit qu'elle n'avait pas le temps. Les locataires n'osaient plus poser de questions à la gérante et l'ambiance avait beaucoup changé dans l'immeuble depuis son arrivée. Elle élevait la voix contre Mme J____. Beaucoup de locataires n'osaient pas écrire, parce qu'ils avaient peur de la gérante.

- 14) Le 12 novembre 2015, Mme A_____ a été reçue en entretien de « management » par Mme F____ et une responsable des RH concernant les faits faisant l'objet des fiches incidents des 1^{er} septembre et 12 novembre 2015.
- 15) Par courriel du 9 février 2016, Madame K____, intendante sociale à l'IEPA de la H____, a demandé à l'IMAD à pouvoir changer d'immeuble, en raison de différends importants avec Mme A_____.
- 16) a. Une nouvelle « fiche incidents » a été établie concernant Mme A_____ le 22 avril 2016 à la suite d'une nouvelle plainte d'une locataire de l'IEPA de la H_____.

Ladite fiche faisait état des éléments suivants : une locataire en pleurs, mais ne souhaitant pas décliner son identité, avait tenté de joindre téléphoniquement Mme F____ le 19 avril 2016. Lorsqu'elles avaient pu se parler le lendemain, la locataire avait indiqué redouter des représailles de la part de la gérante si celle-ci apprenait sa plainte. Les autres locataires n'osaient pas appeler mais n'étaient pas non plus contents de la gérante. Il se passait tout le temps des « choses pas bien » à la H____. Lorsque la gérante n'était pas là, c'était tout autre chose et il y avait de nouveau une bonne ambiance. Lorsqu'elle était là, les locataires n'allaient pas dans son bureau s'ils avaient une question car soit ce qu'elle disait était faux, soit elle répondait ne pas avoir le temps. Elle n'était d'aucune aide ni d'aucun réconfort. Elle contrôlait tout et ne faisait rien. Lorsqu'elle demandait à parler aux intendantes ou intendants, Mme A_____ ne la laissait pas. Elle avait parlé de la gérante avec les permanentes et les permanents nocturnes, lesquels avaient répondu que tous les locataires se plaignaient de la gérante.

La fiche indiquait encore qu'une évaluation de l'intéressée était prévue le 1^{er} juin 2016.

- b. Cette « fiche incidents » a donné lieu à un entretien de « management » le 4 mai 2016.

- 17) Le 28 octobre 2016, une responsable d'équipe du centre de maintien à domicile (ci-après : CMD) a informé Mme F_____ par courriel qu'un des locataires de l'IEPA de la H_____ rencontrait des problèmes dans la gestion de ses factures, mais refusait de s'adresser à Mme A_____, avec laquelle il disait ne pas s'entendre.
- 18) a. Mme A_____ a fait l'objet d'un EEDC portant sur la période du 1^{er} novembre 2014 au 23 janvier 2017, lequel s'est déroulé en plusieurs étapes entre le 9 novembre 2016 et 23 janvier 2017, et dont l'évaluation globale a été jugée insuffisante.

Le critère « qualité des prestations » a été jugé à la fois « adéquat pour la fonction », mais également « insuffisant », s'agissant du fait qu'entre 2015 et 2016, l'intéressée avait été convoquée à deux entretiens de management à la suite de six plaintes de locataires concernant notamment la qualité de ses prestations. Le critère « intégration au service /à l'équipe » était jugé à la fois « adéquat » et « à améliorer » dès lors que plusieurs collègues avaient souhaité changer d'immeuble à la suite de conflits avec elle. Le critère « comportement, coopération, communication » a été jugé « insuffisant » compte tenu des nombreuses plaintes écrites et orales reçues des locataires et de ses collègues à ce sujet.

L'évaluatrice a notamment relevé que, depuis sa prise de poste en novembre 2014, elle avait été sollicitée à de nombreuses reprises par des locataires, des collaborateurs ou des partenaires de l'IEPA de la H_____ concernant le comportement de l'intéressée (manque de disponibilité, peu accueillante, manque de chaleur et d'empathie, manque de tact et de courtoisie, peu aidante, communication inadéquate et agressive). Les rapports avec les intendantes et intendants sociaux étaient difficiles, principalement en raison du ton employé par l'intéressée et de ses propos parfois inadéquats. La collaboration avec sa hiérarchie n'était pas fluide et la confiance n'était pas suffisamment présente. Une amélioration significative de son mode de communication et de son comportement était attendue, notamment en étant plus disponible et accueillante pour les locataires, en adoptant une communication professionnelle et non agressive avec ses collègues. Il était relevé que l'intéressée avait entrepris plusieurs formations en lien avec la communication. L'intéressée avait quant à elle exprimé le souhait d'avoir plus de confiance et de soutien de la part de sa hiérarchie. L'entretien d'évaluation avait initialement été prévu le 12 novembre 2015, mais avait été annulé en raison d'un entretien de management programmé à la place. Plusieurs dates avaient ensuite été planifiées en 2016, mais avaient dû être annulées en raison des absences maladies de l'intéressée ou d'une intendante sociale. Les entretiens des 1^{er} juin et 26 octobre 2016 avaient été annulés respectivement en raison de surcharge de travail et d'un malentendu, l'intéressée pensant être convoquée à un entretien en bilatéral. L'entretien avait eu lieu en plusieurs étapes

en raison du désaccord entre Mme A_____ et l'évaluatrice, notamment sur les points jugés « à améliorer ».

b. Une première version de l'EEDC a été remise à Mme A_____ le 24 juillet 2017, avec un délai afin de faire valoir ses observations.

19) Par courriels des 14 et 17 juillet 2017, une gérante sociale remplaçante à l'IEPA de la H_____ a informé Mme F_____ que quatre locataires étaient venus se plaindre de Mme A_____.

20) Par courrier du 1^{er} septembre 2017, la doctoresse, médecin de famille de plusieurs résidentes et résidents de l'IEPA de la H_____, a fait part à Mme F_____ de son inquiétude concernant la gérance de cet immeuble. Ses patientes et ses patients s'étaient plaints à de très nombreuses reprises du fait que la gérante avait une attitude désagréable à leur rencontre, n'était pas disponible, parlait mal à l'intendante sociale et refusait de les aider lorsqu'ils osaient le demander. L'une de ses patientes était tellement perturbée par cela qu'elle ne trouvait plus le sommeil et n'osait plus sortir de l'immeuble lorsque la porte de la gérance était ouverte, par peur de l'attitude de la gérante à son égard. Lorsqu'elle leur avait conseillé d'écrire une lettre pour se plaindre, ses patientes et ses patients lui avaient indiqué avoir peur de représailles s'ils le faisaient.

21) Le 26 septembre 2017, Mme A_____ a fait part à l'IMAD de son souhait de participer à une médiation avec Mme F_____.

22) Le 9 octobre 2017, Mme A_____ a fait part de ses observations sur son dernier EEDC.

L'évaluation s'était déroulée en plusieurs étapes et sur plusieurs mois ce qui n'était pas dans « l'esprit » d'un entretien périodique. À la lecture du document, il apparaissait clairement que le dialogue entre elle et sa responsable d'équipe était problématique et non propice à établir un échange constructif. Elle réitérait sa demande de médiation. Dès lors que le reproche principal qui lui était fait était lié à son mode de communication et à son comportement, il était sévère et non proportionnel de lui octroyer une évaluation globale insatisfaisante. S'agissant des plaintes formulées à son rencontre, elle sollicitait un entretien sans la présence de Mme F_____ pour en discuter. Elle avait un souhait profond d'améliorer sa prestation mais devait pour ce faire identifier précisément les situations jugées problématiques par sa hiérarchie.

23) Le 24 octobre 2017, l'IMAD a répondu à la précitée qu'elle maintenait tous les points de son évaluation, sous réserve de la suppression du nombre de jours d'absence de l'intéressée. Une version de l'EEDC corrigé lui a été remis pour signature.

24) Le _____ 2017, un locataire de l'IEPA de la H_____ est décédé dans les locaux communs de l'immeuble.

25) Par courrier du 27 octobre 2017, faisant suite à un entretien s'étant déroulé le même jour, Mme A_____ a été informée qu'elle était convoquée à un entretien de service au sujet de sa gestion de l'événement du _____ 2017 en lien avec le décès d'un locataire de l'IEPA de la H_____, de son comportement et de son mode de communication à l'égard des locataires, de ses collègues et de sa hiérarchie, ainsi que de l'insuffisance de la qualité de ses prestations, notamment son manque de disponibilité et de suivi. Elle était rendue attentive au fait que si ces problématiques étaient avérées, elles constitueraient des manquements aux devoirs du personnel.

Compte tenu de la gravité des alertes et du devoir de l'IMAD de prendre toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde de la santé et de la sécurité des locataires et des collaboratrices et collaborateurs, elle était provisoirement libérée de son obligation de travailler, avec effet immédiat, sans suspension de salaire.

Elle était invitée à se mettre à disposition du Bureau Qualité afin de faire toute la lumière sur le déroulement de l'événement grave du 25 octobre 2017.

26) Le 1^{er} novembre 2017, Mme A_____ a été entendue par le Bureau Qualité dans le cadre de l'enquête interne diligentée par l'IMAD concernant l'événement du _____ 2017.

27) L'entretien de service du 20 novembre 2017 s'est déroulé en présence de Mme A_____, de sa représentante syndicale, de Mme F_____ ainsi que d'une responsable des RH.

La responsable des RH a relevé en préambule que l'intéressée avait fait l'objet de nombreuses plaintes de locataires et de collaboratrices et collaborateurs de l'IMAD entre 2009 et le 23 janvier 2017 en lien avec la qualité de ses prestations ainsi que son comportement et son mode de communication à la hiérarchie qui avaient systématiquement fait l'objet de recadrages, souvent en présence des RH. Sa dernière évaluation périodique avait été jugée globalement insatisfaisante.

Des collègues (deux intendantes sociales et une permanente nocturne) avaient fait état de grosses difficultés de communication avec l'intéressée et d'un comportement totalement inadéquat envers elles. La permanente nocturne avait demandé son transfert, lequel avait eu lieu le 17 mars 2017. Les deux intendantes sociales étaient actuellement en arrêt de travail, en raison du fait qu'elles étaient dans l'incapacité de continuer à travailler avec Mme A_____. L'une d'elles avait demandé son transfert en date du 7 septembre 2017, lequel n'était toutefois pas

encore effectif. Cette collaboratrice avait adressé le même jour une lettre à Mme A_____ pour lui signifier qu'elle était la cause de ladite demande de transfert.

Le comportement et le mode de communication de l'intéressée avaient notamment donné lieu aux événements suivantes :

- Incident avec une permanente nocturne en février 2017 relatif à la tenue du local des permanentes nocturnes, après lequel la permanente nocturne avait notamment déclaré être régulièrement agressée au téléphone par Mme A_____ et avait fait état de plaintes des locataires concernant le comportement de la précitée ;
- Plainte d'une locataire le 8 mars 2017 ;
- Incident du 16 mars 2017 durant lequel, lors d'une réunion en présence de Mme F_____ et de la permanente nocturne susmentionnée, Mme A_____ avait été très agitée, avait refusé de s'asseoir, crié des propos inadéquats, traité la permanente nocturne de menteuse et de mielleuse, et « changé de visage », au point que ses interlocutrices avaient eu peur de son attitude, ayant l'impression qu'elle allait jeter un objet au visage de la permanente nocturne ;
- Plainte d'une intendante sociale du 28 mars 2017, se plaignant du fait que Mme A_____ lui criait régulièrement dessus, devenait grossière, changeait d'attitude et de visage d'une minute à l'autre, lui disait qu'elle travaillait mal, ce qui lui faisait perdre confiance en elle ;
- Plaintes orales auprès de Mme F_____ de huit locataires le 20 juillet 2017, dont sept étaient nouveaux et n'avaient pas fait état de plaintes avant cela, lesquels n'avaient pas osé confirmer les éléments dénoncés par écrit, de peur de représailles de la part de Mme A_____ et de perdre leur logement. Ils se plaignaient tous du comportement, du mode de communication ainsi que du manque de disponibilité de l'intéressée. Les locataires avaient notamment indiqué que Mme J_____ était professionnelle, adorable, gaie et qu'ils étaient dérangés par la manière dont Mme A_____ lui parlait. La précitée jouait sans arrêt à des jeux sur son ordinateur et disait ne jamais avoir le temps lorsqu'ils lui demandaient quelque chose. Elle n'était pas serviable, pas souriante, déléguait beaucoup, n'était pas adaptée à son rôle de gérante ;
- Plainte d'une seconde intendante sociale du 4 octobre 2017, indiquant que la collaboration avec Mme A_____ était difficile, notamment à cause de son comportement et de la manière dont elle lui parlait ;

- Plainte d'une intendante sociale remplaçante laquelle avait alerté sa hiérarchie sur le comportement dysfonctionnel de l'intéressée et de son impact sur les locataires.

Les reproches formulés étaient toujours les mêmes : être agressive dans sa manière de communiquer, hausser le ton jusqu'à crier, dénigrer et humilier, être vulgaire, critique et autoritaire. Il apparaissait également qu'elle avait tendance à déléguer un grand nombre de tâches administratives qui lui incombaient et de refuser d'aider les locataires dans des démarches qui étaient pourtant de son ressort. Le nombre de plaintes et d'alertes provenant de toutes parts, leur récurrence et l'uniformité de leur contenu les rendaient crédibles. Les problèmes de comportement et le mode de communication de l'intéressée avaient un impact négatif très important sur la qualité de ses relations avec ses collègues et les locataires de l'immeuble. Plus généralement, la relation de confiance entre elle et l'institution était mise à mal, sans compter que cela avait des conséquences dramatiques sur l'image de l'institution auprès de ses partenaires externes, telle que la doctoresse ayant formulé une plainte. Cette situation et l'absence de remise en question de l'intéressée inquiétaient fortement l'IMAD, d'autant plus que ces problématiques avaient déjà été signalées par le passé, nécessitant systématiquement des recadrages.

S'agissant de l'événement du _____ 2017 relatif au décès d'un locataire qui avait fait un malaise dans les toilettes communes de l'immeuble, il ressortait des informations communiquées par une responsable d'équipe du CMD, laquelle avait été témoin des événements par téléphone et qui avait par la suite recueilli le témoignage de l'aide à domicile et de l'assistante administrative présentes sur les lieux ce jour-là, que Mme A_____ n'avait pas pratiqué de réanimation malgré l'urgence vitale, n'était pas restée auprès du locataire et n'avait pas fait de compte-rendu dans le dossier locataire. Bien qu'il n'était pas établi que ses agissements aient eu une incidence directe sur le décès du locataire, la procédure « conduite à tenir en cas d'urgence à domicile du client » n'avait pas été respectée. Ceci constituait une faute grave, dès lors que les gérants sociaux constituaient le premier échelon de secours en cas d'urgence et qu'il était de leur devoir de connaître parfaitement cette procédure. Elle avait par ailleurs fait preuve d'une perte de moyens dans cette situation, agissant de manière désordonnée et vraisemblablement sous l'emprise de la panique.

- 28) Par courrier du 15 décembre 2017, Mme A_____ a fait part de ses remarques sur l'entretien de service du 20 novembre 2017.

La dotation en personnel prévue pour l'IEPA de la H_____ était la suivante : une gérante sociale à 100 %, une intendante sociale à 80 % et une intendante sociale à 40 %, soit un total de 220 % pour septante-huit résidentes et résidents. À cette dotation s'ajoutait une « aide salle à manger » à 40 % et quatre permanentes ou permanents nocturnes. Or, depuis 2016, l'équipe d'encadrement rencontrait des

difficultés en termes de stabilité du personnel en raison des absences pour maladie des intendantes sociales. Pendant lesdites absences, du personnel « tournant » venait en soutien, ce qui n'était pas l'idéal pour le suivi des tâches. Elle se retrouvait ainsi souvent seule pour assumer la charge de travail et encadrer la nouvelle intendante arrivée en mars 2017, laquelle ne pouvait rester seule dans l'immeuble. Durant les vacances de « l'aide salle à manger », elle devait également gérer la cuisine et la salle à manger. À cela s'ajoutait l'accompagnement des nouveaux collaborateurs qui ne représentaient pas une aide, puisqu'il fallait dégager du temps pour les former. C'est dans ce contexte particulièrement difficile qu'elle avait tenté d'assumer ses responsabilités professionnelles du mieux qu'elle avait pu, avec une dotation en personnel insuffisante et une relation laborieuse avec sa responsable d'équipe.

Dans un contexte de travail présentant les difficultés précitées, son état de stress était en partie dû à la charge de travail et à sa situation privée (problèmes de santé et proche aidante pour ses parents décédés successivement en 2013 et 2016) ainsi qu'à la relation avec sa responsable hiérarchique. Elle regrettait que son comportement ait pu heurter la sensibilité de ses collègues ou des locataires, dès lors qu'il n'avait jamais été dans son intention de se montrer désagréable ou agressive. Elle ne rechignait pas à la tâche et assumait avec diligence les devoirs que sa fonction lui imposait. En 2003, un certificat de travail intermédiaire lui avait été remis et attestait de sa serviabilité et de sa disponibilité envers les résidents, auprès desquels elle était très appréciée. Elle était disposée à trouver des solutions pour retrouver une sérénité dans un emploi et une fonction qu'elle estimait toujours être en mesure d'assumer. Elle réitérait sa demande de médiation avec sa responsable d'équipe.

- 29) Par décision du 27 avril 2018, postée par plis simple et recommandé le 30 avril 2018, et déclarée exécutoire nonobstant recours, l'IMAD a résilié les rapports de service de Mme A_____ pour motif fondé, soit l'insuffisance des prestations et l'inaptitude à remplir les exigences du poste, avec effet au 31 août 2018.

Après analyse complète de la situation, les manquements constatés lors de la procédure d'entretien de service du 20 novembre 2017, soit des comportements et une communication inadéquats, des prestations insuffisantes et une mauvaise gestion de l'événement du 25 octobre 2017, étaient objectivement graves. Ils avaient des impacts non négligeables sur l'ensemble des personnes avec qui elle avait dû collaborer, soit les locataires, ses collègues et sa hiérarchie. Ils avaient également fortement mis à mal l'image de l'institution au sein de l'IEPA de la H____, ainsi que la relation de confiance qui les liait, nécessaire à la poursuite de la collaboration.

Les manquements reprochés avaient déjà été abordés à maintes reprises en présence de sa hiérarchie et des RH lors d'entretiens de management les

24 septembre 2009, 28 juillet 2010, 29 janvier 2015 et 12 novembre 2015 ainsi que lors de ses évaluations périodiques, sans que des changements significatifs, notamment de comportement, soient intervenus de sa part.

Selon les informations en sa possession, un nouvel incident s'était produit le 4 décembre 2017, lequel lui avait été signalé par l'une de ses collègues. Ce jour-là, elle aurait appelé ladite collègue sur son téléphone privé pour lui demander de revenir sur les propos qu'elle avait tenus à son sujet à ses responsables et qui la mettaient en cause dans le cadre de la procédure d'entretien de service dont elle faisait l'objet. La gravité de ces faits, soit une potentielle tentative d'influence et d'intimidation, aurait nécessité un nouvel entretien de service. Il était toutefois renoncé à traiter cet incident sous un angle disciplinaire, dès lors que les manquements évoqués dans l'entretien de service du 20 novembre 2017 justifiaient à eux seuls de mettre fin aux rapports de service.

Elle était enfin libérée de l'obligation de venir travailler dès ce jour. Son salaire lui serait versé jusqu'au 31 août 2018, pour solde de tout compte. Ses jours de vacances et éventuelles heures supplémentaires restant à solder étaient inclus dans cette période.

- 30) Par acte mis à la poste le 7 juin 2018, Mme A_____ a interjeté recours contre la décision précitée par-devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation, subsidiairement à la constatation de sa nullité, à l'octroi d'une indemnité équivalent à six mois de salaire et à ce que le nombre d'heures supplémentaires figurant dans sa fiche de salaire du mois de mai 2018 soit porté à 84.40.

Elle sollicitait, à titre préalable, sa comparution personnelle et l'audition de plusieurs témoins, ainsi que la production par l'intimée de l'évaluation périodique de sa collègue Madame M_____.

La décision litigieuse était nulle dès lors qu'elle avait été signée par la directrice générale et la directrice des RH, alors qu'aucune décision du conseil d'administration ni aucun règlement interne ne prévoyait cette délégation de compétence.

Son droit d'être entendue avait par ailleurs été violé dès lors qu'elle n'avait pas eu accès à l'identité des locataires ayant formé des plaintes à son égard. Elle n'avait pas pu se déterminer sur la crédibilité de celles-ci, notamment au regard de certaines des pathologies des locataires liées à leur âge et reconnues médicalement. De plus, aucun retour ne lui avait été transmis suite à la détermination du Bureau Qualité, après sa déposition du 31 octobre 2017, alors qu'à la lecture de la décision litigieuse, un rapport avait été rédigé et il en avait été tenu compte dans ladite décision. Enfin, les autres intendantes sociales n'avaient pas été entendues, malgré ses demandes dans ce sens.

Le principe de célérité avait par ailleurs été violé dès lors que la décision litigieuse avait été rendue cinq mois après l'entretien de service, sans qu'aucun acte n'ait eu lieu dans l'intervalle.

Aucune procédure de reclassement n'avait par ailleurs été tentée, en violation des dispositions légales applicables.

Elle n'avait fait l'objet que de quatre entretiens individuels d'évaluation en dix-sept ans, soit en 2002, 2005, 2007 et 2016, étant précisé que la procédure suivie pour établir le dernier d'entre eux n'était pas conforme. Il s'était déroulé en plusieurs étapes et sur plusieurs mois, puisqu'il avait débuté en novembre 2016 et s'était achevé en mars 2017. La rareté de ces entretiens l'avait empêchée de mettre en exergue les problèmes existants dans l'IEPA de la H____, les tâches qui lui étaient dévolues et la manière dont elle les réalisait en rapport avec les objectifs de service.

La suspension d'un fonctionnaire ne pouvait par ailleurs être décidée que par le président du Conseil d'administration, par lettre motivée, dans l'attente du résultat d'une enquête administrative. Or, elle n'avait pas fait l'objet d'une telle enquête après le décès d'un locataire le _____ 2017 et aucune décision n'avait été rendue par le Conseil d'administration. Sa suspension avait par ailleurs été annoncée immédiatement aux locataires, alors qu'aucune décision de résiliation des rapports de service n'avait encore été rendue.

L'IMAD avait procédé à une constatation inexacte et arbitraire des faits. Elle s'était toujours acquittée de son travail avec professionnalisme, aidant ses collègues dans la mesure de ses capacités, ne prenant quasiment pas de congés et effectuant beaucoup d'heures supplémentaires. Elle avait été très présente pour l'encadrement de ses collègues intendantes sociales. La production de l'évaluation de Mme M_____ visait à démontrer les besoins d'encadrement et de supervision de sa collègue, laquelle ne pouvait rester seule au poste. De plus, seuls huit locataires, sur un total de septante huit locataires, avaient formé des plaintes à son encontre, ce qui ne justifiait pas que sa relation avec le public soit ternie. Elle ne niait au demeurant pas avoir un tempérament fort et vif, mais cela n'excluait pas une bonne communication, une transparence et un professionnalisme, ses remarques étaient toujours dirigées dans un but professionnel. Le climat de stress et de tensions à l'IEPA de la H____, de par la sous-dotation effective des intendantes, avait exacerbé les caractères de chacune. La décision litigieuse était ainsi arbitraire et disproportionnée.

Il n'avait enfin pas été tenu compte du nombre d'heures supplémentaires qu'elle avait annoncé à la fin du mois d'octobre 2017.

- 31) Dès le 11 juillet 2018, Mme A_____ a été en incapacité totale de travail.

- 32) Le 6 août 2018, la chambre administrative a prononcé la suspension de la procédure, d'un commun accord entre les parties, afin d'engager des discussions extra-judiciaires.
- 33) Par courrier du 30 novembre 2018, la recourante a informé la juge déléguée que les parties n'étaient pas parvenues à engager des discussions extra-judiciaires et a indiqué vouloir compléter son recours.
- 34) Par courrier du 21 décembre 2018, l'IMAD a informé la recourante que, compte tenu de son incapacité de travail pour maladie, son contrat était prolongé jusqu'au 28 février 2019. Son solde de vacances et d'heures supplémentaires était inclus dans la période de libération de l'obligation de venir travailler, comme indiqué dans la décision litigieuse.
- 35) Dans sa réponse du 28 février 2019, l'IMAD a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, et à ce que la recourante soit condamnée au paiement des émoluments de procédure.

Le recours avait été formé tardivement. La décision litigieuse, expédiée par pli simple et par pli recommandé le 30 novembre 2018, était arrivée dans la sphère d'influence de la recourante le 1^{er} ou le 2 mai 2018, et non le 8 mai 2018, date à laquelle elle avait été chercher le recommandé. La décision avait par ailleurs été adressée par courriel le 2 mai 2018 à sa représentante syndicale.

Conformément à la législation applicable et à son règlement interne, la décision litigieuse avait été valablement signée par la directrice générale et la directrice des RH de l'IMAD.

La recourante revenait constamment sur le fond de problématiques rencontrées avec ses collègues alors que la problématique portait sur la forme de communication et son comportement inadapté. Elle avait eu des difficultés relationnelles avec la quasi-totalité de ses collègues. L'institution lui avait signalé à de nombreuses reprises les dysfonctionnements subis et relevés par plusieurs collaboratrices et collaborateurs et locataires, faisant ainsi preuve de patience et de compréhension à son égard. Son comportement avait eu des effets dévastateurs sur toute l'équipe de l'IEPA de la H___ mais également sur les locataires. Ses comportements agressifs avaient causé la demande de transfert de trois collaboratrices ainsi que l'arrêt maladie de deux d'entre elles, en sus du soutien médical apporté par le service de santé au travail de l'IMAD.

S'agissant de l'absence d'entretiens d'évaluation pendant une période de neuf ans, elle était certes regrettable. Toutefois, la législation prévoyait la tenue de ceux-ci « en principe » tous les deux ans, de sorte que ce délai n'était pas impératif. L'IMAD avait précisément conduit de nombreux entretiens avec la recourante, notamment pour lui communiquer les améliorations attendues de sa

part, de sorte que cette dernière pouvait s'attendre à l'appréciation qui allait suivre dans l'évaluation. La recourante se plaignait du déroulement en deux étapes de son dernier EEDC et de la tardiveté de sa remise, alors même qu'elle ne souhaitait pas sa finalisation, en raison de son désaccord avec les appréciations de sa supérieure hiérarchique et des multiples discussions et négociations intervenues pour tenter de trouver un accord. Son comportement était ainsi contraire à la bonne foi.

Le grief de violation du droit d'être entendu était infondé. L'IMAD avait protégé l'identité de ses locataires sur leur demande spécifique. La recourante avait « semé la terreur » auprès des locataires, au point que son comportement pouvait être qualifié de « maltraitance » sur personnes âgées. L'intérêt public à la protection de la personnalité des personnes âgées était prépondérant par rapport à l'intérêt privé de la recourante à connaître leur identité. D'ailleurs, même si leur identité était restée anonyme, le descriptif des faits reprochés lui avait permis d'identifier les locataires concernés, et elle avait pu répondre à chacune des plaintes, comme cela ressortait de ses observations du 14 décembre 2017. Que cela soit oralement durant les nombreux entretiens avec sa hiérarchie et l'entretien de service ou par écrit entre chacune des rencontres avec sa hiérarchie, la recourante avait pu se déterminer sur chacune des problématiques soulevées. Les rapports du Bureau Qualité étaient par ailleurs confidentiels, comme cela ressortait de l'annexe 2 du règlement du bureau qualité du CMD, de sorte qu'ils ne devaient pas être communiqués à la recourante.

Sur le fond, les manquements de la recourante avaient été récurrents, malgré qu'ils aient été rappelés à maintes reprises sous toutes les formes. Elle ne s'était jamais remise en question et aucune amélioration notable n'avait pu être constatée. Elle ne s'était en particulier pas inscrite aux formations demandées et n'avait pas accepté la supervision proposée. Son comportement et son mode de communication à l'égard des locataires, des collègues et de sa hiérarchie n'étaient pas compatibles avec les devoirs de sa fonction. La gravité des dysfonctionnements était telle que des personnes extérieures à l'institution (représentant d'une fondation, psychiatre, médecin-traitante de plusieurs locataires) s'étaient senties obligées d'alerter l'IMAD. Ses comportements irrespectueux avaient également porté préjudice à l'image de l'institution. Sa gestion totalement inappropriée de l'évènement du _____ 2017 en lien avec le décès d'un locataire avait ébranlé la confiance de l'institution. Son comportement lors de cet évènement était constitutif d'une faute grave et avait mis en exergue l'absence totale de capacité d'assumer correctement et pleinement son cahier des charges.

- 36) Le 5 avril 2019, la chambre administrative a accordé à la recourante une prolongation au 24 avril 2019 du délai initialement fixé pour produire sa réplique.

37) Par courrier du 10 avril 2019, l'IMAD a transmis un chargé de pièces complémentaires contenant « des informations de nature à influencer l'établissement des faits dans la présente affaire », soit un courrier de l'association « G_____ » du 13 mars 2019, signé par son fondateur. Ce dernier indiquait notamment s'être rendu dans l'IEPA de la H_____ le 14 février 2019 et avoir fait connaissance du « nouveau responsable » de l'immeuble. Si tant les résidents que lui-même s'étaient plaints du comportement de Mme A_____, son remplaçant était apprécié pour sa gentillesse, son travail et sa disponibilité.

38) Dans sa réplique datée du 26 avril 2019, reçue par la chambre administrative le 29 avril 2019, la recourante a conclu à l'annulation de la décision litigieuse. Subsidiairement, si l'intimée refusait sa réintégration, elle avait le droit à une indemnité allant jusqu'à vingt-quatre mois de son dernier traitement.

L'intimée avait fait preuve de mauvaise foi dans son comportement ayant suivi le licenciement, notamment en ne lui versant pas son salaire durant la période de suspension de la procédure devant la chambre administrative. L'annulation de la décision litigieuse était également justifiée par le comportement post-licenciement de l'intimée.

Les nouvelles pièces produites par l'intimée devaient par ailleurs être écartées dès lors qu'elles ne prouvaient aucun fait allégué et constituaient des faits rapportés, sans contexte et sans pertinence pour l'établissement des faits.

39) Le 21 mai 2019, l'IMAD a relevé que tant le recours que la réplique de la recourante étaient irrecevables. Subsidiairement, les conclusions nouvelles de la recourante devaient être déclarées irrecevables.

40) Une audience de comparution personnelle des parties s'est tenue le 3 juin 2019.

La recourante a notamment indiqué qu'elle n'avait plus de créances salariales envers l'IMAD. Elle était inscrite au chômage depuis le 1^{er} mars 2019 et n'était plus en incapacité de travail. Elle avait probablement reçu le courrier en pli simple avant d'être allée chercher le pli recommandé contenant la décision litigieuse. Elle ne se souvenait toutefois plus de la date exacte de réception du pli simple. Elle avait eu de bonnes relations avec Mme F_____ jusqu'à sa nomination dans sa nouvelle fonction le 1^{er} novembre 2014. Après cela, leurs relations s'étaient détériorées. Elle ne se sentait pas écoutée, sa supérieure allant d'abord rencontrer les « autres personnes » avant de considérer sa propre version. Elle avait rencontré un problème particulier avec une locataire, laquelle souffrait toutefois de problèmes psychiatriques. Une des intendantes sociales, Mme J_____, lui avait fait « mauvaise presse » auprès de certains locataires, laissant entendre qu'elle la brimait et lui faisait peur. Il y avait des collaborateurs

qui avaient été témoins des critiques la concernant émises par Mme J_____ auprès de locataires. Elle contestait avoir été agressive avec des locataires, mais admettait qu'elle parlait fort, ce qui était un « défaut professionnel » lorsqu'on travaillait avec des personnes rencontrant des problèmes auditifs. Dans la mesure où elle était seule dans l'IEPA pour septante-huit locataires, elle avait effectivement dû refuser souvent de l'aide car elle n'avait pas le temps. Elle gérait toutefois les urgences et proposait des rendez-vous ultérieurs. Elle contestait également les reproches qui étaient formulés en lien avec son manque de suivi du dossier du locataire décédé le _____ 2017. Elle s'était énormément investie dans sa situation avant son décès, allant même parfois le trouver à l'hôpital lorsqu'il était hospitalisé. Il avait fallu « l'apprivoiser », car il ne voulait pas de son aide, mais il l'avait finalement acceptée. Aucun locataire n'avait refusé son aide, à l'exception de la locataire atteinte d'un problème psychiatrique. À la suite d'un épisode durant lequel cette locataire s'était emportée contre elle, Mme F_____ avait décidé que ce serait Mme J_____ qui s'occuperait de son suivi administratif. Elle n'était pas d'accord avec l'affirmation du psychiatre de ladite locataire lequel avait indiqué qu'elle ne souffrait pas d'un problème psychiatrique. Il était évident que cette locataire souffrait d'un tel problème ; cela lui avait été confirmé par l'infirmière de celle-ci.

Mme F_____ a confirmé l'exactitude des doléances et des inquiétudes dont lui avaient fait part les locataires de l'immeuble et la Dresse L_____. Elle avait eu beaucoup d'entretiens avec la recourante. Lorsqu'elle parlait des dites doléances avec l'intéressée, celle-ci les niait ou les minimisait, estimant que l'on ne tenait pas suffisamment compte de sa propre position. Elle qualifiait la relation entretenue avec la recourante de professionnelle. Elle avait été elle-même gérante sociale avant d'être nommée cinq ans auparavant dans ses fonctions actuelles. Elle contestait fermement les propos de la recourante s'agissant du locataire décédé le _____ 2017. Celui-ci n'avait jamais accepté que l'intéressée l'aide dans ses affaires administratives. C'est une collègue gérante-sociale qui s'était occupée de son suivi, comme de celui d'autres locataires lesquels ne souhaitaient pas que la recourante s'occupe de leurs affaires. Les deux dernières années d'emploi de la recourante, plus aucun locataire ne lui confiait son suivi administratif. Ils l'évitaient et en avaient peur. Lorsque l'intéressée était partie en vacances, ils avaient fait part de leurs sentiments. Elle avait été contactée par le psychiatre de la locataire dont la recourante mentionnait qu'elle avait refusé son aide, lequel lui avait indiqué que sa patiente souffrait davantage du manque d'empathie de la recourante que de son problème psychique. Le suivi administratif de cette locataire avait été assuré par Madame N_____ et non par Mme J_____, cette dernière se chargeant uniquement d'ouvrir son courrier.

La représentante syndicale de la recourante a indiqué que si des enquêtes étaient ouvertes, l'audition de Mesdames O_____ et P_____ étaient prioritairement souhaitée ainsi que la production par l'intimée du rapport établi

par M. N_____ et Mme E_____ en 2010, sur la base duquel l'intéressée avait été nommée en qualité de gérante-sociale.

Le directeur et la conseillère juridique de l'IMAD ont encore indiqué que si le rapport précité était retrouvé, il serait transmis. Il ne servirait toutefois qu'à démontrer qu'en 2009-2010, si certains points étaient à améliorer, ils avaient cru dans les capacités de la recourante. Malheureusement, leurs attentes avaient été déçues sur la durée. Cela étant, ils estimaient que le recours était irrecevable pour cause de tardiveté.

- 41) Par courrier du 24 juin 2019, l'IMAD a informé la chambre administrative ne détenir aucun rapport qui aurait été établi par M. N_____ ou Mme E_____ et a remis, à toutes fins utiles, les uniques documents internes établis par les précités concernant la recourante, soit des demandes d'autorisation de mutation de septembre 2009 et de mars 2011.
- 42) Le 27 juin 2019, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
- 43) Pour le surplus, les arguments des parties et certains éléments de fait seront, en tant que de besoin, développés dans la partie en droit ci-après.

EN DROIT

- 1) Le recours a été interjeté devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).
- 2) Se pose toutefois la question de savoir si le recours a été formé dans le délai légal, ce que conteste l'intimée.
 - a. Aux termes de l'art. 62 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une décision finale ou d'une décision en matière de compétence (al. 1 let. a) ; le délai court dès le lendemain de la notification de la décision (al. 3 1^{ère} phr.) ; la décision qui n'est remise que contre la signature du destinataire ou d'un tiers habilité est réputée reçue au plus tard sept jours après la première tentative infructueuse de distribution (al. 4), pour autant que celui-ci ait dû s'attendre, avec une certaine vraisemblance, à recevoir une communication de l'autorité, ce qui est le cas chaque fois qu'il est partie à la procédure (arrêt du Tribunal fédéral 2C_295/2016 du 10 juin 2016 consid. 4.2 ; ATA/1315/2019 du 3 septembre 2019).

La notification d'un acte soumis à réception, comme une décision ou une communication de procédure, est réputée faite au moment où l'envoi entre dans la

sphère de pouvoir de son destinataire (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., 2011, n. 2.2.8.3 p. 302 s). Il suffit que celui-ci puisse en prendre connaissance (ATF 137 III 308 consid. 3.1.2 ; 118 II 42 consid. 3b ; 115 Ia 12 consid. 3b). Un envoi est réputé notifié à la date à laquelle son destinataire le reçoit effectivement (ATA/72/2019 précité consid. 5).

b. Le fardeau de la preuve de la notification d'une décision ou d'une communication de l'administration et de sa date incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique. L'envoi sous pli simple ne permet en général pas d'établir que la communication est parvenue au destinataire (ATF 129 I 8 consid. 2.2 ; ATA/725/2018 du 10 juillet 2018). L'autorité supporte donc les conséquences de l'absence de preuve en ce sens que, si la notification ou sa date sont contestées et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi (ATF 136 V 295 consid. 5.9 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_250/2018 du 26 octobre 2018 consid. 5.2 ; ATA/461/2018 du 8 mai 2018), dont la bonne foi est présumée (arrêt du Tribunal fédéral 1C_634/2015 du 26 avril 2016 consid. 2.1). L'autorité qui entend se prémunir contre le risque d'échec de la preuve de la notification doit communiquer ses actes judiciaires sous pli recommandé avec accusé de réception (ATF 129 I 8 consid. 2.2 ; ATA/492/2018 du 22 mai 2018 consid. 4b). En tel cas, lorsque le destinataire de l'envoi n'est pas atteint et qu'un avis de retrait est déposé dans sa boîte aux lettres ou dans sa case postale, l'envoi est considéré comme notifié au moment où il est retiré. Si le retrait n'a pas eu lieu dans le délai de garde, il est réputé notifié le dernier jour de celui-ci (ATF 134 V 49 consid. 4 ; 130 III 396 consid. 1.2.3).

c. La communication électronique entre les parties, les tiers et les autorités est admise (art. 18A al. 1 LPA) dans les domaines où le Conseil d'État l'a autorisée par voie réglementaire (art. 18A al. 4 LPA) pour autant qu'elle respecte les principes de la sécurité des communications, de la coordination avec les normes édictées par la Confédération et de la protection de la bonne foi (art. 18A al. 2 LPA).

Le règlement sur la communication électronique du 3 février 2010 (RCEL - E 5 10.05) autorise l'usage de ce mode de communication pour certaines prestations de droit fiscal, du service de la législation et pour certaines autorisations de manifestations et de commerce, mais pas dans le domaine de la fonction publique (ATA/1235/2018 du 20 novembre 2018 consid. 2c).

d. En l'espèce, il n'est pas contesté que la décision litigieuse a été expédiée à la recourante par pli simple et par pli recommandé le 30 avril 2018, à sa représentante syndicale par courriel le 2 mai 2018 et que l'intéressée a été chercher le pli recommandé à la Poste le 8 mai 2018.

Compte tenu des dispositions précitées, la communication de la décision litigieuse par courriel ne saurait valoir notification de celle-ci, le RCEL ne prévoyant pas une telle possibilité dans le domaine concerné. Le fait que l'intimée ait également notifié à la recourante la décision querellée par pli simple et recommandé tend d'ailleurs à confirmer qu'elle ne considérerait pas non plus son envoi électronique comme valant notification. La recourante a par ailleurs indiqué lors de sa comparution personnelle avoir probablement reçu le courrier en pli simple avant d'être allée chercher le pli recommandé, mais ne pas se souvenir de la date exacte de réception. Compte tenu de l'incertitude relative à la date exacte de réception du pli simple et de la jurisprudence précitée, il doit être retenu que la décision litigieuse lui a été notifiée lorsqu'elle a été chercher le pli recommandé à la Poste, soit le 8 mai 2018.

Pour le surplus, la théorie de la réception absolue – selon laquelle le pli recommandé est reçu dès que le destinataire est en mesure d'en prendre connaissance au bureau de Poste selon l'avis de retrait, soit le jour même où l'avis est déposé si on peut attendre du destinataire qu'il le retire aussitôt, sinon en règle générale le lendemain de ce jour (ATF 137 III 208 consid. 3.1.2) – et la jurisprudence citée par l'intimée concernent le droit du bail et ne sauraient s'appliquer mutatis mutandis dans le cas d'espèce.

Le recours, mis à la poste le 7 juin 2018, a ainsi été formé dans le délai de trente jours et est donc recevable de ce point de vue également.

3) L'intimée considère également que la réplique du 26 avril 2019 de la recourante doit être déclarée irrecevable pour cause de tardiveté, puisqu'elle serait intervenue après le délai fixé au 24 avril 2019 par la chambre de céans. Subsidiairement, elle conclut à l'irrecevabilité des nouvelles conclusions formées par la recourante dans sa réplique, prises après l'échéance du délai de recours.

a. Selon l'art. 74 LPA, la juridiction peut autoriser une réplique et une duplique si ces écritures sont estimées nécessaires. À teneur de l'art. 75 LPA, la juridiction administrative fixe les délais dans lesquels les parties doivent produire leurs écritures.

Selon la jurisprudence de la chambre de céans, le délai fixé par elle pour la réponse est un délai d'ordre (art. 73 et 75 LPA), la loi ne prévoyant aucune conséquence en cas de non-respect de ce délai (ATA/63/2019 du 22 janvier 2019 consid. 2c ; ATA/264/2018 du 20 mars 2018 et les références citées), raison pour laquelle aucune conséquence n'est tirée du non-respect des délais fixés.

b. Aux termes de l'art. 65 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (al. 1). L'acte de recours contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve (al. 2 1^{ère} phrase).

Des conclusions nouvelles prises au stade de la réplique sont irrecevables (ATA/1147/2019 du 19 juillet 2019 consid. 3a ; ATA/1235/2018 du 20 novembre 2018 consid. 3b).

c. En l'occurrence, si la jurisprudence précitée concerne le délai fixé pour la réponse, rien n'empêche d'appliquer, par analogie, un raisonnement similaire à une réplique expédiée deux jours après le délai imparti par la chambre de céans, ce d'autant plus que l'attention de la recourante n'avait pas été attirée sur le fait que sa réplique serait écartée si elle n'était pas formée dans le délai imparti. Par ailleurs, l'intimée a pu prendre connaissance de la réplique de la recourante et se déterminer à son sujet. Elle n'a de ce fait subi aucun préjudice qui justifierait de ne pas tenir compte de la réplique de la recourante du 26 avril 2019, laquelle est ainsi recevable.

En revanche les nouvelles conclusions prises dans la réplique de la recourante, à savoir notamment l'octroi d'une indemnité allant jusqu'à vingt-quatre mois de salaire en cas de refus de réintégration – alors qu'elle a conclu à une indemnité équivalant à six mois de traitement dans son recours – seront déclarées tardives et donc irrecevables.

4) La recourante sollicite sa comparution personnelle et l'audition de plusieurs intendants et intendantes de l'IEPA de la H____, soit notamment Mesdames O_____ et P_____, afin qu'ils témoignent de son professionnalisme et des bonnes relations qu'elle entretenait avec ses collègues. Elle demandait également la production par l'intimée de l'évaluation périodique de sa collègue Mme M____, afin d'établir les dysfonctionnements de cette dernière auxquels elle avait dû faire face.

a. Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), comprend notamment le droit pour la personne concernée de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et de participer à l'administration des preuves (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2). Ce droit n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 136 I 229 consid. 5.2). Le droit d'être entendu 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) ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; ATA/1537/2017 du 28 novembre 2017 consid. 3a).

b. En l'espèce, la comparution personnelle des parties a été ordonnée, de sorte qu'il a été donné droit à la demande de la recourante d'être entendue oralement.

S'agissant des autres auditions sollicitées, elles n'apparaissent pas nécessaires. L'autorité intimée invoque notamment une insuffisance de la qualité des prestations de la recourante, un comportement et une communication inadéquats avec les locataires, sa hiérarchie et ses collègues, soit notamment deux intendantes et une permanente nocturne, pour prononcer la résiliation des rapports de service pour motif fondé. Elle produit un dossier comportant, entre autres, un EEDC détaillant les problèmes liés à la manière de travailler et de communiquer de la recourante ainsi que de nombreux échanges d'e-mails et de fiches incident explicitant le contenu des plaintes à son égard. Les auditions proposées de certains collègues, lesquels ne sont pas ceux avec qui il lui est reproché un comportement et des propos inadéquats, n'apparaissent dès lors pas susceptibles d'apporter des compléments déterminants à l'issue du litige. En effet, si ces témoignages pourraient, par hypothèse, prouver que la recourante entretenait de bonnes relations avec certains collègues, ils n'enlèveraient rien aux reproches formulés à son égard par plusieurs autres collègues. S'agissant de l'évaluation d'une de ses collègues dont la production est sollicitée, les éventuels dysfonctionnements de cette dernière, s'ils étaient établis, ne permettraient pas de justifier les écarts de comportement et de langage reprochés à la recourante à son égard, de sorte qu'il y sera renoncé également. Pour le surplus, le dossier soumis à la chambre de céans apparaît, au regard des pièces produites par les parties et des explications fournies par celles-ci, complet et lui permet de statuer en connaissance des éléments pertinents.

Il ne sera donc pas ordonné d'autres actes d'instruction.

- 5) La recourante est soumise au statut du personnel de l'IMAD du 5 novembre 2012 qui renvoie, sauf dérogation, à l'ensemble de la législation cantonale relative au personnel de l'administration cantonale, aux instructions de l'office du personnel de l'État contenues dans le memento ad hoc, au règlement relatif à la protection de la personnalité à l'État de Genève du 12 décembre 2012 (RPPers - B 5 05.10), notamment et, en cas de dispositions lacunaires, à la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) à titre de droit public cantonal.

Aucune disposition du statut ne décrivant les statuts des membres du personnel de l'IMAD ou les conditions de fin des rapports de service, ce sont donc les dispositions 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) et 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) qui s'appliquent, dans leur teneur au moment des faits.

- 6) Le litige porte sur le bien-fondé de la décision de résiliation des rapports de service de la recourante.

La recourante se plaint du fait que son droit d'être entendue aurait été violé au motif que des intendantes sociales n'ont pas été auditionnées malgré ses demandes dans ce sens, qu'elle n'a pas eu accès à l'identité des locataires ayant formé des plaintes à son égard et qu'aucun retour ne lui a été transmis à la suite de la détermination du Bureau Qualité, alors qu'à la lecture de la décision litigieuse, un rapport a été rédigé par celui-ci et il en a été tenu compte dans ladite décision.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., 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 142 II 218 consid. 2.3; arrêt du Tribunal fédéral 2C_656/2016 du 9 février 2017 consid. 3.2 et les références citées ; ATA/917/2016 du 1er novembre 2016 consid. 4a et les arrêts cités).

b. En l'occurrence, s'agissant des auditions de certaines intendantes sociales avec qui la recourante aurait entretenu de bonnes relations, celles-ci n'auraient pas d'incidence sur l'issue du litige, conformément aux considérants qui précèdent. S'agissant de l'audition des intendantes sociales s'étant plaintes de la recourante, le dossier contient de nombreux échanges de courriels entre celles-ci et leur supérieure hiérarchique exposant leur position, de sorte que leur audition n'apporterait pas d'autres éléments utiles. Partant, l'autorité intimée n'a pas violé le droit d'être entendue de la recourante en s'abstenant de procéder auxdites auditions.

Par ailleurs, si le procès-verbal de l'entretien de service du 20 novembre 2017 et la décision litigieuse ne mentionnent pas expressément le nom des locataires ayant formé des plaintes à l'encontre de la recourante, il ressort du dossier, et en particulier des observations de l'intéressée du 15 décembre 2015 que cette dernière a pu répondre point par point aux griefs formulés par chacun des locataires. Elle n'ignorait ainsi pas les faits qui lui étaient reprochés et qui ont conduit au prononcé de son licenciement. Preuve en est par ailleurs qu'elle a recouru contre la décision litigieuse devant la chambre de céans en produisant des écritures circonstanciées. Par ailleurs, certaines pièces figurant au dossier ont fait l'objet d'un caviardage approximatif de la part de l'intimée, de sorte que le nom d'au moins deux locataires apparaît de manière distincte. Enfin, il ressort du dossier que certains locataires ont spécifiquement demandé à l'IMAD de taire leur identité, par peur de représailles de la part de la recourante, et qu'il ne peut être reproché à l'intimée d'avoir respecté leur demande.

S'agissant enfin de la question de savoir si le fait que la détermination du Bureau Qualité – lequel l'a auditionné à la suite du décès d'un locataire survenu le _____ 2017 – ne lui ait pas été transmise constitue une violation de son droit d'être entendue, celle-ci peut souffrir de rester ouverte, compte tenu des considérants qui suivent.

Pour le surplus, il ressort du dossier que, tout au long des rapports de travail puis de la procédure, que ce soit oralement au cours des entretiens ou par écrit notamment à la suite de l'entretien de service du 20 novembre 2017, ou encore lors de son audition et de ses écritures devant la chambre de céans, la recourante a eu l'occasion de se déterminer et s'est exprimée de manière circonstanciée au sujet de chacune des situations qui lui ont été soumises et des autres problématiques soulevées.

Partant, le grief de violation du droit d'être entendu est infondé.

7) La recourante considère que la décision de licenciement litigieuse n'aurait pas été rendue par l'autorité compétente.

a. Selon l'art. 22 de la loi sur l'Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile du 18 mars 2011 (LIMAD - K 1 07), les relations entre l'institution et son personnel sont régies par la LPAC, sous réserve des dispositions spécifiques prévues par règlement interne liées aux missions de l'institution.

À teneur de l'art. 17 LPAC, le conseil d'administration peut déléguer la compétence de prononcer la fin des rapports de service à la direction générale de l'établissement (al. 4) et peut autoriser la sous-délégation de cette compétence en faveur des services de l'établissement pour les membres du personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire (al. 6).

Selon l'art. 18 LIMAD, le conseil d'administration a notamment les compétences de fixer par règlement le mode de fonctionnement de l'institution, les modalités de représentation et de signature ainsi que l'organisation des centres de maintien à domicile et de leurs antennes, ainsi que de ses structures intermédiaires (let. a) et d'établir par règlement le statut du personnel dans les limites définies par la législation cadre définie par la législation cantonale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics et l'art. 22 LIMAD (let. c).

b. Selon le règlement interne « compétences et signatures » du 5 décembre 2017 élaboré par le conseil d'administration de l'IMAD, la décision de résiliation des rapports de service doit être signée par le directeur ou la directrice des RH et le directeur général ou la directrice générale (ch. III.1 p. 8).

c. En l'espèce, la décision litigieuse a été rendue par la direction générale de l'intimée et signée par la directrice générale et la directrice des RH. Force est dès lors de constater qu'elle a été rendue par l'autorité compétente.

Le grief relatif à l'incompétence de l'autorité décisionnaire sera ainsi écarté.

8) La recourante demande à ce qu'il ne soit pas tenu compte des pièces produites par l'intimée le 10 avril 2019, dès lors qu'elles ne prouveraient aucun

fait allégué et constitueraient des faits rapportés, sans contexte et sans pertinence pour l'établissement des faits.

a. À plusieurs reprises, la chambre de céans a tenu compte, d'office ou sur requête, de faits qui s'étaient produits après que la décision de première instance eut été rendue (ATA/1091/2018 du 16 octobre 2018 consid. 2b ; ATA/286/2017 du 14 mars 2017 consid. 3b ; ATA/10/2017 précité consid. 3b).

b. En l'occurrence, rien n'empêche la chambre administrative de tenir compte des nouvelles pièces produites par l'intimée le 10 avril 2019. Il n'appartient en effet pas à la recourante de juger si une pièce est pertinente ou non à l'appréciation du litige. Le courrier de l'association « G_____ » est signé par l'une des personnes s'étant plainte du comportement de la recourante auprès de l'IMAD, de sorte qu'il est susceptible d'apporter un éclairage sur la présente affaire. Il a par ailleurs été soumis à la recourante, laquelle a fait part de ses observations sur son contenu. Dès lors, sa requête sera écartée.

9) La recourante reproche également à l'intimée d'avoir prononcé sa suspension, alors qu'elle n'avait pas fait l'objet d'une enquête administrative après la prétendue mauvaise gestion de l'événement du _____ 2017, qui aurait conduit à la résiliation des rapports de service.

a. Selon l'art. 28 al. 1 et 3 LPAC, dans le cadre d'une procédure pour sanctions disciplinaires, le Conseil d'État, la commission de gestion du pouvoir judiciaire ou le conseil d'administration peut suspendre provisoirement le membre du personnel auquel il est reproché une faute de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique l'exercice de sa fonction peut être suspendu à titre provisionnel et sans délai, avec ou sans traitement, dans l'attente du résultat d'une enquête administrative ou d'une information pénale. Au sein de l'établissement, le président du conseil d'administration peut procéder, à titre provisionnel et sans délai, à la suspension de l'intéressé.

Cette décision est notifiée par lettre motivée (art. 28 al. 2 LPAC).

b. L'IMAD dispose d'une directive interne intitulée « traitement des situations de suspicion et/ou de maltraitance de la personne âgée » datant de novembre 2004, produite dans le cadre de la présente procédure, faisant état de la marche à suivre dans le traitement de suspicion et/ou de maltraitance de la personne âgée. Il ressort notamment de ces directives qu'en cas de suspicion de maltraitance, l'intimée doit analyser la situation afin de définir le problème sous forme d'éléments objectivables et d'en déterminer le degré de gravité et d'urgence. Elle doit notamment rencontrer le soignant concerné et réfléchir aux stratégies de prévention à mettre en place.

c. Dans un arrêt du 10 mars 2015 portant sur l'examen du licenciement d'une infirmière exerçant au sein de l'IMAD, la chambre de céans a relevé que même si le litige ne s'inscrivait pas dans le contexte d'une procédure pour sanction disciplinaire, l'autorité était fondée, au vu du domaine particulier qu'était celui des soins à domicile, le personnel travaillant le plus souvent seul et de manière autonome auprès de personnes dont la santé et la sécurité devaient être assurées, ainsi que de la nature des éléments reprochés – à savoir des soupçons d'éventuelles maltraitances – à suspendre à titre préventif la fonctionnaire de son obligation de travailler, tout en maintenant son traitement, en attendant d'avoir une vision complète de la situation, une enquête interne était ouverte en vue d'éclaircir les faits de manière objective (ATA/258/2015 consid. 7).

d. En l'espèce, le litige ne s'inscrit pas dans le cadre d'une procédure pour sanctions disciplinaires au sens des art. 27 ss LPAC, mais dans celui du licenciement ordinaire pour motifs fondés d'une fonctionnaire. Les dispositions précitées concernant une enquête administrative, le cas échéant une suspension, ne sont dès lors pas applicables. L'intimée s'est néanmoins conformée à ses directives internes à la suite de différentes plaintes de locataires ainsi que du décès d'un locataire survenu le _____ 2017, dont elle a estimé que la gestion de l'événement par la recourante était inappropriée et pouvait relever d'une faute grave. L'IMAD a alors informé la recourante lors d'un entretien le 27 octobre 2017, confirmé par un courrier du même jour signé par la directrice générale et la directrice des RH, qu'au vu de la gravité des alertes qui lui étaient parvenues et de son devoir de prendre toutes les mesures pour sauvegarder l'intérêt et la santé des locataires, elle suspendait la recourante de son obligation de travailler, sans suspension de son traitement. Celle-ci a été invitée à se mettre à disposition du Bureau Qualité. Ce dernier a effectivement auditionné la recourante le 1^{er} novembre 2017.

Ainsi, au vu du domaine particulier dans lequel la recourante exerçait ses fonctions, soit auprès de personnes âgées et fragiles, ainsi que de la nature des éléments reprochés à la recourante, l'intimée était fondée, notamment durant l'enquête interne diligentée par le Bureau Qualité, à suspendre à titre préventif la recourante en attendant d'avoir une vision complète de la situation.

- 10) La recourante conteste par ailleurs l'existence de motifs fondés de licenciement.
- 11) a. L'autorité compétente peut résilier les rapports de service du fonctionnaire pour un motif fondé (art. 21 al. 3 ab initio LPAC). Aux termes de l'art. 22 LPAC, il y a motif fondé lorsque la continuation des rapports de service n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration, soit notamment en raison de l'insuffisance des prestations (let. a), l'inaptitude à remplir les exigences du poste (let. b) ou la disparition durable d'un motif d'engagement (let. c).

b. Les motifs de résiliation des rapports de service ont été élargis lors de la modification de la LPAC du 23 mars 2007, entrée en vigueur le 31 mai 2007. Depuis lors, il ne s'agit plus de démontrer que la poursuite des rapports de service est rendue difficile, mais qu'elle n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration (MGC 2006-2007/VI A 4529). L'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration cantonale, déterminant en la matière, sert de base à la notion de motif fondé, lequel est un élément objectif indépendant de la faute du membre du personnel. La résiliation pour motif fondé, qui est une mesure administrative, ne vise pas à punir mais à adapter la composition de la fonction publique dans un service déterminé aux exigences relatives au bon fonctionnement dudit service (ATA/915/2019 du 21 mai 2019 consid. 6 et les arrêts cités ; MGC 2005-2006/XI A 10420).

c. Selon le Tribunal fédéral, la violation fautive des devoirs de service n'exclut pas le prononcé d'un licenciement pour motif fondé (dit licenciement ordinaire ou administratif). Si le principe même d'une collaboration ultérieure est remis en cause par une faute disciplinaire de manière à rendre inacceptable une continuation du rapport de service, un simple licenciement, dont les conséquences sont moins graves pour la personne concernée, peut être décidé à la place de la révocation disciplinaire, étant précisé que toute violation des devoirs de service ne saurait être sanctionnée par la voie de la révocation disciplinaire. Cette mesure revêt l'aspect d'une peine et a un caractère plus ou moins infamant. Elle s'impose surtout dans les cas où le comportement de l'agent démontre qu'il n'est plus digne de rester en fonction. Dans la pratique, la voie de la révocation disciplinaire est rarement empruntée (arrêt du Tribunal fédéral 8C_203/2010 du 1^{er} mars 2011 consid. 3.5 ; ATA/54/2018 du 23 janvier 2018 consid. 6 et les arrêts cités).

d. Les rapports de service étant soumis au droit public, la résiliation est assujettie au respect des principes constitutionnels, en particulier ceux de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (ATA/1143/2018 du 30 octobre 2018 consid. 7b).

- 12) Quant aux devoirs du personnel, 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 (art. 20 RPAC). À teneur de l'art. 21 let. a RPAC, les membres du personnel se doivent, par leur attitude, d'entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés et de permettre et faciliter la collaboration entre ces personnes. Aux termes de l'art. 22 al. 1 RPAC, les membres du personnel se doivent de remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence.

Selon une jurisprudence constante, le fait de ne pas pouvoir s'intégrer à une équipe ou de présenter des défauts de comportement ou de caractère tels que toute collaboration est difficile ou impossible est de nature à fonder la résiliation des rapports de travail, quelles que soient les qualités professionnelles de l'intéressé

(ATA/1476/2019 du 8 octobre 2019 consid. 8a ; ATA/1195/2017 du 22 août 2017 consid. 8 et les arrêts cités).

13) En l'occurrence, l'intimée justifie le licenciement de la recourante par trois groupes de motifs fondés distincts, à savoir des comportements et un mode de communication inadéquats, des prestations insuffisantes et une mauvaise gestion de l'événement grave du _____ 2017, lesquels lui ont été communiqués, notamment, lors de l'entretien de service du 30 novembre 2017. La chambre administrative les examinera successivement, afin de déterminer s'ils sont fondés, étant précisé que les deux premiers motifs seront examinés conjointement.

a. Les deux premiers reproches faits à la recourante concernent la qualité de ses prestations ainsi que son comportement et son mode de communication. Il lui est notamment fait grief d'être agressive dans sa manière de communiquer, de hausser le ton jusqu'à crier, de dénigrer et d'humilier, d'être vulgaire, d'être critique et autoritaire. Il lui est également reproché d'avoir délégué un grand nombre de tâches administratives qui lui incombaient et d'avoir refusé d'aider les locataires dans des démarches qui étaient pourtant de son ressort.

Il ressort du dossier que la recourante a fait l'objet d'un grand nombre de plaintes – formalisées ou non par des « fiches incidents » – entre 2009 et 2017. Les premiers reproches relatifs à son comportement et à son mode de communication, émanant de collaborateurs de l'IMAD, lui ont en effet été communiqués lors des entretiens des 4 août et 24 septembre 2009, formalisés par un courrier du 25 septembre 2009. Depuis lors, les reproches relatifs à son comportement et à son mode de communication, puis à son manque de gestion des affaires administratives des locataires se sont succédés et ont augmenté. Les griefs formés à l'encontre de la recourante proviennent par ailleurs tant de ses collègues (intendantes sociales ; permanentes nocturnes ; gérantes d'autres immeubles lorsqu'elle était gérante tournante), de sa supérieure hiérarchique, que des locataires de l'immeuble dont elle avait la charge, auxquels s'ajoutent les reproches émanant de tiers externes à l'institution (assistant technique livrant des matériaux dans l'immeuble, médecins de certains locataires, psychiatre d'une locataire, bénévole rendant des services liés aux déclarations d'impôt). Les reproches formulés – rappelés ci-avant – sont par ailleurs unanimes, de sorte qu'on ne saurait douter de leur véracité.

Il ressort du dossier que la recourante a été convoquée à de nombreux entretiens, entre 2009 et 2016, durant lesquels ses problèmes de comportement et de communication et/ou d'insuffisances de prestations ont été abordés, soit les 4 août 2009, 24 septembre 2009, 21 janvier 2010, 28 juillet 2010, 21 janvier 2015, 23 avril 2015, 2 septembre 2015, 12 novembre 2015, 4 mai 2016.

Il ressort par ailleurs du dossier que trois membres du personnel de l'IMAD actifs au sein de l'IEPA de la H_____ (deux intendantes sociales et une permanente

nocturne) ont sollicité leur transfert dans un autre immeuble, invoquant le comportement de la recourante à leur égard. Il ressort en outre du dossier que deux d'entre elles se seraient également retrouvées en incapacité de travail, ne supportant plus de travailler avec la recourante. À teneur d'un courriel du 7 juin 2017 adressé par Mme F_____ à une responsable RH, une des collaboratrices l'avait informée que son médecin avait posé un diagnostic de harcèlement/mobbing.

S'agissant des prestations de l'intéressée, il ressort du dossier que les reproches formulés à son encontre s'agissant de ses prestations, tant par les locataires que par certaines de ses collègues, sont également unanimes : elle refusait d'aider les locataires dans leurs démarches administratives et avait tendance à déléguer un grand nombre de tâches administratives. La recourante justifie le fait qu'elle refusait parfois d'aider les locataires par une surcharge de travail, due à un manque d'effectif. Or, il ressort des explications de l'intimée que l'IEPA de la H_____ bénéficiait au contraire d'une dotation supérieure aux autres établissements.

S'agissant en particulier de ses allégations quant au fait qu'elle aurait dû effectuer un travail de supervision de sa collègue Mme M_____, il convient de relever que cette dernière n'est arrivée au sein de l'immeuble qu'en mars 2017. Or, il ressort du dernier EEDC de la recourante, lequel porte sur la période allant du 1^{er} novembre 2014 au 23 janvier 2017, ainsi que des pièces figurant au dossier que les reproches relatifs au manque d'aide apporté aux locataires dans leur suivi administratif ont commencé bien avant l'arrivée de Mme M_____ dans l'immeuble, de sorte que cette arrivée n'a aucune incidence sur les manquements reprochés.

Enfin, la recourante se plaint d'un climat de stress et de tensions dans l'immeuble liés à la sous-dotation effective des intendantes. Or, il ressort également du dossier que les arrêts maladie de ses collègues étaient au moins en partie dus à son attitude à leur égard.

b. L'intimée reproche également à la recourante, s'agissant du décès d'un locataire de l'IEPA de la H_____ survenu le _____ 2017, de ne pas avoir respecté la directive interne relative à la conduite à tenir en cas d'urgence au domicile d'un locataire et d'avoir fait preuve d'une perte de moyens dans cette situation.

En l'occurrence, le déroulement exact des événements du _____ 2017, et en particulier le fait de savoir si la recourante a respecté scrupuleusement la directive « conduite à tenir en cas d'urgence au domicile du client » ne peuvent être établis à satisfaction de droit en l'état du dossier. D'une part, s'il ressort du procès-verbal de l'entretien de service du 20 novembre 2017 que les faits retenus par l'intimée ressortent des déclarations d'une responsable d'équipe du CMD,

laquelle avait été témoin des événements par téléphone et avait elle-même recueilli le témoignage de l'aide à domicile et de l'assistante administrative présentes ce jour-là, aucune pièce liée aux témoignages précités ne figure au dossier.

D'autre part, il semble que l'intimée se soit notamment fondée sur le rapport du Bureau Qualité pour rendre ses conclusions à ce sujet. Toutefois, le rapport n'a pas été communiqué à la recourante et ne figure pas au dossier, ne serait-ce que sous la forme d'un résumé permettant d'appréhender les faits qui ont été retenus à sa charge. Le fait que la directive interne de l'IMAD relative au traitement des faits graves prévoit au ch. 6 de son annexe 2 que les délibérations – et non pas les rapports comme le prétend l'intimée – des bureaux qualité ont un caractère confidentiel ne permet en particulier pas de s'affranchir d'une telle communication.

Compte tenu de ce qui précède, l'intimé, à qui incombe le fardeau de la preuve, ne parvient pas à prouver que la gestion de l'événement du _____ 2017 par la recourante relève d'un comportement fautif. Les reproches formulés à l'encontre de la recourante sur ce point ne peuvent dès lors pas être retenus comme étant avérés.

c. Cela étant, nonobstant les explications détaillées apportées par la recourante pour chacun des incidents cités dans l'entretien de service du 20 novembre 2017, elles se sauraient justifier les autres manquements reprochés.

Même s'il est vrai que la recourante n'a jamais fait l'objet d'une sanction disciplinaire, son comportement et l'insuffisance de ses prestations ont nécessité un nombre considérable de « recadrages », formalisés par des entretiens. Malgré ceux-ci et le fait qu'elle se soit inscrite à des formations liées à la communication, aucune amélioration notable n'a pu être constatée.

Pris dans leur ensemble, les manquements précités – en faisant toutefois totalement abstraction des griefs relatifs à la gestion de l'événement du _____ 2017 – confirment que la recourante ne remplissait plus les devoirs de sa fonction au sens des 20, 21 let. a et 22 al. 1 RPAC, et que la continuation des rapports de service n'était plus compatible avec le bon fonctionnement de l'IMAD, ce dernier étant, par conséquent, en droit de considérer qu'il existait des motifs fondés de licenciement.

La décision de résiliation attaquée respecte aussi, de ce point de vue, le principe de la proportionnalité au sens étroit car aucune autre mesure moins incisive n'aurait permis de garantir la protection de la personnalité des collaborateurs de l'intimée et la qualité des prestations apportées aux locataires. La mesure est apte à atteindre le but voulu et nécessaire compte tenu de la rupture

du lien de confiance de l'employeur au vu de la gravité des faits reprochés. Aucune autre mesure moins incisive ne permettrait d'atteindre les objectifs visés.

S'il est certes regrettable que la recourante n'ait pas fait l'objet d'entretiens d'évaluation pendant près de sept ans, soit entre 2007 et 2016, cela ne saurait justifier une annulation du licenciement comme elle l'allègue. D'une part, si de telles évaluations n'ont pas eu lieu régulièrement, il ressort du dossier que de très nombreux entretiens ont eu lieu durant cette période entre la recourante et sa supérieure hiérarchique, le plus souvent en présence également d'un responsable des RH, lui donnant alors l'occasion de soulever les problématiques qu'elle estimait être présentes au sein de l'IEPA de la H____. D'autre part, il est douteux que la tenue d'EEDC aurait permis de prouver, comme elle le prétend, que les insuffisances de prestations reprochées n'étaient pas fondées. À teneur du dossier, et notamment du fait que les premiers reproches relatifs à son comportement datent de 2010, la tenue de tels entretiens aurait plus vraisemblablement permis de mettre plus tôt en lumière les dysfonctionnements de l'intéressée dans sa fonction.

L'argumentation de la recourante selon laquelle le licenciement devrait également être annulé en raison de la mauvaise foi de l'intimée, qui n'avait pas versé son salaire pendant quatre mois après son licenciement, ne saurait modifier ce qui précède. D'une part, il ressort des déclarations de la recourante durant son audition qu'elle ne dispose plus d'aucune prétention salariale envers l'intimée. D'autre part, l'éventuelle mauvaise foi alléguée de l'intimée durant la période ayant suivi la notification de la décision litigieuse ne saurait permettre à elle seule de faire annuler une décision de licenciement fondée.

Au vu de ce qui précède, le licenciement de la recourante repose sur des motifs fondés.

14) La recourante reproche également à l'IMAD de ne pas avoir procédé à une procédure de reclassement à son encontre.

a. L'autorité est tenue, avant la résiliation, de proposer des mesures de développement et de réinsertion professionnels et de rechercher si un autre poste au sein de l'administration cantonale correspond aux capacités de l'intéressé, les modalités étant fixées par règlement (art. 21 al. 3 LPAC).

Aux termes de l'art. 46A RPAC, lorsque les éléments constitutifs d'un motif fondé de résiliation sont dûment établis lors d'entretiens de service, un reclassement selon l'art. 21 al. 3 LPAC est proposé, pour autant qu'un poste soit disponible au sein de l'administration et que l'intéressé au bénéfice d'une nomination dispose des capacités nécessaires pour l'occuper (al. 1). Des mesures de développement et de réinsertion professionnels propres à favoriser le reclassement sont proposées (al. 2). L'intéressé est tenu de collaborer et peut faire des suggestions (al. 3). En cas de refus, d'échec ou d'absence du reclassement,

une décision motivée de résiliation des rapports de service pour motif fondé intervient (al. 6).

b. Le principe du reclassement, applicable aux seuls fonctionnaires, est une expression du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101). Il impose à l'employeur de s'assurer, avant qu'un licenciement ne soit prononcé, qu'aucune mesure moins préjudiciable pour l'administré ne puisse être prise (arrêt du Tribunal fédéral 1C_309/2008 du 28 janvier 2009 consid. 2.2 ; ATA/1143/2018 du 30 octobre 2018 et les références citées).

L'employeur a l'obligation préalable d'aider l'intéressé et de tenter un reclassement, avant de prononcer la résiliation des rapports de service d'un agent public au bénéfice d'une nomination : il s'agit tout d'abord de proposer des mesures dont l'objectif est d'aider l'intéressé à retrouver ou maintenir son « employabilité », soit sa capacité à conserver ou obtenir un emploi, dans sa fonction ou dans une autre fonction, à son niveau hiérarchique ou à un autre niveau. Avant qu'une résiliation ne puisse intervenir, différentes mesures peuvent être envisagées et prendre de multiples formes, comme l'établissement d'un certificat de travail intermédiaire ou d'un bilan de compétences, un stage d'évaluation, des conseils en orientation, des mesures de formation et d'évolution professionnelles, l'accompagnement personnalisé, voire l'« outplacement ». Il s'agit ensuite de rechercher si une solution alternative de reclassement au sein de la fonction publique cantonale peut être trouvée, les recherches de l'État employeur devant s'étendre à tous les postes de la fonction publique correspondant aux capacités de l'intéressé (MGC 2005-2006/XI A 10420 s ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_697/2017 du 11 octobre 2018 ; ATA/1143/2018 précité ; ATA/253/2018 du 20 mars 2018).

Lorsque la loi prescrit à l'État de ne pas licencier une personne qu'il est possible de reclasser ailleurs, elle ne lui impose pas une obligation de résultat, mais celle de mettre en œuvre tout ce qui peut être raisonnablement exigé de lui (ATA/679/2017 du 20 juin 2017 et les références citées).

En outre, la jurisprudence fédérale a relevé dans une affaire que dès lors que le reclassement revenait en fin de compte à reporter dans un autre service des problèmes de comportement reprochés au recourant, il paraissait illusoire (arrêt du Tribunal fédéral 8C_839/2014 du 5 mai 2015 consid. 7.1).

c. La chambre de céans a ainsi déjà retenu, dans le cas d'un licenciement pour motif fondé, que l'intérêt public à la protection de la personnalité des collaborateurs de l'État était prépondérant par rapport à l'intérêt du fonctionnaire de se voir soumettre à une procédure de reclassement, le harcèlement sexuel et l'atteinte à la personnalité étant inacceptables (ATA/674/2017 du 20 juin 2017 consid. 21). Compte tenu de l'attitude générale inappropriée de l'intéressé sur son

lieu de travail, insuffisamment respectueuse de la sphère personnelle d'autrui, et de comportements inappropriés à l'égard de certaines collaboratrices, ayant conduit à un avertissement et la fixation d'objectifs visant à l'améliorer en vain, la continuation des rapports de service n'était plus compatible avec le bon fonctionnement du département intimé. Ce dernier pouvait donc valablement constater une inaptitude à remplir les exigences de son poste de la part du recourant (ATA/674/2017 précité consid. 19).

Ce cas est différent de celui évoqué dans l'ATA/1195/2017 précité, dans lequel la chambre de céans a retenu qu'en n'offrant pas de procédure de reclassement à l'intéressé, l'office intimé avait violé la loi. En effet, si la résiliation des rapports de service litigieuse était fondée s'agissant de griefs d'administration managériale, elle ne l'était en revanche pas concernant un comportement déplacé du recourant à l'égard d'une collaboratrice.

Dans un autre arrêt, la chambre de céans n'a pas fait grief à l'employeur de ne pas avoir entrepris une procédure de reclassement s'agissant d'une infirmière ayant consommé de la codéine et commis des vols dudit produit, dès lors qu'il ne pouvait être contraint d'offrir un poste à la recourante, dans lequel elle aurait toutes les facilités à se procurer de la codéine, et ce même si la fonctionnaire avait depuis lors arrêté toute consommation. Il se devait non seulement de protéger ses intérêts financiers, mais principalement ceux des patients qu'il accueillait et auxquels il devait offrir toutes les garanties quant au personnel soignant (ATA/1143/2018 du 30 octobre 2018).

Dans un arrêt récent, la chambre de céans a confirmé que l'intimé avait refusé à bon droit de procéder à une procédure de reclassement s'agissant d'un fonctionnaire à qui des faits constitutifs de harcèlement sexuel étaient reprochés, les compétences humaines faisant également partie des devoirs auxquels étaient astreints les membres du personnel, dont les supérieurs hiérarchiques (ATA/1476/2019 du 8 octobre 2019).

d. Un établissement autonome – tel que l'IMAD – n'est pas dispensé de rechercher un poste vacant dans toute l'administration cantonale pour reclasser un fonctionnaire quand bien même ce statut ne lui permet toutefois pas de proposer une solution de reclassement à l'État ou à d'autres entités autonomes, ne maîtrisant pas la gestion de leur personnel, mais l'autorise en revanche à mener des recherches et identifier les postes ouverts chez ses partenaires de l'État (arrêt du Tribunal fédéral 8C_697/2017 du 11 octobre 2018 consid. 5.2.1. ; ATA/1343/2015 du 15 décembre 2015 consid. 9b et les références citées).

e. En l'occurrence, il ressort des développements exposés au considérant 14 que de très importants problèmes de communication et de comportement peuvent être reprochés à l'intéressée, à tout le moins sur une période de sept ans (2010-2017), lesquels se sont manifestés tant à l'égard de locataires, de collègues,

que de sa supérieure hiérarchique. Il ressort également du dossier – soit notamment de son EEDC du 23 novembre 2007 et du courrier de l'intimée du 25 septembre 2009 – que si les problèmes précités sont notamment intervenus pendant la période durant laquelle la recourante travaillait au sein de l'IEPA de la H____, ils existaient déjà lorsqu'elle travaillait dans d'autres immeubles. Malgré le suivi de formations dans le domaine de la communication et de nombreux entretiens avec sa hiérarchie, la recourante n'est pas parvenue à améliorer son mode de communication et son comportement. Il ressort également du dossier que trois collaboratrices au moins exerçant au sein de l'IEPA de la H____ ont sollicité un changement d'immeuble ou se sont retrouvées en incapacité de travail à cause du comportement de l'intéressée à leur égard. Dès lors, dans les circonstances très particulières du cas d'espèce, alors que la recourante a rencontré des problèmes avec l'ensemble des catégories d'interlocuteurs (tant internes qu'externes à l'institution) qu'elle a pu côtoyer au sein de l'IMAD, que plusieurs collègues ont demandé des transferts afin de ne plus travailler avec elle, que certains locataires ont exposé avoir peur de l'intéressée, il apparaît que l'ouverture d'une procédure de reclassement aurait eu comme conséquence de reporter le risque de comportements inadéquats de la part de la recourante dans un autre service de l'État.

Il ne peut dès lors exceptionnellement pas être reproché à l'intimée de ne pas avoir entamé une procédure de reclassement de la recourante, celle-ci apparaissant illusoire.

15) La recourante reproche enfin à l'intimée d'avoir mis cinq mois pour se prononcer sur son licenciement. Ce délai disproportionné consacrerait une violation du principe de célérité.

a. L'art. 29 al. 1 Cst. garantit à toute personne, dans le cadre d'une procédure administrative ou judiciaire, le droit à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Celui qui présente une requête à l'autorité est fondé à exiger que celle-ci se prononce sans retard injustifié, c'est-à-dire dans un délai convenable eu égard à la nature de l'affaire et à l'ensemble des circonstances (ATF 131 V 407 consid. 1.1 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1014/2014 et 2C_1015/2014 du 22 août 2014 consid. 7.1 ; 5A_208/2014 du 30 juillet 2014 consid. 4.1 ; 8C_194/2011 du 8 février 2012 consid. 3.2 ; ATA/724/2014 du 9 septembre 2014 consid. 11 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 3^{ème} éd., 2012, n. 1279 ss p. 590). L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas sa décision dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable (ATA/1295/2015 du 8 décembre 2015 et les références citées).

b. La sanction du dépassement du délai raisonnable ou adéquat consiste essentiellement dans la constatation de la violation du principe de célérité, qui

constitue une forme de réparation pour celui qui en est la victime. Cette constatation peut également influencer la répartition des frais et dépens (ATF 130 I 312 consid. 5.3 p. 333 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_426/2011 du 14 décembre 2011 consid. 3.3 ; ATA/452/2013 du 30 juillet 2013 consid. 3b).

c. En l'occurrence, dans l'hypothèse où il devrait être considéré que l'intimée a tardé à prononcer la décision litigieuse, cela ne conduirait pas à son annulation mais au constat de violation du principe de célérité. Cela étant, même s'il est vrai que l'intimée a attendu plus de cinq mois à compter de l'entretien de service du 20 novembre 2017, respectivement quatre mois à compter de la réception des observations de la recourante à la suite dudit entretien, pour expédier la décision litigieuse, il ne peut être considéré qu'elle a commis une violation du principe de célérité. Ce délai n'est pas anormalement long dans le cadre d'une procédure de licenciement.

- 16) S'agissant enfin de la conclusion de la recourante visant à porter le nombre d'heures supplémentaires figurant dans sa fiche de salaire du mois de mai 2018 à 84.40, elle sera déclarée sans objet, l'intéressée ayant indiqué n'avoir plus aucune prétention salariale envers l'intimée.
- 17) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté, dans la mesure où il est recevable, et la décision litigieuse confirmée.
- 18) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 7 juin 2018 par Madame A_____ contre la décision de l'Institution genevoise de maintien, d'aide et de soins à domicile (IMAD) du 27 avril 2018 ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 1'500.- ;

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 Madame A_____, soit pour elle au Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs - SIT, ainsi qu'à l'Institution genevoise de maintien, d'aide et de soins à domicile (IMAD).

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :