du 18 février 1997

dans la cause

Madame X_____
représentée par le Syndicat interprofessionnel des travailleurs (SIT)

contre

CONSEIL ADMINISTRATIF DE LA VILLE DE GENEVE

A/997/1996-VG

EN FAIT

1. Madame X_____ a été engagée par la Ville de Genève en 1982, en qualité de secrétaire. Elle a commencé son activité auprès du service des sports et de la sécurité. Après avoir travaillé auprès du service d'aménagement et des constructions neuves, et au service de l'urbanisme, elle a été transférée au département des affaires sociales, des écoles et de l'environnement, au sein duquel elle a occupé un poste à la délégation de la petite enfance, puis à la direction. Enfin, dès le 1er décembre 1994, elle a exercé ses fonctions au service social du même département. Ses charges étaient alors partagées entre les animations accompagnées et le secrétariat central.

   Selon le courrier du 17 juin 1993 émanant de la déléguée à la petite enfance, Mme de T_____, et informant Mme X_____ de sa mutation à la direction du département, Mme X_____ avait fait preuve d'un manque de motivation pour ce poste et n'avait pas réussi à s'intégrer dans l'équipe en fonction.

2. En octobre 1995, Mme X_____ s'est vue refuser l'augmentation extraordinaire, le chef du service social, M. C_____, a apposé la mention "insuffisant" aux rubriques "pratique de l'emploi" et "bienfacture".

3. Suite à une dégradation des relations entre Mme X_____ et certains collègues et supérieurs, un rapport confidentiel a été établi à ce sujet le 20 juin 1996 par M. C_____. Il y était notamment indiqué que celle-ci fournissait un "travail minimaliste tant dans sa qualité que dans sa quantité". Elle avait par ailleurs tenu des propos déplacés à l'égard de ses anciens chefs, insulté une sociologue mandatée par le service, et traité M. C_____ et Mme P_____, administratrice du service social et supérieure hiérarchique directe de Mme X_____, de "con et conne". Elle avait également incité une collègue, Mme D_____, à détruire des documents, lui indiquant qu'elle avait elle-même agi de la sorte lorsqu'elle travaillait à la direction du département. M. C_____ et Mme P_____ lui avaient rappelé à plusieurs reprises ses devoirs. Etaient par ailleurs relevées, à la minute près, ses heures d'arrivée et de départ au bureau pour le mois de juin 1996; à la place de 32 heures hebdomadaires, elle avait effectué 30 heures 23 minutes du 3 au 6 juin 1996

et 31 heures du 17 au 20 juin 1996.

4. Par courrier du 26 juin 1996, le Conseil administratif a signifié à Mme X_____ qu'une enquête administrative était ouverte à son égard. Une suspension temporaire de son activité et de son traitement a été prononcée.

L'intéressée a recouru contre cette décision par devant le Tribunal administratif, le 5 juillet 1996 (cause A/856/1996).

5. Mme E_____, secrétaire-juriste au secrétariat du Conseil administratif et M. S_____, chef de l'Office du personnel, ont été chargés de ladite enquête.

a) Le 1er juillet 1996, M. C_____ a été entendu. Il a exposé que Mme X_____ détenait dans son bureau un classeur dans lequel se trouvaient, en plus de documents utiles à son travail, des pièces en rapport avec son précédent poste auprès de l'administration municipale. Il a précisé que c'était Mmes M_____ et B_____ qui lui avaient rapporté les propos déplacés de Mme X_____ à l'égard de lui-même et de Mme P_____ et dont il était question dans le rapport du 20 juin 1996. C'était ces mêmes personnes qui avaient entendu les propos de Mme X_____ concernant la destruction de documents.

b) L'intéressée a été entendue le 2 juillet 1996. Elle a contesté avoir reçu des remarques négatives à propos de sa conduite et de la qualité de son travail, à l'exception d'un entretien au sujet du préavis d'octobre 1995 lui refusant l'augmentation extraordinaire. Ses rapports avec M. C_____ s'étaient détériorés suite à des critiques qu'elle avait formulées, en mai 1996, au sujet de la capacité de chauffeurs fonctionnant pour les activités accompagnées. Mme X_____ a contesté avoir tenu les propos déplacés dont le chef de service lui avait fait grief dans son rapport. Elle a certes admis avoir émis à l'occasion des critiques, sur l'organisation du travail d'une sociologue mandatée par le service et au sujet d'une note qui lui avait été adressée par M. C_____, en particulier. Elle a réfuté avoir incité Mme D_____ à détruire des documents, et lui avoir indiqué qu'elle avait agi ainsi elle-même. Tel n'avait pas été le cas. Au sujet des horaires, Mme X_____ s'est étonnée de la précision du relevé de ses heures d'arrivée et de départ, en l'absence de pointeuse dans le service. Elle a reconnu que les documents qui lui avaient été confiés

dans le cadre de son précédent poste et qu'elle avait gardé ne lui étaient d'aucune utilité pour son travail au service social. Il ressort du procès-verbal d'audition que le contenu du rapport confidentiel était présenté à Mme X_____, au fur et à mesure, parallèlement à son interrogation sur les différents points qu'il contient.

c) Le 4 juillet a été entendue Mme P_____. Elle a évoqué la qualité médiocre du travail fourni par Mme X_____. Mme P_____ avait elle-même entendu cette dernière tenir des propos déplacés à l'égard de ses anciens chefs. Par ailleurs, l'attitude de Mme X_____ était à l'origine d'une mauvaise ambiance dans le service. Les relevés d'heures d'arrivée et de départ de Mme X_____ avaient été effectués par Mme P_____ et Mme M_____.

d) Cette dernière a déclaré devant les enquêteurs qu'elle rencontrait Mme X_____ essentiellement durant les pauses à la cafétéria. C'est ainsi qu'elle l'avait entendue traiter Mme P_____ de "conne". Mme M_____ a procédé au relevé d'heures d'arrivée et de départ de Mme X_____ sur demande de Mme P_____, après que celle-ci ait "entendu les injures de Mme X_____ dont elle a été l'objet".

e) A suivi l'audition de Mme B_____, qui a affirmé avoir entendu Mme X_____ tenir des propos grossiers à l'égard tant de Mme P_____ que de M. C_____, ainsi que conseiller à Mme D_____ de "passer des documents importants au destructeur à papier" au cas où on l'embêterait, ajoutant que c'était ce qu'elle avait fait elle-même dans son précédent poste. Selon cette collègue, Mme X_____ créait une mauvaise ambiance au sein de ce service.

f) Entendue à son tour, Mme D_____ a déclaré que Mme X_____ ne lui avait jamais tenu les propos rapportés par Mme B_____ concernant la destruction de dossiers. S'il était vrai que Mme X_____ avait tenu des propos désagréables à l'égard d'une collègue, ce n'était pas le cas à l'encontre de la direction.

g) Lors d'une confrontation, le 8 juillet 1996, entre Mmes B_____ et D_____, celles-ci ont persisté dans leurs versions à propos du prononcé ou non par Mme X_____ de propos d'incitation à la destruction de dossiers.

h) M. N_____, collègue direct de Mme X_____, a fait part aux enquêteurs de sa satisfaction pour ce qui était du travail effectué par Mme X_____. Il s'agissait selon lui de quelqu'un qui avait un caractère très marqué. Bien qu'il n'était pas souvent amené à effectuer ses tâches au bureau, il avait remarqué que les relations entre Mme X_____ et la direction se sont dégradées "petit à petit". M. N_____ avait entendu Mme X_____ se plaindre de certains travaux qu'elle devait accomplir.

i) M. F_____, sous-chef du service social, a déclaré que Mme X_____ "tient des propos toujours négatifs et critiques, chacun passant au crible". Depuis son arrivée au service social, l'ambiance de ce service s'était dégradée.

j) M. Aegerter, directeur du département des affaires sociales, a été entendu le 9 juillet 1996. Il a fait état de plaintes au sujet des prestations de Mme X_____ émises par la supérieure hiérarchique de celle-ci à la direction du département des affaires sociales. Par contre, on ne lui avait pas fait part de la disparition de documents. Pour sa part, M. Aegerter a considéré comme "bonnes en tous points" les prestations de Mme X_____ à la réception et au téléphone, relevant cependant, lorsqu'il s'exprimait au sujet du transfert de Mme X_____, que le travail de celle-ci manquait d'efficience.

k) Mme T_____ a fait état de la mauvaise influence de Mme X_____ sur l'ambiance au sein de la délégation de la petite enfance.

l) Lors de sa seconde audition, le 10 juillet 1996, Mme X_____ a confirmé ses précédentes déclarations.

6. Par décision du 17 juillet 1996, le Conseil administratif a pris à l'encontre de Mme X_____ les sanctions suivantes :

- prononcé d'un blâme sévère;
- mise à pied de cinq jours avec suppression de traitement;
- retour au statut d'employée moyennant mise au temporaire.

Il lui était notamment reproché :

- d'avoir, en s'adressant à des tiers, tenu des propos grossiers, injurieux et diffamatoires envers ses supérieurs et ses collègues de travail;

- d'avoir, par son attitude et ses propos, suscité un mauvais état d'esprit au sein du service social, semé le désordre, déstabilisé le personnel, répandu la méfiance;

- d'avoir incité une collaboratrice à détruire des documents;

- de ne pas respecter l'horaire de travail;

- que la qualité de son travail était médiocre, insuffisant, loin d'atteindre ce que tout service est en droit d'attendre de ses collaborateurs.

7 . Aux termes d'un courrier du 29 juillet 1996, émanant de la direction du département des affaires sociales, Mme X_____ a été transférée temporairement au service des pompes funèbres.

8. En date du 15 août 1996, Mme X_____ a déposé par l'intermédiaire du Syndicat interprofessionnel des travailleuses et des travailleurs (SIT), un recours contre la décision du 17 juillet 1996. Elle a conclu au retrait du blâme, à l'annulation de la suspension de traitement de cinq jours, à la restitution d'une somme retenue sur son salaire de juillet 1996 et à son maintien dans le statut de fonctionnaire. Contestant les griefs émis à son égard, la recourante a, par ailleurs, mis en cause la régularité de la procédure dont elle était l'objet. Elle reprochait à la Ville de Genève de n'avoir pas été entendue avant le 2 juillet 1996 et qu'elle n'avait pas pu prendre connaissance du rapport confidentiel du 26 juin 1996.

La Ville de Genève a conclu au déboutement de la recourante. Elle a soulevé la question de la qualité de représentant du SIT, s'en rapportant toutefois à justice sur ce point.

9. Par arrêt du Tribunal administratif du 3 septembre 1996, la cause introduite par Mme X_____ le 5 juillet 1996 a été rayée du rôle, étant devenue sans objet dans

la mesure où la décision querellée avait été absorbée par celle que le Conseil administratif avait prise le 17 juillet 1996.

10. Le 11 octobre 1996, le Tribunal a entendu les parties en comparution personnelle. Mme X_____ a déclaré que le problème du salaire de juillet 1996 avait été réglé par la Ville de Genève. Le représentant de celle-ci a indiqué que, dans l'intervalle, Mme X_____ avait été transférée au service des pompes funèbres. Il ne s'agissait toutefois pas d'une sanction. Mme X_____ a cependant dit l'avoir ressenti comme une sanction.

11. Une audience d'enquêtes a été tenue en date du 31 octobre 1996. M. C_____ a indiqué que le préavis négatif d'octobre 1995 avait été discuté avec l'employée, la critique portait entre autres sur les procès-verbaux que celle-ci devait prendre lors des réunions. Selon Mme X_____, on ne lui avait adressé que ce reproche-là. M. C_____ a expliqué qu'ayant ressenti une dégradation de la situation au sein du service, il avait approché Mme B_____, "et c'est à ce moment-là que les langues se sont déliées et qu'(il a) établi le rapport confidentiel du 20 juin 1996". Mme D_____ a confirmé le contenu de ce qu'elle avait déclaré dans le cadre de l'enquête administrative.

12. Dans un nouvel échange d'écritures, les parties ont persisté dans leur position.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 8 al. 1 ch. 10 de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits du 29 mai 1970 - LTA - E/3,5/1; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E/3,5/3).

2. Selon l'article 1.4 de ses statuts, le SIT "veut en particulier : - défendre les intérêts légitimes des travailleurs-euses quels que soient leur activité professionnelle, leur statut social, leur nationalité, leur âge, leur sexe ou leurs convictions, (...) ". La qualité de "mandataire professionnellement qualifié pour la cause dont il s'agit" (9 LPA) de ce syndicat doit en principe être admise, à moins que la qualification de son

représentant n'apparaisse comme manifestement insuffisante, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

3. Sur le plan de la régularité de la procédure de l'enquête administrative, les griefs de la recourante seront rejetés. En effet, l'ouverture de l'enquête suivait de seulement trois jours ouvrables l'établissement du rapport confidentiel. Le même délai s'est écoulé entre le jour de l'ouverture de l'enquête et la date de la première audition de Mme X_____, ce qui apparaît comme tout à fait raisonnable. On peut certes reprocher à l'intimé de n'avoir pas porté à la connaissance de Mme X_____ le rapport confidentiel avant son audition. En effet, la lecture au fur et à mesure du rapport confidentiel au cours de l'audition ne répond pas aux exigences du droit d'être entendu, vu l'effet de surprise lié à une telle démarche. Cette informalité a été rétablie dans le cadre de la présente procédure. Ledit rapport a été versé au dossier le 31 juillet 1996, soit bien avant les audiences tenues par le Tribunal et le second échange d'écritures.

4. Mme X_____ est soumise au statut du personnel de l'administration municipale du 3 juin 1986 (ci-après : le statut), au sens de l'article 1 du statut. Ce sont, partant, les dispositions de celui-ci qui régissent les rapports de service entre la Ville de Genève et la recourante.

5. a) Aux termes de l'article 13 du statut, les fonctionnaires sont tenus notamment, "par leur attitude, entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés; permettre de faciliter la collaboration entre ces personnes (...)".

En vertu de l'article 14 du statut, les fonctionnaires doivent, entre autres "remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence, respecter leur horaire de travail (...)".

b) En l'espèce, le Tribunal de céans retiendra que les reproches formulés à l'encontre de Mme X_____ à propos de la qualité de son travail n'ont pas été établis à satisfaction de droit. Il ressort en effet de l'enquête administrative que, pour ce qui est de la fonction de la recourante au service social, seule Mme P_____ a émis une appréciation négative sur les prestations de la recourante. Elle n'a toutefois pas relevé d'éléments

précis à cet égard. Il en va de même pour ce qui est de la mention du jugement négatif émis par M. C_____ dans le préavis d'octobre 1995. Son collègue direct s'est pour sa part exprimé positivement sur le travail effectué par Mme X_____. Quant à ses prestations à son précédent poste, leur appréciation s'est révélée partagée dans le cadre de l'enquête administrative.

Le grief soulevé à l'encontre Mme X_____ d'avoir incité sa collègue à détruire des documents repose sur les déclarations de Mme B_____ faites à M. C_____ et lors de l'enquête administrative. Mme D_____, réentendue sous serment devant le Tribunal, a contesté ce fait. Mme X_____ l'a également toujours contesté. Il ne sera partant pas retenu comme établi.

Le relevé des horaires n'a en revanche pas été contesté dans sa teneur par la recourante. Le Tribunal retiendra donc que la différence entre l'horaire de service et l'horaire effectué par Mme X_____ est suffisante pour justifier le reproche qui lui est fait par le Conseil administratif.

Quant à l'attitude de Mme X_____, force est de constater qu'elle a connu des difficultés relationnelles avec ses collègues et que tel avait déjà été le cas dans le poste qu'elle avait occupé à la délégation de la petite enfance. Plusieurs personnes entendues ont fait état de propos déplacés, grossiers, à caractère diffamatoire, tenus par la recourante. Des propos négatifs ou désagréables ont été évoqués lors de la plupart des auditions. Ses supérieurs lui attribuent une mauvaise influence sur l'ambiance des services où elle a fonctionné. Mme X_____ a, au demeurant, admis qu'il lui arrivait d'émettre des critiques. Dans ce contexte, il apparaît que la recourante a effectivement entretenu un mauvais état d'esprit au sein du service social et vraisemblablement tenu des propos pour le moins déplacés.

Enfin, on relèvera que le fait que Mme X_____ soit restée en possession de documents qui lui avaient été confiés dans le cadre du précédent poste n'est pas irréprochable, bien que ce fait n'ait pas été expressément mentionné dans la décision du Conseil administratif.

6. a) Les sanctions dont peuvent faire l'objet les fonctionnaires sont inventoriées à l'article 34 du statut. Le directeur ou le chef de service peut prononcer

un avertissement. Le Conseiller administratif responsable peut prononcer le blâme ou la mise à pied jusqu'à deux jours avec suppression de traitement. Le Conseil administratif peut quant à lui prononcer :

- la suppression de l'augmentation annuelle de traitement pour l'année à venir;

- la mise à pied jusqu'à un mois avec suppression de traitement;

- la réduction du traitement, temporaire ou définitive, dans les limites de la catégorie;

- la mise au temporaire, l'intéressé perdant sa qualité de fonctionnaire, mais restant engagé sur la base d'un contrat de droit privé;

- la rétrogradation temporaire ou définitive dans une classe inférieure, avec réduction de traitement dans la limite de la nouvelle catégorie;

- la révocation.

Le deuxième alinéa de cette disposition prévoit que ces sanctions peuvent être cumulées.

b) Les possibilités de recours contre les sanctions précitées font l'objet de l'article 39 du statut. La lettre b de cette disposition prévoit une compétence du Conseil administratif pour connaître des recours contre le blâme et la mise à pied jusqu'à deux jours avec suppression de traitement. Les autres sanctions relèvent de la compétence du Tribunal administratif (let. c; art. 85 de la loi sur l'administration des communes - B/6/5 - LADMC).

Si l'on s'en tient à la lettre de la disposition précitée, le recours au Tribunal administratif n'est pas ouvert contre le blâme. Cependant, le Tribunal de céans a déjà jugé lorsqu'il était saisi d'un recours dirigé contre une sanction plus légère relevant en principe de la compétence d'une instance inférieure, par un acte dirigé également contre une sanction entrant dans sa sphère de compétence, qu'il y avait lieu de statuer sur les deux sanctions (ATA du 28 avril 1995 en la cause P.). Ainsi, le recours sera déclaré recevable dans son

intégralité.

7. Pour déterminer la sanction appropriée, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Cependant, la sanction doit être proportionnelle à la gravité de la violation du devoir de fonction, à l'importance du devoir ainsi violé et à la faute de l'agent public (KNAPP, Précis de droit administratif, 1991, p. 644).

a) La mise au temporaire figure parmi les sanctions les plus lourdes. Ces sanctions sont prononcées au cas où il n'y a lieu d'attendre aucun effet d'une sanction de moindre sévérité sur la conduite de l'intéressé; c'est le cas par exemple d'une infraction pénale ou de l'acceptation de faveurs ou d'avantages. Le cumul de plusieurs sanctions doit être approprié à la gravité objective et subjective de l'atteinte aux rapports de service et doit demeurer exceptionnel. Est disproportionnée la mise au temporaire, sans avertissement préalable, d'une fonctionnaire qui pratiquait le tennis alors qu'elle était en congé-maladie et qui avait une attitude parfois désagréable vis-à-vis de ses supérieurs et de ses collègues (ATA du 19 août 1988 en la cause K. contre le Conseil administratif de la Commune de Carouge, et références citées.)

Dans un arrêt du 25 août 1992 en la cause G. W., le Tribunal a confirmé le prononcé par le Conseil administratif du retour au statut d'employé pour un mécanicien d'entretien qui n'avait pas exécuté des tâches faisant partie de sa fonction, ne signalant notamment pas son incapacité à déboucher une conduite d'injection de chlore dans une piscine publique, ce qui avait des conséquences non négligeables sur l'hygiène des baigneurs. L'intéressé avait déjà fait l'objet de trois sanctions disciplinaires.

En l'occurrence, les faits résultant de l'instruction du dossier ne revêtent pas une gravité suffisante telle qu'il y ait lieu d'exclure l'effet d'un avertissement sur la conduite de la recourante. Celle-ci n'a fait l'objet d'aucune sanction précédente, ni même d'un avertissement formel, auquel ne sauraient être assimilées de simples remarques de la part de ses supérieurs. Il en va de même pour le préavis négatif motivant le refus de l'augmentation extraordinaire, lequel ne faisait pas spécifiquement état de problèmes de comportement.

En conséquence, le Tribunal administratif annulera le retour au statut d'employée prononcé à l'encontre de la recourante par le Conseil administratif, considérant que la mise à pied durant cinq jours avec suppression de traitement est une sanction susceptible d'avoir une influence positive sur l'attitude de Mme X_____.

b) Cette dernière sanction sera donc confirmée; il en ira de même pour le blâme. Le blâme sévère ne figurant pas dans l'énumération des sanctions de l'article 34 du statut, le qualificatif de sévère ne sera pas retenu.

Bien qu'elle ne revête pas un caractère suffisamment grave pour être sanctionnée par le retour au statut d'employé, l'attitude de la recourante sur son lieu de travail doit être qualifiée de répréhensible, et pour le moins de peu compatible avec l'article 13 du statut. Plusieurs personnes entendues au cours de l'enquête administrative ont déclaré avoir entendu Mme X_____ tenir des propos grossiers ou déplacés. Il ressort du dossier que l'attitude reprochée à la recourante s'est, pour une part à tout le moins, prolongée dans le temps. Des reproches à cet égard lui avaient déjà été adressés dans le cadre de ses précédentes fonctions, sans que les choses ne s'améliorent par la suite. Ainsi, le cumul de ces deux sanctions se justifie pour que Mme X_____ soit amenée à prendre conscience de l'inadéquation de son comportement.

8. Au vu de ce qui précède, le recours de Mme X_____ sera partiellement admis.

9. Aucun émolument ne sera perçu, ni aucune indemnité allouée, faute de demande dans ce sens.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours formé le 15 août 1996 par Madame X_____ contre la décision rendue par le Conseil administratif de la Ville de Genève le 17 juillet 1996;

au fond :

l'admet partiellement;

annule la décision rendue le 17 juillet 1996 par le Conseil administratif de la Ville de Genève en tant que sont prononcés le retour au statut d'employée moyennant mise au temporaire, et un blâme sévère;

dit qu'il est prononcé un blâme et une mise à pied de cinq jours avec suppression de traitement;

dit qu'il n'est perçu aucun émolument, ni alloué d'indemnité;

communique le présent arrêt au Syndicat interprofessionnel des travailleuses et des travailleurs, mandataire de la recourante, ainsi qu'au Conseil administratif de la Ville de Genève.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Schucani, Mme Bonnefemme-Hurni, MM. Thélin, Paychère, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : la présidente :

V. Montani L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le p.o. la greffière :

Mme J. Rossier-Ischi