POUVOIR JUDICIAIRE

A/1798/2009 - FPUBL ATA/21/2010

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 19 janvier 2010

dans la cause

Iadame Z
eprésentée par Me Daniel Meyer, avocat
contre
présentée par Me François Bellanger, avocat

EN FAIT

1.	Madame Z a été engagée à 50 % par la X dès le 1 ^{er} janvier 1995, puis à plein temps six mois plus tard, en qualité d'employée de maison.
2.	La X est un établissement médico-social genevois, qui accueille des personnes âgées, ayant atteint l'âge de l'AVS, quel que soit leur état de santé, selon leurs propres volontés et jusqu'aux derniers moments de leur existence. Elle est composée de quatre bâtiments, comportant cent quarante-huit chambres et un restaurant. Sa capacité d'accueil est d'environ deux cents places.
3.	Depuis le 1 ^{er} janvier 1995, la qualité du travail effectué par Mme Z n'a jamais été remise en cause. Au contraire, ses compétences professionnelles ont été mises en exergue à plusieurs reprises.
4.	En revanche, le dossier personnel de Mme Z fait état de plusieurs problèmes relatifs à son comportement.
5.	Le 16 janvier 1997, la X a adressé un courrier à celle-ci rapportant un incident survenu entre l'intéressée et deux infirmières chefs. A cette occasion, Mme Z aurait fait preuve de non-respect envers la hiérarchie sur des consignes de travail, aurait refusé de collaborer avec plusieurs collègues femmes de ménage et aurait eu des gestes et des paroles déplacés vis-à-vis d'une cheffe d'unité.
6.	Le 27 juillet 2000, la X a adressé un nouveau courrier à Mme Z suite à une altercation survenue le 13 juin 2000 avec l'une de ses collègues. Les écarts de langage de Mme Z n'étaient pas tolérables. Nonobstant la qualité de son travail, il avait été décidé de l'affecter dans une autre unité de soin dès le 1 ^{er} septembre 2000.
7.	Le 5 février 2002, Mme Z a reçu un avertissement au sens de l'art. 16 al. 1 let. a de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05), motif pris d'une violente altercation survenue à la salle à manger de l'établissement avec une aide-soignante en présence d'une résidente. Cette dernière avait été choquée par les écarts de langage et les propos à caractère raciste de l'intéressée. La X a invité « fermement » Mme Z à se « ressaisir », faute de quoi des mesures plus sévères seraient prises à son endroit.
8.	Cette sanction disciplinaire a été contestée par Mme Z le 14 février 2002. Elle ne contestait pas l'altercation, mais refusait de se voir impliquer la responsabilité entière de cet acte. Elle relevait par ailleurs être une personne de caractère direct, avec un franc parlé, tout en précisant que ses propos pouvaient

	etre mai compris du fait de son français imparfait.
9.	Mme Z a alors été convoquée pour un entretien par le président du Conseil d'administration de la X
10.	Le 21 mars 2002, le recours a été rejeté et l'avertissement a été confirmé pour les mêmes motifs que ceux figurant dans la décision du 5 février 2002.
	Aucun recours n'a été interjeté contre cette décision.
11.	Le 12 mai 2006, un nouvel avertissement a été notifié à Mme Z pour les motifs suivants : « Nous nous référons à l'incident qui a eu lieu le mardi 21 mars 2006 à l'unité Z dont vous avez été l'auteur. Ce matin-là, vers 9h00, vous avez agressé verbalement Mme K, résidente de l'unité, et [vous] vous êtes mise en colère à propos de son chien. Mme K a été particulièrement perturbée par votre intervention verbale.
	Votre attitude a été inadmissible et nous ne pouvons pas la tolérer.
	Nous portons à votre attention que l'on ne doit, en aucune circonstance, élever la voix contre un résident ou en présence d'un résident. ».
	Aucun recours n'a été interjeté contre cet avertissement.
12.	En date du 14 février 2008, un nouvel avertissement a été notifié à Mme Z, qui avait insulté une de ses collègues de travail, en employant des mots grossiers et des propos racistes. A cette occasion, la X a relevé que si ce genre d'incident devait se reproduire, un licenciement serait envisagé.
	Aucun recours n'a été interjeté contre cet avertissement.
13.	Au début de l'été 2008, un nouvel incident est intervenu entre Mme Z et une de ses collègues. Le déroulement de ces faits était incertain. Mme Z soutenant avoir été agressée par sa collègue, alors que cette dernière exposait le contraire. Une médiation a été organisée entre ces deux employées par le direction de la X Un protocole d'accord du 12 août 2008 a été signé aux termes duquel Mme Z a exprimé son désir de travailler dans une autre unité que celle de sa collègue.
14.	La X a fait suite à cette requête.
15.	La X a également, suite à la demande de Mme Z, organisé des cours de français pour cette dernière afin de lui permettre de mieux communiquer avec ses collègues. Le 4 septembre 2008, Mme Z a toutefois refusé de se rendre à ces cours de français, au motif que l'une de ses collègues, Madame W, avec qui elle ne s'entendait pas, s'y trouverait également.

16.	Le 10 septembre 2008, un entretien de service a eu lieu entre Mme Z et son responsable hiérarchique, en présence du directeur de la X Mme Z a admis avoir menacé l'une de ses collègues, Mme W Dans ces circonstances, l'employeur a exigé que qu'elle change de lieu de travail, au sein de la maison. Dans l'attente de la détermination de ce lieu, la X l'a dispensée de travailler.
17.	A la sortie de cet entretien, Mme Z a interpellé violemment Mme W En présence de Monsieur S, son responsable hiérarchique, elle a menacé Mme W et ses enfants.
18.	La X a alors envisagé d'ouvrir une procédure de licenciement ordinaire à son encontre.
19.	Le 22 octobre 2008, informée de l'ouverture de la procédure de licenciement, Mme Z s'est opposée à un licenciement ordinaire relevant que la X alléguait, apparemment, une violation des devoirs de service, qui devait entraîner une procédure de révocation de type disciplinaire nécessitant la mise sur pied d'une enquête administrative.
20.	Le 28 novembre 2008, la X a ordonné l'ouverture d'une enquête administrative et l'a confiée, le 14 novembre 2008, à Monsieur Louis Peila, juge à la Cour de Justice.
21.	L'enquêteur a convoqué une audience de comparution personnelle le 11 décembre 2008 et une audience d'enquêtes le 11 janvier 2009, au cours de laquelle onze témoins ont été entendus. Mme Z était présente lors de toutes les audiences.
	a. M. S, a exposé que les prestations professionnelles de celle-ci étaient très bonnes, mais qu'elle connaissait un problème de comportement. Mme Z ne s'entendait pas avec une partie de ses collègues et en avait menacé certains.
	b. Mme W a indiqué que lors d'un colloque, Mme Z s'était levée et l'avait traitée de « connasse, musulmane et arabe ». Enfin, à une autre reprise, Mme Z l'avait menacée, elle et ses enfants.
	c. Madame G a déclaré qu'environ un mois après son arrivée, soit au mois de juillet 2008, M. S lui avait demandé d'effectuer un remplacement. Lorsqu'elle s'était présentée à son poste de travail, Mme Z avait refusé qu'elle effectue ce remplacement. Lorsqu'elle avait souhaité appeler M. S pour en discuter, elle avait été frappée sur le bras par Mme Z, qui était hystérique. Elle aurait en outre été insultée. Elle n'avait ni frappé ni griffé Mme Z à cette occasion.

- d. D'autres témoins ont relevé la bonne qualité du travail de Mme Z_____.
- 22. Dans son rapport du 16 janvier 2009, l'enquêteur administratif a considéré que seule une révocation était envisageable : « quoi qu'il en soit, au regard notamment des devoirs de loyauté et de fidélité, ainsi que de dignité, la citée ne pouvait ni refuser de se soumettre aux injonctions de ses chefs, ni les insulter. Elle ne pouvait pas non plus se montrer agressive, grossière, voire raciste envers ses collègues. En se montrant réfractaire aux injonctions de ses supérieurs et en manifestant une attitude empreinte d'autoritarisme vis-à-vis de ses collègues, notamment en se dressant contre certains ordres qu'elle aurait voulu voir dirigés différemment, au profit des personnes qu'elle préférait par exemple, elle a manifestement manqué à ses obligations et à adopté une attitude dont le résultat naturel était de fragiliser la position de ses supérieurs directs autant que ses collègues, qu'elle entraînait dans des altercations qui pouvaient les déstabiliser. Il apparaît ainsi, en conclusion, que l'attitude générale de la citée contrevient à ses devoirs et obligations tels qu'ils ressortent de la LPAC et qu'elle est susceptible d'entraîner la rupture du lien de confiance avec son employeur, notamment en tant qu'il est difficile, sinon exclu, qu'un chef de service poursuive sa collaboration avec un subordonné direct qui présente un déficit de loyauté et une inaptitude à s'améliorer persistante sur de nombreuses années et nonobstant les avertissements reçus. A ce sujet, le fait que d'autres employés acceptent sa manière de faire, voire lui trouvent des qualités étendues, ne lui est d'aucun secours, dans la mesure où elle ne saurait imposer à autrui un point de vue intolérable vis-à-vis de sa hiérarchie ni choisir les personnes avec lesquelles elle décide de travailler ou de se comporter correctement. Ayant trompé la confiance placée en elle, malgré la patience de la requérante et les nombreuses possibilités de s'amender qui lui ont été accordées, la citée doit se voir reprocher un comportement inadéquat, fautif, qu'il convient de sanctionner. Même en faisant la part des choses entre, d'une part, la gravité et la répétitivité du comportement relevé et, d'autre part, les états de service, favorables, notamment au regard des principes de proportionnalité rappelés ci-dessus, il n'apparaît pas qu'une autre mesure que la révocation puisse être envisagée. ».

Ce rapport a été communiqué à Mme Z_____ le 23 janvier 2009 et un délai au 23 février 2009 lui a été accordé pour faire part de ses observations.

- 23. Par courrier du 20 février 2009, Mme Z_____ a déploré l'excessivité du rapport. Elle a admis connaître des difficultés relationnelles, mais a relevé qu'elle avait travaillé quatorze ans pour la X_____ et que son travail avait toujours donné entière satisfaction. Elle a également relevé qu'un licenciement à son âge la mettrait dans une situation délicate.
- 24. Par décision du 31 mars 2009, la X_____ a révoqué Mme Z____ conformément à l'art. 16 al. 1 let. c ch. 5 LPAC, et l'a libérée de son obligation de travailler. Cette décision a été déclarée exécutoire nonobstant recours.

25.	a yec déplacement des limites, des évènements suivis de menaces, une situation de violence avec une collaboratrice récemment en poste et divers épisodes de mots injurieux, violents et d'agressivité tant avec des collègues qu'avec des supérieurs. La X a en outre relevé avoir accordé, sans succès, de nombreuses chances à Mme Z pour qu'elle modifie son comportement.
	Cette décision a été envoyée le 23 avril 2009 à Mme Z
26.	Par acte remis à la Poste le 22 mai 2009, Mme Z a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la décision précitée. Elle conclut, préalablement, à la restitution de l'effet suspensif et, principalement, à l'annulation de la décision querellée et à sa réintégration dans ses fonctions au sein de la X
	Elle a contesté une part des reproches contenus dans le rapport d'enquête administrative. Elle s'est en outre, principalement, plainte d'une violation du principe de la proportionnalité.
27.	Le 30 juin 2009, la X s'est opposée à la restitution d'effet suspensif.
28.	Par décision du 6 juillet 2009, la présidente du Tribunal administratif a rejeté la requête en restitution de l'effet suspensif.
29.	Le 21 août 2009, la X s'est opposée, sous suite de frais et dépens, au recours de Mme Z Il existait en l'espèce une faute de cette dernière dont la gravité était telle que la révocation était justifiée. La proportionnalité était en outre respectée au motif que la recourante s'était vu notifier de nombreux avertissements sans modifier son comportement.
30.	Entendues en audience de comparution personnelle le 29 septembre 2009, les parties ont persisté dans leurs positions. Mme Z a contesté le rapport d'enquête administrative au motif que les personnes entendues avaient menti et que la X était mal dirigée.
31.	Les parties ayant renoncé à faire citer des témoins, le Tribunal administratif a gardé la cause à juger le 22 octobre 2009.
	EN DROIT
1.	Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10)

Le présent litige porte sur la validité de la révocation disciplinaire de

2.

Mme Z_____.

- 3. La X_____ est un établissement de droit public, doté de la personnalité juridique (art. 1 et 2 de la loi concernant « La X_____ » du 21 mai 2001 PA 715.00 ci-après : LMV). Le personnel de l'établissement est soumis au statut de la fonction publique, tel que défini par la LPAC.
- 4. Les devoirs du personnel sont énumérés aux art. 20 et suivants du règlement relatif au personnel de l'administration cantonale du 24 février 1999 (RLPAC B 5 05.01). L'art. 20 prévoit que les membres du personnel sont tenus au respect de l'intérêt de l'Etat et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice. Ils se doivent par leur attitude d'entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés. Ils doivent justifier et renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet (art. 21 let. c). Dans l'exécution de leur travail, ils se doivent de remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence (art. 22 al. 1).
- 5. L'art. 16 al. 1 LPAC contient le catalogue des sanctions disciplinaires. Les fonctionnaires et les employés qui enfreignent leurs devoirs de service, soit intentionnellement, soit par négligence, peuvent faire l'objet, selon la gravité de la violation, des sanctions suivantes :
 - a) prononcée par le supérieur hiérarchique, en accord avec sa hiérarchie :

1° le blâme ;

- b) prononcées, au sein de l'administration cantonale, par le chef du département ou le chancelier d'Etat, d'entente avec l'office du personnel de l'Etat; au sein de l'établissement, par le directeur général :
 - 2° la suspension d'augmentation du traitement pendant une durée déterminée ;
 - 3° la réduction de traitement à l'intérieur de la classe :
- c) prononcées, à l'encontre d'un fonctionnaire, au sein de l'administration cantonale, par le Conseil d'Etat; au sein de l'établissement par le Conseil d'administration :
 - 4° le retour au statut d'employé en période probatoire pour une durée maximale de 3 ans ;
 - 5° la révocation.
- 6. Selon la jurisprudence, les sanctions disciplinaires sont régies par les principes généraux du droit pénal, de sorte qu'elles ne sauraient être prononcées en l'absence d'une faute. La notion de faute est admise de manière très large en droit disciplinaire et celle-ci peut être commise consciemment, par négligence ou par inconscience dans une disposition expresse pour entraîner la punissabilité de

l'auteur (ATA/662/2006 du 12 décembre 2006, consid. 4 et les références citées ; voir aussi Arrêt du Tribunal fédéral 1P.133/2003 du 8 février 2005, consid. 6.1).

7. En l'espèce, l'intimée n'a jamais adressé de reproches relatifs aux qualités professionnelles de la recourante, qui ont été unanimement reconnues, que cela soit par la X_____ ou par de nombreux témoins entendus durant la procédure d'enquête administrative. En revanche, l'intimée reproche à la recourante son comportement, les injures répétées envers ses collègues, son acte de violence envers l'une de celles-ci et ses propos racistes.

La recourante n'a pas contesté l'existence d'une faute dans ses prises de position antérieure à la fin des rapports de service ni dans son acte de recours du 22 mai 2009. Durant l'audience de comparution personnelle du 29 septembre 2009, elle a toutefois nié avoir commis une quelconque faute, tout en se bornant à rejeter en bloc le rapport d'enquête administrative du 16 janvier 2009 au motif que les témoins avaient menti, sans toutefois parvenir à fournir la moindre explication à cet égard.

La recourante ne conteste pas véritablement l'existence d'un comportement fautif. En tout état, il ressort du dossier qu'une altercation violente a eu lieu entre Mme Z_____ et l'une de ses collègues, Mme G_____, au début de l'été 2008. La recourante a par ailleurs insulté une autre de ses collègues en été 2008 en la traitant, notamment de « connasse », puis en la menaçant en septembre 2008. Le comportement de la recourante a, en outre, préalablement fait l'objet de plusieurs avertissements, formels ou informels, depuis 1997 pour des comportements analogues.

Des tels comportements constituent des violations fautives de l'art. 20 RLPAC, qui impose à un membre du personnel d'entretenir des relations dignes et correctes avec ses collègues. Les insultes verbales, voire l'agression physique, susmentionnées doivent ainsi être qualifiées de violation fautive de l'art. 20 RLPAC.

Ce sont d'ailleurs des agissements similaires qui ont amené l'intimée à adresser les avertissements des 5 février 2002, 12 mai 2006 et 14 février 2008 et des rappels à l'ordre des 16 janvier 1997, 27 juillet 2000 et 12 août 2008. Or, la répétition des comportements inadéquats de la recourante envers ses collègues, nonobstant les nombreuses interventions de l'intimée, constituent des fautes entravant la bonne marche du service. Ces manifestations d'un caractère agressif sont inadmissibles dans des rapports de travail en général et plus particulièrement lorsque, comme en l'espèce, elles interviennent dans une équipe de plusieurs personnes travaillant au contact de pensionnaires fragiles. Il faut donc admettre que le comportement de la recourante est incompatible avec les devoirs du personnel de l'administration cantonale tels que la loi les prescrits. Force est enfin de constater que les différentes sanctions prononcées durant les

années antérieures ont été parfaitement vaines, la recourante ne modifiant pas son comportement agressif envers ses collègues, voire même envers des pensionnaires. Dès lors, l'autorité intimée était fondée à prononcer une sanction sévère au vu de la répétition des fautes de la recourante.

8. Reste à examiner si la sanction querellée respecte le principe de la proportionnalité. En effet, toute sanction administrative doit être proportionnelle à la gravité de la violation du devoir de fonction, à l'importance du devoir ainsi violé et à la faute de l'agent public. Si les peines légères répriment des manquements bénins, les peines lourdes ne peuvent être prononcées que si le fonctionnaire s'est rendu coupable d'une infraction unique mais spécialement grave ou s'il a commis un ensemble de transgressions qui, prises isolément, ne seraient pas graves, mais dont la gravité résulte de leur répétition (ATA/34/2006 du 24 janvier 2006).

Dans un cas récent, le Tribunal administratif a confirmé le licenciement d'une fonctionnaire à laquelle il était reproché des manquements répétés aux devoirs de service. Pendant une dizaine d'années, cette personne avait donné pleine satisfaction à sa hiérarchie puis la qualité et la quantité de son travail s'étaient dégradées. Il lui était reproché notamment d'avoir refusé de répondre à des appels téléphoniques et d'avoir fait montre d'un manque de motivation en considérant que les tâches qui lui étaient confiées ne correspondaient pas à sa formation. Le tribunal de céans a jugé que dans ce contexte, le licenciement respectait le principe de la proportionnalité (ATA/34/2006 du 24 janvier 2006). Dans un autre arrêt, concernant l'intimée, le Tribunal administratif a en outre confirmé un licenciement ordinaire au motif que le fonctionnaire entretenait des relations professionnelles difficiles avec un partie de ses collègues et supérieurs, relevant que des difficultés d'ordre relationnel pouvaient constituer un motif de licenciement d'un fonctionnaire (ATA230/2008 du 20 mai 2008).

9. En l'espèce, à la charge de la recourante, il y a lieu de retenir la répétition depuis 1997 des comportements inadéquats envers ses collègues et, à une reprise envers une pensionnaire. Malgré les multiples avertissements et rappels à l'ordre, elle n'a pas modifié son comportement. Bien au contraire, les faits qui se sont déroulés en 2008 peuvent être qualifiés de graves, s'agissant de violence physique à l'égard de l'une de ses collègues, de propos grossiers puis de menaces à l'endroit de l'une de ses autres collègues. Enfin, malgré les efforts de son employeur, qui a accepté de la déplacer de lieu de travail, afin de respecter ses souhaits, et qui lui a offert de suivre des cours de français pour lui permettre de mieux s'exprimer dans cette langue et ainsi lui donner l'occasion de mieux gérer ses relations, aucune évolution positive de son comportement n'a pu être constatée. La recourante a même refusé de suivre les cours de français organisés, au seul motif qu'elle n'appréciait pas l'une des autres participantes.

A la décharge de la recourante, il y a en revanche lieu de retenir que depuis

son entrée en fonction, en 1995, son travail a toujours donné lieu pleine et entière satisfaction.

Cela étant, le tribunal de céans estime qu'au vu de la répétition des comportements inacceptables de la recourante envers ses collègues durant dix ans, l'absence de toute modification de ce comportement nonobstant les nombreux avertissements et rappels à l'ordre reçu, l'excellence de son travail ne permet pas, à elle seule, de contrebalancer la lourdeur des fautes commises. L'intimée a en effet mis tous les éléments en œuvre afin de permettre à la recourante d'améliorer son comportement avec ses collègues, sans succès. Au vu de la répétition des violences verbales à l'endroit de ses collègues, la poursuite des relations de service n'est plus envisageable. Il en va au demeurant du fonctionnement même de la X______, qui ne dispose en définitive plus d'autres sanctions efficaces pour garder une bonne entente entre les employés de maison. En prononçant la révocation des rapports de service, l'intimée n'a ainsi pas abusé du pouvoir d'appréciation qui est le sien. La révocation disciplinaire de Mme Z______ sera ainsi confirmée.

10. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 500.-sera mis à la charge de la recourante qui succombe. Une indemnité de procédure de CHF 500.- sera alloué à la X_____, qui y a conclu, à la charge de la recourante (art. 87 LPA; ATA/230/2008 du 20 mai 2008).

* * * * *

PAR CES MOTIFS LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

e recours interjeté le 22 du 31 mars 2009 ;	! mai 2	2009 par	Madame	Z	contre la
aı	ı fond	:			

le rejette;

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

alloue à la X____ une indemnité de procédure de CHF 500.-, à la charge de la recourante :

dit que, conformément aux art. 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours

qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral;

- par la voie du recours 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 articles 113 et suivants 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, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Daniel Meyer, avocat de la recourante, ainsi qu'à Me François Bellanger, avocat de l'intimée.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges, M. Grodecki, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif:

la greffière-juriste :	la présidente :
C. Del Gaudio-Siegrist	L. Bovy
Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.	
Genève, le	la greffière :