



1C_321/2024

Arrêt du 18 novembre 2024

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Merz.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure
A. _____, représentée par Luc Thierry Dimi,
recourante,

contre

Établissements publics pour l'intégration (EPI),
intimés.

Objet
Droit de la fonction publique; résiliation des rapports de service,

recours contre l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de
Genève
du 16 avril 2024 (ATA/469/2024 - A/148/2024-FPUBL).

Faits :

A.
Par courrier du 22 avril 2021, A. _____, née en 1971, a été engagée par les Établissements publics pour l'intégration (ci-après: EPI) en qualité d'assistante socio-éducative pour une période maximale de six mois échéant le 31 octobre 2021. Son contrat a été reconduit les 25 octobre 2021, 31 mars 2022 et 27 février 2023, la dernière fois pour une durée indéterminée.

B.
Jusqu'en 2022, les entretiens d'évaluation et de développement du personnel (ci-après: EEDP) de A. _____ font, dans leur ensemble, état d'appréciations positives. Le 13 juin 2023, la prénommée a été convoquée à un entretien avec la cheffe de secteur et la responsable des ressources humaines (ci-après: RH), afin de revenir sur sa communication et attitude avec ses collègues. Il ressort de l'EEDP du 7 août 2023 que toutes ses compétences sont considérées comme "à développer", en particulier sur le plan du respect des personnes et de la compétence liée à la résolution des problèmes. Sa nomination en qualité de fonctionnaire était reportée au 1^{er} mai 2024.

Lors des colloques des 10 juillet et 4 septembre 2023, il a par ailleurs été question de la résidente C. _____, dont la mère avait déclaré que la communication avec A. _____ était difficile. Le 13 septembre 2023, la cheffe de secteur et la responsable RH ont entendu A. _____ à ce propos, entretien à la suite duquel cette dernière a déposé un texte manuscrit signé des parents de cette résidente, intitulé "témoignage", où ceux-ci déclaraient n'avoir jamais porté d'accusation contre elle. Ce texte comprenait trois calligraphies différentes. Le 6 octobre 2023, A. _____ a été convoquée à un entretien de service portant sur cette question. Le 23 novembre 2023, la cheffe de service a rencontré la mère de la résidente, qui a confirmé avoir signé ce témoignage, mais de ne pas l'avoir rédigé, celui-ci lui ayant été soumis pour signature par A. _____.

C.

Le 28 novembre 2023, les EPI ont remis à A. _____ une décision de résiliation des rapports de service ainsi qu'une lettre de résiliation de son contrat de travail pour le 29 février 2024. Cette décision se fondait sur les reproches formulés ci-dessus. Sa hiérarchie avait en outre appris que, lors de l'accompagnement en transports publics d'un résidant, A. _____ l'avait laissé assis seul, sans surveillance, près de la porte du bus, étant elle-même assise plusieurs rangées en avant et en pleine conversation téléphonique; elle n'avait en outre pas remarqué que le résidant portait ses chaussures à l'envers.

Le 15 janvier 2024, A. _____ a recouru à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève, concluant à sa réintégration, subsidiairement à l'allocation d'une indemnité de six mois de salaire. Par arrêt du 16 avril 2024, la Cour de justice a rejeté le recours.

D.

Le 22 mai 2024, A. _____ recourt au Tribunal fédéral à qui elle demande principalement d'annuler cet arrêt cantonal, de constater que le licenciement engage la responsabilité des EPI et les condamner au versement de six mois de salaire ainsi que d'ordonner son reclassement. Subsidiairement, elle demande au Tribunal fédéral de "constater que [son] licenciement comme [sic] une sanction disciplinaire sur la base de faits inexacts, en violation flagrante du droit d'être entendu, disproportionnée et par conséquent abusive", de constater le harcèlement psychologique subi de la part de ses collègues de travail et d'une partie de la hiérarchie des EPI et d'ordonner son reclassement. Plus subsidiairement, elle conclut au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants. La recourante sollicite par ailleurs d'être dispensée des frais de procédure.

La Cour de justice, qui n'a aucune observation à formuler, persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Les EPI concluent au rejet du recours et à la confirmation de l'arrêt attaqué. La recourante réplique. Les EPI se déterminent encore brièvement par acte du 9 septembre 2024 et la recourante, par acte du 25 septembre 2024.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le jugement entrepris a été rendu dans une cause en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Dans la mesure où la contestation au fond porte principalement sur le reclassement et l'allocation d'une indemnité, il s'agit d'une contestation de nature pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse atteint le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF).

1.2. Cela étant, on peut se demander si la conclusion en reclassement et la demande d'indemnité de licenciement, formulées sur un même plan - que ce soit à titre principal ou à titre subsidiaire - ne s'excluent pas l'une l'autre, rendant ainsi difficile de déterminer exactement la modification demandée par la recourante, ce au mépris des exigences de motivation, singulièrement de clarté et de précision, découlant de l'art. 42 al. 2 LTF (cf. FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in Commentaire de la LTF, 3^e éd. 2022, n. 21 ad art. 42 LTF). Au vu de l'issue du litige, la recevabilité de ces conclusions peut cependant demeurer indéterminée, de même que celle des conclusions constatatoires, en principe admises uniquement lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues (cf. **ATF 148 I 160** consid. 1.6).

1.3. Alors même que la Cour de justice et les EPI n'ont pas émis de remarques particulières, se référant pour l'essentiel à l'arrêt attaqué, la recourante réplique longuement; elle articule non seulement des faits nouveaux, mais émet également des critiques inédites - à l'instar des questions de harcèlement psychologique, respectivement de mobbing - ou encore complète l'argumentation de son recours. Or, le droit de réplique déduit des art. 6 CEDH et 29 al. 2 Cst. n'a pas vocation à permettre à la partie recourante de présenter ainsi au Tribunal fédéral des arguments nouveaux ou des griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (cf. art. 47 al. 1 LTF; **ATF 143 II 283** consid. 1.2.3; **135 I 19** consid. 2.1). Dans cette mesure, les observations du 8 août 2024 doivent d'emblée être déclarées irrecevables. Il en est de même des déterminations du 25 septembre 2024, déposées spontanément en réponse à la brève écriture des EPI indiquant les références d'un arrêt récent du Tribunal fédéral, au demeurant antérieur à l'arrêt attaqué (arrêt 1C_36/2024 du 8 avril 2024); la recourante y livre à nouveau de longues explications péremptoires, qui auraient pour l'essentiel déjà pu figurer dans l'acte de recours.

2.

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. La partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; **ATF 142 II 355** consid. 6). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (**ATF 145 V 188** consid. 2).

Dans une première partie de son écriture, sur plus de vingt pages, la recourante présente son propre état de fait, qui diverge des constatations cantonales, sans qu'il soit toutefois indiqué que ces dernières seraient manifestement inexactes ou arbitraires. Un tel exposé est irrecevable, le Tribunal fédéral n'étant pas une instance d'appel (cf. **ATF 147 IV 73** consid. 4.1.2; **140 III 115** consid. 2; **139 II 404** consid. 10.1). Dans la suite de son mémoire, la recourante se plaint spécifiquement d'une constatation inexacte des faits au sens des art. 97 al. 1 et 105 al. 2 LTF (ch. 66 à 94). Elle conteste en particulier les manquements à ses devoirs professionnels, les difficultés de communication avec les parents de la résidante C. _____ ainsi que le déroulement et l'appréciation des circonstances ayant entouré la signature de leur témoignage écrit. La recourante revient aussi sur le fait d'avoir laissé un résidant sans surveillance durant une sortie en transports publics. Sur l'ensemble de ces points, son argumentaire demeure toutefois strictement appellatoire, la recourante se bornant à livrer sa propre version et appréciation des faits sans démontrer l'arbitraire dans les constatations cantonales ou encore dans l'appréciation des preuves, s'appuyant au demeurant, à plusieurs reprises, sur son long exposé des faits présenté en début de mémoire, dont on a vu qu'il était irrecevable. En définitive, insuffisamment motivées, les critiques en lien avec l'établissement des faits sont irrecevables.

3.

La recourante se plaint encore que sa demande de confrontation avec les autres "protagonistes" ait été refusée. A la comprendre, il serait par ailleurs également contraire au droit d'être entendu de n'avoir mentionné l'épisode de la sortie en transports en commun avec un résidant qu'au stade de la décision de licenciement.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (**ATF 148 II 73** consid. 7.3.1; **145 I 167** consid. 4.1). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (**ATF 145 I 167** consid. 4.1; **140 I 285** consid. 6.3.1). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF; **ATF 146 III 73** consid. 5.2.2; **144 II 427** consid. 3.1.3).

3.2. La Cour de justice a expliqué que la recourante avait été entendue à plusieurs reprises sur les griefs de ses collègues ou de tiers; elle avait pu se déterminer sur les éléments recueillis par sa hiérarchie au sujet des difficultés rencontrées par celle-ci avec ses collègues lors d'entretiens, s'étant même préalablement longuement exprimée par écrit. La recourante avait pu faire valoir ses arguments dans ce cadre. Il ressort par ailleurs des écritures cantonales au dossier que les parties se sont abondamment exprimées devant la Cour de justice, dans le cadre de la procédure de recours. Dans ces conditions, la Cour de justice n'a pas versé dans l'arbitraire en retenant que le dossier était complet et en jugeant qu'une confrontation avec les anciens collègues de travail n'était pas de nature à modifier son opinion. La recourante ne démontre au surplus pas que le droit cantonal pertinent lui conférerait le droit à une telle confrontation, les références à la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA; RS 172.021) étant hors de propos. Il en va de même s'agissant de la problématique en lien avec les parents de la résidante C. _____, dont l'audition, respectivement la confrontation, n'apparaît d'ailleurs pas avoir été demandée, ou encore discutée, devant l'instance précédente (cf. recours cantonal du 13 janvier 2024 p. 11 s.), la recourante se livrant là encore à un exposé appellatoire, se fondant à nouveau, à tort, sur la PA.

3.3. Enfin, quant à la sortie en transports publics avec un résidant, la recourante s'est aussi largement exprimée à ce propos devant l'instance précédente, qui jouit d'une pleine cognition en fait et en droit (cf. art. 61 de la loi cantonale sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA; RS/GE E 5 10]), aussi une éventuelle violation du droit d'être entendu serait-elle en tout état réparée (cf. **ATF 142 II 218** consid. 2.8.1; arrêt 8C_13/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2.3). La recourante n'expose au demeurant pas - pas plus que devant l'instance précédente - ce qu'une connaissance de ce reproche antérieur à la décision de licenciement lui aurait permis d'apporter, compte tenu notamment des autres griefs émis à son encontre, se bornant à affirmer péremptoirement que la Chambre administrative n'aurait pas "jugé opportun d'examiner en profondeur les allégués à ce sujet", ce qui est insuffisant (cf. art. 106 al. 2 LTF).

3.4. Le grief est écarté.

4.

Sur le fond, la recourante invoque, en lien avec l'application du droit cantonal et indépendamment de tout droit fondamental, une violation du principe de la proportionnalité, cas de figure dans lequel la cognition du Tribunal fédéral est limitée à l'arbitraire (cf. **ATF 141 I 1** consid. 5.3.2; arrêts 2C_456/2023 du 23 juillet 2024 consid. 5.1, destiné à publication; 8C_610/2021 du 2 février 2022 consid. 2.3). Elle estime que son licenciement, abusif et sévère, devrait être annulé et son reclassement ordonné.

4.1.

4.1.1. Une décision est arbitraire, donc contraire à l'art. 9 Cst., lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral ne s'écartere de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si sa décision apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision soient insoutenables; il faut encore que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Il ne suffit d'ailleurs pas non plus qu'une solution différente de celle retenue par l'autorité cantonale puisse être tenue pour également concevable ou apparaisse même préférable (**ATF 144 I 170** consid. 7.3 p. 174 s.; **142 II 369** consid. 4.3 p. 380).

4.1.2. Les rapports de travail entre les EPI et son personnel sont en particulier régis par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 (LPAC; RS/GE B 5 05) et son règlement d'application (RPAC; RS/GE B 5 05.01). Est un employé le membre du personnel régulier qui accomplit une période probatoire (art. 6 al. 1 LPAC). La période probatoire, au terme de laquelle la nomination en qualité de fonctionnaire intervient, est de deux ans, sous réserve de sa prolongation (art. 45 al. 1 let. a et 47 al. 1 RPAC). L'art. 5A let. e du règlement d'application du 17 octobre 1979 de la loi cantonale concernant le traitement et les diverses prestations alloués au personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (RTrait; RS/GE B 5 15.01) précise que la période probatoire de deux ans peut être prolongée exceptionnellement d'un an au maximum en cas de prestations insuffisantes.

Selon la jurisprudence, durant la période probatoire, l'autorité de nomination est en principe libre de renoncer à maintenir les rapports de service pour autant qu'elle respecte le délai de résiliation. Lorsque le droit applicable ne fait pas dépendre le licenciement de conditions matérielles, l'autorité dispose dans ce cadre d'un très large pouvoir d'appréciation. L'autorité de recours n'a donc pas à rechercher si les motifs invoqués sont ou non imputables à une faute de l'employé; il suffit en effet que la continuation du rapport de service se heurte à des difficultés objectives ou qu'elle n'apparaisse pas souhaitable pour une raison ou une autre (arrêts 1C_36/2024 du 8 avril 2024 consid. 3.2; 8C_40/2022 du 15 juillet 2022 consid. 4.4; 8C_146/2018 du 7 décembre 2018 consid. 4.2; 8C_577/2014 du 8 octobre 2015 consid. 2.3; 8C_182/2013 du 7 novembre 2013 consid. 2.2). La période probatoire est en effet aménagée afin de permettre aux parties de préparer l'établissement de rapports de travail destinés à durer, en leur donnant l'occasion d'éprouver leurs relations de confiance, de déterminer si elles se conviennent mutuellement et de réfléchir avant de s'engager pour une plus longue période. Si les rapports contractuels qu'elles ont noués ne répondent pas à leur attente, les parties doivent pouvoir s'en libérer rapidement (cf. en droit privé: **ATF 136 III 562** consid. 3 p. 563 et 129 III 124 consid. 3.1 p. 125; en droit de la fonction publique: arrêts 8C_419/2017 du 16 avril 2018 consid. 5.3.2 et 8C_518/2011 du 18 avril 2012 consid. 6.1). En d'autres termes, avant la fin de la période probatoire, les parties ne peuvent pas s'attendre à ce que les rapports de travail s'inscrivent dans la durée (arrêt 8C_370/2021 du 24 juin 2021 consid. 5.1 et les arrêts cités).

4.2. En l'espèce et à la lumière du dossier, il apparaît que des difficultés s'agissant du comportement de la recourante, de son savoir-être, de sa communication et de son attitude à l'égard de ses collègues sont apparues courant 2023; différents incidents ont alors été à déplorer, à l'instar notamment d'une altercation avec une collègue, la recourante l'ayant à cette occasion retenue par le bras. Ces incidents ont conduit à des entretiens de recadrage et de fixation d'objectifs, au cours desquels la recourante n'est toutefois pas entrée en matière sur les reproches formulés, accusant sa hiérarchie de se tromper de cible et arguant - sans le démontrer - de l'acharnement de tiers. Par ailleurs et malgré la déposition de la mère de la résidente C. _____, qui a expliqué que la recourante était venue chez elle avec le texte du témoignage déjà écrit, prêt à être signé, la recourante continue de nier avoir rédigé ce document, sans toutefois présenter de grief recevable de contestations des faits sur ce point. Le dossier révèle enfin une attention insuffisante lors de l'accompagnement d'un résidant lors d'une sortie.

Or, dans le contexte particulier de la période probatoire, au cours de laquelle a été signifié le licenciement, ce que la recourante ne conteste pas valablement, il n'apparaît pas arbitraire d'inférer de ces différents événements que la recourante ne répondait en définitive pas aux exigences du poste d'assistante socio-éducative, que les chances de succès d'une collaboration future n'étaient pas favorables et que le lien de confiance nécessaire à l'accomplissement des tâches confiées était rompu, ce qui en cours de période probatoire suffit comme motif de licenciement (cf. arrêt 1C_36/2024 du 8 avril 2024 consid. 3.5). Enfin, s'agissant des prétentions en reclassement, le recours ne renferme à cet égard aucune motivation; le recourante ne mentionne en particulier aucune disposition cantonale pertinente ni ne se prévaut, sur ce point, d'une éventuelle violation du droit, ce qui conduit à leur irrecevabilité. Le grief est écarté.

5.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la faible mesure de sa recevabilité. Au regard de la situation précaire de la recourante, on peut exceptionnellement renoncer à la perception des frais judiciaires (art. 65 al. 2 et 66 al. 1 LTF). Dès lors, la demande d'assistance judiciaire partielle (limitée aux frais judiciaires) devient sans objet. Il n'est enfin pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires; la demande d'assistance judiciaire partielle est sans objet.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties ainsi qu'à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lausanne, le 18 novembre 2024

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

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Alvarez