

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1245/2018-FPUBL

ATA/1235/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 20 novembre 2018

dans la cause

Madame A _____

représentée par Me Daniel Kinzer, avocat

contre

B _____

représentée par Me Sandro Vecchio, avocat

EN FAIT

1. a. Le 3 décembre 1984, Madame A_____, née le _____ 1960, a été engagée comme « secrétaire-opératrice, rattachée aux services généraux » de C_____ (ci-après : C_____), dès le 2 janvier 1985.

b. Après sa nomination en 1988, ainsi que deux promotions en 1986 et 1993, Mme A_____ a occupé la fonction de « responsable de la comptabilité » dès le 1^{er} mai 1994, puis celle de « chef comptable » dès le 1^{er} octobre 2000, auprès de B_____, établissement médico-social (ci-après : EMS) dépendant de C_____.

c. Les 30 juin 1995, 17 juin 1996, 17 février 1998 et 12 mai 2000, Mme A_____ a eu des entretiens d'appréciation et de fixation d'objectifs, dont il ressort qu'elle remplissait globalement les exigences du poste, en présentant une évolution positive.
2. Devenue un établissement de droit public indépendant de C_____ le 1^{er} juillet 2001, B_____ a alors repris le contrat de travail de Mme A_____.
3. À partir du 1^{er} octobre 2003, Mme A_____ a été promue au poste de « cheffe comptable responsable de service ».

Selon les descriptifs de son poste des 7 mars 2005 et 26 mars 2015, sa mission consistait à « assurer la gestion financière et budgétaire de B_____ sous la responsabilité du directeur administratif. [Elle était] membre du colloque des cadres de B_____. [Elle fournissait] à sa hiérarchie, à ses supérieurs et aux différents partenaires, les éléments nécessaires à la prise de décision au sujet des flux financiers de l'établissement » ; respectivement à « gérer le fonctionnement du service comptabilité et superviser les tâches propres à la gestion financière de l'institution. Être en mesure de rendre des comptes à la direction sur le suivi des opérations et sur la santé financière de l'institution ». Le service comptabilité comprenait cinq collaborateurs, dont un comptable qui n'avait pas été remplacé à son départ.
4. Selon un rapport du 17 décembre 2010 de la fiduciaire D_____, alors organe de révision, adressé au conseil d'administration de B_____ (ci-après : le conseil d'administration), des détournements d'argent en lien avec des avances de caisse et les remboursements des frais, effectués par un collaborateur pour un montant total de CHF 73'031.55 démontraient que « certaines procédures du système de contrôle interne [(ci-après : SCI)] s'avér[ai]ent lacunaires et mérit[ai]ent une remise en cause [...] ».
5. Entre 2002 et 2012, les évaluations des collaborateurs du service comptabilité n'ont pas été effectuées de manière régulière.

6. Le 1^{er} juin 2014, le conseil d'administration, renouvelé, a pris ses fonctions, sous la présidence de Madame E_____.

7. Le 13 avril 2015, Mme A_____ a eu un entretien d'évaluation et de développement des compétences (ci-après : EEDC).

D'après le document établi à cette occasion, rempli succinctement, l'évaluation générale était bonne et les critères globalement remplis. L'évaluateur, soit Monsieur F_____, directeur général adjoint, responsable administratif, financier et directeur des ressources humaines (ci-après : RH), concluait avoir « toujours beaucoup de plaisir à travailler avec Mme A_____ ».

8. Le 15 avril 2015, la fiduciaire G_____, nouvel organe de révision de B_____, a remis au conseil d'administration son rapport détaillé au 31 décembre 2014.

Malgré sa « réserve sur l'opinion d'audit relative à la continuation d'exploitation de l'établissement », elle lui recommandait d'approuver les comptes annuels qui lui étaient soumis. Les résultats portant sur les constatations sur le SCI, les ajustements comptabilisés et non comptabilisés, la fraude et le soupçon de fraude, ainsi que la qualité de l'établissement des comptes, étaient conformes à ses attentes ; il n'y avait pas matière à agir.

9. Le 1^{er} septembre 2015, Madame H_____ a été engagée au sein du service comptabilité, en qualité de comptable.

10. Le 18 décembre 2015, le service du contrôle interne de l'État de Genève (ci-après : SAI), a transmis à Monsieur I_____, directeur général, son rapport n° 1_____ portant sur le contrôle des comptes de B_____, arrêtés au 31 décembre 2014.

Le site était désormais composé de trois bâtiments initiaux et deux construits dans le cadre du projet d'extension « J_____ » et exploités depuis fin 2013, respectivement 2016. Le coût du projet « J_____ », avoisinant CHF 68 millions, avait dû être entièrement financé par emprunt hypothécaire. Le résultat d'exploitation 2014 était bénéficiaire de CHF 43'078.-. Le résultat final de l'exercice était déficitaire de CHF 554'289.-. Le total du bilan de B_____ était de CHF 47'937'852.-.

Ce rapport ne relevait pas de problèmes majeurs. La sous-évaluation comptable de certains bâtiments et des durées d'amortissement trop longues participaient à améliorer le résultat de B_____. Il était recommandé de réévaluer les bâtiments concernés et de les amortir sur leur durée d'utilité. Quelques améliorations mineures pouvaient être apportées aux états financiers et à la surveillance exercée sur B_____. Cette dernière devait soumettre à l'approbation du Grand Conseil la création de l'entreprise K_____, présenter des comptes

consolidés et prêter attention à la législation sur la passation des marchés publics pour l'ensemble de ses marchés de fournitures et de services.

Le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé, devenu depuis lors le département de l'emploi et de la santé (ci-après : le département de tutelle), ne partageait pas les recommandations concernant la sous-évaluation de la valeur comptable des bâtiments et la modification de la politique d'amortissement, dès lors qu'elles avaient pour conséquence d'engendrer un déficit chronique et structurel. Il était, à ce stade, totalement inenvisageable pour les résidents comme pour l'État de Genève dans le contexte budgétaire d'alors, de revaloriser ce changement comptable dans le prix de pension.

11. Après avoir commencé le 9 mai 2016 le mandat confié par décision de Mme E_____ du 5 mai 2016 de réaliser un audit sur la gestion interne de B_____, la fiduciaire L_____ (ci-après : L_____), soit pour elle Monsieur M_____, Monsieur N_____ et Madame O_____, a présenté le 22 juin 2016 au conseil d'administration ses résultats préliminaires, dont les points suivants ressortaient :

« Du point de vue opérationnel :

- « la gestion financière globale n'[était] pas sous contrôle (budget, comptabilité et trésorerie)
- l'entité " comptabilité " n'[était] pas gérée : le management n'[était] pas assuré, forte démotivation, départs en perspective, problèmes de compétences, manque de formation
- l'entité " accueil " [devait] être optimisée en lien avec l'entité " comptabilité " (manque de coordination)
- la gestion des achats [devait] être revue en lien avec les procédures AIMP (appels d'offres AIMP non faits)
- les procédures internes de signature [devaient] être revues (non-respect de la double signature)
- la gestion des RH n'était pas professionnelle et pas proactive (problèmes d'engagements, de suivi, de compétences)
- la gestion des investissements n'[était] pas sous contrôle (manque de suivi et de contrôle de gestion)
- la gestion du projet de construction [devait] être reprise en mains immédiatement (manque de visibilité)
- le SCI financier n'[était] pas opérationnel.

[...] il y [avait] un risque majeur sur la gestion financière courante et un risque majeur sur le projet de construction.

[...]. Un plan d'action à court terme était proposé, comprenant sept mesures, parmi lesquelles figurait le lancement d'« une opération de restructuration de la " comptabilité " avec le transfert de la responsable actuelle à l'accueil, et la nomination de [Mme H_____] comme responsable ad intérim ».

12. Dans une note interne du 23 juin 2016, destinée à tous les collaborateurs de B_____, le conseil d'administration et la direction générale les ont informés qu'« au vu de nombreux dysfonctionnements constatés tant par l'audit interne [...] durant l'année 2015 que par le contrôle effectué par L_____ », les services « comptabilité » et « accueil et suivi social », dorénavant sous la responsabilité de Monsieur P_____, nouveau directeur général, devaient être réorganisés. À compter du 1^{er} juillet 2015, Mme H_____ se voyait confier le poste de cheffe comptable ad intérim et Mme A_____, le service « suivi des familles », lequel comprenait « les relations avec les familles, débiteurs douteux et successions ».
13. Le 30 juin 2016, L_____ a présenté à Mme E_____ un plan d'actions immédiates visant spécifiquement la comptabilité, l'aide aux familles et les admissions, en plusieurs phases et échéances, dont la dernière était le 31 décembre 2016.
14. Par courrier du 6 juillet 2016 adressé à Mme E_____, le conseiller d'État en charge du département de tutelle a invité le conseil d'administration à prendre toutes les dispositions nécessaires pour faire la lumière sur l'ensemble des éventuels dysfonctionnements organisationnels et comptables qui auraient porté préjudice aux intérêts de l'institution et aux financements publics alloués pour assurer sa mission. Le mandat confié à L_____ devait ainsi être mené à terme et le résultat de l'audit complet, lui être communiqué jusqu'au 15 septembre 2016.
15. Le 13 juillet 2016, la fiduciaire G_____ a remis au conseil d'administration son rapport détaillé au 31 décembre 2015.

Compte tenu d' « une réserve relative à la continuation d'exploitation de l'établissement et une opinion d'audit défavorable quant aux comptes annuels qui ne donn[ai]ent pas une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats en conformité avec les Swiss GAAP RPC » et n'étaient pas conformes à la loi et aux statuts, il lui était recommandé de renvoyer les comptes annuels. L'existence du SCI était partiellement confirmée. Les écarts constatés lors de l'audit n'avaient pas été entièrement comptabilisés. Les ajustements non comptabilisés influençaient de manière significative l'évaluation et la présentation des comptes annuels. La valeur comptable des bâtiments enregistrée et présentée au bilan impliquait une sous-évaluation de l'actif et des amortissements ordinaires.

Dans la mesure où il existait un déficit important, le conseil d'administration et/ou la direction étaient appelés à agir.

16. Par courrier recommandé du 19 juillet 2016, M. P_____ et Madame Q_____, nouvelle directrice RH, ont confirmé à Mme A_____ sa nouvelle attribution, en lui infligeant un avertissement.

Sa nouvelle affectation, due aux nombreuses désorganisations du service comptabilité, lui était confirmée, son nouveau cahier des charges devant lui être soumis prochainement. En référence à un courriel du 27 juin 2016 de Mme A_____ à M. P_____ et à des entretiens des 17, 21, 22, 23 et 29 juin 2016 en présence de Mmes E_____ et Q_____, son manque de proactivité, de respect envers sa hiérarchie et de respect de son devoir de confidentialité lui était reproché. La demande de Mme E_____ de mise à jour du suivi des débiteurs douteux, dont les dossiers avaient accumulé des retards considérables, lui était rappelée. Son manque de rigueur et de professionnalisme compliquait la réorganisation du service comptabilité. Si « un comportement inacceptable de [sa] part devait se reproduire, [ils se verraient] contraints de [lui] signifier une sanction disciplinaire ». À son retour de vacances, ils lui poseraient des objectifs clairs à réaliser dans des délais impartis.

17. Par courrier recommandé du 22 juillet 2016, Mme A_____ a été convoquée à un entretien de service, qui a eu lieu le 2 septembre 2016, en présence de son conseil, M. P_____, Mme Q_____, le conseil de B_____, et une assistante administrative pour la prise du procès-verbal.

Il était reproché à Mme A_____ la qualité de ses prestations professionnelles, ses manquements à ses devoirs de fonction et son attitude professionnelle. Elle n'avait pas effectué la vérification des comptes 2015 avant l'envoi du bilan à la fiduciaire G_____, alors que cette dernière avait soulevé un certain nombre d'erreurs comptables nécessitant des corrections. Le changement d'affectation, proposé sur la base du rapport d'audit de L_____, pouvait avoir un impact sur son traitement salarial ultérieur. Elle n'avait pas effectué régulièrement les évaluations de son équipe, depuis plus de cinq ans au moins. Vu son courriel du 27 juin 2016 à M. P_____, son devoir de respect à l'égard de sa hiérarchie lui était rappelé. Si d'autres manquements à ses devoirs de fonction devaient ressortir de l'audit définitif de L_____, une sanction disciplinaire pouvait être envisagée.

Pour sa part, Mme A_____ n'envisageait pas une rupture de contrat et approuvait son changement d'affectation. Elle s'excusait du contenu de son courriel du 27 juin 2016 à M. P_____ et reconnaissait également avoir « oublié une certaine vigilance dans la vérification des chiffres du bilan » en raison d'une surcharge de travail et de stress. Par souci d'économie, le poste de comptable attribué à son service n'avait pas été renouvelé pendant cinq ans. Travaillant à 80 %, elle avait géré le service comptabilité avec les moyens qu'elle avait. Les

évaluations des collaborateurs du service étaient passées après les dossiers des résidents, étant donné le nombre croissant de débiteurs douteux et l'ajout de la comptabilité de K_____. Elle avait fait son travail correctement avec les moyens à sa disposition. Lors du dernier entretien avec M. M_____, celui-ci l'avait remerciée du travail effectué.

À l'échéance du délai imparti à Mme A_____ pour répondre au compte-rendu dudit entretien, la direction et le conseil d'administration se prononceraient sur la suite du dossier.

18. a. Les 6 octobre 2016, 9 et 28 novembre 2016, et 21 décembre 2016, des « séances résidents débiteurs » ont eu lieu sous la présidence de Mme E_____, en présence notamment de Monsieur R_____, membre du conseil d'administration, M. P_____ et Mme H_____. Mme A_____ devait alors présenter un point de situation sur le traitement des factures des résidents débiteurs, en exposant les démarches effectuées et celles envisagées pour récupérer les créances. Des instructions lui étaient données pour poursuivre ce processus de recouvrement.

Mme E_____ avait demandé que « pour toutes les démarches (emails, courriers aux résidents/familles, organismes, et autres), Mme A_____ [adresse] copie à elle-même, Mme H_____ et MM. R_____, P_____ ». Plusieurs directives lui avaient été données pour améliorer le suivi des résidents débiteurs, notamment par l'élaboration d'un tableau récapitulatif adéquat. Lors de la seconde séance, Mme E_____ n'avait cependant pas trouvé acceptable de recevoir ce document en début de séance, sans avoir pu en prendre connaissance antérieurement. Après que diverses modifications dudit tableau avaient été demandées à Mme A_____, ils l'avaient finalement remerciée pour son travail. Un autre tableau récapitulatif, mettant en évidence les sommes déjà récupérées entre 2015 et 2016 depuis que les « séances résidents débiteurs » et les actions ad hoc avaient été mises en place, lui avait été demandé pour présenter un état des lieux au conseil d'administration le 14 décembre 2016. Pour M. P_____, ce tableau récapitulatif était toutefois loin d'être compréhensible et complet, tous les montants encaissés n'y figurant pas. Il relevait que les courriers rédigés par Mme A_____ et soumis à la direction devaient être corrigés plusieurs fois. Mme A_____ lui avait alors rétorqué : « Quoi que je fasse, ça n'ira jamais ! ». Mme E_____ avait relevé que, depuis 2002, peu de mesures avaient été entreprises pour récupérer de l'argent. La situation des résidents débiteurs évoluait de manière positive dès lors que certains d'entre eux étaient « passés sous la barre des CHF 10'000.- ».

- b. D'après le tableau des débiteurs de plus de CHF 10'000.- passés en pertes, ceux-ci représentaient un total de CHF 1'432'814.32 à la fin de l'année 2016.

Entre mai 2015 et décembre 2016, des paiements de débiteurs à hauteur de CHF 344'312.95 avaient été effectués.

19. Les 12 et 31 octobre 2016, L_____ a présenté au conseil d'administration des points de situation, indiquant les constats effectués, ainsi que les actions en cours et futures.
20. Le 30 novembre 2016, la commission des finances du conseil d'administration (ci-après : la commission des finances) a décidé à l'unanimité, « au vu de la présentation par l'auditeur et la direction de B_____ de l'état actuel du budget 2017 et compte tenu des incertitudes concernant des postes représentant des montants importants sur toutes les rubriques, de surseoir à l'adoption d'un projet de budget 2017 ; de prendre contact sans retard avec le département de tutelle pour l'informer de la situation afin d'avoir son aval, sachant que par ailleurs les mécanismes salariaux et les paiements ordinaires [seraient] honorés ; de charger la direction de B_____ et l'auditeur de poursuivre leurs travaux dans le cadre du bouclage 2016 ce qui permettr[ait] un nouveau point de situation à fin janvier ».
21. Le 1^{er} décembre 2016, L_____ a effectué une présentation au personnel de B_____ des résultats des actions entreprises, en précisant celles restant à mener jusqu'au 31 janvier 2017, dans la perspective d'un transfert progressif en interne de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue du mandat.
22. Par courrier recommandé du 17 janvier 2017, Mme A_____ a été convoquée à un second entretien de service.
23. Par arrêté du 25 janvier 2017, le Conseil d'État a refusé d'approuver les comptes 2015 de B_____, en demandant au conseil d'administration :
 - « que les différentes réserves de l'organe de révision (fiduciaire G_____) de B_____, d'une part, et de la fiduciaire L_____ [...], d'autre part, soient prises en compte pour l'établissement des états financiers 2016 de l'institution ;
 - de faire toute la lumière sur les éventuels dysfonctionnements comptables qui auraient été mis en exergue par la fiduciaire L_____ et de saisir le cas échéant toute voie de droit utile s'agissant des responsabilités inhérentes ;
 - de prendre les mesures nécessaires qui s'imposent en termes de gouvernance et de contrôle afin de garantir que ces situations ne se reproduisent plus ».
24. Le 27 janvier 2017, a eu lieu une nouvelle « séance résidents débiteurs », lors de laquelle Mme A_____ a attiré l'attention des personnes présentes sur le fait que cinq nouveaux résidents pouvaient devenir des futurs débiteurs douteux dans la mesure où le montant de leurs dettes dépassait CHF 10'000.- au 31 décembre 2016.

25. Le 31 janvier 2017, L_____ a remis un rapport retranscrivant ses « constatations sur les problématiques d'organisation et de fonctionnement dans le service comptabilité ».

Au mois de juin 2016, MM. M_____ et N_____ avaient eu de nombreux contacts avec Mme A_____. En sa qualité de supérieure hiérarchique du service comptabilité, sa responsabilité était pleinement engagée sur certains points, même si elle prétendait avoir agi sur ordre de son supérieur hiérarchique, M. F_____. Elle n'avait pas assumé son rôle de responsable, principalement au regard de l'application des bonnes pratiques, des normes et réglementations en matière de comptabilité. Une divergence entre son discours et la réalité des faits avait été constatée. Son équipe avait critiqué à l'unanimité sa manière de la conduire. Le fait que Mme A_____ accordait environ 30 % de son temps de travail à la comptabilité et le reste aux résidents se manifestait directement dans l'efficacité de la gestion de la comptabilité. Les remarques concernant la tenue de la comptabilité n'étaient pas exhaustives, les travaux de bouclage à la date de rédaction du rapport n'étant pas terminés. L'investissement « J_____ » n'était pas clairement comptabilisé à l'actif. Aucun contrôle de cohérence n'avait été établi entre la comptabilité générale de B_____ et les décomptes du bureau d'architectes S_____, pilote du projet « J_____ ». S'agissant des débiteurs, il y avait une absence de contrôle de la réalité et de l'exhaustivité des prestations facturées, de procédure régulière de rappels sur impayés, ainsi qu'une grande difficulté à expliquer à la fois les montants et les raisons des impayés importants, peu de persévérance à recouvrer une créance, des erreurs de calcul, de report et des omissions des données comptables lors de l'établissement des tableaux des soldes des résidents et des pertes constatées sur les successions, des provisions sur débiteurs non documentées ou non dissoutes lors des encaissements, et un mauvais paramétrage dans le système SADIÉS de certains débiteurs. Globalement, la perte totale sur les débiteurs douteux s'élevait à plus de CHF 1.5 millions sur la période 2004-2016. Les intérêts des leasings comptabilisés étaient portés en déduction de la dette au passif, au lieu d'un compte de charge financière, erreur rectifiée dans les comptes 2016. Des écritures avaient été saisies de manière erronée, de sorte que la ventilation des charges dans le compte de résultat était fautive, de même que des écritures d'investissement passées en compte de fonctionnement. Divers outils logiciels étaient sous-utilisés. Ces manquements avaient été relevés par l'organe de révision lors des bouclages 2014 et 2015.

26. Le 9 février 2017 a eu lieu le second entretien de service de Mme A_____, en présence de son conseil, M. P_____, Mme Q_____, le conseil de B_____ et une assistante administrative pour la prise du procès-verbal.

Les manquements en cause étaient susceptibles de conduire à une résiliation des rapports de service ou au prononcé d'une sanction disciplinaire. B_____ se

réservait également le droit d'envisager de demander au conseil d'administration l'ouverture d'une enquête administrative. Mme A_____ avait montré un manque d'assiduité, de suivi et de rigueur dans l'exécution de ses tâches. Sur la base du rapport d'audit de L_____ et des travaux de la commission « résidents débiteurs », plusieurs lacunes et erreurs dans la gestion de la comptabilité avaient été constatées. Malgré le fait que Mme A_____ devait ensuite uniquement se concentrer sur le traitement des dossiers des débiteurs douteux, Mme H_____ avait dû faire une partie du travail en raison du manque de précisions et des lacunes dans l'information fournie par l'intéressée, ainsi que de son manque de connaissance des démarches à effectuer et du cadre légal. Mme A_____ ne contestait pas les points soulevés et en assumait sa part de responsabilité. Un délai de trente jours lui était accordé pour adresser ses observations. Ensuite, la direction et le conseil d'administration, statueraient sur la suite à donner.

27. Dans ses observations du 20 mars 2017, Mme A_____ reconnaissait avoir commis des erreurs, tout en confirmant son souhait de poursuivre ses activités auprès de B_____.

Il était exagéré de qualifier la tenue des comptes de « chaotique ». Les qualificatifs personnels retenus par L_____ dans son rapport à son égard n'étaient pas admissibles. Elle avait été loyale à la nouvelle direction, malgré la pression qu'elle ressentait depuis près de neuf mois.

Elle avait géré une équipe de quatre collaborateurs et une apprentie dans un contexte d'accroissement progressif de son cahier des charges. Elle s'étonnait d'être critiquée par tous ses collaborateurs et considérait qu'à défaut de procès-verbaux des entretiens, les affirmations de L_____ à cet égard, n'étaient pas fiables. Elle avait délégué ses tâches dans une mesure appropriée compte tenu de la formation de ses subordonnés. L'absence d'entretiens d'évaluation depuis quatre ans n'impliquait pas qu'aucune information n'était donnée à ses collaboratrices. Depuis 2015, il y avait un entretien général par mois au sein du service, au cours duquel les problèmes et solutions étaient discutés. L_____ ne relevant pas d'incident sur la continuité du travail en cas d'absences, l'impact de celles-ci sur les tâches à effectuer avait visiblement été géré.

En dépit de l'imperfection de son travail et de ses compétences, elle avait dirigé la comptabilité de B_____ pendant des dizaines d'années, sans avoir de retour négatif des réviseurs qui s'étaient succédés. La situation était devenue plus tendue en 2014 et 2015, alors qu'elle travaillait sans comptable depuis cinq ans. Elle gérait les résidents, le bouclage, la supervision de « J_____ » et la comptabilité de K_____, en devant assister à toutes les réunions et avec vingt résidents de plus. S'agissant de la gestion prévisionnelle de la trésorerie, elle fournissait régulièrement à M. F_____ des plans et des prévisions spécifiques lorsqu'il les lui demandait. La nouvelle procédure sur l'octroi des avances de caisse avait été approuvée par M. F_____ et n'avait jamais rencontré d'erreurs.

Un fonctionnaire responsable des déclarations TVA de B_____ lui avait indiqué comment procéder à cet égard. Le mode de comptabilisation de l'investissement « J_____ » avec le décompte du bureau d'architectes S_____ avait été validé par la fiduciaire. Les factures de certains fournisseurs ayant travaillé pour « J_____ » comportaient parfois des travaux effectués sur les bâtiments existants, raison pour laquelle elles n'étaient pas intégralement imputées sur le compte en question. Le fait que L_____ n'ait pas trouvé de trace de contrôle de l'existence et de l'exhaustivité des biens réels par rapport aux comptabilisations provenait notamment de l'ampleur de l'inventaire, impliquant que celui-ci n'était réalisé que tous les quatre à cinq ans. La fiduciaire G_____ n'avait pas fait de commentaire sur la comptabilisation des leasings pour les comptes 2014 et 2015. Le procès-verbal de l'entretien de service comportait des reproches trop vagues sur la gestion des débiteurs qui ne figuraient pas dans le rapport de L_____. La refacturation effective des frais engagés aux résidents était effectuée par un logiciel ou une opératrice de saisie sur les comptes concernés. Elle avait effectivement poursuivi avec le système de logiciels qu'elle connaissait, sans implémenter une amélioration possible. Ce système informatique n'était pas toujours fiable. Le reproche concernant un mauvais paramétrage de certains débiteurs visait deux ou trois résidents sur deux cent vingt. Plusieurs fois, il lui avait été demandé de modifier les tableaux récapitulatifs qu'elle produisait ; ce qui convenait lors d'une séance ne convenait plus lors de la suivante. S'il était vrai qu'elle n'avait pas répertorié des résidents dans le tableau de recouvrement des débiteurs douteux établi à la demande de la commission, il ne s'agissait toutefois que de deux résidents, qu'elle n'avait pas inclus car leur recouvrement ne lui paraissait pas difficile. L_____ ne lui imputait pas la responsabilité de la perte totale sur les débiteurs douteux de plus de CHF 1.5 millions entre 2004 et 2016. Ce n'était pas parce que l'approche de la nouvelle direction quant au recouvrement avait changé par rapport à l'ancienne qu'elle avait commis des fautes. Plusieurs années auparavant, un avocat avait été mandaté pour recouvrer les créances. Il était cependant exact qu'elle avait quelques rappels et poursuites en retard, en raison d'une surcharge de travail, devenue chronique en 2014 et 2015.

28. Les 27 février et 27 mars 2017 ont eu lieu deux nouvelles « séances résidents débiteurs », au cours desquelles aucune remarque particulière n'a été formulée.

29. Le 26 avril 2017, L_____ a remis son rapport final d'intervention.

Les principaux problèmes mis en évidence avaient été présentés au conseil d'administration le 22 juin 2016 et avaient permis de prendre des mesures urgentes adéquates avant la période estivale. De l'été 2016 jusqu'à l'automne 2016, la mission d'audit s'était transformée en mission d'assistance et de support pour la responsable de la gestion comptable et financière et celle de la définition des procédures de travail. Plusieurs points de situation avec le conseil d'administration

avaient ensuite été effectués en octobre 2016 et le 5 avril 2017. Après la présentation détaillée à l'ensemble du personnel de B_____ le 1^{er} décembre 2016, L_____ s'était retiré progressivement du mandat afin de permettre à la direction de prendre en charge seule la mise en œuvre des mesures proposées. À partir de novembre 2016, l'activité de L_____ s'était concentrée sur le bouclage des comptes de l'exercice 2016. Compte tenu des multiples incertitudes liées à l'exercice en cours et à l'impossibilité d'utiliser ces informations comme base de travail pour l'élaboration du budget 2017, il avait été proposé de remettre les travaux du budget 2017 une fois les comptes 2016 bouclés et révisés, démarche acceptée par la présidence et la commission des finances.

30. Par courrier du 27 avril 2017, remis en mains propres, Mme A_____ a été libérée de son obligation de travailler avec effet immédiat, mesure validée par le conseil d'administration le 26 avril 2017.

31. Le 24 mai 2017, le conseil d'administration a voté l'ouverture d'une enquête administrative à l'encontre de Mme A_____. Dans l'intervalle, la suspension provisoire de celle-ci de ses fonctions était prolongée et son traitement suspendu avec effet immédiat.

32. Par courrier du 31 mai 2017, B_____ a informé le conseil de Mme A_____ de l'ouverture d'une enquête administrative, de la prolongation de la suspension provisoire de l'intéressée et de la suspension immédiate de son traitement. Cette décision était immédiatement exécutoire nonobstant recours.

Le rapport de L_____ du 26 avril 2017 avait révélé de nombreux dysfonctionnements, dont diverses irrégularités et de nombreux manquements graves dans l'accomplissement de ses fonctions en tant que cheffe comptable par Mme A_____, notamment dans la gestion de la facturation et des dossiers des débiteurs au sein de B_____. Ces faits étaient susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire, voire une révocation.

33. Par courrier du 13 juin 2017, Mme A_____ a informé Monsieur T_____, enquêteur, qu'elle renonçait à recourir contre l'ouverture d'une enquête administrative à son endroit. Elle sollicitait l'audition de plusieurs témoins et l'apport de certaines pièces au dossier, en se réservant le droit de déposer des requêtes complémentaires.

34. Du 11 juillet au 21 septembre 2017, l'enquêteur a procédé à diverses auditions, auxquelles Mme A_____ et Mme E_____, en tant que représentante de B_____, ont assisté.

a. D'après Mme E_____, le précédent conseil d'administration ne s'était pas rendu compte des problèmes car il faisait confiance. Le nouveau conseil d'administration avait constaté des lacunes dans le management dès son entrée en

fonction en juin 2014. De janvier à septembre 2015, elle avait entendu individuellement tous les cadres, puis chaque collaborateur qui le souhaitait. Mme A_____ n'avait jamais signalé avoir besoin d'appui, de formations supplémentaires, etc. Plusieurs plaintes émanaient du service comptabilité, entendu en totalité. Après la nomination de Mme H_____ comme responsable ad intérim du service comptabilité, celui-ci avait déménagé de deux étages et l'ambiance au sein des collaboratrices était différente, plus ouverte qu'auparavant. Mme A_____ n'avait pas su lui donner des explications quant aux difficultés rencontrées lors de l'adoption des comptes 2015. En tant que cheffe comptable, celle-ci en était personnellement responsable. Comme le conseil d'administration, elle était d'avis que Mme A_____ avait droit à une seconde chance, « malgré le rapport très à charge de L_____ à son encontre ». Lorsque Mme A_____ avait été attribuée uniquement aux dossiers des débiteurs douteux, elle-même avait eu l'occasion de lui rappeler l'urgence de reprendre la situation en main. Les courriers n'étaient pas rédigés de manière compétente, ni efficace. Une procédure mise en place par Mme H_____ dans ce domaine avait conduit au recouvrement de CHF 600'000.- en 2016. Un compte-rendu succinct des séances du bureau du conseil d'administration était automatiquement adressé aux membres du conseil d'administration avant ses séances. Le bureau avait tenu une séance le 25 avril 2017 en soulevant la problématique de Mme A_____. La décision de la libérer de son obligation de travailler le 27 avril 2017 avait été prise par le conseil d'administration à la suite des déclarations de Mme H_____ selon lesquelles Mme A_____ était néfaste pour le service comptabilité. Elle ne se souvenait pas précisément des faits qui s'étaient produits postérieurement au 27 avril 2017 et avaient justifié la suspension de traitement de Mme A_____ dès le 25 mai 2017. Pour sa part, elle attribuait « les problèmes de Mme A_____ à la fois à des lacunes de compétences et à de la négligence ». Depuis l'entrée en fonction de M. I_____ en 2002 jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau conseil d'administration, aucune évaluation du personnel n'avait été effectuée. Le bureau avait décidé de procéder lui-même aux évaluations, ainsi qu'à des entretiens de service avec les membres du comité de direction. Il n'y avait pas eu d'action disciplinaire contre d'autres cadres de B_____ qui n'avaient pas procédé à des entretiens d'évaluation réguliers. Les présentations intermédiaires de L_____ n'avaient jamais fait l'objet de documentations écrites fournies au conseil d'administration ni même au bureau. Elle était la seule à en avoir disposé afin d'éviter toute parution dans la presse.

b. Madame U_____, engagée comme secrétaire aide comptable depuis le 1^{er} août 1992, était en charge de la trésorerie, du compte courant, du compte d'exploitation ainsi que de la saisie des rentes des résidents, depuis que Mme A_____ avait pris la responsabilité du service comptabilité. Le conseil d'administration avait probablement eu conscience des problèmes financiers auxquels était confrontée B_____ déjà avant l'entrée en fonction du nouveau conseil d'administration, mais Mme A_____ et la direction leur expliquaient que

l'institution bénéficiait d'une ligne de crédit. Si nécessaire, il fallait seulement renégocier cette ligne de crédit. Après une intervention de Mme E_____ fin 2014, une de ses collègues, désignée comme déléguée du service comptabilité, avait été entendue par le conseil d'administration. Le manque de communication, compliquant leur travail, et de réunions hebdomadaires était un dénominateur commun à toutes. Certaines n'étaient pas non plus satisfaites du management de Mme A_____. Elle-même avait eu de bons contacts avec Mme A_____, imputant cette situation au fait que celle-ci devait être débordée par toutes les tâches qu'elle devait assumer. Sa pratique quotidienne était restée inchangée à ce jour mais Mme H_____ devait mettre en place d'ici à la fin de l'année des nouvelles directives de travail. Cette dernière avait davantage de compétences comptables que Mme A_____, ce qui pouvait s'expliquer par une complexification et une augmentation des tâches au fil des années. Elle avait le sentiment que le service comptabilité était désormais moins cloisonné qu'à l'époque de Mme A_____.

c. Madame V_____, engagée en 2002 comme aide-comptable, avait exprimé, lors de son audition par L_____, le sentiment que le service comptabilité était livré à lui-même et que les collaboratrices n'avaient pas beaucoup d'explications. De manière générale, l'idée était de parer au plus urgent. Elles avaient peu ou pas d'informations et de communication. Mme A_____ n'avait pas un véritable souci de leur permettre de gagner du temps ou de rationaliser leur travail. Les réunions de service n'avaient lieu que sporadiquement. Mme A_____ ne se souciait pas tellement des difficultés professionnelles qu'elles pouvaient exprimer et avait tendance à se retrancher derrière les directives qui venaient de sa hiérarchie.

d. Monsieur W_____, secrétaire comptable de 2004 à 2010 à B_____, avait toujours eu une bonne relation humaine et hiérarchique avec Mme A_____. Tous les collaborateurs du service comptabilité ne travaillaient pas de la même manière, à la même vitesse ou selon les mêmes méthodes. Ils ne disposaient pas d'instructions écrites visant à unifier le travail. Les collaborateurs recevaient une offre concernant l'ensemble des formations proposées et devaient se manifester en cas d'intérêt. Il en avait suivi plusieurs. D'un point de vue managérial, Mme A_____ travaillait plutôt sur ses acquis et était à l'écoute des problèmes qu'il pouvait occasionnellement exprimer. À son souvenir, le service comptabilité était plutôt positif à l'égard de Mme A_____. Le bouclement se faisait assez facilement. Il aurait fallu à l'époque numériser les dossiers, afin d'avoir un accès plus simple. Il s'était lui-même occupé des dossiers des débiteurs douteux de 2004 à 2010. Il ne se souvenait pas du nombre de procédures débiteurs douteux en suspens à son arrivée, mais il devait y en avoir une seule à son départ.

e. Selon M. M_____, la direction aurait dû veiller à ce que le service comptabilité fonctionne comme n'importe quel autre service, avec une mise à jour

des outils informatiques, en s'inquiétant des problèmes de trésorerie et en s'assurant de la mise à disposition des moyens adéquats. À la suite de ses entretiens avec Mme A_____ et ses collaboratrices, il lui avait créé un poste comme responsable du service aux résidents et familles. Les auditeurs avaient aussi l'impression, d'après les propos des collaboratrices du service comptabilité, que la poursuite de la collaboration avec Mme A_____ était impossible, notamment en raison de l'organisation de leur travail et des méthodes appliquées. L_____ n'avait pas suggéré le déplacement de Mme A_____ au dossier des débiteurs douteux, mais celle-ci était apparue comme étant la personne la plus indiquée pour fournir une aide opérationnelle à la commission débiteurs, à son retour durant l'été 2016. Le principal problème de Mme A_____ était qu'elle était absolument noyée sous le volume de ses tâches et qu'elle avait tenté de mettre en place un certain nombre de choses pour y faire face, mais pas de la bonne manière. La façon dont Mme A_____ avait comptabilisé la facturation gérée par le bureau d'architectes S_____ correspondait à une pratique comptable admissible, mais ne permettant pas d'avoir un suivi de gestion correct et n'étant pas du tout adéquat dans le cadre d'une volumétrie de CHF 60 millions comme c'était le cas du chantier. Pour les dépenses liées à « J_____ », il leur avait fallu se pencher sur les opérations effectuées avant le début de leur mission et ils avaient constaté des erreurs historiques. Ils avaient approuvé l'opération, comptablement rare et complexe, consistant à l'utilisation comptable d'une partie du fond affecté à « J_____ » qui devait correspondre à CHF 857'000.-. Ils avaient assisté Mme A_____ pour passer les écritures, compte tenu du fait qu'ils considéraient qu'elle n'avait pas les compétences techniques pour cela. Bien que son mandat soit terminé, L_____ soutenait encore Mme H_____ qui avait affaire entre fin mars et avril 2017 à un bouclage d'une ampleur à laquelle elle n'avait pas été préparée.

f. M. R_____ était membre du nouveau conseil d'administration depuis juin 2014. Au printemps 2015, ce dernier s'était aperçu que B_____ était très mal gérée, qu'il y avait des problèmes de formation et que des personnes n'étaient pas à la bonne place. Lors de sa collaboration avec Mme A_____, il avait constaté qu'elle gérait mal ses dossiers. Il avait découvert qu'il y avait deux-cent-septante-deux dossiers ouverts depuis 2002-2004 concernant des résidents décédés et dont la succession était encore soit débitrice, soit créancière de B_____. Mme A_____ n'avait pas la formation pour faire face à ces problématiques. Il avait eu le sentiment qu'elle n'en avait pas fait part à la direction, en particulier à M. F_____. Le travail de Mme A_____ au sein de la commission débiteurs à partir de juillet 2016 laissait à désirer car elle ne s'acquittait pas correctement des tâches demandées lors d'une séance pour la suivante. En tant que pure exécutante, Mme A_____ s'acquittait de ses tâches de manière globalement satisfaisante, mais dans la mesure où elle n'avait pas d'initiative, elle n'était pas digne d'être cheffe de ce secteur. Il y avait eu une évolution du travail de Mme A_____ au sein de la commission débiteurs mais cela n'avait jamais été sans poser encore quelques

problèmes particuliers. Durant les premiers mois de l'année, ils avaient encore dû faire appel à Mme H_____ pour obtenir des chiffres plus précis et il fallait reprendre la formulation de ses courriers. Il lui semblait qu'il y avait une ligne débiteurs douteux au bilan de B_____. C'était bien lors de la séance du conseil d'administration du 26 avril 2017 qu'il avait été décidé de libérer Mme A_____ de son obligation de travailler. Cette décision avait été prise sur la base des rapports de L_____ et des constatations de la commission débiteurs.

g. M. F_____, engagé en 2002 comme responsable du personnel au sein de la B_____ et devenu directeur adjoint de M. I_____ en 2004-2005, faisait l'objet d'une enquête administrative et était suspendu. M. I_____ et lui n'étaient pas toujours d'accord sur les questions de management. En tant que membre de la direction, les questions relatives à la comptabilité et financières étaient sous sa responsabilité. Lui-même contrôlait le respect du plan comptable une fois par année s'agissant des comptes ouverts et de la bonne imputation des factures dans chaque compte. Il avait informé le conseil d'administration de la situation très délicate dans laquelle se trouvait B_____. Dès l'ouverture du chantier « J_____ », ils savaient que la situation allait être très tendue puisque l'État avait cessé de verser les subventions pour la construction de nouveaux EMS. Ils avaient dû emprunter CHF 63 millions, ce qui n'allait pas sans poser de gros problèmes avec une base de fonds propres très réduite. Les factures de « J_____ » étaient traitées par le bureau d'architectes S_____. Ce n'était pas B_____ qui payait elle-même les factures. Le chef des achats faisait une fois par année un inventaire du stock, s'agissant des consommables. L'inventaire général devait être fait tous les quatre ans, le prochain étant prévu en 2017 ou 2018. Outre le bilan annuel, ils faisaient un bilan intermédiaire en milieu d'année et des situations simplifiées tous les trimestres. Mme A_____ devait lui remettre un budget prévisionnel de trésorerie tous les trois mois et l'avertir entre-temps s'il se présentait un souci particulier. B_____ n'avait jamais eu de trésorerie correcte. C'était la raison pour laquelle ils avaient dû négocier et obtenu de la banque un dépassement de manière à être un peu plus confortable lors des fins de mois. Progressivement, ils avaient pu augmenter cette trésorerie. La comptabilisation des leasings avait été effectuée selon les recommandations de la fiduciaire D_____, puis celles de la fiduciaire G_____. Il avait des contacts réguliers avec Mme A_____ lors d'une séance de cadres hebdomadaire, au cours de laquelle ses interventions étaient pertinentes. Selon les besoins, il pouvait avoir des séances supplémentaires avec elle. Lorsqu'ils avaient des problèmes pour savoir comment passer certaines écritures, ils faisaient appel à leurs fiduciaires de révision. Concernant les débiteurs douteux, il disposait d'une liste établie par Mme A_____ pour les dettes les plus importantes. Pour les autres dossiers, elle lui remettait régulièrement un état de situation du total de ces dettes. Entre 2004 et 2014, ils avaient fait appel à des intervenants externes, dont un avocat, pour résoudre cette problématique. La décision de passer par pertes et profits certains débiteurs appartenait au conseil d'administration. Il existait un SCI que chaque cadre était censé appliquer afin de

prévenir d'éventuelles erreurs. Il n'avait pas demandé spécifiquement à Mme A_____ de préciser ce règlement par des directives supplémentaires. Il avait toujours eu des contacts avec les réviseurs à la fin des audits mais jamais de remarques de leur part concernant des problèmes particuliers. Les entretiens d'évaluation étaient de la compétence des ressources humaines, sous sa surveillance. Il y avait des retards dans tous les services. L'augmentation du nombre de résidents en 2016, l'apparition d'admission de résidents de courtes durées et la nécessité de trouver de nouveaux résidents étaient chronophages. Mme A_____ devait aussi s'occuper de K_____, dont la gestion s'était avérée plus compliquée que prévu. Il avait engagé Mme H_____ afin de l'aider et de lui permettre de se concentrer davantage sur l'accueil et l'entrée des résidents. Mme A_____ était favorable à l'engagement de Mme H_____. N'étant pas comptable de formation, il considérait que les compétences de Mme A_____ dans ce domaine étaient suffisantes pour B_____. Elle se montrait à l'écoute de ses collaborateurs. Un espace regroupant toutes les offres de formation était destiné aux collaborateurs. Mme A_____ avait fait en sorte que chacun des collaborateurs dispose de la formation nécessaire pour le logiciel SADIES. Ils avaient envisagé de créer davantage de polyvalence au sein du service comptabilité avec l'engagement de M. W_____. Leur idée avait toutefois été réduite à néant avec le départ de celui-ci. En parallèle, ils devaient tenter de faire des économies partout pour donner le plus de moyens possible aux soins. Mme A_____ faisait de son mieux pour répondre à ces demandes.

h. Mme H_____ était devenue responsable des finances dès janvier 2017. Bien qu'elle ait été engagée pour suppléer Mme A_____ dans la perspective du départ en pré-retraite de celle-ci, ses deux premiers mois avaient été consacrés au remplacement d'une collègue malade. Lors de son évaluation des trois mois, elle avait fait part à Mme A_____ de son souhait de disposer de la formation adéquate pour la suppléer. La qualité du service de la comptabilité lui paraissait très pauvre. Mme A_____ avait conscience de ses lacunes et n'arrivait plus à suivre car elle exprimait déjà avant le bouclage 2015 le fait qu'elle ne disposait pas du temps nécessaire pour tout ce qui aurait dû être fait. Lors du bouclage 2015, elle n'avait pas réellement conscience des problèmes soulevés par la fiduciaire, ni du déséquilibre entre les fonds propres de B_____ et son endettement. Elle n'avait pas eu l'impression de procéder à un bouclage en comparaison de ce qu'elle avait vécu jusque-là. Durant le premier semestre 2016, Mme A_____ et elle avaient visité des EMS afin de pouvoir s'inspirer de leur fonctionnement. À cette période-là, Mme A_____ et elle discutaient ouvertement du fait que la première ne s'occuperait peut-être plus de la comptabilité. Il n'y avait pas de calendrier déterminé concernant cette réorganisation et la période était tellement floue qu'elle se posait la question de partir, ce dont elle avait fait part à L_____ en mai 2016. Dès juillet 2016, sa priorité avait été de retrouver un certain niveau de liquidités, en revoyant les délais de paiement des fournisseurs. Il avait fallu consacrer de nombreuses heures pour rétablir un bilan et des comptes

d'exploitation qui soient corrects et reclasser des écritures. Elle avait incidemment découvert sur SADIÉS un programme qui n'avait jamais été utilisé et qui aurait été bien utile pour le suivi des débiteurs externes. Elle avait tenu au courant sa hiérarchie de ces constatations. Son intervention dans le cadre de la commission débiteurs consistait à vérifier les incohérences constatées en comparant des données fournies. Mme A_____ était en charge d'une trentaine de dossiers débiteurs douteux, soit ceux dont la dette dépassait CHF 10'000.-. Les autres dossiers, dont certains étaient très anciens, avaient été progressivement soldés, ce travail ayant été terminé avec l'exercice 2016.

i. Mme O_____, collaboratrice de L_____, confirmait les propos de M. M_____ quant au contenu et au déroulement des entretiens avec Mme A_____ et ses collaboratrices, ainsi que les facteurs ayant motivé leur proposition de déplacer l'intéressée au poste de responsable du service accueil des résidents et famille. En juin 2016, ils avaient pu se rendre compte que le manque de pilotage du service comptabilité créait des zones de risque, ce qui leur donnait l'impression que les choses étaient faites partiellement. Ils avaient ensuite fait différentes constatations qui les avaient amenés à considérer en janvier 2017 qu'en réalité, les choses n'étaient pas faites. En juin 2016, ils ne disposaient pas encore des chiffres qui leur auraient permis de comprendre peu à peu ce qui n'était pas fait. S'agissant des opérations comptables non documentées, elle avait le sentiment que pour le bouclage 2015, il devait s'agir à peu près de la moitié des écritures. Pour la circulation des informations dans un service comptable comprenant cinq ou six personnes, une réunion hebdomadaire lui paraissait utile. La formation continue devait en principe porter sur les outils comptables, l'outil de numérisation des factures et l'évolution des règles comptables. L'avance de caisse sans comptabilisation n'était pas une pratique comptable admissible même si elle existait. Un problème plus général dans la refacturation aux résidents était également apparu. D'après elle, pouvaient être qualifiés d'erreurs incompréhensibles, les problèmes relevés quant à la comptabilisation de l'investissement « J_____ », la comptabilisation d'investissements qui n'existaient pas, l'absence de procédure de rappels lorsqu'il y avait d'importants débiteurs, la comptabilisation des leasings qui étaient en l'occurrence un mixte entre deux manières admissibles de procéder, des lacunes dans le contrôle des charges sociales et une forme d'incohérence dans la comptabilisation des frais de fonctionnement. Ce qui s'était révélé choquant était l'accumulation des erreurs commises et la durée. Pour pouvoir prendre une décision à l'égard de Mme A_____, il fallait qu'ils puissent l'asseoir et présenter des motifs au conseil d'administration.

j. Madame X_____, économiste de formation, devenue membre du conseil d'administration de B_____ en janvier 2013, avait été intégrée à la commission des finances en octobre 2013. Lors du changement de législature en 2014, elle était devenue présidente de la commission des finances, qui avait pour mission

d'examiner le budget pour l'exercice suivant et les comptes de l'exercice clos, ce qui impliquait des contacts avec les réviseurs. S'ajoutaient des thématiques régulières comme la situation et l'évolution de la trésorerie, le suivi des indicateurs du contrat de prestations, l'examen régulier des contrats passés avec des tiers, des appels d'offres, des débiteurs douteux, etc. M. F_____ assumait la responsabilité de tous les aspects de B_____, hormis les soins. La commission des finances avait examiné régulièrement des tableaux prévisionnels, notamment pour l'établissement du budget, qui comportaient des quantités d'erreurs. Dans son rapport sur 2013 ou 2014, la fiduciaire G_____ avait signalé que les cahiers des charges n'étaient pas tous signés. L'année suivante, elle avait fait le même constat. Il semblait y avoir une surcharge chronique de travail empêchant d'effectuer d'autres tâches que les tâches courantes. En septembre 2014, lors de sa première présidence de la commission des finances, elle avait dû demander que les chiffres présentés le soient plus clairement et de manière plus précise. Mme A_____, avec qui elle avait eu un contact agréable, « se donnait beaucoup de mal », ce qui était certainement l'une des causes de sa surcharge. Le groupe de la commission d'audit ad hoc du conseil d'administration s'était également inquiété de la polyvalence du service comptabilité en raison de certaines absences, mais Mme A_____ leur avait expliqué que c'était compliqué à organiser à cause des lacunes des collaboratrices. Le dossier des débiteurs douteux avait régulièrement été évoqué, sans que les réponses ne donnent d'indications précises, hormis le fait que quatre ou cinq dossiers étaient confiés à un avocat. D'une manière générale, la commission des finances peinait à obtenir les documents demandés. Selon elle, la raison qui aurait pu motiver la décision du conseil d'administration du 25 mai 2017 était la découverte du fait que Mme A_____ déployait des activités au profit d'autres collaborateurs de B_____, telles que remplir des déclarations fiscales de collaborateurs.

k. M. G_____, entendu au titre de représentant de la fiduciaire G_____, réviseur de B_____ pour les exercices 2013 à 2015, a expliqué que la taille de l'établissement et ses projets nécessitaient une attention particulière de la part du conseil d'administration, de la direction générale et des chefs de services. La fiduciaire avait mis un terme à son mandat en raison des divergences avec le conseil d'administration au sujet de ses recommandations sur la valeur comptable des bâtiments et de leur amortissement. La tenue des comptes était satisfaisante de manière générale et répondait aux exigences légales et du département de tutelle. En revanche, des lacunes significatives, découlant d'un travail d'évaluation et de corrections d'éléments comptables effectué annuellement, entre l'enregistrement quotidien et l'établissement de ces états, s'étaient révélées au moment de l'élaboration des états financiers annuels. Un endettement d'environ CHF 200'000.- ou CHF 300'000.-, ayant échappé au réviseur précédent, n'avait pas été comptabilisé, ce qui supposait un ajustement des comptes, opération à laquelle Mme A_____ ignorait comment procéder. Les lacunes relevées dans leur document du 15 février 2016 se rattachaient non pas à la tenue quotidienne de

la comptabilité mais aux opérations qui devaient avoir lieu en fin d'exercice en vue de l'établissement des états financiers. Concernant le problème des débiteurs douteux, il n'était pas courant de voir des dossiers ouverts sur une période de 2002 à 2015. Il se rappelait avoir exprimé son désappointement en disant que Mme A_____ n'était pas compétente. Les raisons en étaient évoquées de manière exhaustive dans son document du 15 février 2016 et concernaient le bouclage 2015. Des carences techniques chez Mme A_____ leur étaient apparues dès le commencement, mais ils avaient trouvé des procédures alternatives pour les surmonter.

l. Madame Y_____, membre du conseil d'administration de juillet 2001 au 30 septembre 2012, devenue présidente de la commission des finances peu d'années après 2001, avait eu des contacts avec Mme A_____, notamment lors de la présentation et de l'étude des comptes et du budget. Les comptes et les états financiers étaient bien présentés. Lors des séances, elle s'adressait d'abord à M. F_____ qui se tournait, en cas de besoin, vers Mme A_____. Les réponses de cette dernière étaient pertinentes et son travail fait avec professionnalisme et rigueur. Ils étaient très attentifs au dossier des débiteurs douteux et demandaient régulièrement des situations financières. Compte tenu du volume et de la complexité, la direction avait décidé de déléguer ces dossiers à un avocat. Il s'agissait d'une question délicate car, même s'il y avait une dette importante, un résident ne pouvait pas être expulsé lorsque les pensions n'étaient pas payées. Les états financiers avaient été revus chaque année par les réviseurs, puis approuvés par le conseil d'administration et le Conseil d'État. Ils n'avaient pas donné à M. F_____ ou à Mme A_____, l'ordre de ne pas amortir les bâtiments dans la mesure où il s'agissait d'une contrainte légale. Globalement, l'évolution des dossiers des débiteurs douteux avait été positive pour certains d'entre eux, mais restait un sujet de préoccupation.

m. Madame Z_____, collaboratrice à la fiduciaire D_____, organe de révision de B_____ pendant cinq ans, jusqu'en 2013, apportait, à la demande de B_____, une assistance administrative lors de l'établissement des états financiers en collaboration avec M. F_____. Il arrivait que Mme A_____ lui demande un conseil ponctuel en amont du bouclage des comptes. À la suite de problèmes de détournements d'argent par un informaticien en décembre 2010, une procédure interne, qu'elle avait vérifiée, avait été mise en place pour éviter que cela ne se reproduise. Le nombre d'écritures annuel était énorme. Elle n'avait pas le souvenir que les erreurs étaient plus fréquentes pour B_____ qu'ailleurs. La collaboration et la disponibilité de Mme A_____ étaient excellentes, avec une réserve pour le reste de son équipe. La question des débiteurs douteux avait évolué progressivement. La première année de leur mandat, ils avaient constaté certaines incohérences. Chaque année, Mme A_____ faisait une analyse et établissait des listes destinées à suivre l'évolution des débiteurs. B_____ avait perdu beaucoup d'argent en lien avec ce problème en raison de la politique d'admission et non du

travail de Mme A_____. Ces pertes étaient également connues dans les autres EMS. Ils venaient tôt dans l'année, les comptes étaient alors bouclés, le suivi était assuré et ils obtenaient sans problème ni obstruction les éléments dont ils avaient besoin. Mme A_____ tenait compte de ses éventuelles recommandations. Elle insistait sur le fait que Mme A_____ n'était pas entourée de collaborateurs disposant des compétences nécessaires et qu'elle avait de ce fait dû récupérer beaucoup d'erreurs. Les directives établies en application du SCI ne détaillaient pas toutes les activités de la comptabilité. Ils partaient des états financiers tels qu'établis par Mme A_____ pour établir ceux répondant aux exigences de l'État. En général, c'était souvent le chef comptable qui s'occupait de tout cela, mais il ne s'occupait pas en plus de questions comme l'accueil ou les entrées, tâche relativement volumineuse puisqu'elle consistait dans l'accueil des familles et de la personne concernées.

n. M. N_____, collaborateur de L_____, s'était chargé des aspects gouvernance, de « J_____ », des procédures d'achat et du rôle assumé par M. F_____ dans l'ensemble de l'entité, lors de l'audit. Dès son premier entretien avec M. F_____, il avait perçu un manque d'informations remontant au conseil d'administration. L'ensemble du service comptabilité n'offrait pas toute la potentialité que M. F_____ souhaitait. Il ignorait l'emploi du temps de Mme A_____. Concernant « J_____ », les imputations effectuées au sujet de certains fournisseurs étaient ventilées au mieux non seulement entre différents comptes d'investissement selon le compte qui paraissait le plus approprié en fonction du libellé des factures, mais également vers les comptes de fonctionnement. Vraisemblablement, la direction n'avait pas donné au service comptabilité d'informations sur les enjeux de ces différentes imputations, qui avaient pour effet de diminuer artificiellement les résultats et donc les montants que B_____ se devait de rétrocéder à l'État. Ils n'avaient pas pu déterminer jusqu'à quel point Mme A_____ était libre de ces actions dans la comptabilité par rapport à M. F_____. L'importance de l'investissement de celle-ci à l'accueil les avait d'emblée surpris. Il n'y avait aucune gestion de cette répartition du travail, notamment en tenant compte d'une équipe qui était perdue et dont les membres ne savaient faire qu'une tâche par personne. La diminution de l'actif « J_____ » de CHF 857'000.- avait finalement été considérée par l'État comme une opération admissible. Cependant, lors de la rédaction du rapport du 31 janvier 2017, ils l'avaient qualifiée de suspecte car ils n'avaient obtenu aucune explication du service comptabilité. Le rapport du 31 janvier 2017 n'avait pas pour but de permettre la prise d'une décision mais des fournir des informations permettant d'établir la cascade des responsabilités depuis la direction générale jusqu'au service comptabilité. Les dysfonctionnements de Mme A_____ avaient été spécifiquement pointés car la question de la répartition des responsabilités posait problème.

o. Mme A_____ considérait ses conditions de travail comme globalement bonnes jusqu'à l'arrivée du nouveau conseil d'administration, même s'il fallait signaler des difficultés liées à « J_____ » et K_____. Elle avait également dû reprendre de nombreuses tâches effectuées par M. W_____ après le départ de celui-ci en 2010. Les difficultés liées aux débiteurs s'aggravaient car les nouveaux pensionnaires avaient tendance à être toujours plus réticents à évoquer leur situation financière. Vers 2010-2011, sa charge de travail avait beaucoup augmenté. Son taux d'activité n'ayant pas changé, elle faisait régulièrement des heures supplémentaires. Durant les trois dernières années, soit de 2014 à 2016, elle avait eu des avenants à son contrat de travail pour passer à 100 % pendant les trois premiers mois de l'année en raison de l'accroissement du travail à l'époque du bouclage des comptes. Ses relations avec le conseil d'administration se limitaient à sa présence lors des réunions de la commission des finances en tant qu'assistante de M. F_____. Tous deux avaient plusieurs réunions hebdomadaires ensemble, auxquelles s'ajoutaient leurs contacts par courriels. Ses rapports avec la fiduciaire G_____ avaient été bons jusqu'au bouclage 2015. En raison de l'ouverture du bâtiment Salève début 2016, elle avait été surchargée par l'accueil des familles. L'absence de plusieurs de ses collaboratrices durant les six derniers mois de 2015 avait aggravé la situation. Ayant participé au processus de sélection de la nouvelle comptable, elle était convaincue par le choix de Mme H_____. Selon elle, la formation de cette dernière impliquait qu'elle passe par tous les postes du service comptabilité pour comprendre le fonctionnement de B_____, comme elle venait d'un secteur tout à fait différent. Il avait toutefois fallu qu'elle remplace d'abord une collaboratrice malade. Avant 2014-2015, le service comptabilité ne connaissait pas d'absentéisme. Vers 2010, elle avait pris en charge l'accueil des résidents afin d'économiser du temps dans le recouvrement des créances en préparant mieux leur entrée, par la mise en place d'un système de pré-rentée. Le dossier des débiteurs douteux lui posait des problèmes, un résident ne pouvant être expulsé. Elle n'était pas du tout à l'aise avec K_____ qui lui avait été imposée. Lorsque les factures de « J_____ » étaient visées par M. F_____ puis envoyées pour paiement au bureau d'architectes S_____, le service comptabilité ne recevait ensuite qu'un relevé bancaire. Elle avait été particulièrement satisfaite de la mise en place des paiements par LSV. Elle regrettait de ne pas avoir eu l'occasion de pouvoir organiser le service comptabilité autrement, en instaurant de la polyvalence, et aurait voulu aller plus loin dans le suivi du logiciel SADIES et de ses évolutions. Son impossibilité de mener à bien ces projets provenait de l'absence de comptable au sein du service comptabilité pendant cinq ans après le départ de M. W_____ et de l'obligation de fournir chaque année à l'État des plans financiers de plus en plus complexes. Le bouclage 2015 avait rencontré des problèmes, de sorte que M. G_____ avait indiqué à Mme E_____ et M. F_____ qu'elle n'était pas compétente. Elle n'avait pas envisagé que cela aboutirait à une séance telle que celle du 22 juin 2016, durant laquelle il lui avait été annoncé qu'elle était déchargée de son poste de cheffe comptable. En mars et juin 2016, il y avait eu des difficultés dans le cadre

de l'adoption des comptes, en raison des questions d'amortissements des bâtiments et de l'arrivée de L_____. Aucun reproche ne lui avait été fait précédemment sur sa comptabilité, qui était sans doute perfectible. Lors de son entretien avec L_____, elle avait exprimé le souhait d'avoir une personne à former sur plusieurs années avant son départ en pré-retraite. S'agissant des comptes de K_____. Conformément à la demande du SAI et du nouveau conseil d'administration, les comptes avaient finalement été consolidés par la fiduciaire D_____, en raison de sa surcharge de travail. Elle n'avait jamais été chargée de la transmission des documents comptables au conseil d'administration, en particulier en juin 2016, car cela relevait des attributions de l'assistante de direction. S'agissant du problème de facturation à double des pensions des résidents, il arrivait rarement et de manière incompréhensible que le système SADIES sorte une facturation pour deux mois au lieu de n'en facturer qu'un seul. Pour le bouclage 2015, ce qui posait problème était le refus de la fiduciaire G_____ de signer à moins de corrections des points relevant de la direction ou du conseil d'administration. Elle-même donnait des instructions pour la remise des documents définitifs au département, alors que ceux dont le conseil d'administration avait besoin pour l'adoption des comptes étaient en principe fournis par M. F_____, qui était en vacances le 22 juin 2016.

Au cours de l'enquête, le conseil de Mme A_____ a sollicité de B_____ la remise de diverses pièces auxquelles il avait été fait référence et qui avaient été transmises à l'enquêteur mais non produites dans le chargé de pièces du 18 août 2017 de B_____, afin de faire valoir son droit d'être entendu.

35. Dans ses observations après enquête du 13 novembre 2017, Mme A_____ a conclu qu'aucune faute de service ne pouvait lui être imputée.

Lors de la décision d'ouverture de l'enquête disciplinaire, le conseil d'administration n'avait pas été informé de reproches disciplinaires formulés contre elle en lien avec la comptabilité, dont elle avait abandonné la responsabilité onze mois plus tôt. Seule sa gestion des débiteurs douteux était concernée.

Le fait qu'une amélioration de l'organisation et du fonctionnement du service comptabilité eût été possible ne signifiait pas qu'elle avait commis une faute disciplinaire. De manière générale, les comptes étaient bien tenus. Ses compétences ne s'étaient sans doute pas améliorées au même rythme que l'accroissement de la complexité du travail, mais son supérieur hiérarchique estimait ses compétences suffisantes.

Les documents concernant la première procédure disciplinaire ouverte à son encontre le 22 juillet 2016 lui avaient été adressés pendant ses vacances. Lorsqu'elle avait été affectée uniquement au traitement des débiteurs douteux, soit ceux dont la dette était supérieure à CHF 10'000.-, elle avait d'emblée eu le sentiment d'être confrontée à des interlocuteurs hostiles. Si ces derniers avaient

voulu travailler de manière constructive et claire, ils lui auraient demandé, ainsi qu'à Mme H_____ de se coordonner en amont des séances, au lieu de demander à la seconde de contrôler le travail de la première à son insu. Seules des imprécisions lui étaient réellement reprochées par Mme H_____. Si certaines difficultés de mise en place lors des trois premières séances de la commission des débiteurs douteux avaient été constatées, les éléments objectifs du dossier établissaient qu'à tout le moins dès janvier 2017, celles-ci étaient résolues. En tout état, une évolution positive avait été reconnue. Cela ne pouvait donc justifier sa libération de son obligation de travailler en avril 2017 et sa suspension sans traitement dès fin mai 2017. Comme elle avait refusé un accord de départ lors de l'entretien du 9 février 2017, il fallait trouver un prétexte disciplinaire pour mettre fin aux rapports de service. Il était compréhensible qu'elle ait eut de la peine à se concentrer sur ses tâches compte tenu de la seconde action disciplinaire intentée à son encontre.

Les accusations graves que Mme H_____ avait formulées à son encontre dans un courriel adressé à Mme E_____, qui ne lui avait pas été remis, n'avaient été corroborées par aucune des collaboratrices du service comptabilité. Le bureau avait néanmoins décidé de soumettre la question au conseil d'administration du 26 avril 2017, sans qu'il soit indiqué si elle avait été préalablement portée à l'ordre du jour. Mme E_____ n'avait pas été en mesure de dire pour quels motifs intervenus, ou parvenus à la connaissance du conseil d'administration après le 26 avril 2017, Mme A_____ avait été formellement suspendue et privée de son traitement le 25 mai 2017. Tout indiquait donc que cette mesure ne se fondait sur rien de nouveau.

Bien que la problématique de ses compétences ait été révélée au conseil d'administration au plus tard en mars ou avril 2016, B_____ n'avait pas estimé que ces manquements relevaient du domaine disciplinaire, faute de les avoir évoqués en juillet 2016. Elle était ainsi prescrite lors de l'ouverture de l'enquête administrative fin mai 2017. S'agissant du rapport du 31 janvier 2017 de L_____, dans la mesure où la comptabilité avait été attribuée à Mme H_____ dès juin 2016, il n'y avait pas d'intérêt à faire évaluer spécifiquement sa performance à ce poste qu'elle avait quitté six mois plus tôt. La force probante de ce document devait être relativisée en raison des circonstances de son élaboration. Ses conclusions et la chronologie démontraient que L_____ souhait complaire à Mme E_____, en recensant les faiblesses de Mme A_____. L_____ avait décidé de tout reprendre à zéro et de s'abstenir de demander des explications sur les points qu'elle trouvait obscurs à elle-même, M. G_____ et à la collaboratrice de ce dernier. C'était d'autant plus incompréhensible que cela accroissait la charge de travail de L_____ et donc le volume des honoraires à charge de B_____ en situation financière difficile. Des reproches infondés lui avaient ainsi été faits. Selon le rapport de synthèse interne de novembre 2015, le climat était altéré de façon générale. Toutes les opérations comptables reprochées, si elles étaient

perfectibles, relevaient de pratiques comptables admissibles et avaient été approuvées par les réviseurs. Une procédure pour les sorties de caisse avait été mise en place à la suite des détournements découverts en 2010. Le montant des espèces dans le coffre était assuré à hauteur de CHF 50'000.-. Tous les frais étaient refacturés aux résidents. Le manque de trésorerie et l'impact du chantier « J_____ » avaient été gérés grâce à une ligne de crédit qui couvrait largement le déficit. Sujet constant de préoccupation du conseil d'administration depuis au moins 2010, l'inflation du poste débiteurs douteux, faisant l'objet d'une ligne spécifique au bilan, résultait d'une politique d'accueil trop généreuse.

Au surplus, elle reprenait ses précédents développements.

36. Dans ses conclusions après enquête du 13 novembre 2017, B_____ a considéré que Mme A_____ avait gravement violé ses obligations et devoirs de service en tant que cheffe comptable, responsable du service comptabilité, entraînant par là un important préjudice financier. Une copie du procès-verbal de l'audition de Mme Y_____ du 31 août 2017 ayant été produite dans le cadre d'une autre enquête administrative, Mme A_____ avait vraisemblablement également violé ses devoirs de fidélité, de service et de fonction en transmettant ledit document à un tiers.

Les graves problèmes et dysfonctionnements du service comptabilité, avaient été essentiellement mis à jour depuis l'entrée en fonction du nouveau conseil d'administration, avec l'émission des divers rapports de la fiduciaire G_____, notamment celui du 31 décembre 2015 relatif aux comptes 2015 de B_____. Le rapport du SAI du mois de décembre 2015 était également éloquent. L_____ avait émis des rapports successifs selon l'avancement de son audit et avait rendu un rapport final de synthèse le 26 avril 2017. Dans son rapport préliminaire d'audit du 31 janvier 2017, L_____ considérait qu'en sa qualité de cheffe du service comptabilité, et quand bien même elle prétendait avoir agi sur ordre de son supérieur, la responsabilité de Mme A_____ était pleinement engagée. La gestion comptable au sens large avait fait apparaître un nombre important de lacunes. Toutes les déclarations confirmaient que Mme A_____ gérait son service de manière autonome. Les reproches formulés à l'encontre de Mme A_____ avaient fait l'objet des entretiens de service des 2 septembre 2016 et 9 février 2017. En plus des manquements relevés dans les divers rapports et pièces produits dans le cadre de l'enquête, il ressortait les éléments suivants des auditions menées : l'absence de management de l'entité comptabilité, une mauvaise gestion comptable et une incapacité dans la gestion des débiteurs douteux.

37. Le 21 décembre 2017, l'enquêteur a remis son rapport d'enquête au conseil d'administration de B_____, laquelle l'a transmis le 28 décembre 2017 à Mme A_____.

Le cadre de l'enquête avait pour objet les manquements de Mme A_____ dans ses fonctions de cheffe comptable, en référence à ses cahiers des charges des 7 mars 2005 et 26 mars 2015. Le rapport d'enquête n'était fondé que sur les auditions ainsi que sur les pièces connues de Mme A_____, par respect du droit d'être entendu de celle-ci, aucune des pièces gardées confidentielles pour B_____ n'apparaissant absolument essentielle.

S'agissant des compétences comptables, Mme A_____ n'était pas en mesure, techniquement, de traiter elle-même les aspects les plus pointus de la comptabilité de B_____. Elle avait en revanche des compétences suffisantes pour tenir dans l'ensemble une comptabilité à jour, exempte de lacunes ou d'erreurs courantes, ainsi que pour lui permettre au moins de percevoir, même sur des aspects techniques, une perte de lisibilité et de cohérence.

Au vu des rapports de L_____ et des témoignages recueillis, il fallait retenir la responsabilité de Mme A_____ pour le mauvais état général de la comptabilité, même si les erreurs avaient pu être commises par ses collaboratrices, elle en était la responsable directe ; pour les erreurs au niveau des frais de fonctionnement ; pour avoir, par négligence, laissé se mettre en place une comptabilité ne permettant plus une réelle compréhension des impacts de « J_____ » sur la comptabilité générale de l'établissement (elle aurait notamment pu exiger des factures séparées permettant de documenter correctement ces opérations) ; pour l'organisation médiocre du service comptabilité, un manquement de sa part pouvant être retenu en ce qui concernait les conséquences de la répartition de son temps de travail (elle reconnaissait certains des reproches formulées à cet égard : absence de transmission de l'information formalisée par des séances de service, mauvaise connaissance des outils informatiques et la quasi-absence de formation continue pour elle-même et ses collaboratrices) ; pour l'absence de gestion prévisionnelle au sens strict, allant au-delà de la simple énumération des entrées et dépenses prévisibles par une définition d'une série de choix et d'objectifs en vue du pilotage financier de l'entité ; pour les lacunes du SCI insuffisamment détaillé et utilisé ; pour ne pas avoir procédé aux travaux de bouclage de comptes 2015 comme elle le devait ; pour ne pas avoir mis en place de procédures de suivi plus efficace et géré convenablement le suivi des créances de B_____ à l'égard des résidents débiteurs (vivants ou décédés) ; ainsi que, pour ne pas avoir apporté le soin voulu ni s'être montrée proactive dans le cadre de sa tâche auprès de la commission débiteurs jusqu'au début de l'année 2017. En revanche, Mme A_____ ne pouvait être tenue pour responsable de la méthode de comptabilisation de l'investissement « J_____ » comme elle n'avait pas les compétences pour la gérer convenablement ; de la question de la valorisation insuffisante des immeubles au bilan de B_____ et le montant insuffisant de leurs amortissements ; de la comptabilisation des leasings dans les mauvais comptes (relevant davantage d'un problème de compétence que d'un manque disciplinaire et les témoignages de M. F_____ l'exonéraient de sa

responsabilité) ; d'un manquement à ses obligations de cheffe (les allégations quant à son caractère retenues dans le rapport final de L_____ n'ayant pas été corroborées) ; ni de son engagement global au service de son employeur.

Dès la prise de fonction du nouveau conseil d'administration en juin 2014 et le début de l'audit mené par L_____, il s'était avéré que la direction générale n'était pas à la hauteur du chantier « J_____ » et que sous divers aspects, elle avait sans doute contribué, par sa passivité et son désengagement, à accroître les difficultés de l'entreprise.

38. Par décision du 27 février 2018, envoyée en courrier recommandé, B_____ a informé Mme A_____ que, lors de sa séance plénière du 21 février 2018, le conseil d'administration avait prononcé sa révocation avec effet rétroactif au jour de l'ouverture de l'enquête administrative, soit au 24 mai 2017, conformément aux articles 16 al. 1 let. c, 16 al. 2 et 28 al. 4 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). Cette décision était immédiatement exécutoire nonobstant recours.

Le rapport d'enquête administrative relevait que les griefs formulés à son encontre étaient pour la plupart fondés, à savoir : l'investissement « J_____ » n'avait pas été clairement comptabilisé à l'actif, une absence de contrôle en lien avec les débiteurs douteux et une absence de procédure régulière de rappels sur impayés, le manque de contrôle sur les imputations, le dysfonctionnement du service de la comptabilité dont elle avait la charge, l'absence complète de directives dans le cadre du SCI, ainsi que l'absence de gestion prévisionnelle. Sa responsabilité était donc totalement engagée.

39. Par acte du 13 avril 2018, Mme A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, en concluant à son annulation et au renvoi de la cause à B_____. Subsidiairement, elle demandait la constatation qu'il n'y avait pas lieu à sanction, et plus subsidiairement, le prononcé d'un blâme. En tout état, elle sollicitait qu'il soit mis fin avec effet immédiat à la suspension de son traitement, que le versement du rétroactif depuis le 24 mai 2017 soit ordonné, ainsi que le versement d'une indemnité équitable. À la forme, elle concluait à ce qu'il lui soit donné acte de ce qu'elle compléterait son recours avant l'échéance du délai de recours.

Il était difficile d'établir la date de notification de la décision entreprise. En effet, celle-ci aurait été envoyée par courriel et lettre recommandée à son conseil qui ne l'avait pas reçue, et à elle-même, par lettre recommandée expédiée le 27 février 2018 et par courrier simple à deux adresses différentes en France. Par précaution, elle déposait ce premier mémoire de recours, quand bien même le

courriel du 27 février 2018 ne valait pas notification. Le recours était donc formé en temps utile.

Compte tenu des « rôles d’instigatrice et d’enquêtrice » de Mme E_____ dans la procédure disciplinaire intentée à son encontre, celle-ci aurait dû se récuser lorsque le conseil d’administration s’était réuni pour statuer sur son sort. La décision querellée devait être annulée pour ce motif.

Son droit d’être entendu avait également été violé. B_____ énumérant à titre exemplatif les reproches formulés à son encontre, elle n’était pas en mesure de se prononcer en connaissance de cause à leur sujet. Il était également mentionné que sa responsabilité était « totalement engagée », alors que le rapport d’enquête était plus nuancé. Contrairement aux recommandations de l’enquêteur, la décision litigieuse n’indiquait rien sur les raisons qui avaient conduit au choix de la sanction la plus sévère. Une « guérison » de cette violation n’entraînait pas en ligne de compte, dès lors qu’elle n’était pas en mesure de critiquer l’argumentaire en faveur de la décision querellée.

Quant à l’art. 16 al. 1 ch. 5 LPAC, il fallait appliquer par analogie la jurisprudence relative à l’art. 337 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) à la révocation. B_____ avait donc violé le droit en prononçant la révocation avec effet rétroactif, alors qu’elle n’avait pas prononcé la suspension sans traitement au sens de l’art. 28 LPAC dans les premiers jours de février 2017, ou au plus tard le 26 avril 2017. Elle n’avait pas non plus réagi immédiatement à réception de ses observations du 17 janvier 2018, attendant le 21 février 2018 pour la révoquer. En se contentant de la libérer de son obligation de travailler le 26 avril 2017, alors même que tous les griefs invoqués ultérieurement à l’appui de la révocation étaient connus, B_____ avait implicitement admis que ces motifs ne justifiaient pas la sanction.

S’agissant de l’art. 27 al. 7 LPAC, la responsabilité disciplinaire à raison des manquements énumérés était prescrite, puisqu’ils étaient connus du bureau du conseil d’administration au plus tard en février 2016. Cela étant, ceux-ci ne justifiaient pas une révocation in casu. Elle n’avait pas d’antécédents, ni commis de faute intentionnelle. Sa façon de travailler donnait satisfaction à sa hiérarchie précédente. Conformément au principe de la proportionnalité, un blâme tout au plus se justifiait.

40. Dans son mémoire complémentaire du 18 avril 2018, Mme A_____ a persisté dans ses conclusions et ses précédents développements, en apportant les précisions suivantes.

En réalité, la décision entreprise avait été adressée le jour même par courriel à son conseil et par courrier recommandé à son ancienne adresse. Elle se souvenait l’avoir reçue autour du 9 mars 2018, comme elle avait dû être

réacheminée en raison d'une erreur d'adressage. La lettre recommandée à son conseil, pourtant annoncée dans la décision, n'avait vraisemblablement pas été expédiée ; celui-ci n'en ayant pas trouvé trace chez lui. L'envoi par courriel ne valant pas notification, elle était partie du postulat, par précaution, qu'elle avait reçu la lettre recommandée le 5 mars 2018, de sorte que le délai de recours échoyait le 19 avril 2018. Elle avait donc la possibilité de compléter valablement ses précédentes écritures.

Concernant le grief de la récusation, elle ajoutait que Mme E_____ avait certainement approuvé la stratégie initiale visant à l'inciter à envisager un accord de départ, tel que proposé lors de l'entretien du 9 février 2017.

Tel qu'indiqué précédemment, la plupart des reproches formulés à son encontre étaient prescrits, étant donné qu'ils étaient connus du conseil d'administration au mois de juin 2016.

41. B_____ a conclu à l'irrecevabilité du mémoire complémentaire et au rejet du recours.

Dès lors que la décision querellée avait été adressée au conseil de Mme A_____ par courriel du 27 février 2018, cette date devait servir de dies a quo. Le conseil de Mme A_____ avait également fréquemment échangé avec B_____ par courriel et n'avait jamais indiqué que ce mode de communication n'était pas admissible ni accepté. Mme A_____ aurait dû formuler une demande selon l'art. 65 al. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) et conclure préalablement à l'octroi d'un délai supplémentaire pour compléter l'acte de recours. Faute d'avoir été déposé en temps utile, le mémoire complémentaire du 18 avril 2018 devait être déclaré irrecevable.

Quant à la demande de récusation de Mme E_____, de par son statut de présidente du conseil d'administration, celle-ci avait naturellement été appelée à prendre une part active dans le cadre de l'enquête administrative, exerçant simplement les prérogatives ordinaires de l'autorité administrative. Ce grief était tardif.

S'agissant du défaut de motivation de la décision litigieuse, cette dernière faisait référence au rapport d'enquête administrative et aux entretiens de service. Elle mentionnait également les griefs reprochés à Mme A_____, qui n'avaient rien d'exemplatif dans leur énumération. Mme A_____ avait été accompagnée de son conseil à tous les stades de la procédure depuis l'entretien de service. Elle avait pris part à l'intégralité de l'enquête administrative. Le fait que le rapport d'enquête soit plus nuancé que la décision querellée ne changeait rien aux griefs formulés et à la responsabilité de Mme A_____. Cependant, rien n'empêchait de réparer une éventuelle violation du droit d'être entendu de Mme A_____ dans le

cadre de cette procédure, les possibilités pour celle-ci de se déterminer ici suffisant à en garantir le bon exercice.

Sur le principe de célérité, l'art. 337 CO ne pouvait être appliqué par analogie à l'art. 16 al. 1 ch. 5 LPAC. Il ne pouvait pas non plus être exigé d'une autorité administrative qu'elle réagisse aussi rapidement qu'un employeur privé.

Concernant les manquements reprochés, le rapport de L_____ du 22 juin 2016 était un rapport préliminaire d'audit, de sorte que les constatations qui y étaient faites n'étaient pas définitives et qu'aucun responsable n'était nommé précisément. Sur la base de ce seul rapport, le conseil d'administration n'était pas en mesure d'identifier les responsabilités individuelles. Le rapport de L_____ du 31 janvier 2017 procédait à une analyse détaillée du service comptabilité, en particulier aux compétences et au professionnalisme de Mme A_____. De même les lacunes liées au traitement des débiteurs douteux avaient alors été mises en exergue. Le désappointement exprimé par M. G_____ en 2016 au sujet des manquements liés aux imputations et à l'absence de gestion prévisionnelle ne pouvait être pris en considération, car ceux-ci n'avaient été précisément listés que dans le rapport du 31 janvier 2017. Si les lacunes du SCI avaient été soulevées lors de la présentation de L_____ au conseil d'administration du 22 juin 2016, ce n'était que postérieurement au rapport du 31 janvier 2017 et à l'enquête administrative que le rôle de Mme A_____ avait pu être mis en lumière dans ce cadre. Dès lors qu'il s'était écoulé cent-vingt jours jusqu'à l'ouverture de l'enquête administrative durant laquelle le délai de prescription avait été suspendu et que celle-ci s'était achevée le 21 décembre 2017 par la remise du rapport au conseil d'administration qui avait pris sa décision le 27 février 2018, le délai de prescription n'était pas acquis. Le délai de prescription absolu ne l'était pas non plus car Mme A_____ avait quitté son poste le 22 juin 2016.

Les manquements reprochés étaient nombreux. Le rapport d'enquête faisait état de onze manquements à divers degrés. Les manquements constatés avaient objectivement eu de lourdes conséquences sur le bon fonctionnement de B_____. Ils constituaient non seulement des violations des art. 20 ss 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) mais également des violations de son cahier des charges. Celles-ci amenaient à la conclusion que Mme A_____ avait commis une faute grave dans l'accomplissement de ses fonctions au préjudice de son employeur par ses manquements nombreux et répétés. Elle avait fait l'objet d'une sanction légère et reconnu une partie de ses erreurs.

La révocation était a priori apte à écarter Mme A_____ du service comptabilité. Cette sanction se justifiait aussi par l'importance du préjudice tant économique que « réputationnel » causé à B_____, impliquant d'importantes pertes et la nécessité d'une restructuration complète.

B_____ a produit un chargé de pièces comportant notamment une copie du courriel du 27 février 2018 adressé au conseil de Mme A_____, transmettant une copie du courrier envoyé à l'intéressée le jour même en recommandé, ainsi qu'une attestation de l'employeur internationale établie le 9 avril 2018 au nom de Mme A_____.

42. Le 20 juin 2018, B_____ a remis l'intégralité de son dossier, en complément des pièces déjà produites.

43. Le 2 juillet 2018 a eu lieu une audience de comparution personnelle des parties.

a. B_____, représentée par Monsieur AA_____, vice-président du conseil d'administration, a maintenu ses conclusions en irrecevabilité du mémoire complémentaire de recours. En tant que membre du bureau du conseil d'administration, M. AA_____ avait pris connaissance des déterminations de Mme A_____ avant la séance du conseil d'administration qui avait donné lieu à la décision du 27 février 2018. À son souvenir, le contenu desdites déterminations avait été transmis par oral aux autres membres du conseil d'administration. Généralement, la présidente lisait les déterminations comme celles de Mme A_____, les autres membres pouvant consulter le document. Il en allait de même du rapport d'enquête, dont les conclusions avaient été lues lors de la séance du conseil d'administration. La convocation indiquait l'objet traité, mais ne précisait pas spécifiquement que les documents s'y rapportant étaient à disposition pour consultation. Beaucoup d'éléments dont faisait état ce rapport concernaient des faits auxquels le conseil d'administration avait assisté. Mme A_____ ne s'était jamais plainte auprès de celui-ci de sa surcharge de travail.

b. Mme A_____ a expliqué être titulaire d'un BEP en mécanographie, soit une formation de deux ans destinée à exercer l'activité d'aide-comptable. Elle avait également suivi quelques cours du soir à l'université dédiés aux normes comptables qui étaient alors applicables. Lors de son engagement en 1993, elle avait les compétences nécessaires pour assumer les tâches de responsable de la comptabilité. Au fil des ans, son cahier des charges avait évolué. Elle avait ponctuellement suivi des formations en lien avec ses nouvelles activités. À l'arrivée de Mme H_____ en septembre 2015, elle était complètement surchargée et ne pouvait pas établir les comptes 2015, ce qu'elle avait signalé à M. F_____, de même que son projet de départ en pré-retraite. À cela s'étaient ajoutés beaucoup d'absentéisme et des difficultés relatives à l'organisation du service comptabilité. Avant son changement de poste le 22 juin 2016, des discussions avaient eu lieu, notamment avec L_____, à qui elle avait indiqué qu'elle n'était pas opposée à reprendre exclusivement le suivi des résidents, activité à laquelle elle se consacrait déjà à hauteur de 70 %.

44. Faisant suite aux demandes de Mme A_____, B_____ a transmis les 6 juillet 2018 et 2 août 2018 les pièces suivantes :

- la convocation et le procès-verbal de la séance du Conseil d'administration du 15 février 2017 (et non pas le 24 février 2017), mentionnant un deuxième entretien de service concernant le travail de Mme A_____ de suivi des dossiers douteux et ses anciennes activités en tant que cheffe comptable, ainsi que le fait qu'il lui avait été demandé de « rejoindre l'équipe de la comptabilité, sous la supervision de la responsable du service financier qui lui fixera des objectifs à atteindre et des délais ». La directrice RH devait revenir vers le conseil d'administration qui devrait se positionner, une fois que Mme A_____ aurait adressé ses observations ;
- un extrait du procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 26 avril 2017 indiquant que malgré deux entretiens de service, la situation de Mme A_____ continuait à poser problème au sein de l'institution et du service comptabilité. L'intéressée ne parvenait pas à gérer le dossier des débiteurs douteux sans commettre de grosses erreurs. Lors de la prochaine séance, la présidente demanderait au conseil d'administration de se positionner sur le prononcé d'une sanction disciplinaire à l'encontre de Mme A_____. Pour l'heure, il s'agissait de voter la libération immédiate de l'obligation de travailler de Mme A_____, qui a été acceptée à l'unanimité ;
- un courriel de Mme H_____ à Mme Q_____ du 26 avril 2017, relatant deux cas de résidents débiteurs qui n'avaient pas été traités de manière correcte par Mme A_____. Dans ce contexte, Mme H_____ écrivait notamment ; « est-ce une erreur par négligence ou intentionnelle à mon égard. Je m'interroge, car malheureusement je n'ai plus confiance » ;
- une copie du procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 21 février 2018, dont il ressortait que des extraits du rapport d'enquête concernant les griefs à l'encontre de Mme A_____ avaient été lus avant le vote de la sanction disciplinaire approuvée par onze voix sur douze, avec une abstention. Les manquements qui étaient reprochés à Mme A_____ avaient essentiellement trait à son manque de professionnalisme et l'accumulation des dysfonctionnements et non à son comportement personnel.

45. Le 27 septembre 2018, Mme A_____ a répliqué, en persistant dans ses conclusions et ses précédents développements. En outre, elle concluait, subsidiairement, à ce que sa réintégration soit proposée à B_____ et, plus subsidiairement, au versement d'une indemnité correspondant à vingt-quatre mois de traitement.

La communication anticipée de la décision entreprise par courriel ne valait pas notification, même si son conseil avait communiqué antérieurement avec

l'enquêteur par courriel. Le mémoire du 18 avril 2018 était recevable comme mémoire complémentaire de recours. Si tel ne devait pas être le cas, il devrait être réputé déposé en tant que mémoire partiel de réplique, cette écriture la complétant. Le contexte, soit la révocation de son ancien supérieur hiérarchique, M. F_____, le départ négocié de plusieurs directeurs, dont M. P_____, et l'arrêt maladie de Mme Q_____ depuis avril 2018, tendait à démontrer que sa révocation n'était pas tant la résultante de fautes graves que l'expression d'un tropisme. Dans la mesure où il semblait que le départ de Mme H_____ était également prévu pour la fin du mois de novembre 2018, sa réintégration était facilitée. La rotation du personnel, notamment l'éloignement de plusieurs personnes qui lui étaient défavorables, faciliterait sa réintégration.

46. Sur quoi, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 30 al. 2 LPAC).
2. a. Les décisions sont des mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal et communal (art. 4 al. 1 LPA).

Elles doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours. En cas de communication électronique au sens de l'art. 18A LPA, une signature manuscrite n'est pas exigée (art. 46 al. 1 LPA). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

b. Le délai de recours contre une décision finale est de trente jours (art. 62 al. 1 LPA) et court dès le lendemain de la notification de la décision (art. 62 al. 3 LPA). Lorsqu'une personne à qui une décision devait être notifiée ne l'a pas reçue, sans sa faute, le délai de recours court du jour où cette personne a eu connaissance de la décision (art. 62 al. 6 LPA).

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.

d. En l'espèce, la décision litigieuse aurait été adressée par courriel le 27 février 2018 au conseil de la recourante, ainsi qu'à cette dernière par courrier recommandé du même jour. En raison d'une erreur d'adressage, l'intéressée allègue cependant ne l'avoir reçue qu'aux environs du 9 mars 2018.

Pour sa part, l'intimée ne conteste pas avoir uniquement adressé un courriel au conseil de la recourante ni que son pli recommandé à celle-ci aurait été reçu autour du 9 mars 2018. Elle se contente de faire valoir que le courriel précité vaudrait notification in casu, les parties ayant utilisé ce mode de communication au cours de la procédure disciplinaire.

Compte tenu des dispositions légales applicables, ne prévoyant pas une telle possibilité dans le domaine concerné, un tel argument ne saurait être admis. Le fait que l'intimée ait également notifié à la recourante la décision querellée par courrier recommandé tend d'ailleurs à confirmer qu'elle ne considérerait pas non plus son envoi électronique au conseil concerné comme valant notification. Cette démarche laisse davantage présupposer que le courriel en question avait été envoyé à titre informatif.

Au surplus, aucun élément ne permet de retenir que la décision du 27 février 2018 aurait été adressée par courrier recommandé au conseil de la recourante.

En ces circonstances, il convient de se référer à la date de réception indiquée par la recourante, de sorte que la décision en cause doit être considérée comme valablement notifiée le 9 mars 2018. Compte tenu de la suspension des délais, le mémoire de recours et le mémoire complémentaire des 13 et 18 avril 2018 ont été adressés dans le délai légal.

Interjeté en temps utile, le recours est également recevable sous cet angle (art. 62 al. 1 let. a LPA).

3. a. L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (art. 65 al. 1 LPA). L'acte de recours contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. À défaut, la juridiction saisie impartit un bref délai au recourant pour satisfaire à ces exigences, sous peine d'irrecevabilité (art. 65 al. 2 LPA). La juridiction

administrative applique le droit d'office et ne peut aller au-delà des conclusions des parties, sans pour autant être liée par les motifs invoqués (art. 69 al. 1 LPA).

b. Compte tenu du caractère peu formaliste de l'art. 65 LPA, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du recourant (ATA/552/2017 du 16 mai 2017 consid. 3b et les références citées). Une requête en annulation d'une décision doit, par exemple, être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a, de manière suffisante, manifesté son désaccord avec la décision, ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (ATA/1331/2017 du 26 septembre 2017 consid. 2). Des conclusions conditionnelles sont en revanche irrecevables. Il en va de même des conclusions subsidiaires prises en dehors du délai de recours, pendant le cours de la procédure (arrêt du Tribunal fédéral 8C_799/2011 du 20 juin 2012 consid. 6.2 ; ATA/247/2015 du 3 mars 2015 consid. 2).

L'absence de conclusions ne peut être réparée que dans le délai de recours. Hors ce délai, le fait d'être autorisé à compléter une écriture de recours ne permet pas de suppléer le défaut de conclusions. Partant, des conclusions nouvelles prises au stade de la réplique sont irrecevables (ATA/1440/2017 du 31 octobre 2017 consid. 3 ; ATA/860/2016 du 12 octobre 2016 consid. 3).

c. Dans son mémoire de recours du 13 avril 2018, la recourante, assistée du même conseil depuis le début de la procédure disciplinaire, a conclu principalement, à l'annulation de la décision du 27 février 2018 et au renvoi de la cause à l'intimée. Subsidiairement, elle a demandé qu'il soit constaté qu'il n'y avait pas lieu à sanction, et plus subsidiairement, le prononcé d'un blâme. En tout état, elle souhaitait qu'il soit mis fin à la suspension du traitement et que le versement du rétroactif du 24 mai 2017 soit ordonné. Dans ses écritures complémentaires du 18 avril 2018, la recourante a persisté dans ses conclusions.

Dans ses écritures de réplique du 27 septembre 2018, la recourante a repris ses conclusions principales, en modifiant toutefois ses conclusions subsidiaires. Elle sollicitait désormais sa réintégration ou, à défaut, le versement d'une indemnité équivalant à vingt-quatre mois de traitement.

Faute d'avoir été formulées durant le délai de recours, ces dernières conclusions sont tardives. Elles doivent donc être déclarées irrecevables.

d. Par ailleurs, les conclusions de la recourante en levée immédiate de sa suspension et en paiement du rétroactif du traitement sont exorbitantes au litige, celui-ci étant circonscrit au prononcé, le 27 février 2018, de la révocation de la recourante. Elles ne sont en conséquence également pas recevables.

4. L'objet du litige porte sur la conformité au droit de la décision du 27 février 2018 par laquelle le conseil d'administration de l'intimée a prononcé la révocation de la recourante avec effet rétroactif au 24 mai 2017, jour de l'ouverture de l'enquête administrative.

À cet égard, la recourante fait valoir plusieurs griefs. La présidente du conseil d'administration aurait dû se récuser lors de la prise de la décision querellée en raison de sa participation aux faits, en particulier à l'enquête administrative. La décision litigieuse serait également nulle, à défaut de mentionner de manière exhaustive les reproches formulés à son encontre. Enfin, tant le bien-fondé que la proportionnalité de la sanction infligée étaient contestés.

5. a. En tant que fonctionnaire auprès de C_____, puis de B_____, depuis 1998, la recourante est soumise à la LPAC et au RPAC, ce qui n'est pas contesté.

b. B_____ est un établissement de droit public, doté de la personnalité juridique (art. 1 et 2 de la loi concernant « La B_____ » du 21 mai 2001 entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2001 - LMV - PA 664.00).

En tant que tel, elle est réputé autorité administrative au sens des art. 1 et 5 LPA. Les membres de son conseil d'administration doivent ainsi respecter les règles sur la récusation prévues à l'art. 15 LPA (ATA/600/2005 du 6 septembre 2005 consid. 3).

c. L'art. 15 al. 1 LPA prévoit que les membres des autorités administratives appelées à rendre ou à préparer une décision doivent, notamment, se récuser s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire (let. a), s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire (let. c) ou encore s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité (let. d). Les membres du Conseil d'État ou d'un exécutif communal n'ont pas à se récuser dans les affaires non contentieuses concernant des personnes morales, organes ou autorités à l'administration desquels ils appartiennent en qualité officielle (art. 15 al. 2 LPA). La demande de récusation doit être présentée sans délai à l'autorité (art. 15 al. 3 LPA). La décision sur la récusation d'un membre d'une autorité collégiale est prise par cette autorité, en l'absence de ce membre (art. 15 al. 4 LPA).

La partie qui a connaissance d'un motif de récusation doit l'invoquer aussitôt, sous peine d'être déchu du droit de s'en prévaloir ultérieurement (ATF 139 III 120 consid. 3.2.1 ; 138 I 1 consid. 2.2). En effet, il est contraire aux règles de la bonne foi de garder en réserve le moyen tiré de la composition irrégulière de l'autorité pour ne l'invoquer qu'en cas d'issue défavorable de la procédure (ATF 136 III 605 consid. 3.2.2).

d. Le Conseil d'administration est l'autorité compétente pour signifier la fin des rapports de service et il peut déléguer cette compétence à la direction générale de l'établissement. Pour les membres du personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, le Conseil d'administration peut autoriser la sous-délégation de cette compétence en faveur des services de l'établissement (art. 17 al. 1, al. 4 et al. 6 LPAC).

e. En l'occurrence, la recourante n'a formulé sa demande de récusation qu'au stade du recours alors que depuis, à tout le moins, le mois de juin 2016, elle avait eu des échanges avec la direction de l'établissement, de même qu'avec la présidente du conseil d'administration au sujet de la qualité de ses prestations et du réaménagement de sa charge de travail. Bien qu'elle ait pu s'exprimer et faire valoir son point de vue à de multiples occasions, notamment durant toute l'enquête administrative, en particulier dans ses observations du 13 novembre 2017, elle n'a, à aucun moment, sollicité la récusation de la présidente du conseil d'administration.

En outre, pour seul motif de récusation, la recourante invoque les « rôles d'instigatrice et d'enquêtrice » de la présidente du conseil d'administration, impliquant une certaine « prévention » de la part de cette dernière. Il sied toutefois de relever que de par ses fonctions mêmes au sein du conseil d'administration de l'intimée, la présidente se doit d'intervenir dans ce type procédure. Le simple fait que la personne concernée ait pu se sentir particulièrement investie de ses fonctions ne tend encore pas à démontrer un quelconque risque de partialité. En effet, la présidente n'a participé qu'aux étapes se rapportant à l'audit mandaté par le conseil d'administration, sans prendre part à aucun des deux entretiens de service de la recourante.

En tant qu'elle est non seulement tardive, mais aussi infondée, la demande de récusation de la recourante à l'égard de la présidente du conseil d'administration de l'intimée doit être écartée.

6. a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit d'obtenir une décision motivée. L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives. Il suffit, de ce point de vue, que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision prise à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 129 I 232 consid. 3.2 ; 126 I 97 consid. 2). Savoir si la motivation présentée est convaincante est une question distincte de celle du droit à une décision motivée. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision, le droit à une décision motivée est respecté, même si la motivation présentée est erronée (arrêt du Tribunal fédéral 4A.25/2007 du 25 mai 2007, consid. 3.3).

b. En l'occurrence, par décision du 27 février 2018, le conseil d'administration de l'intimée, représenté par sa présidente et son vice-président, a révoqué la recourante. En dépit du terme « notamment » utilisé, le courrier en question liste précisément chacun des reproches adressés à la recourante. Ceux-ci ont d'ailleurs été évoqués tout au long de l'enquête administrative, voire antérieurement, pendant la phase d'audit, et mentionnés précisément dans le rapport de l'enquêteur du 21 décembre 2017.

La recourante ne peut donc faire valoir qu'elle ignorait les raisons ayant présidé à sa révocation. Elle était tout à fait en mesure de saisir et de se prononcer sur les reproches qui lui étaient adressés, ce qui ressort d'ailleurs de ses diverses écritures, dès son premier entretien de service.

Ce grief doit être écarté.

7. a. Les devoirs de personnel sont définis aux art. 20 à 26 RPAC.

Au titre de ceux-ci, l'art. 23 RPAC impose en particulier aux membres du personnel chargés de fonctions d'autorité :

- a) d'organiser le travail de leur service;
- b) de diriger leurs subordonnés, d'en coordonner et contrôler l'activité;
- c) de veiller à la réalisation des tâches incombant à leur service;
- d) d'assurer l'exécution ou la transmission des décisions qui leur sont notifiées;
- e) d'informer leurs subordonnés du fonctionnement de l'administration et du service;
- f) de veiller à la protection de la personnalité des membres du personnel.

b. En vertu de l'art. 16 al. 1 let. c LPAC, 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, d'une révocation, prononcée par le conseil d'administration de l'établissement. Ce dernier peut stipuler que celle-ci déploie un effet immédiat si l'intérêt public le commande (art. 16 al. 2 LPAC).

L'autorité qui inflige une sanction disciplinaire doit respecter le principe de la proportionnalité (arrêts du Tribunal fédéral 8C_292/2011 du 9 décembre 2011 consid. 6.2). Le choix de la nature et de la quotité de la sanction doit être approprié au genre et à la gravité de la violation des devoirs professionnels et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer les buts d'intérêt public recherchés. À cet égard, l'autorité doit tenir compte en premier lieu d'éléments

objectifs, à savoir des conséquences que la faute a entraînées pour le bon fonctionnement de la profession en cause, et de facteurs subjectifs, tels que la gravité de la faute, ainsi que les mobiles et les antécédents de l'intéressé (ATA/118/2016 du 9 février 2016 consid. 3a ; ATA/94/2013 du 19 février 2013 consid. 15 et la jurisprudence citée). En particulier, elle doit tenir compte de l'intérêt du recourant à poursuivre l'exercice de son métier, mais elle doit aussi veiller à la protection de l'intérêt public (ATA/694/2015 du 30 juin 2015 consid. 6a).

En matière de sanctions disciplinaires, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation ; le pouvoir d'examen de la chambre de céans se limite à l'excès ou à l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 2 LPA ; ATA/118/2016 précité consid. 3a ; ATA/452/2013 du 30 juillet 2013 consid. 16 et les références citées).

La révocation disciplinaire, qui est la sanction la plus lourde prévue par la loi, implique une faute grave, soit une violation particulièrement grave d'un devoir de service (MGC 2005-2006/XI A - 10423 et 10436 ; ATA/694/2015 du 30 juin 2015 consid. 6b ; ATA/820/2010 du 23 novembre 2010 consid. 6 ; ATA/618/2010 du 7 septembre 2010).

c. S'agissant déroulement de la procédure pour sanctions disciplinaires, les dispositions de la LPA, sont applicables, en particulier celles relatives à l'établissement des faits (art. 27 al. 1 LPAC). Le conseil d'administration peut en tout temps ordonner l'ouverture d'une enquête administrative qu'il confie à une personne qui a les compétences requises. Il doit le faire dans les hypothèses visées à l'art. 16 al. 1 let. c (art. 27 al. 2 LPAC). L'intéressé est informé de l'enquête dès son ouverture et il peut se faire assister d'un conseil de son choix (art. 27 al. 3 LPAC). L'enquête doit, en principe, être menée à terme dans un délai de trente jours dès la première audition. En règle générale, il n'est procédé qu'à une seule audience au cours de laquelle les parties, ainsi que d'éventuels témoins, sont entendus. Les parties doivent communiquer d'emblée à l'enquêteur tous les moyens de preuve dont elles requièrent l'administration (art. 27 al. 4 LPAC). Une fois l'enquête achevée, l'intéressé peut s'exprimer par écrit dans les 30 jours qui suivent la communication du rapport (art. 27 al. 5 LPAC). Le conseil d'administration statue à bref délai (art. 27 al. 6 LPAC).

Dans l'attente du résultat d'une enquête administrative ou d'une information pénale, le conseil d'administration peut, de son propre chef ou à la demande de l'intéressé, suspendre provisoirement un 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. 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 (art. 28 al. 1 LPAC). Cette décision est notifiée par lettre motivée (art. 28 al. 2 LPAC). La suspension provisoire peut entraîner la suppression de toute prestation à la charge de l'État ou de l'établissement (art. 28 al. 3 LPAC). À

l'issue de l'enquête administrative, il est veillé à ce que l'intéressé ne subisse aucun préjudice réel autre que celui qui découle de la décision finale. Une décision de révocation avec effet immédiat peut cependant agir rétroactivement au jour de l'ouverture de l'enquête administrative (art. 28 al. 5 LPAC).

d. La responsabilité disciplinaire des membres du personnel se prescrit par un an après la découverte de la violation des devoirs de service et en tout cas par 5 ans après la dernière violation. La prescription est suspendue, le cas échéant, pendant la durée de l'enquête administrative (art. 27 al. 7 LPAC).

Après l'échéance du délai de prescription, la sanction d'une faute professionnelle n'est plus possible, même lorsqu'elle serait utile à la sauvegarde de l'intérêt général (Gabriel BOINAY, Le droit disciplinaire de la fonction publique et dans les professions libérales, particulièrement en Suisse, RJJ 1998, p. 26).

Se fondant sur sa jurisprudence constante en la matière (ATA/652/2015 du 23 juin 2015 consid. 7 ; ATA/747/2014 du 23 septembre 2014 consid. 4b et les références citées) et celle du Tribunal fédéral concernant la responsabilité des fonctionnaires fédéraux (arrêt du Tribunal fédéral 6C_621/2016 du 13 juin 2016 consid. 2.5), la chambre de céans a considéré, dans un arrêt récent ATA/215/2017 du 21 février 2017 (consid. 7, confirmé par le Tribunal fédéral dans son arrêt 8C_281/2017 du 26 janvier 2018), que le moment de la découverte des faits au sens de l'art. 27 al. 7 LPAC s'entend de celui où l'autorité compétente pour prononcer la révocation, soit in casu le conseil d'administration, a eu connaissance de la violation des devoirs de service de la recourante.

Toute autre solution conduirait la hiérarchie du fonctionnaire à solliciter systématiquement de l'autorité compétente l'ouverture d'une enquête administrative pour permettre la suspension de la poursuite disciplinaire, ce qui serait souvent injustifié et/ou disproportionné (ATA/679/2009 du 22 décembre 2009 consid. 10).

L'enquête administrative, période durant laquelle le délai de prescription est suspendu, est close lorsque l'enquêteur a remis son rapport (ATA/215/2017 précité consid. 15).

8. a. En l'espèce, la recourante fait valoir que la plupart des reproches formulés à son encontre par l'intimée dans sa décision du 27 février 2018 seraient prescrits, dans la mesure où le bureau du conseil d'administration en avait connaissance depuis le mois de février 2016, lorsque la fiduciaire G_____ avait énuméré un certain nombre de griefs à son endroit.

Pour sa part, l'intimée considère que le rapport de L_____ du 22 juin 2016 n'était qu'un rapport préliminaire d'audit, de sorte que les constatations qui y

étaient faites n'étaient pas définitives. Ce document ne nommait pas non plus de responsable.

Cette approche de l'intimée n'emporte toutefois pas conviction. S'il est vrai que le rapport précité de L_____ visait à faire part au conseil d'administration des résultats préliminaires de son audit commencé le 9 mai 2016, il établit néanmoins une liste précise de dysfonctionnements visant principalement « la gestion financière globale », le service comptabilité, le service accueil, la gestion des investissements, la gestion du projet de construction et le SCI financier. Ses résultats préliminaires ont servi de base à la mise en place d'un plan d'actions à court terme devant s'achever à l'automne 2016. Ainsi, le lendemain de la communication de ce rapport au conseil d'administration, une note interne destinée à tous les collaborateurs de l'intimée les a informés du constat de nombreux dysfonctionnements nécessitant une réorganisation du service comptabilité, avec la nomination de Mme H_____ comme cheffe comptable ad intérim et celle de la recourante au service « suivi des familles ». Dès le printemps 2016, le conseil d'administration avait donc connaissance de l'implication de la recourante dans les dysfonctionnements constatés au sein du service comptabilité, sans quoi le déplacement de celle-ci au service accueil n'aurait pas été décidé aussi rapidement. À partir du 23 juin 2016, il s'est agi pour l'intimée, par l'intermédiaire de son conseil d'administration et de sa direction, de mettre en place les mesures recommandées par L_____ pour rétablir une situation viable. Contrairement à ses allégations, il ne s'agissait plus de déterminer les dysfonctionnements à corriger et les manquements en découlant puisque ceux-ci étaient désormais établis, de sorte qu'un plan d'actions pouvait être appliqué.

À cela s'ajoute qu'un mois plus tard, le 22 juillet 2016, la recourante a été convoquée pour un premier entretien de service alors que la fiduciaire G_____ avait remis au conseil d'administration son rapport détaillé pour l'exercice 2015 le 13 juillet 2016. Lors de l'entretien de service du 2 septembre 2016, il a été indiqué à l'intéressée que son changement d'affectation lui avait été proposé sur la base du rapport d'audit de L_____ du 22 juin 2016, ce qui pouvait avoir un impact sur son traitement salarial ultérieurement. Certes, le procès-verbal y relatif mentionne également que si d'autres manquements à ses devoirs de fonction devaient ressortir de l'audit définitif de L_____, une sanction disciplinaire pourrait être envisagée. Toutefois, hormis les griefs formulés dans le cadre des travaux de la commission débiteurs lesquels ont duré jusqu'au mois de janvier 2017, il n'apparaît pas que des reproches supplémentaires, autres que ceux relevés par L_____ au mois de juin 2016 et alors révélés au conseil d'administration seraient apparus entre le mois de juin 2016 et le mois de février 2018. Ceci apparaît d'autant plus relevant que la recourante n'a plus exercé aucune fonction ayant trait à la comptabilité, à l'exception du traitement des dossiers des débiteurs douteux, à partir du 23 juin 2016. On voit dès lors mal comment le conseil d'administration aurait d'autres reproches à lui faire à ce sujet.

Il résulte de ce qui précède qu'en ce qui concerne les manquements reprochés à la recourante en tant que cheffe du service comptabilité, portant tant sur la gestion financière de l'établissement, la tenue générale de la comptabilité, ses méthodes de management, l'organisation du service, que sur ses propres compétences, le conseil d'administration en avait pris connaissance au plus tard le 22 juin 2016. Le délai de prescription relative d'une année de l'art. 27 al. 7 LPAC a ainsi commencé à courir le 22 juin 2016 au plus tard. Il a été suspendu entre le 24 mai 2017 (ouverture de l'enquête administrative) et le 21 décembre 2017 (dépôt du rapport). Il a recommencé à courir le 22 décembre 2017. La prescription était dès lors acquise le 27 février 2018 lorsque le conseil d'administration a décidé de la révocation de la recourante.

Dès le moment où le conseil d'administration a eu connaissance de manquements de la part de la recourante en tant que responsable du service comptabilité jusqu'au 22 juin 2016, l'intimée aurait dû ouvrir une enquête administrative, qu'elle aurait pu suspendre en cas de nécessité (en application de l'art. 14 LPA selon le renvoi de l'art. 28 al. 1 LPAC, qui doit toutefois rester exceptionnelle ; ATA/215/2017 précité consid. 16c).

Ce faisant, en renonçant à statuer sur le plan disciplinaire pendant plus d'une année, l'intimée a laissé la recourante dans l'incertitude sur sa situation, ce qui va clairement à l'encontre des principes de droit disciplinaire.

b. Cela étant, un examen tout particulier doit être porté au reproche visant l'absence de contrôle en lien avec les débiteurs douteux et l'absence de procédure régulière de rappels sur impayés. Il s'impose en effet de distinguer l'activité déployée par la recourante avant le 22 juin 2016, de celle exercée à partir du 23 juin 2016 sous la supervision de la commission débiteurs. Si les manquements antérieurs au 22 juin 2016 ont été constatés par L_____ dans le cadre de la tenue générale de la comptabilité, tel n'était pas le cas de ceux relevés postérieurement au fur et à mesure de l'avancement des travaux de la commission débiteurs.

À cet égard, les témoignages concordants de Mme E_____, Mme H_____ et M. R_____ font état des prestations insuffisantes de la recourante, notamment concernant la précision de son travail et des chiffres produits, sa proactivité, ainsi que la formulation de ses courriers. S'il est vrai qu'une amélioration du travail de la recourante ressortait des procès-verbaux de la commission débiteurs, il n'en demeurait pas moins que ses prestations restaient insuffisantes. Le rapport d'enquête du 21 décembre 2017, clôturant l'enquête administrative ouverte à l'encontre de l'intéressée, confirme d'ailleurs que la responsabilité de celle-ci doit être considérée comme engagée sur cet aspect.

Bien que ce reproche doive être considéré comme fondé, il ne peut à lui seul, au vu de la prescription des autres griefs formulés à l'encontre de la

recourante et du principe de la proportionnalité, justifier une sanction disciplinaire aussi lourde que la révocation.

Par conséquent, la décision du 27 février 2018 de révocation de la recourante n'est pas fondée.

Par ailleurs, la recourante ayant accepté le nouveau poste qui lui a été proposé le 22 juin 2016, une procédure de résiliation au sens des art. 17 ss LPAC, impliquant le reclassement, ne serait pas non plus justifiée in casu.

9. Au vu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'examiner le grief de la recourante relatif à une éventuelle application de l'art. 337 CO, étant toutefois rappelé que si les spécificités de la procédure administratives imposées à l'employeur de droit public pour mettre fin aux rapports de service permettent de lui accorder un délai de réaction plus long qu'en droit privé, il ne doit pas pour autant laisser traîner les choses (arrêt du Tribunal fédéral 8C_281/2017 précité consid. 5.4.2 et les références citées).
10. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de B_____ (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de procédure de CHF 2'500.- sera allouée à la recourante, à la charge de la B_____ (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

admet le recours interjeté le 13 avril 2018 par Madame A_____ contre la décision de B_____ du 27 février 2018 dans la mesure où il est recevable ;

constate que l'action disciplinaire à l'encontre de Madame A_____ en tant qu'elle porte sur l'activité déployée dans le cadre de ses fonctions de responsable du service comptabilité est prescrite ;

annule la décision de révocation de B_____ du 27 février 2018 ;

met à la charge de B_____ un émolument de CHF 1'000.- ;

alloue à Madame A_____ une indemnité de procédure de CHF 2'500.- à la charge de B_____ ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Daniel Kinzer, avocat de la recourante ainsi qu'à Me Sandro Vecchio, avocat de B_____.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, M. Thélin, Mme Junod, M. Pagan,
Mme Payot Zen-Ruffinen, 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 :