



*Date de dépôt : 10 octobre 2022*

## **Rapport**

**de la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier la proposition de motion de François Baertschi, Ana Roch, Florian Gander, André Python, Daniel Sormanni, Jean-Marie Voumard, Patrick Dimier, Christian Flury, Olivier Baud : Etat de Genève : mettons fin aux abus**

*Rapport de majorité de Alberto Velasco (page 3)*

*Rapport de minorité de Jean-Marc Guinchard (page 47)*

## **Proposition de motion (2781-A)**

### **Etat de Genève : mettons fin aux abus**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
considérant :

- que la pratique des entretiens de service, à l'Etat de Genève, peut conduire à des résiliations ordinaires des rapports de travail sur la base de simples allégués rendus vraisemblables, sans établissement des faits et sans que le fonctionnaire visé ne puisse concrètement se défendre au-delà d'un simple entretien formel, parfois même mené par écrit ;
- que ce système, de plus en plus pratiqué, court-circuite l'étape de l'enquête administrative de manière souvent arbitraire, restreignant ce faisant d'autant les droits procéduraux des personnes visées ;
- que l'enquête administrative est préférable parce qu'elle offre toutes les garanties d'objectivité et d'indépendance, et permet surtout au fonctionnaire visé de se défendre de façon effective, et de requérir les auditions utiles ;
- que cela a en outre pour conséquence de surcharger encore plus les juridictions de recours, qui doivent ensuite elles-mêmes mener les enquêtes utiles depuis zéro, ce qui n'est pas satisfaisant et retarde d'autant la résolution des situations RH en cause,

invite le Conseil d'Etat

- à limiter le recours à la voie de la résiliation ordinaire des rapports de service aux seuls cas de situations d'incapacité objective incontestable ;
- à en interdire l'utilisation lorsque les motifs avancés à l'appui de l'entretien de service sont contestés par le fonctionnaire concerné, la voie de l'enquête administrative devant en pareil cas être la seule suivie.

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Alberto Velasco

La commission ad hoc sur le personnel de l'Etat s'est réunie, sous la présidence de M. Cyril Aellen, le 15 octobre 2021 ainsi que le 10 juin, le 26 août et les 16 et 30 septembre 2022, soit 5 séances, afin d'étudier la motion 2781 « Etat de Genève : mettons fin aux abus ».

Assistaient nos travaux :

- M. Lionel Rudaz, secrétaire adjoint SGGC ;
- M<sup>me</sup> Emilie Flamand-Lew, secrétaire générale adjointe DF.

Les procès-verbaux de séance ont été tenus par M<sup>me</sup> Diane Marchal.

### Introduction

Les auteurs de la motion indiquent qu'il leur a été rapporté que l'entretien de service serait utilisé de manière excessive dans plusieurs départements de l'Etat de Genève, dans le but de licencier plus facilement des fonctionnaires. Ce dispositif est notamment basé sur l'art. 21 LPAC et l'art. 44 RPAC. Il semble que, sur la base de ce mécanisme, les services des ressources humaines ont de plus en plus tendance à contourner les règles relatives au suivi disciplinaire des fonctionnaires et, ensuite, ils proposeraient un reclassement à l'issue de l'entretien de service, puis un licenciement si cela ne fonctionne pas. Ils relèvent que la possibilité de reclassement dans un poste équivalent pour certaines fonctions peut être très difficile vu la spécificité de certaines fonctions à l'Etat de Genève, et ces procédures sont souvent bâclées et réduites à des consultations de façade.

Certains fonctionnaires auraient bénéficié de l'enquête administrative et d'autres de l'entretien de service, cela a conduit à une inégalité de traitement et à des soupçons de favoritisme. De plus, certains services semblent utiliser cette procédure par commodité.

La présente motion demande que l'entretien de service ne soit pas utilisé pour une gestion brutale des ressources humaines au travers du licenciement, mais limité aux seuls cas d'incapacité de travail ou de situation objective incontestable.

## **Travaux de la commission**

### **Audition de M. François Baertschi, premier signataire**

M. Baertschi indique qu'il s'agit de problèmes qui apparaissent dans un certain nombre de services de l'Etat et que c'est la pratique excessive des entretiens de service qui ont malheureusement remplacé l'enquête administrative. Dans des cas où il y a une nécessité de faire une enquête sur des faits et d'avoir l'objectivité et l'indépendance d'un enquêteur, on est en présence d'une procédure bâclée ce qui est tout à fait problématique. On s'est rendu compte (on a plusieurs témoignages dans divers départements comme le DIP et à la police) que les services et les ressources humaines ont tendance à passer par la voie des entretiens de service (art. 21 LPAC et art. 44 RPAC). C'est une procédure accélérée qui empêche un véritable examen des faits et qui regarde la vraisemblance des faits.

Il relève qu'en fait, on ne s'attache pas nécessairement à la réalité des faits, mais à la vraisemblance et que la problématique est quand cela aboutit à un reclassement. Toutefois, quand on est enseignant ou policier, il est très difficile d'être reclassé. Il indique qu'il y a des possibilités de reclassement, mais, si vous avez fait l'objet d'une mise à l'écart, il est certain que vous ne serez pas bien vu pour aller dans un nouveau poste au sein de l'Etat. Quant à se reclasser dans le privé, on sera face à la même problématique, car parfois on se trouve ainsi avec des affaires qui vont de manière excessive aux tribunaux. M. Baertschi a rencontré une personne qui se retrouve dans une procédure relativement compliquée avec des frais d'avocat et toute la difficulté que représente une procédure pour contester une décision alors qu'une enquête administrative aurait été plus simple dans ce cas.

Il y a aussi le cas d'un fonctionnaire, dont certains autres fonctionnaires du même service ont fait l'objet d'un entretien de service et d'autres d'une enquête administrative. On se rend compte d'une inégalité de traitement et d'un fonctionnement de certains services de l'Etat qui n'est pas très rigoureux. En effet, dans le même service, pour des plaintes semblables, on se trouve avec des traitements différenciés et c'est problématique.

Il relève qu'il faut garder, dans certains cas, la nécessité d'avoir l'entretien de service. Par exemple, s'il est évident qu'il y a une situation objective incontestable qui permet de voir que la fin des relations de travail s'impose, il faut quand même se laisser cette possibilité, en évitant les abus, car il y a un exercice tout à fait excessif. Cela lui a été encore confirmé aujourd'hui de la part de quelqu'un du milieu syndical qui lui a ratifié que c'est une pratique qui se développe et, malheureusement, dans la mauvaise direction. Cela pose des problèmes humains et sociaux parce que cela s'adresse à un certain nombre de

personnes. Ce sont quand même des personnes faisant l'objet de mesures qui relèvent presque de l'arbitraire dans certains cas et qui sont tout à fait injustifiées. Il finit sa présentation en conseillant à la commission de procéder à d'autres auditions, notamment avec les syndicats.

### *Questions des commissaires*

Un commissaire (PLR) relève que l'auditionné compare la loi et le règlement en disant que la loi parle d'enquête administrative et que le règlement parle d'entretien de service, car il y a effectivement des niveaux différents qui ne disent pas la même chose. Dans la loi, la procédure pouvant mettre fin aux rapports de service, c'est l'enquête administrative. A aucun moment, il n'est indiqué dans la loi que les procédures visant à la résiliation des rapports de service sont l'entretien de service. Dans la présentation, on a l'impression que l'auditionné fait un coulisement en disant que les entretiens de service peuvent être utilisés pour mettre fin aux rapports de service alors que c'est contraire à la loi. En effet, la loi dit que ce sont les enquêtes administratives qui doivent être faites pour aboutir à la résiliation des rapports de service. Le commissaire a donc besoin d'être sûr que, quand M. Baertschi dit qu'il y a un abus qualitatif des entretiens de service pour court-circuiter la procédure légale qui est la commission administrative afin de résilier les rapports de service d'un fonctionnaire, il a vraiment des cas documentés démontrant ce qui est annoncé dans la motion.

M. Baertschi indique qu'il a des cas documentés, mais qu'il peut difficilement en parler, parce qu'il y a quand même une question de confidentialité. Il indique qu'il a raison de relever que la forme ordinaire pour le licenciement est l'enquête administrative. Il y a toutefois une ambiguïté parce que l'article 44 de la RPAC parle à la fois de l'entretien de service puis de la résiliation du contrat entre le fonctionnaire et l'Etat.

A la suite de quoi, le commissaire relève que l'article 44 du RPAC parle de l'entretien de service en disant, à son alinéa 1, qu'« un entretien de service entre le membre du personnel et son supérieur hiérarchique a pour objet les manquements aux devoirs du personnel », puis la procédure est décrite aux alinéas suivants. Quant à l'article 44A du RPAC, il parle simplement des résiliations en parlant des délais de résiliation en temps opportun avec une référence aux articles 336c et 336d du code des obligations qui sont applicables par analogie. Il note que l'auditionné a répondu positivement à sa question et il ne lui demande pas de citer des cas nommément, mais il a apparemment la connaissance de situations de fonctionnaires dont le contrat a été résilié uniquement sur la base d'un entretien de service. Si c'est le cas, le commissaire

aimerait savoir quelles voies de recours leur ont été proposées et ce qu'ils en ont fait si cela a abouti à une résiliation des rapports de service.

M. Baertschi explique que ce qui est proposé, dans ce cas particulier, c'est une réintégration dans un autre service de l'Etat, car il y a l'obligation de faire une proposition de réaffectation. Le problème est que ces réaffectations à d'autres services peuvent convenir pour certains postes standard, mais, dans le domaine de la police ou de l'enseignement, il est loin d'être évident de réaffecter la personne, d'où la nécessité d'avoir une enquête contradictoire. C'est la problématique. Cela étant, il est vrai qu'il est toujours délicat de demander à des personnes si elles veulent témoigner et il ne sait pas si le but de la commission est de faire une enquête ad hominem. Elle doit plutôt s'adresser à des institutions, c'est-à-dire à des syndicats, voire à des services de l'Etat, pour résoudre ce genre de problème. De toute manière, les syndicats connaissent un certain nombre de cas.

Le commissaire comprend que la pénalisation donnée à la suite de l'entretien de service a été une proposition de réaffectation de la personne dans un autre service, peut-être factuellement difficile, voire impossible, à réaliser, mais pas la résiliation.

Il indique qu'il y a eu une réaffectation, mais il croit qu'il n'y a pas d'obligation de réaffectation. Il a la possibilité d'essayer de trouver un poste par lui-même avec la liste des postes vacants à l'Etat et de faire des demandes. Le problème de la réaffectation est un autre problème, mais qui nécessite d'avoir une enquête objective, et on ne se sépare pas de quelqu'un sur la base uniquement de quelque chose de vraisemblable et pas sur la base de quelque chose de factuel et d'objectif.

Le fonctionnaire que M. Baertschi a rencontré demandait, c'est un travail véritablement objectif et que d'autres collègues ont en revanche eu, cette étude objective de son dossier. Il a également dit que, maintenant, on va lui de dire de se trouver un poste ailleurs à l'Etat, mais que, avec son âge et son profil, il ne voit pas où il pourrait aller. La personne était donc quand même assez désespérée en disant qu'elle se retrouve perdue. Alors que, théoriquement, il y a l'enquête administrative, elle se trouve avec un horizon professionnel bouché, alors que les critiques qui lui ont été faites ne sont pas objectives selon lui et n'ont pas pu faire l'objet d'une procédure contradictoire où elle aurait pu faire état de ses éléments et regarder le côté factuel du dossier. La personne n'était pas d'accord avec l'entretien de service et sa conclusion, car elle demandait une enquête administrative.

Un autre commissaire (PLR) constate qu'il ressort de l'exposé de M. Baertschi qu'il y a beaucoup de ouï-dire et c'est toujours difficile pour une

commission de statuer dans un tel cas, mais ces cas doivent être documentés. En effet, les rumeurs sont parfois trompeuses et les syndicats peignent toujours le diable sur la muraille, il demande si l'auditionné a plus de matière solide pour étayer ses propos, sinon c'est un peu compliqué à aborder pour une commission. Car il ne met pas en doute la bonne foi de l'auditionné, mais il serait surpris que l'administration procède de la sorte sans que cela soit documenté, puisqu'elle est censée faire des notes comme tout employeur. Il demande par conséquent où sont les dossiers.

M. Baertschi indique que les dossiers sont là et qu'en cas d'enquête administrative, il y a la garantie d'avoir des éléments objectifs et factuels. Car ce n'est pas seulement un ouï-dire, c'est un élément qui lui a été confirmé : il y a une augmentation de ces entretiens de service. C'est beaucoup plus simple dans une gestion des ressources humaines parce que l'on peut, de manière expéditive et avec un cadrage beaucoup plus léger, procéder au licenciement d'un fonctionnaire.

Le commissaire est étonné, parce que ce n'est pas juridiquement possible. Comme l'a dit son prédécesseur, ce sont deux voies différentes et il ne peut pas y avoir de décision de licenciement sur la base d'un entretien de service. Il ne voit pas comment, en pratique, cela peut se passer conformément au droit. Il part en effet du principe que l'administration respecte le droit. Il comprend que la personne a pu faire valoir ses droits. En effet, si c'était un licenciement, dans ce cas, c'est contestable.

M. Baertschi fait remarquer que la personne concernée était elle aussi surprise et qu'elle n'a pas pu faire valoir ses droits en justice dans le sens où cela a été en sa défaveur. Elle a donc été licenciée. Toutefois, quand le reclassement est impossible, la personne est licenciée. C'est la procédure. A la suite de quoi, le commissaire comprend que c'est la question du reclassement qui pose problème.

Ensuite, un commissaire (PDC) aimerait savoir si M. Baertschi a pu lire ce qui a été reproché à cette personne. En effet, il y a ce que la personne dit et ce qu'on lui a reproché en tant que tel. En effet, on n'arrive pas à un entretien de service simplement parce qu'on est arrivé en retard une fois. Pour arriver à cet entretien de service, on imagine que de l'eau a dû couler sous les ponts. Il pose la question du nombre de cas.

M. Baertschi estime qu'il faut demander des statistiques au département, car, personnellement, il ne peut pas donner de chiffres. Même un syndicat qui viendrait à dire des choses à la commission n'aurait pas des statistiques précises. Ensuite, il croit qu'il ne faut pas se tromper de rôle, en tant que député représentant le peuple, mais il constate un dysfonctionnement et il l'indique.

Mais, pour l'auditionné, un cas arbitraire est déjà un cas en trop. Cela démontre qu'il y a un dysfonctionnement du système qui peut prendre une ampleur grave au final. Sous-estimer une réalité n'est pas un bon message à donner.

Le président relève une suggestion qui indique qu'il ne pourrait plus y avoir de résiliation ordinaire sans accord de la personne concernée. En effet, la motion demande de « limiter le recours à la voie de résiliation ordinaire des rapports de service aux seuls cas de situations d'incapacité objective incontestable ». Cela veut dire que, si on considère que, pour être objectif, il faut au moins l'accord de la personne concernée, il n'y a alors plus d'objectivité. Cela veut dire qu'on ne peut plus licencier quelqu'un sans son accord. A la suite de quoi, il constate que le président dit lui-même « incontestable ». Si c'est incontestable, cela veut dire que personne ne le conteste. Ce n'est pas qu'on ne peut plus licencier. Le licenciement est toujours possible. Par ailleurs, le président, qui est lui-même avocat, sait qu'il y a des possibilités procédurales qui existent malgré tout.

Le président relève que la motion vise la résiliation ordinaire. Il croit que l'auditionné fait une confusion entre plusieurs aspects. Il y a la problématique de la procédure avec les entretiens de service qui a plusieurs vocations. Il y a aussi la problématique du licenciement pour faute. Enfin, il y a le licenciement pour insuffisance de prestations qui est une résiliation dite ordinaire. C'est donc à cette dernière que l'auditionné fait référence. Si on la limite au seul cas d'incapacité objective et que l'on considère que, pour être objectif, il faut que tout le monde soit d'accord, y compris la personne concernée, on ne peut plus avoir, à rigueur de texte, de résiliation ordinaire sans l'accord de la personne concernée. C'est ce qui est demandé par la motion.

L'auditionné relève que le président parle d'éléments qui ne sont pas indiqués dans la motion. En fait, le problème est très simple. C'est une motion et non un texte de loi. Elle n'a aucun effet législatif contrairement à ce qu'il laisse entendre. Le cadre de la motion est très simple. C'est l'abus des entretiens de service. C'est la question qui est posée. On se dit que, malgré tout, il faut laisser la possibilité aux entretiens de service d'exister dans certains cas.

Le président fait remarquer que la première invite ne parle ni d'entretien de service ni d'abus, mais de résiliation ordinaire qui doit être limitée « aux seuls cas de situations d'incapacité objective incontestable ». Quand il demande à l'auditionné ce qu'est cette incapacité objective incontestable, celui-ci lui répond que ce sont des situations où même la personne concernée est d'accord. Il demande si on peut être objectif dans le cas où la personne n'est pas d'accord, et l'auditionné répond négativement. Le président indique être très basique et qu'il ne fait que du droit. A un moment donné, il y a une majeure exposée. Il



remplit la mineure et la conclusion est qu'on limite le recours à la résiliation ordinaire aux incapacités objectives. A partir de là, si l'incapacité objective correspond concrètement à des situations que l'on réserve aux seuls cas où la personne est d'accord, c'est possible, mais le président aimerait savoir si c'est ce que souhaite l'auditionné.

A la question du président qui demande quelles résiliations ordinaires seraient encore possibles sans l'accord de la personne concernée, M. Baertschi indique que la voie usuelle pour un licenciement est l'enquête administrative. A la suite de quoi, le président dit qu'il est désolé que ce ne soit pas le cas pour la résiliation ordinaire et M. Baertschi relève que l'on parle de personnes en difficulté. Il se base uniquement sur ces difficultés et l'abus de ces entretiens de service. La seule chose, c'est qu'il veut limiter l'excès des entretiens de service, parce que cela cause beaucoup de tort à beaucoup de personnes au sein de la fonction publique. Concernant la formulation, on peut regarder s'il y en a une qui est plus adéquate, car il veut juste empêcher les abus actuels tels qu'ils se font.

Le président constate que la deuxième invite parle effectivement des entretiens de service. Il est demandé « à en interdire l'utilisation lorsque les motifs avancés à l'appui de l'entretien de service sont contestés par le fonctionnaire concerné, la voie de l'enquête administrative devant en pareil cas être la seule suivie ». Aujourd'hui, M. Baertschi a fait référence à d'anciens magistrats en parlant de l'enquête administrative. Il n'y a pas que cela, mais c'est bien à cette nature de cas qu'il fait référence, c'est-à-dire l'enquête administrative où un magistrat est mis en cause, où la personne est souvent suspendue et maintenue dans son traitement, où l'enquête est faite avec l'assistance d'avocats, etc. Ce qui est confirmé par l'auditionné.

Les échanges se poursuivent, et le président comprend que, à chaque fois qu'il y a un entretien de service et un reproche et que le fonctionnaire dit qu'il n'est pas d'accord, M. Baertschi considère soit qu'on ne peut pas en faire état et on le supprime, soit que l'on doit mener une enquête administrative. A la suite de quoi, M. Baertschi répond que la voie ordinaire est l'enquête administrative, mais l'entretien de service ainsi que l'enquête administrative sont deux actes séparés. Ce ne sont pas deux choses qui sont reliées, sinon il aimerait qu'on lui indique l'élément, dans la législation genevoise, établissant que les deux sont liés.

Ensuite, le président relève que la motion vise « à en interdire l'utilisation lorsque les motifs avancés à l'appui de l'entretien de service sont contestés ». Il imagine que ces motifs sont avancés par le supérieur hiérarchique, celui qui est chargé de mener l'enquête administrative et qui allègue un motif. Le président fait remarquer qu'il peut ne pas nécessairement invoquer des motifs,

mais la vraisemblance de faits au lieu d'avoir des faits objectifs qui peuvent être contestés par une autre partie et il faudrait qu'il essaie de se procurer un des jugements. Enfin, il relève que l'on a donc une vraisemblance des motifs qui est contestée et que la voie de l'enquête administrative doit alors être la seule suivie selon la motion. Par conséquent, on se trouverait dans une situation où, quand il y a un entretien de service, qu'un motif est allégué et que le collaborateur n'est pas d'accord avec cela, il y a automatiquement une enquête administrative. C'est ce qui est demandé par la motion.

L'auditionné confirme la demande de l'automatisme de l'enquête administrative, car cela permet d'avoir un droit pour la personne et qu'elle ne se retrouve pas ensuite licenciée indirectement, même si on lui fait la promesse d'avoir un reclassement, mais qui ne pourra pas avoir lieu pour un grand nombre de ces fonctionnaires.

A la suite de certaines interventions de la part des commissaires qui souhaitent auditionner soit l'OPE, soit un ensemble de services, ou attendre la sortie du rapport de CCG sur l'absentéisme, un commissaire (PLR), tout en remerciant le commissaire (MCG) pour ses éclaircissements, propose de geler la motion jusqu'à la sortie de ce rapport.

Les commissaires (MCG) ne voient pas la nécessité de geler la motion puisqu'il ne s'agit pas uniquement de pratiques administratives des départements et de l'abus de l'entretien de service. Ils relèvent que, si l'on gèle la motion, cela veut dire que l'on ne veut pas traiter un problème qui se dégrade d'année en année d'après les échos qu'ils ont à l'interne de divers services de l'Etat.

Sans autres commentaires, le président met aux voix la proposition de geler la M 2781, qui **est refusée** par :

6 oui (2 PDC, 4 PLR) et 6 non (2 S, 2 Ve, 2 MCG) et 1 abst. (UDC).

Ensuite, le président met aux voix la proposition d'auditionner le Conseil d'Etat, qui est acceptée par :

8 oui (2 S, 2 Ve, 1 PLR, 1 UDC, 2 MCG) et 5 non (2 PDC, 3 PLR).

Après quoi, la proposition d'attendre l'audition du Conseil d'Etat avant d'auditionner l'OPE le cas échéant est **refusé** par :

6 oui (2 PDC, 4 PLR) et 7 non (2 S, 2 Ve, 1 UDC, 2 MCG).

**Audition du département des finances et des ressources humaines (DF) :  
M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, M<sup>me</sup> Coralie Apffel-Mampaey,  
directrice générale OPE, et M<sup>me</sup> Ursula Marti, cheffe du service juridique  
OPE**

En préambule, M<sup>me</sup> Fontanet signale que le DF a préparé une présentation (voir annexe) pour illustrer sa position sur cette motion, celle-ci abordant divers éléments afin de clarifier les éléments en rappelant les bases légales et réglementaires qui s'appliquent.

Ensuite, elle indique que la LPAC prévoit deux voies distinctes qui peuvent aboutir à une fin des rapports de service. La première voie est celle des sanctions disciplinaires qui sont graduelles en fonction de la gravité de la violation des devoirs de service (le blâme, la suspension de l'augmentation de traitement pendant une durée déterminée, la réduction de traitement à l'intérieur de la classe, le retour au statut d'employé en période de probation pour une durée maximale de trois ans et la révocation). La deuxième voie est celle de la résiliation des rapports de service pour motif fondé ou en cas de suppression de poste. Le motif fondé est indépendant de la faute du membre du personnel. Cette résiliation ne vise pas à punir, mais à adapter la composition de la fonction publique, dans un service déterminé, aux exigences relatives au bon fonctionnement dudit service. Il y a motif fondé, par exemple quand la continuation des rapports de service n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration. On peut penser notamment à une insuffisance de prestations, à l'inaptitude à remplir les exigences du poste ou à la disparition durable d'un motif d'engagement.

Au niveau des dispositions légales et réglementaires, il y a l'enquête administrative et l'entretien de service, deux outils complètement distincts qui sont évoqués par la motion. Il faut savoir que l'article 27 LPAC prévoit que, dans le cadre d'une procédure pour sanction disciplinaire, l'employeur peut en tout temps ordonner l'ouverture d'une enquête administrative. Il doit le faire si la sanction envisagée est le retour au statut d'employé en période probatoire ou la révocation. Il a alors l'obligation de demander cette expertise. Les articles 27 et suivants fixent ensuite le cadre du déroulement de cette enquête. Par ailleurs, l'article 44 RPAC fixe les contours de l'entretien de service. Au niveau du but, celui-ci a pour objet les manquements aux devoirs du personnel. Il vise à en faire état au collaborateur, à discuter avec lui et à laisser une trace sur ces manquements aux devoirs du personnel. Cet entretien peut déboucher sur une résiliation des rapports de service pour motif fondé, mais pas forcément. Il peut aussi y avoir des entretiens de service ne visant qu'à faire état de cette situation.

La position du DF sur cette motion est que, visiblement, elle est basée sur un ou quelques cas particuliers, mais elle fait des confusions entre les dispositions légales et réglementaires. Demander que l'employeur recoure à une enquête administrative dès que les faits sont contestés par le membre du personnel est ainsi contraire à la volonté du législateur qui a prévu cette distinction entre la voie disciplinaire et la voie administrative. Cela représenterait aussi un surcroît de travail et un coût énorme. Il est vrai que le double dispositif de sanction disciplinaire, d'une part, et de résiliation des rapports de service, d'autre part, tel que prévu par la LPAC, est effectivement complexe. Le souhait du Conseil d'Etat est d'ailleurs de simplifier cette loi. Il avait ainsi annoncé la consultation sur un avant-projet qui devrait être proposé rapidement au Grand Conseil sous la forme d'un projet de loi.

Si la question de la résiliation des rapports de service est naturellement sensible, il faut rappeler qu'elle concerne un nombre très restreint de situations. En 2021, comme le montre le bilan social de l'Etat, sur 18 974 collaboratrices et collaborateurs du petit Etat, il y a eu 45 licenciements. On ne peut donc pas considérer que le Conseil d'Etat licencie à tour de bras et qu'il le fait de manière exagérée.

L'avis du Conseil d'Etat sur cette motion est qu'elle fait des confusions et qu'elle ne reprend pas la réalité des éléments. Sa position serait donc de refuser cette motion. Il est prêt à entendre les cas dont il est question et à mieux comprendre les inquiétudes. Toutefois, dans sa rédaction actuelle, la motion ne répondra pas à quelques situations particulières. Il n'y a donc pas lieu d'aller de l'avant avec celle-ci.

### *Questions et réactions des commissaires*

L'auteur de la motion n'est pas d'accord avec les conclusions de M<sup>me</sup> Fontanet, car il entend qu'il y a quelques cas épars, mais on ne sait pas sous quelle forme ces licenciements ont été faits. Ainsi, sur les 45 licenciements en 2021, il aimerait savoir si cela a été fait suite à une enquête administrative ou suite à un entretien de service, et il souhaite également avoir les chiffres pour 2019 et 2020. Car il estime que la question essentielle n'est pas forcément le nombre, mais le sentiment d'injustice, et cela concerne malheureusement plus qu'une ou deux personnes. Il relève qu'il a peut-être eu peu de chance en tombant principalement sur les personnes concernées, mais cela a quand même des conséquences importantes. Ce qui lui a été rapporté par dossier et par témoignage, c'est le fait qu'il n'y a pas un examen objectif, mais qu'il s'agit d'un examen expéditif.

Il donne un exemple précis qui s'est produit récemment dans un département où une personne ayant un conflit de travail avec une autre personne qui a visiblement des problèmes psychiatriques s'est fait convoquer pour un entretien de service pour des propos qu'elle conteste avoir tenus. Le département en question a refusé de prendre en compte les remarques, y compris des remarques faites par un collaborateur du syndicat et cette personne a un sentiment d'injustice très profond. C'est peut-être juste 30 ou 40 personnes, mais, ce sont des personnes en trop qui se retrouvent dans ces situations. Quand ce sont des affaires relativement complexes, on ne peut pas se permettre de laisser ces sentiments d'injustice. Par ailleurs, il est vrai que le bilan social donne le total des licenciements, ne fait pas la distinction entre les licenciements qui se font sous forme d'entretien de service et les licenciements qui se font sous forme d'enquête administrative. Il aimerait donc avoir le détail à ce sujet.

M<sup>me</sup> Fontanet indique avoir pris note de la demande et relève que, même en fournissant ce détail à la commission, cela ne modifiera pas le nombre total de licenciements, en l'occurrence 45 en 2021, ce qui est admis par le commissaire.

M<sup>me</sup> Marti indique qu'ils peuvent en tout cas faire le constat qu'il y a très peu de révocations. La majorité, ce sont des résiliations de rapport de service prononcées parce qu'il y a un motif fondé. Mais, M<sup>me</sup> Fontanet rappelle que c'est, lorsque l'on va vers une révocation, qu'il doit y avoir une enquête administrative. Si ce n'est pas dans le cadre d'une sanction, il n'y a pas besoin de cette enquête administrative.

Ensuite, elle signale que, face à ce type de situations, l'employeur doit déterminer s'il y a une faute du collaborateur et s'il faut emprunter la voie disciplinaire. Il n'y a alors pas d'autre choix que de faire une enquête administrative. Par contre, si c'est des motifs fondés, comme une insuffisance de prestations ou le comportement qui est mis en cause, cela ne va alors pas passer par une enquête administrative. L'employeur va faire un entretien de service si on est vraiment déjà au stade de la résiliation des rapports de service, mais les entretiens de service sont aussi là pour recadrer la personne et lui dire ce qui ne va pas. In fine, le législateur a prévu qu'il faut faire un entretien de service qui vise la résiliation des rapports de service. Il faut aussi savoir que la distinction entre la voie disciplinaire et la voie administrative date de 2007 lorsque la LPAC a été modifiée. Auparavant, il était prévu que tout le monde passe par une enquête administrative pour la résiliation des rapports de service. C'était toutefois considéré comme étant très lourd, notamment pour les personnes concernées. En 2007, il y a donc eu la volonté d'y mettre fin et de

permettre à l'employeur de faire la distinction entre les motifs sans faute et les autres.

A la suite de quoi, M<sup>me</sup> Fontanet indique que le département va regarder les informations qu'il est possible de transmettre à la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat.

Il est relevé par des commissaires que ce qui est très pénible dans la procédure actuelle, c'est par exemple le cas de quelqu'un qui a été convoqué à un entretien de service et qui a l'inquiétude de savoir si cela va se finir par un blâme ou par un licenciement. S'il y a une intention de procéder à un licenciement, ils estiment que cela devrait être plus clair, de sorte à éviter que la personne se retrouve dans une situation difficile du fait qu'elle ne sait pas si elle risque ou non son emploi. D'où la raison de compléter la motion sur cet aspect de la transparence. On ne peut pas déstabiliser pareillement les gens en leur faisant craindre qu'ils risquent leur emploi pour quelque chose qui va se finir par un blâme. De plus, si la personne est un peu négligente, elle risque de se trouver licenciée parce qu'elle n'a pas réussi à bien se faire entourer par un syndicaliste ou un avocat.

M<sup>me</sup> Marti entend que cela puisse être le cas si le collaborateur ou la collaboratrice ne sait pas pourquoi il est convoqué, respectivement si c'est la voie disciplinaire ou la voie administrative, mais ce n'est pas le cas. En effet, la convocation doit déjà indiquer si on est dans une voie disciplinaire ou dans une voie administrative. C'est une exigence et, si le département ne le fait pas, il faut le signaler et un rappel lui sera fait. Il est en effet important que le collaborateur ou la collaboratrice sache dans quelle voie il se trouve. Si c'est la voie disciplinaire, c'est déjà marqué dans la convocation. Ensuite, dans l'entretien de service, il est toujours mentionné ce que l'employeur envisage, à savoir une résiliation des rapports de service ou un blâme.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey ajoute qu'un entretien de service est généralement précédé d'autres choses, notamment quand il s'agit d'insuffisances de prestations. On comprend bien que, quand on leur reproche une insuffisance de prestations, pratiquement tous les collaborateurs contestent. C'est complètement compréhensible. Il faut comprendre que, en général, l'entretien de service est un peu le dernier ressort. Il a été précédé d'entretiens de recadrage et d'entretiens ponctuels sur des difficultés d'insuffisance de prestations. L'entretien de service n'arrive donc pas brutalement sans qu'il y ait eu un dialogue au préalable montrant qu'il y avait des difficultés dans la relation et dans le niveau de prestations. En général, la personne sait toujours à quoi s'en tenir. Elle sait très bien qu'on ne va pas prononcer un licenciement si elle a eu un entretien de recadrage avant et qu'il n'y a rien eu d'autre. Dans les cas les plus courants, préalablement au licenciement réel, il y a l'entretien

de service, mais cela signifie que beaucoup d'autres choses se sont passées auparavant. D'ailleurs, beaucoup de licenciements sont précédés par deux entretiens de service. Ainsi, la personne a le temps d'être informée de l'insuffisance de ses prestations. On lui donne de nouveaux objectifs. Elle est réévaluée. On constate à nouveau l'insuffisance ou non des prestations. Elle a ainsi largement le temps de redresser la barre et de répondre aux demandes de sa hiérarchie. Ce n'est donc pas si simple. On ne reçoit pas tout d'un coup une convocation à un entretien de service en pensant que l'on va être licencié le lendemain. Cela ne se passe pas ainsi dans la réalité.

Certains commissaires notent que ce n'est pas ressenti de cette manière par un grand nombre de personnes. Par ailleurs, dans le courrier que cette personne a reçu, il n'a pas d'autre précision que le fait que c'est une convocation à un entretien de service. On lui rappelle juste la base légale de l'entretien de service. C'est donc très peu clair.

M<sup>me</sup> Fontanet estime qu'il faut distinguer plusieurs éléments. Tout d'abord, il y a le caractère désagréable pour quelqu'un qui reçoit une convocation à un entretien de service ou qui sent que les choses vont se compliquer pour lui. C'est quelque chose que personne ne remet en question. C'est effectivement une situation pénible et qui donne lieu à des incertitudes. Ensuite, pour M<sup>me</sup> Fontanet, la vraie question est de savoir si c'est généralisé au sein de l'Etat, auquel cas il convient alors de changer les bases légales, parce que ce serait quelque chose qui est effectué de manière abusive dans l'ensemble des départements avec un taux extrêmement élevé de résiliation des rapports de travail.

Elle ajoute qu'il faut savoir que le taux de résiliations annoncé pour 2021 correspond à 0,2%. On ne peut donc pas dire qu'on est dans une situation dramatique. Selon M<sup>me</sup> Fontanet, soit il y a une situation problématique de façon générale, soit il y a des cas particuliers. Ces derniers sont évidemment difficiles, mais ils doivent être réglés comme des cas particuliers. L'OPE ne peut pas remédier à des situations particulières qui ne respectent pas certaines bases et un certain cadre parce qu'il n'est pas dans les départements. Si le commissaire souhaite qu'ils soient véritablement utiles, il faut transmettre ces cas particuliers au département qui pourra dire s'il y a un problème. Sinon, il y a des syndicats que le département rencontre régulièrement dans le cadre de résiliations ou de problématiques et elle peut dire qu'ils le font. Elle comprend le caractère difficile et anxiogène pour l'employé, mais savoir s'il y a aujourd'hui un problème majeur nécessitant de changer les bases légales, à ce stade de la discussion, cela ne convainc pas M<sup>me</sup> Fontanet et les chiffres donnés semblent plutôt aller dans le sens de dire qu'il n'y a pas un problème majeur

en l'état. On peut toujours améliorer les choses, mais cela doit aussi se faire dans le cadre des départements concernés.

L'auteur de la motion précise que l'employé en question s'est fait accompagner par un représentant de haut niveau du syndicat. Il a l'impression, sur la base d'éléments factuels, que le rôle des syndicats n'est pas suffisamment pris en compte et qu'il ne l'est pas sur les éléments factuels. Il ne parle pas sur les éléments consistant à défendre les intérêts d'une personne ou d'une autre. Cet élément lui donne quand même des indices sur d'éventuels abus dans la façon de gérer ce genre de choses où des éléments factuels ne sont pas pris en compte par l'administration, ce qui est problématique. Il reconnaît que cela fait suite à un exemple, mais il est bien obligé de se baser sur du réel et, à ce niveau, il voit qu'il y a une problématique de dialogue avec les syndicats au sein de l'Etat de Genève.

Un commissaire (PDC) partage l'avis de M<sup>me</sup> Fontanet concernant le traitement des cas particuliers ; or, ce n'est pas la première fois que la commission doit traiter des cas particuliers et faire des auditions à tour de bras à ce sujet. C'est quelque chose qu'il déplore. Ensuite, il note que M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey a dit qu'un entretien de service ne tombe pas par hasard et que d'autres entretiens avaient peut-être déjà eu lieu. S'il se souvient bien, les employés de la fonction publique sont soumis chaque année à un entretien d'évaluation au cours duquel il y a une discussion entre le supérieur hiérarchique et le collaborateur. Cet entretien d'évaluation se termine, plus ou des moins, par des remarques à faire et des objectifs à atteindre pour l'année suivante ou les deux années suivantes. Cet entretien d'évaluation lui-même peut déjà être contesté par le collaborateur. Il part du principe que, si on a un entretien de service ou une enquête administrative, on a déjà eu ces entretiens d'évaluation qui ont servi de recadrage. Ensuite, on a fixé les objectifs à atteindre pour l'année suivante. Une année plus tard, on refait le point. Si les objectifs n'ont pas été atteints, on regarde ce que l'on peut faire pour y remédier, et, s'il y a matière à suivre des formations. Il demande si c'est bien la réalité.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey confirme les propos du commissaire. Au minimum tous les deux ans, il y a des entretiens d'évaluation. Quand on est face à un cas d'insuffisance de prestations, des objectifs sont fixés et ils le sont souvent à six mois. Ensuite, il y a un entretien au bout de six mois qui constate ou non l'atteinte des objectifs. Elle indique que l'employeur a non seulement le devoir de suivre les objectifs qu'il a donnés à son collaborateur, mais également de lui donner tous les moyens pour les atteindre (formations, coaching, etc.). Dans le cadre d'une insuffisance de prestations, c'est bien évidemment précédé de fixation d'objectifs et du constat que ceux-ci ne sont pas atteints. La personne



a le droit de s'exprimer sur la non-atteinte de ces objectifs. Ensuite, on fixe à nouveau des objectifs et un nouveau délai. A l'issue de celui-ci, si les objectifs ne sont toujours pas atteints, il peut ensuite y avoir un entretien de service pour insuffisance de prestations. Il y a donc toute une série de gradations avant d'arriver à ce stade. De toute façon, la jurisprudence est claire. Si l'employeur n'a pas donné les moyens au collaborateur d'atteindre ses objectifs, il y aura de toute façon des voies de recours.

Un commissaire (PLR) constate qu'il y a eu 45 licenciements en 2021 sur 18 974 collaboratrices et collaborateurs, soit un taux de 0,2%. Cela permet de voir quelle est la proportion au sein de l'Etat. Par rapport au privé, on voit que l'on compare deux mondes extrêmement éloignés. Il l'entend, mais, à ses yeux, cela reste ce qui rend le débat assez ésothérique dans sa lecture, car il a l'impression que l'on construit une généralité autour d'un cas qui pourrait être individualisé. Maintenant, sur ces 45 licenciements, il aimerait savoir s'il est possible pour le département de dire combien des collaborateurs licenciés saisissent les voies de droit, respectivement activent les syndicats. Sur ce sujet une des commissaires lui répond qu'elle n'a pas l'information demandée, mais elle peut dire que la grande majorité des cas sont suivis par les syndicats ou les avocats.

Ensuite, le commissaire note que les délais de licenciement dans l'administration publique sont plus généreux que dans le privé. Sauf erreur, après la première année de service, on passe directement à trois mois de délai de préavis alors que c'est deux mois dans le privé. M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey confirme les propos du commissaire.

Un commissaire (EAG) dit qu'il est désolé, mais il est obligé de parler de son cas particulier. Il a été élu président de la Société pédagogique genevoise en 2002. Dans les premiers mois, il a été convoqué par la cheffe du personnel pour accompagner un collègue. Il a alors assisté à un licenciement en direct. Personne n'était prévenu et c'était quelque chose d'assez choquant. C'était toutefois une autre époque et il a ensuite beaucoup travaillé, notamment avec M. Tavernier, à la rédaction de cet article 44 RPAC et de l'article 40 du règlement sur le statut du corps enseignant (RStCE), parce que ce n'était pas possible de convoquer des gens sans qu'ils en sachent le motif.

Il indique avoir signé cette motion, mais il peut partager l'avis qu'elle n'est pas idéale. Toutefois, on peut changer le titre et les invites d'une motion et c'est dans ce sens qu'il aimerait que cela puisse aller, parce qu'il a observé, depuis 2007, beaucoup de dérives par rapport aux entretiens de service. Leur application est de plus en plus détournée. Avant, elle était très simple, mais il y a beaucoup d'exemples qui n'ont jamais été résolus. Par exemple, la personne qui est convoquée peut se faire accompagner par une personne des

ressources humaines, mais, en fait, la personne ne le demande jamais. Elle demande généralement à être accompagnée par le représentant d'un syndicat, par un avocat ou par une autre personne de son choix. En revanche, le supérieur hiérarchique met automatiquement les ressources humaines. Ce n'est toutefois pas la lecture qu'il fait du règlement.

Ensuite, il revient à l'exemple donné par l'auteur de la motion. Pour lui, il ne s'agit pas de parler d'un cas particulier. M. Tavernier était clair sur le fait que, s'il y a un vice de forme, si la convocation n'est pas arrivée dans les quatorze jours, s'il n'y a pas de motifs ou s'il n'a pas été fait mention à la personne qu'elle pouvait se faire accompagner, c'est un vice de forme et on annule la procédure. C'est très clair. Maintenant, cela devient extrêmement compliqué, car il y a non seulement le fait que la personne doit pouvoir connaître les motifs, mais il faut aussi qu'on ne lui produise pas, en plein entretien de service, des pièces qu'elle ne connaît pas et sur lesquelles elle devrait répondre instantanément.

Enfin, il note que les auditionnés ont parlé de la complexité de la LPAC, mais, par rapport à l'entretien de service, la LPAC n'est pas complexe. Elle est confuse. En effet, elle ne le mentionne qu'à l'article 14 où elle dit : « Aux fins d'améliorer le bon fonctionnement des services et la qualité des prestations, il est mis en place un processus d'évaluation prévoyant des entretiens individuels et de service. » C'est comme si c'était un continuum, alors que cela n'a rien à voir. Il est d'accord que la LPAC pourrait être précisée parce que c'est confus. Les députés n'ont pas la possibilité de modifier les règlements, mais il faudrait voir comment modifier ces articles 44 RPAC et 40 RStCE pour donner plus de sens. Il y a aussi la procédure écrite qui s'est ajoutée. Par exemple, pour une personne malade et qui ne peut pas aller à l'entretien, on lui applique immédiatement la procédure écrite, ce qui n'était pas le cas auparavant, parce qu'elle doit avoir le droit d'être entendue. S'il a signé cette motion, c'est parce qu'il y a une problématique autour des entretiens de service de manière générale et qu'il faudrait faire le bilan depuis 2007, puisque cet article n'a pas été changé entre-temps à part la procédure écrite.

A la suite de quoi, le président aimerait que les commissaires en restent au texte de la motion. Les débats portent en effet sur la M 2781 qui demande deux choses : « à limiter le recours à la voie de la résiliation ordinaire des rapports de service aux seuls cas de situations d'incapacité objective incontestable ; à en interdire l'utilisation lorsque les motifs avancés à l'appui de l'entretien de service sont contestés par le fonctionnaire concerné, la voie de l'enquête administrative devant en pareil cas être la seule suivie. » A ce stade, il n'y a aucun amendement qui permette d'étendre ou de restreindre l'enjeu de cette motion.

M<sup>me</sup> Marti indique que c'est devenu plus complexe, mais c'est aussi en lien avec la jurisprudence et les avocats qui formulent des griefs en disant que certains éléments comme les motifs ne sont pas mentionnés. Concernant l'introduction d'une procédure écrite, telle que la prévoit le règlement, elle indique que l'Etat avait été confronté au cas de quelqu'un qui avait été en prison et où il n'avait pas été possible de faire un entretien de service parce que ce n'était pas prévu par le règlement. On n'avait donc pas pu licencier la personne.

Elle note que, à l'époque, on faisait un courrier en disant que la personne sera entendue, dans quatorze jours, dans un entretien de service et on ne disait rien d'autre. Après, il a été reproché de ne pas préciser la nature de la convocation. C'est précisément ce qui est mentionné dans le règlement. Il faut ainsi savoir si c'est un entretien de service visant, le cas échéant, une résiliation des rapports ou si c'est juste un recadrage ou peut-être une voie disciplinaire. C'est aussi devenu plus formel, parce que l'Etat a été retoqué par la jurisprudence. Les avocats et les syndicats ont aussi demandé que cela soit davantage formalisé. Aujourd'hui, on en est là aussi parce que les demandes des uns et des autres font que la procédure est plus formelle.

M<sup>me</sup> Fontanet relève que le commissaire (EAG) trouve étonnant que, quand quelqu'un tombe malade lorsqu'il reçoit son entretien de service, on passe à une procédure écrite. Il faut bien imaginer qu'il n'est pas possible de partir du principe que, dès lors que quelqu'un est malade, toutes les procédures s'interrompent. Elle peut dire qu'on le voit quand même beaucoup. Il y a plein de gens qui sont tout à fait de bonne foi et qui viennent à leurs entretiens de service. On peut ainsi avoir des échanges et cela ne finit pas toujours par une résiliation. Cela étant, il y a aussi des gens qui se mettent en arrêt durant plusieurs mois et on n'aurait plus d'entretien de service si on devait arrêter le tout. Evidemment, il y a alors une procédure écrite qui se met en place. Après, si les personnes sont effectivement malades en lien avec un point précis, on part du principe qu'elles vont aller mieux, à moins qu'il y ait une grave maladie. En tout cas, elle peut assurer qu'elle n'a pas de retours dans ce sens avec de très graves maladies, par exemple quelqu'un qui apprendrait qu'il a un cancer trois jours avant l'entretien de service. Pour le reste, c'est aussi une forme de protection pour l'employé que de se mettre en maladie et de voir ce qu'il se passe. C'est une réalité. On ne peut pas tout simplement tout interrompre, sinon on ne s'en sort plus. Il faut aussi que l'on pense aux personnes qui continuent à travailler et qui doivent s'occuper des tâches des personnes qui sont en maladie ou, si c'est un collaborateur qui est problématique pour un service, qui assument aussi le fait d'avoir quelqu'un de dysfonctionnel qui continue à son poste. C'est un peu plus large que des

simples cas où il y a des victimes (la collaboratrice ou le collaborateur) et un bourreau (l'Etat et l'administration). Ce n'est de loin pas aussi noir ou blanc.

Le commissaire en question indique qu'il n'aurait pas dû évoquer la procédure écrite parce que cela n'a pas lieu ici. C'était juste pour dire que c'était le seul changement qui était intervenu depuis 2007. Ainsi, depuis cette date, cela fait un bon bout de temps, mais il reste une forme d'insatisfaction. Il serait donc intéressant d'avoir un avis sur la manière dont cet article, qui était important à l'époque et qui a beaucoup soulagé, a été appliqué. Il a connu le cas de personnes qui, en vue d'une convocation, allaient chez le coiffeur parce qu'elles pensaient qu'elles allaient recevoir des félicitations alors que c'était pour une tout autre raison. Il salue le changement qui est intervenu, mais il y a quand même une évolution qui serait intéressante à regarder dans la pratique.

M<sup>me</sup> Fontanet précise tout d'abord qu'ils n'ont plus les données depuis 2007. S'il fallait le cas échéant essayer d'examiner la pratique, cela ne pourrait donc pas être fait depuis 2007. Maintenant, si la commission estime qu'il est essentiel de faire un travail de recherche pour savoir comment est appliqué l'article 44 RPAC et en particulier son alinéa 4 indiquant que « La convocation précise la nature, le motif de l'entretien et les personnes présentes pour l'employeur. Elle rappelle le droit de se faire accompagner. », il semble que l'on a quand même quelque chose d'assez précis à cet égard. Cela donne ainsi cette possibilité d'être accompagné et cela précise dans quel contexte a lieu l'entretien.

Un commissaire note que 45 cas de licenciements ont été mentionnés. Ce n'est toutefois pas le volume qui l'intéresse, mais la spécificité des cas qui peuvent amener à dire qu'on peut changer certaines choses. Ce qui est intéressant, c'est de savoir si cela vaut alors la peine ou non de changer la loi. Il constate que les dispositions existent, mais que ce sont les personnes chargées de les appliquer qui ne les appliquent parfois pas comme il faut, auquel cas, ce n'est pas la loi qu'il faut changer, mais les personnes.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey indique que les commissaires ont pu constater, dans la jurisprudence, que quand les préalables ne sont pas respectés en matière de licenciements, l'Etat perd devant la Chambre administrative qui est quand même sévère par rapport à l'Etat. Il faut voir que l'intérêt des départements est donc d'appliquer strictement les dispositions légales et de respecter toujours le droit des personnes à être entendues, d'avoir des préalables avant d'arriver au licenciement, sinon la décision de l'Etat est cassée par la justice.

Le commissaire a fait cette remarque parce que, dans le cas de l'office des poursuites, il y a eu un certain nombre de licenciements dont une grande partie

ont été cassés. Ce n'est pas le fait que la loi et les règlements n'étaient pas corrects, mais les gens qui les appliquaient étaient incompetents.

M<sup>me</sup> Marti signale, par rapport aux cas à l'office des poursuites, que certains ont été confirmés et d'autres ont été cassés sur le motif fondé. En effet, concernant ces derniers, la Chambre administrative a constaté qu'il n'y avait pas de motif fondé et cela n'a rien à voir avec les entretiens de service. La loi prévoit que, en cas d'insuffisance de prestations ou d'inaptitude, c'est le motif fondé et, si on arrive à cela, on peut résilier les rapports de service. C'est aussi le principe de proportionnalité de savoir s'il y a vraiment le motif fondé ou non. Les jugements qui ont dit qu'il n'y avait pas de motifs fondés n'ont pas dit que l'entretien de service avait été mal fait. Ils ont dit que, dans certains cas, il n'y avait pas de motif fondé. Dans d'autres cas qui concernaient aussi l'office des poursuites, ils ont constaté qu'il y avait bien des motifs fondés.

Un commissaire (PLR) note qu'un entretien de service n'est pas équivalent à un licenciement. Il aimerait ainsi savoir quelle est la proportion des entretiens de service qui débouchent sur un licenciement effectif. A la suite de quoi, M<sup>me</sup> Fontanet propose que le département revienne avec une réponse précise.

Un commissaire (MCG) relève qu'on lui a rapporté que l'examen factuel fait souvent défaut et, ensuite, la personne se retrouve un peu perdue. Après, elle peut faire recours à la Chambre administrative, mais, souvent, c'est assez difficile parce que le dossier a été mal préparé par le département. Il y a effectivement, aussi, un problème de transparence et de procédure. Apparemment, il y a une problématique, au niveau de la méthode administrative. Cela dépasse les invites, mais il pense qu'il faut aussi aller au fond du problème pour savoir quelles améliorations peuvent être apportées. Il demande si l'OPE voit des modes d'amélioration ou si ça leur est difficile d'en voir.

M<sup>me</sup> Fontanet indique que, pour voir des modes d'amélioration, il faudrait qu'ils aient le retour de ce qui est indiqué par le commissaire ; or ce n'est pas du tout ce qui leur remonte. Il a dit que l'OPE a une vision plus globale, mais, même au sein du DF lui-même, quand il y a des résiliations ou des entretiens de service, ils n'ont pas ce type de retour. Il y a dix ans, les gens pouvaient ne pas comprendre ce qui leur arrivait et ne pas savoir où ils allaient. En revanche, aujourd'hui, les gens sont bien informés. Dans chaque département, il peut y avoir un entretien de service qui est malheureusement mal annoncé ou une résiliation qui n'était pas opportune, mais, heureusement, les collaboratrices et collaborateurs visés ont le droit d'être accompagnés et d'utiliser les voies de droit. M<sup>me</sup> Fontanet signale qu'il y a aujourd'hui d'autres demandes d'améliorations qui peuvent leur remonter et pas forcément en matière de ressources humaines ou d'entretiens de service, mais ce ne sont pas les

éléments soulevés par le commissaire qui leur remontent. Pourtant, ils ont des entretiens avec les commissions du personnel, avec les syndicats ou au sein des commissions paritaires. Il y a aussi des situations qui leur remontent directement par les gens.

Enfin, M<sup>me</sup> Fontanet fait remarquer qu'il est difficile de dire ce qu'il faut améliorer, parce qu'ils n'ont pas les retours de l'auteur de la motion. Elle entend bien que celui-ci dit ne pas s'intéresser au nombre de cas. Evidemment, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas 500 résiliations des rapports de service par an que les 45 qu'il y a eu ne posent pas de problème. Il faut néanmoins voir que, sur ces 45 résiliations, de toute façon, tous les droits des personnes sont respectés et, s'ils ne le sont pas, la décision est cassée par les tribunaux. Sur 45 résiliations, si l'Etat se retrouve avec 45 décisions cassées, ou même pour seulement 50% d'entre elles, cela appellerait des réflexions. On n'est toutefois pas dans ce cas, et l'on ne va pas rester avec des processus qui ne jouent pas et continuer à s'enfermer et à avoir des procédures. Il se trouve qu'ils n'ont pas ces retours. Un des éléments que l'on peut voir, dans le cadre de processus de résiliation, c'est que, souvent, les managers ont tardé à faire état. Souvent, on voit qu'on n'intervient pas tout de suite quand il y a un problème. On ne fait peut-être pas assez d'entretiens de service pour dire que cela ne va pas et qu'il faut revoir les objectifs et que cela devait peut-être être plus formalisé. Toutefois, les éléments cités par le commissaire (MCG), ils ne les ont pas.

Le président met fin à l'audition et soumet au vote de la commission la proposition d'auditionner l'UCA et le GCA.

Mise aux voix, la proposition d'auditionner l'UCA et GCA **est acceptée par :**

11 oui (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PLR, 1 UDC, 2 MCG), 2 non (2 PLR) et 2 abstentions (2 PDC).

**Audition du Cartel intersyndical : M<sup>me</sup> Sandra Froidevaux, secrétaire syndicale au SIT, représentante du Cartel intersyndical, et M<sup>me</sup> Chadlia Bahli Keller, membre du bureau de l'Union du corps enseignant secondaire genevois, représentante du Cartel intersyndical**

M<sup>me</sup> Froidevaux rappelle qu'à l'époque où l'entretien de service a été mis en place, le Cartel avait accepté et négocié la procédure d'entretien de service dans un contexte où l'Etat employeur voulait faciliter les licenciements. On peut d'ailleurs dire que c'est de nouveau le cas. Le Cartel avait soumis ces entretiens à certaines conditions. Il fallait que la personne puisse exercer son droit d'être entendue, que les faits soient graves, qu'elle puisse se préparer, qu'elle ait le droit d'être accompagnée, qu'elle connaisse la date de

convocation, qu'il y ait une possibilité de remédiation avant sanction avec par exemple la possibilité de formation pour améliorer ses prestations et, si la sanction résultait à une fin des rapports de travail, qu'il y ait un processus de reclassement.

M<sup>me</sup> Froidevaux poursuit avec la constatation que les entretiens de service sont utilisés de nos jours de manière excessive, abusive et disproportionnée. La convocation devrait faire objet d'abord d'un entretien de régulation entre le collaborateur et la hiérarchie directe. Elle donne un exemple d'une lettre de plainte d'usager contenant des faits basés sur des « on m'a dit que », donc des faits rapportés par des tiers et non par le responsable qui les aurait directement constatés. Un autre cas d'abus serait celui d'une personne qui monte un dossier contre quelqu'un qu'il a dans le collimateur, et reviendrait sur des faits qui se sont produits il y a très longtemps alors qu'on devrait se limiter à des faits qui remontent à un an.

M<sup>me</sup> Froidevaux donne également l'exemple d'entretiens de service durant lesquels le collaborateur se retrouve devant 3 ou 4 personnes, ce qui peut être intimidant. Il existe aussi des cas où il ressort que les RH ont imposé l'entretien de service à la hiérarchie. L'attitude du RH met souvent à mal la relation entre la hiérarchie et l'employé en question.

Elle donne un autre cas de figure, celui d'employés qui partent en burn-out, qui sont épuisés et ne peuvent pas remplir le cahier des charges. Ils partent en arrêt et, quand ils reviennent, sont convoqués à un entretien de service. M<sup>me</sup> Froidevaux trouve cela « vicieux », et s'excuse du terme.

Elle constate aussi que les procédures de reclassement dans un cas de fin de rapport de travail n'aboutissent jamais, donc il n'y a pas de réelle volonté d'aider la personne à retrouver un poste, c'est une procédure purement formelle. Il y a par conséquent un besoin de revoir les directives et procédures pour revenir à l'esprit de l'entretien de service au moment de sa création. Elle cite M. Tavernier qui dans son courriel de 2013 reconnaissait « une forme de rigidité imposée avec le temps passablement éloignée de l'esprit souhaité initialement ».

M<sup>me</sup> Bahli Keller aimerait savoir s'il y a des questions, sa collègue ayant couvert l'ensemble de ce que le Cartel intersyndical leur a exprimé.

### ***Questions et commentaires des commissaires***

Un commissaire (MCG) évoque à nouveau le motif clairement indiqué de la rupture du lien de confiance, ce qu'invoque également un des syndicats des cadres supérieurs qui s'inquiète de ces pratiques. Il y a aussi la problématique

d'abus des entretiens RH des cadres supérieurs syndicalisés et ces cadres supérieurs se font du souci par rapport à l'élément politique.

M<sup>me</sup> Bahli Keller indique que ce que veulent les auditionnées ici c'est soutenir la motion, car elles veulent que les entretiens de service soient utilisés pour ce pour quoi ils ont été créés et pas qu'ils soient transformés en une simple formalité de façade pour ensuite procéder au licenciement.

Un commissaire (PLR) a deux questions qu'il aimerait poser tout en précisant qu'il n'a aucun doute que les cas exposés existent. Partant du principe que nul n'est parfait, et qu'il y a tout de même une barrière entre l'acceptable et l'inacceptable, il aimerait savoir si le Cartel a des informations pour dire que dans le fond, de manière générale, l'entretien de service est utilisé de façon dévoyée dans 80% des cas. Il précise de nouveau qu'il ne met pas en doute les exemples donnés, mais il doute que ces exemples constituent 100% des cas.

Selon M<sup>me</sup> Froidevaux, il est difficile de répondre à cette question, car elle n'a pas accès à tous les entretiens de service de l'Etat, mais les faits montrent que cela existe. Ce sont surtout des gens qui viennent la voir. Elle donne d'autres exemples, notamment celui des procès-verbaux qui sont écrits parfois de manière tendancieuse. Les propos de la hiérarchie sont rédigés comme étant des faits objectifs, alors que ceux de la personne sont des « selon vous... ».

Le commissaire demande si, sur la base des cas signalés, ceux-ci proviennent de tous les services de manière homogène proportionnellement aux nombres d'employés par le service ou s'il y a des secteurs plus problématiques que d'autres.

M<sup>me</sup> Bahli Keller trouve que c'est lié à la première question, car il faudrait avoir des chiffres pour pouvoir comparer les différentes entités. Elle ajoute toutefois que, pour le personnel enseignant, c'est par exemple une pratique énormément constatée que de considérer l'entretien de service comme un moment très difficile. Beaucoup de collaborateurs se mettent en arrêt maladie quand ils sont convoqués en entretien de service, car c'est un peu perçu comme un moment allant très probablement mener à une possible remise en cause de leur poste.

M<sup>me</sup> Froidevaux constate que, dans le libellé, certains services montrent l'objet de la convocation alors que d'autres vont juste écrire « par rapport à votre comportement inadéquat ».

Le commissaire rappelle que sa question était de savoir si aux HUG, proportionnellement aux nombres d'employés, il y a une plus grande concentration de problèmes qu'au DIP, par exemple.

M<sup>me</sup> Bahli Keller a l'impression que c'est plutôt généralisé, mais que cela dépend aussi du RH. Aux HUG, on peut voir que certains RH, au moindre



problème, convoquent directement l'employé en entretien de service, alors que d'autres RH le convoquent d'abord dans leur bureau. Elle cite également les cas de convocations vagues, où il lui est arrivé de devoir prendre contact avec le département afin qu'il précise les faits pour que l'employé puisse exercer son droit d'être entendu et se préparer. Certains détaillent les faits, mais au moment de l'entretien parlent de faits datant d'il y a plusieurs années.

Le commissaire se demande pourquoi cela se passe comme ça, donc quelle en est l'origine. Il cherche à savoir si c'est une question d'incompétence de la hiérarchie concernée ou si c'est un laisser-aller général ouvrant la porte à l'arbitraire.

M<sup>me</sup> Bahli Keller trouve que c'est difficile de répondre à cela, mais que, pour parler du personnel enseignant, sujet qu'elle maîtrise mieux, il y a plusieurs choses. Cela peut parfois être la réticence des directeurs ou l'appréhension d'effectuer le travail nécessaire avant, donc de dire directement que là quelque chose ne va pas. A la place, ils attendent le moment où se sont accumulés des faits, gestes et propos qui sont d'importances et de gravités diverses, et interviennent à ce moment-là au travers de l'entretien de service, alors que des choses auraient pu être corrigées au préalable. Cela peut provenir de la formation des RH.

Il se peut aussi que le directeur soit mis sous pression de contrôler et formaliser les choses. Il se retrouve dans une position crispante, se crispe sur le collaborateur et a recours de manière abusive aux entretiens de service. L'état d'esprit des RH est à revoir.

M<sup>me</sup> Bahli Keller met en avant le concept de la vraisemblance, qui est un concept émergent qu'on peut observer lors de commissions arbitraires. Un faisceau de vraisemblances suffit pour accabler le collaborateur. Elle précise ne pas connaître la valeur juridique de ce terme, mais il est de plus en plus utilisé et conduit également à cette crispation.

Le commissaire pose encore sa dernière question qui est celle de la différence entre l'entretien de service et l'enquête administrative. Pour lui, l'entretien de service porte sur l'attitude personnelle, le savoir-faire, ainsi que le savoir-être. Il donne l'exemple d'un enseignant qui serait trop laxiste avec ses élèves et celui d'un médecin qui profite de tous ses accès en pharmacie pour voler des médicaments. Il indique que, pour le premier, ce serait un cas d'information sur le fait que ça ne se passe pas comme cela, mais, pour le deuxième cas, ce serait clairement une enquête administrative, voire pénale. On ne peut pas régler l'un par l'autre. L'entretien de service peut conduire à un licenciement pour des questions d'attitude professionnelle et d'incapacité,

alors que l'enquête administrative doit établir des faits par rapport à des suspicions de fautes.

Un commissaire (S) aimerait savoir si le Cartel intersyndical est en contact avec le Conseil d'Etat, ces éléments devant être transmis.

M<sup>me</sup> Froidevaux affirme que oui, une fois par mois il y a une rencontre. Certains magistrats organisent des rencontres plus informelles pour parler de difficultés vécues dans leur département, ce qui est par exemple le cas d'Anne Emery-Torracinta.

M<sup>me</sup> Bahli Keller précise toutefois que le Cartel ne peut pas invoquer de cas particulier en raison de la protection des employés.

Le commissaire comprend, mais rajoute que lui, en tant que député, quand il reçoit M<sup>me</sup> Fontanet qui informe des problèmes de RH par exemple, il voit son ouverture d'esprit sur les éléments transmis. Il cherche à comprendre comment cela se fait que des éléments de telle amplitude relatés par le Cartel n'arrivent pas au Conseil d'Etat.

M<sup>me</sup> Froidevaux prend l'exemple des HUG. Les RH sont ouverts sur certaines choses, ont des directives, des stratégies, mais, quand on regarde de plus près, des attitudes de petits chefs peuvent être constatées. Des infirmiers peuvent devenir responsables, n'ayant pas de qualité de RH. Il y a aussi à l'hôpital certains professeurs, brillants dans leur métier, qui ont des attitudes problématiques en ce qui concerne le traitement des subalternes. Entre les grands principes donnés en haut et ce qui se passe réellement en bas, il y a de grandes différences.

Le commissaire continue d'insister sur l'importance d'informer le Conseil d'Etat. Il mentionne également les groupes de confiance. Il demande si ces personnes concernées vont aux groupes de confiance dans de telles situations.

Selon M<sup>me</sup> Froidevaux, ça dépend si ces personnes estiment que c'est vraiment du harcèlement. Elles sont encouragées à y aller, mais les groupes de confiance n'accompagnent pas la personne à l'entretien de service. Ils ne prennent pas parti, donc leur unique rôle est d'entendre la personne et de lui donner des conseils sur la façon de changer sa manière d'être, par exemple. Ils peuvent aussi proposer des médiations dans les cas graves et la personne doit accepter d'enlever la confidentialité. M<sup>me</sup> Froidevaux indique qu'une enquête est possible, mais qu'il n'y a pas d'accompagnement proactif de personnes, ce qui a pour résultat un dispositif de protection de la personne insatisfaisant.

Ensuite, le commissaire aimerait savoir si les deux auditionnées ont des informations sur des cas qui auraient été résolus par le groupe de confiance.

La plupart du temps les gens sont déçus, selon M<sup>me</sup> Froidevaux, car ils s'attendent à ce que le groupe de confiance ait une plus grande capacité d'intervention. C'est pour cela que le Cartel insiste aussi sur la mobilité interne, elle permettrait de changer de chef en cas de problèmes et résoudrait certaines situations.

Un commissaire (MCG) revient sur le sujet des accusations non vérifiées, en partageant son sentiment d'horreur et d'injustice lié par exemple au licenciement d'une personne basée sur des éléments factuellement faux. Il relate le cas d'un employé accompagné d'un représentant de syndicat, professeur d'université retraité. Dans ce cas, l'histoire s'est terminée par un blâme, donc une sanction légère, qui malgré tout peut être utilisé ultérieurement.

La personne qui avait lancé l'accusation avait des problèmes psychiatriques, ce qui veut dire qu'on peut baser son accusation sur quelqu'un qui n'a pas d'équilibre psychique entier. C'est grave, selon lui, car on peut détruire la carrière d'une personne sur des « on dit » d'un personnage non fiable. Il se demande donc s'il y aura des améliorations possibles à apporter pour qu'au minimum la véracité des faits soit prouvée.

M<sup>me</sup> Froidevaux explique que, selon le principe de proportionnalité, il faudrait convoquer une personne pour des faits graves et non des « on m'a dit que » rapportés par des tiers anonymes. Il est dans ces cas-là très difficile de se défendre, car ce sont souvent de grandes équipes ou intérimaires et on ne sait même pas de qui cela provient ; donc, pour répondre à la question, elle affirme que oui, des changements peuvent être faits à ce niveau-là, sinon il y aurait trop de dérives et de salissements de réputations professionnelles.

M<sup>me</sup> Bahli Keller indique que l'entretien de service ne devrait pas avoir lieu si des faits ne sont pas établis et ne devrait pas se baser juste sur de la vraisemblance et des soupçons, sinon on tombe dans l'arbitraire, ce qui amène à une crispation des rapports de travail. C'est la raison pour laquelle le Cartel soutient le projet de loi. Des soupçons devraient donner lieu à un entretien de recadrage, comme il est appelé au DIP. S'il s'avère qu'il n'y avait rien, il n'y a aucune trace.

Le commissaire ajoute qu'il connaît le cas d'une autre personne qui s'est plainte d'avoir fait l'objet d'un entretien de service alors qu'un autre collègue dans le même cas a eu droit à une enquête administrative. Cela pose selon lui un problème d'arbitraire. Il demande aux deux auditionnées si elles ont déjà constaté de l'arbitraire dans les choix de procédure. Une marge d'appréciation peut être mal définie au départ dans la pratique du choix de l'enquête administrative ou de l'entretien de service. Selon lui, la logique du député

(PLR) devrait présider dans le choix de la procédure, mais il a l'impression que ce n'est pas très clair dans certains services.

M<sup>me</sup> Bahli Keller n'a pas connaissance des critères permettant de choisir entre les deux possibilités. Elle précise juste que, dans le cas d'une enquête, le collaborateur a un droit d'être entendu et la possibilité de faire intervenir toute personne légitime pour la défendre, ce qui n'est pas le cas de l'entretien où elle ne peut que faire appel à un membre.

**Audition de l'Union des cadres de l'administration (UCA) :  
M<sup>me</sup> Véronique Bigio, vice-présidente, et M. Max Ratzenberger, vice-président**

M<sup>me</sup> Bigio remercie la commission de la sollicitation sur cet objet et indique que la motion vise à réduire l'usage de l'entretien de service aboutissant à un licenciement.

Elle relève que l'entretien de service est strictement réglementé par le règlement B 5 05.01 (RPAC), notamment en son article 44 précisant qu'un entretien de service s'effectue entre le membre du personnel et son supérieur hiérarchique, et a pour objet un manquement aux devoirs du personnel. Elle précise que ce règlement est appuyé par des fiches MIOPE, permettant aux collaborateurs et managers de l'Etat de préciser le cadre de fonctionnement RH en détail. La fiche 04.04.04 donne les modalités de l'entretien de service.

Elle ajoute que, malgré cela, l'UCA constate, au travers de suivis de situations RH, des diversités de pratiques entre les départements ainsi qu'à l'intérieur d'un même département. Elle fait remarquer que les finalités de l'entretien de service sont parfois détournées, et que les situations se multiplient où la référence est faite à la rupture du lien de confiance, à des problèmes de type relationnel jamais objectivés où la personne ne sait jamais ce qui lui est reproché, la protection des autres collaborateurs étant invoquée, ou encore des ressentis jamais formellement attestés.

Cette pratique, selon elle, permet aux employeurs de se défaire d'un fonctionnaire avec qui ils n'ont plus envie de travailler, tout comme des personnes malades de façon récurrente. M<sup>me</sup> Bigio ajoute également que parfois l'entretien de service est utilisé comme motif de fusible dans des situations trop exposantes pour l'Etat ou pour le magistrat, permettant d'éviter une enquête administrative qui serait plus visible.

Elle constate en outre que les étapes préalables à l'entretien de service devant permettre aux membres du personnel de s'améliorer ne sont pas toujours réalisées. Elle vise ici les entretiens personnels devant permettre aux

collaborateurs de se corriger, ou encore les mesures d'accompagnement et les supports prévus.

Elle mentionne deux autres outils qui sont l'entretien d'évaluation du personnel et l'entretien d'évaluation du manager, pour lesquels aucune mise en garde n'est formulée.

Elle relève également que de nouvelles formes d'entretiens apparaissent, comme l'entretien de régulation et l'entretien de cadrage qui aboutissent parfois à des PV formels ou des sanctions. Le référentiel de la proportionnalité de ces sanctions est peu compréhensible pour les collaborateurs, ne relevant d'aucun cadre normatif ni de la pratique RH formalisée à l'Etat. Ces nouveaux types d'entretiens visent à mettre la pression sur le fonctionnaire en le poussant, l'invitant à démissionner, ce qui est favorable à l'Etat. Elle précise que cette invitation à la démission se multiplie de plus en plus et que dans la plupart des cas le fonctionnaire tombe des nues, et n'a souvent pas eu de signes avant-coureurs.

M<sup>me</sup> Bigio compare cette situation à celle où durant des années les enseignants affirment aux parents d'un élève que leur enfant est très bien à l'école et, d'un coup, en fin d'année scolaire, il leur est indiqué que celui-ci redouble.

Elle indique que l'Etat est régulièrement mis en cause par la chambre administrative quant à sa mauvaise gestion des situations RH et des situations de licenciement. Cela démontre, selon l'UCA, les carences de coordination entre les services RH.

La vice-présidente de l'UCA estime que les pratiques actuelles doivent évoluer pour garantir une harmonisation des pratiques dans la légalité et dans une perspective d'égalité et d'équité de traitement, lorsqu'il ne s'agit pas de faits graves avérés et attestés pour lesquels des mesures immédiates doivent être appliquées à l'encontre du fonctionnaire. Il ne s'agit pas, selon l'UCA, d'empêcher le licenciement, mais de s'assurer que les licenciements soient fondés sur des motifs objectifs, qu'ils soient acceptables pour les parties, conduits dans le respect du fonctionnaire, et qu'ils fassent l'objet d'une procédure rigoureuse et inattaquable devant la chambre administrative.

M. Ratzenberger relève que la motion proposée souhaite interdire la pratique des entretiens de service au motif que ceux-ci peuvent être contestés par le fonctionnaire. Il trouve ce souhait difficile, et explique que, si à chaque fois qu'un fonctionnaire s'oppose à un licenciement une enquête administrative est mise en place, cela poserait un problème. Il pense cependant que l'entretien doit être effectué dans les règles de l'art. Il estime qu'il y a trop de disparités au niveau de son fonctionnement. L'entretien de service devrait,

selon M. Ratzenberger, reposer sur des faits concrets et établis, et ne devrait pas déboucher sur un licenciement rapide ou en être un prétexte, sous réserve de faits graves. Il ajoute que la personne doit pouvoir avoir un certain délai lui permettant de se corriger.

Il affirme que, sous cet angle, l'UCA rejoint les motionnaires de cette motion qui fustigent une utilisation erronée de l'entretien de service utilisé pour aboutir rapidement et sans véritable analyse au licenciement.

M. Ratzenberger note que cela rejoint la position de l'UCA sur le PL relatif à la LPAC, qui à leur sens supprime les états d'objectivation. Selon lui, le droit d'être entendu est fondamental et inscrit dans la loi. Il précise que, même si la personne n'est pas présente lors de l'entretien de service et que celui-ci se fait par écrit, elle a un délai pour pouvoir répondre. Un PV lui est adressé et elle a 14 jours pour objectiver ou s'opposer à l'entretien.

Le vice-président de l'UCA affirme ensuite qu'une systématisation de l'enquête administrative ne paraît pas idéale, car cette pratique est lourde et coûteuse pour les parties, alourdissant également le travail des tribunaux. D'autant plus qu'elle ne protège pas vraiment le fonctionnaire, qui se trouve dans une situation d'incertitude pendant un temps qui peut se prolonger. Il trouve qu'elle ne garantit pas l'impartialité et peut être orientée par le choix des enquêteurs. Il mentionne également un dégât d'image pour l'employeur qui est l'Etat de Genève, car si les enquêtes administratives s'enchaînaient les unes après les autres, les gens commenceraient à se poser des questions.

Il précise cependant qu'en l'état de la LPAC actuelle, l'outil de l'enquête administrative reste la meilleure solution pour éviter les dérapages évoqués et objectiver les faits. L'UCA espère des propositions concrètes d'améliorations de la LPAC dans ce domaine, plutôt que des suppressions des étapes garantissant la protection du fonctionnaire. Le vice-président rappelle que le fonctionnaire ne peut pas aller aux prud'hommes, devant obligatoirement passer par la chambre administrative pour recourir, ce qu'il trouve lourd et coûteux, tant au niveau physique que psychique.

M. Ratzenberger indique que l'UCA serait favorable à la mise en œuvre d'une étape de validation par un service centralisé. Il relève que, quelques années auparavant, l'OPE a décentralisé le pouvoir RH dans les départements, ce qui en a créé 7 différents, qui ne sont pas forcément harmonisés. Il estime qu'il faudrait recentrer, notamment dans les procédures de licenciement, afin d'éviter toute iniquité de traitement. L'OPE vérifierait que toute la procédure de licenciement soit correctement effectuée.

Il mentionne les procédures RH de licenciement ayant eu lieu ces derniers mois à Genève pour lesquelles les dossiers étaient souvent mal construits. Il

note qu'en outre une professionnalisation des managers et des RH dans les départements ou dans les services RH permettrait de réduire les situations peu nombreuses de dossiers mal construits conduisant à des recours.

M. Ratzenberger fait remarquer qu'en suivant les différents cas qui lui sont soumis, l'UCA procède à des aides de personnes demandant conseil. Il estime que l'OPE a réduit son rôle de contrôleur et de garant des bonnes pratiques RH en laissant aux RH décentralisés une autonomie de gestion importante.

Il mentionne que l'UCA a déjà pu regretter cette évolution dans divers cadres de concertation.

Il termine en précisant que l'avis du comité de l'UCA, en l'absence d'un nouveau cadre plus satisfaisant, est que la motion M 2781, bien que ne répondant pas aux attentes de l'UCA en matière d'une gestion plus équitable, mérite faute de mieux de protéger les fonctionnaires de situations iniques et douloureuses.

Un commissaire (MCG) relève qu'ils ont fait état de coûts financiers pour le fonctionnaire faisant l'objet d'une procédure. Il a cru comprendre que certains devaient déboursier entre 40 000 à 60 000 francs pour pouvoir se défendre et pour ensuite être réintégrés au sein de la fonction publique. Il aimerait connaître le coût pour l'Etat quand celui-ci doit rembourser le dédommagement des frais de procédure auprès du fonctionnaire.

M<sup>me</sup> Bigio précise que l'addition dépend de la situation, si les personnes sont allées au Tribunal fédéral ou non. Le coût peut être difficile à supporter, même si la personne bénéficie d'une assurance juridique, le fonctionnaire étant seul pour payer, à moins qu'il ait une association ou un syndicat pour le soutenir. Concernant les coûts pour l'Etat, elle indique que c'est à l'OPE de se prononcer. Elle estime que le chiffre de 60 000 francs fait partie de la fourchette haute lorsqu'un fonctionnaire irait au Tribunal fédéral, mais que sinon le coût est plutôt de 10 000 francs pour les situations que l'UCA a suivies.

### *Questions et remarques des commissaires*

En réponse à la question de savoir combien de fonctionnaires ont gain de cause lorsqu'ils font objet de procédures administratives ou RH, M<sup>me</sup> Bigio précise que, sur les deux dernières années, 100% des fonctionnaires concernés ont trouvé des situations leur permettant de rester dans le cadre de l'Etat. Cela concerne les cas de licenciements et pas forcément les cas d'enquêtes administratives. Elle a de la peine à suivre le commissaire (MCG) sur le terrain du gain de cause.

S'agissant de savoir si l'outil de management usuel est d'abord l'entretien obligatoire ayant lieu tous les deux ans, et l'entretien de service n'intervenant qu'en cas de dégradation subite ou de cas graves, M. Ratzenberger explique qu'effectivement les entretiens EEDP (entretien d'évaluation et de développement du personnel) et EEDM (entretien d'évaluation et de développement du manager) ont lieu tous les deux ans. Il y a un contrôle au niveau des RH des départements afin de regarder que tout soit bien effectué.

Il précise que dans la lecture des articles de ces entretiens il peut être observé qu'il n'existe pas de qualificatif sur le volume et la qualité du travail. Ils ont été réalisés au niveau des partenaires sociaux, mais il n'y a pas de place, à part dans un bilan général, pour dire que la personne a mal travaillé, par exemple. Ce sont des entretiens de développement personnel, permettant de faire un bilan et créer des objectifs afin que l'employé continue à bien travailler. Ce n'est pas lors de ces entretiens EEDP/EEDM qu'il faut commencer à prendre acte d'un futur licenciement.

M. Ratzenberger compare cela avec l'entretien de service, qui est ponctuel et au cas par cas. Il précise qu'il entre en jeu au moment où la situation ne va plus. Il faut à ce moment-là laisser la personne s'exprimer et regarder si elle est consciente de ce qui ne va pas.

Un commissaire arrive à la conclusion que l'entretien de service est donc un outil de management en cas de problème afin de refixer des objectifs précis sur une insuffisance, ou un outil amenant à un potentiel licenciement après coup, et M. Ratzenberger précise qu'un premier entretien ne pourrait pas déboucher sur un licenciement, étant donné qu'il est justement prévu afin de dire à la personne que telle chose ne va pas et de lui indiquer qu'elle sera suivie sur un délai. Ce n'est que lors d'un éventuel deuxième entretien de service qu'un licenciement peut entrer en ligne de compte.

Un commissaire (EAG) indique que la pratique à laquelle lui-même a assisté était que la convocation à l'entretien de service servait à annoncer au fonctionnaire qu'il existait une insuffisance de prestations. Un délai de 14 jours lui était donné pour y répondre ; si au bout de ces 14 jours il y avait toujours cette insuffisance, la procédure de licenciement intervenait. L'entretien de service était donc, selon lui, plus un espace de notification de licenciement qui n'était jamais formulé comme tel. Il aimerait savoir si l'UCA rencontre ce genre de situations.

M<sup>me</sup> Bigio précise que l'entretien de service permet de signaler des manquements au collaborateur. Il doit s'accompagner en amont de signaux d'alerte, le fonctionnaire ne pouvant pas découvrir d'un coup au bout de 10 ans de travail qu'il y a des insuffisances. Elle mentionne toutefois des situations



graves, par exemple le bon fonctionnaire qui, d'un coup, se sert dans la caisse alors qu'il n'a jamais posé de problèmes. Dans ces cas-là, l'UCA ne défend pas le fonctionnaire, quand il y a toutes les informations disponibles afin de le licencier.

Le commissaire relève le cas des entretiens de service utilisés de manière détournée de l'intention première. Il se demande si ce qui permet cela n'est pas la question des motifs fondés, ceux-ci permettant de motiver un licenciement. Il précise qu'ils sont au nombre de trois, à savoir l'insuffisance de prestations, l'inaptitude à remplir les exigences du poste, et la disparition durable d'un motif d'engagement.

Il note que ces motifs fondés, notamment le deuxième, sont particulièrement vagues et peu précis, donnant lieu à des justifications de beaucoup de choses comme motifs de licenciement.

Selon M<sup>me</sup> Bigio, le motif fondé est un motif objectivable. Il doit être objectivé, prouvé et attesté. Elle trouve des motifs tels que « je n'ai pas confiance en toi » non acceptables.

Elle relève qu'il y a parfois des collaborateurs avec qui il est difficile de collaborer et qui posent problème au sein de l'intégration des équipes, mais elle pense que c'est leur job de manager d'objectiver cela et de réussir à travailler avec la personne en face.

M. Ratzenberger ajoute que l'UCA a traité le cas d'une personne ayant perdu pied, ne pouvant plus exécuter son travail, car intellectuellement elle n'y arrivait plus. Un travail d'accompagnement a été fait afin de lui trouver un poste plus adapté. Ce n'est donc pas dans l'objectif d'un licenciement, mais d'une aide pouvant être donnée dans certaines limites.

Le commissaire cherche à savoir si la pratique des entretiens de cadrage et de régulation est connue de l'OPE et si elle est répandue.

M<sup>me</sup> Bigio répond qu'elle est connue en tout cas de l'UCA, car les collaborateurs et membres de l'association viennent avec ce type de convocations à des entretiens. Quant à l'OPE, elle précise que l'UCA leur a relayé cette pratique à plusieurs reprises, soit en délégation RH soit auprès de M<sup>me</sup> Fontanet. Elle note que ce n'est pas une pratique ignorée et qu'elle tend à se répandre.

M. Ratzenberger précise que l'OPE est présent lors de leurs entrevues, donc que celui-ci ne peut pas ne pas le savoir. Il ajoute que l'entretien de cadrage laisse la liberté aux personnes le pratiquant de ne pas se conformer aux directives de l'entretien de service, à savoir que toute la procédure n'est pas respectée.

Le commissaire conclut que l'invitation à la démission est très grave, les gens devant démissionner n'ayant pas droit au chômage. Il trouve qu'il faudrait mettre fin à cette pratique à l'Etat.

M<sup>me</sup> Bigio est d'accord et trouve que c'est une pression très lourde pour un collaborateur à qui il est indiqué que ce serait plus simple pour lui de démissionner.

Sur le nombre de cas sont concernées par le 100% de succès des procédures de recours contre des licenciements, M<sup>me</sup> Bigio indique une dizaine de personnes.

On relève à l'attention de M<sup>me</sup> Bigio que M<sup>me</sup> Fontanet, reçue par la commission en juin dernier, affirmait que 45 procédures de licenciement en 2021 étaient recensées, et on lui demande si l'UCA a eu des retours sur ce nombre de 45 par rapport aux 19 000 collaborateurs.

M<sup>me</sup> Bigio relève que les 45 personnes sont de la compétence du département de M<sup>me</sup> Fontanet. L'UCA n'a pas connaissance de toutes les situations. Elle tient à préciser que, dans le contexte de cette audition, elle fait référence à des situations de cadres soit menacés d'un licenciement, mais pour lesquels une procédure n'est pas encore avérée, soit de gens ayant fait l'objet de procédures de licenciement. Elle ne conteste cependant pas les chiffres avancés par la conseillère d'Etat, qu'elle admet être bas par rapport à la grandeur de l'Etat.

Un commissaire retient que l'UCA estime que l'entretien de service tombe souvent de façon abrupte, l'employé de l'Etat ne le voyant pas du tout venir. Des reproches lui sont faits, poursuivis d'une objectivation des motifs fondés afin de prévoir ensuite un licenciement. Selon lui, l'UCA ne fait pas de reproches à l'entretien de service en tant que tel, mais au fait qu'il n'y ait pas d'annonces au préalable, ni d'accompagnements, et que l'employé soit surpris, ne comprenant pas pourquoi personne ne lui a rien dit. Il cherche à savoir quelle serait la solution, car selon lui ces dialogues doivent avoir lieu, même si c'est tardivement et de manière abrupte. L'employé doit avoir la possibilité de s'améliorer au travers de ces échanges d'informations.

M<sup>me</sup> Bigio indique avoir cherché le matin même sur internet un document émanant de la fiche MIOPE : le guide des bonnes pratiques de management en termes de suivi d'un collaborateur. Elle constate que l'Etat s'est doté d'un cadre permettant à un manager d'évaluer son équipe et ses collaborateurs et de bien les traiter. Elle trouve que l'entretien de service est un magnifique outil devant exister, car la hiérarchie doit pouvoir exprimer des défauts de prestations.

M. Ratzenberger ajoute qu'il n'y a rien à inventer, les outils existant tous, mais qu'il suffit de correctement les appliquer.

Le commissaire note que l'UCA remet plutôt en cause une philosophie et une pratique des RH. Il revient également sur la question de la décentralisation et de la recentralisation. S'il a bien compris, la décentralisation est relativement récente. Il se dit persuadé que l'Etat avait estimé qu'il fallait décentraliser la politique RH, car au niveau des départements il y a une meilleure connaissance du métier. Il a cependant le sentiment qu'en cas de recentralisation, il y aurait à nouveau un mouvement de décentralisation quelques années plus tard. Il aimerait connaître la bonne solution.

M. Ratzenberger précise que l'UCA le rejoint sur son raisonnement indiquant que les RH sont plus proches du terrain. Selon lui, la décentralisation est bien pour les actes courants de la vie quotidienne, mais dans des cas aussi graves qu'un licenciement il faut pouvoir prendre conseil auprès d'un organe qui soit plus professionnel au sens juridique et technique du terme.

Il donne l'exemple de l'engagement, avec des collaborateurs engagés pour la même fonction dans différents départements. La classe salariale est déterminée par la fonction, mais dans un même département il peut y avoir des annuités différentes à l'engagement. Il note l'absence de toute harmonisation de pratique, chaque RH ou entité engageante faisant comme bon lui semble.

Le président se dit interpellé par le document mentionné par M<sup>me</sup> Bigio. Il indique que, selon elle, le problème n'est pas celui de l'entretien de service en tant que tel, mais sa pratique. L'instrument et les moyens financiers existent, mais ce sont ceux les appliquant qui pratiquent mal.

M<sup>me</sup> Bigio précise qu'ils ne pratiquent pas mal, mais différemment. Elle pense que le cadre normatif est bien posé et est à même de protéger le collaborateur, mais que le problème est ce qu'il en est fait.

A la suite de quoi le président se demande pourquoi les gens à l'Etat n'appliquent pas ce qui leur est indiqué de faire.

M<sup>me</sup> Bigio trouve cela effectivement décevant. Elle indique que l'UCA défend une commission externe liée à l'OPE qui, quand il s'agit de licencier des collaborateurs, apporterait un regard critique et externe permettant de mettre en perspective différentes situations afin de garantir le respect de la légalité, l'équité de traitement et les garanties de protection du collaborateur et de l'Etat. Elle pense qu'il s'agit à la fois de défendre l'Etat employeur pour qu'il ait les outils permettant de se libérer d'un collaborateur posant des problèmes, et aussi de protéger le collaborateur. Elle affirme que le fonctionnaire n'est pas un employé comme les autres, car il effectue des

prestations publiques devant être de qualité, et pour qu'elles le soient, le fonctionnaire doit avoir une certaine sérénité dans son cadre de travail.

M. Ratzenberger conclut en rappelant que l'UCA représente les cadres supérieurs qui sont eux-mêmes déclencheurs de licenciements. Certains sont employeurs et d'autres employés de l'Etat. Il y a donc un double rôle à jouer, ce qui n'est pas toujours évident selon lui.

**Audition du Groupement des cadres de l'administration (GCA) :  
M. Didier Crettol, président, et M. Alain Afsary, vice-président**

M. Crettol explique que, durant beaucoup d'années, le GCA a travaillé dans un contexte d'entretiens de service, précisant toutefois les utiliser uniquement lorsque cela est nécessaire, contrairement aux entretiens périodiques obligatoires mis en place tous les deux ans fixant des objectifs aux employés.

Il ajoute qu'en cas de différence entre ce qui est attendu de quelqu'un et la réalisation, il est possible de faire un entretien de recadrage. Si ce recadrage n'amène à rien, l'entretien de service entre en jeu. Il permet de constater de manière avérée les différences entre ce qui est attendu et ce qui ne l'est pas.

M. Crettol trouve l'outil de l'entretien de service intéressant, s'il est appliqué de manière juste. Il sait qu'il existe cependant des situations où ils se sont avérés être des règlements de comptes pouvant ou non amener à des sanctions ou avertissements.

Par rapport à la proposition de l'enquête administrative, il indique ne pas avoir eu à en reconduire. Il sait cependant que c'est une procédure lourde, mobilisant beaucoup de gens, probablement plus profonde que l'entretien de service, et très chronophage.

M. Afsary ajoute avoir dû faire face à des situations où des mesures de différentes formes ont été prises. Les entretiens ont débuté par des petites notes et, selon la difficulté et l'évolution de l'échange, le vice-président du GCA a été amené à solliciter les ressources humaines pour effectuer des entretiens de service afin de factueliser la situation. Il a toujours utilisé ces entretiens comme des outils de factuelisation et non de répression, afin que toutes les parties soient traitées de manière égale et équitable et pour avoir une trace dans un dossier.

Il indique qu'un fait qui est souvent entendu est que, lors de conflits, les situations ne sont pas clairement notées ou protocolées dans le dossier, par conséquent certains dossiers restent vides ou lacunaires. Cela pose problème, le dossier pouvant mal évoluer dans le futur. Dans le cas d'une réouverture de ces dossiers, un autre cadre doit reprendre le dossier à zéro, rien n'étant

factuelisé. M. Afsary mentionne là des situations de santé, de vie, d'évolution, ou encore de changement de vie.

Il affirme ne pas avoir été étonné en lisant la motion d'y observer le souci des risques d'abus. Selon lui, tout est possible dans les grandes entreprises.

Il précise avoir fait appel à des enquêtes administratives par deux fois, et que les dossiers ont fini au Tribunal administratif. L'Etat a gagné, car il avait bien préparé le dossier, mais il fallait, selon M. Afsary, bien le factueliser et aller jusqu'au bout. Sans cela, l'Etat aurait dû supporter une personne dysfonctionnant complètement et qui aurait coûté très cher, ne jouant plus le jeu.

Il trouve que l'enquête administrative est un outil supplémentaire en cas d'ultime recours, mais pas un remplacement de l'entretien de service. Dans ce cas, selon lui, un certain nombre d'étapes seraient sautées, qui permettent aux parties de s'entendre et de factueliser les événements pour que les procédures puissent s'appliquer selon les art. 18-25 LPAC, et que les RH puissent agir en toute conscience et connaissance des dossiers.

### *Questions et remarques des commissaires*

Selon un commissaire (PLR), l'entretien de cadrage serait donc un outil informel ne figurant pas dans la LPAC, mais qui permettrait de faire passer un certain nombre de messages aux employés, qui est documenté, et qui ferait partie du dossier de l'employé. Ce que M. Afsary confirme.

Le commissaire poursuit en demandant si, pour le GCA, l'entretien de service vient quand les choses se sont dégradées, et qu'il convient dès lors d'entrer dans un processus plus formel qui mènera certainement au licenciement. Il suppose qu'avant l'entretien de cadrage, en dehors des rencontres RH tous les deux ans, il y a un suivi qui se fait sur un employé, comme une documentation des rapports entretenus avec lui.

Selon M. Crettol, l'entretien périodique est là pour fixer des objectifs en commun. Tout ce qui se passe ensuite dans la déclinaison de quand les choses ne vont pas peut être formalisé par une note qui est dans le dossier, permettant d'avoir un compte rendu. Il est ensuite possible de monter en gradation jusqu'à l'entretien de service qui permet de re-stabiliser les choses de manière très formelle.

Le commissaire a compris que les départements au sein de l'Etat ne pratiquent pas tous l'entretien de cadrage et M. Crettol pense qu'il a raison.

M. Afsary ajoute que l'OPE recommande un certain nombre de pratiques, mais ne les impose pas. Chaque département organise ses méthodes et sa façon

de faire. Les pratiques sont assez hétérogènes. Il précise que l'entretien de service est le même en l'état, il est homogène, mais le contenu est très variable.

Pour ce qui est de l'entretien de cadrage, il précise que celui-ci n'est pas appliqué partout, et pas de la même manière.

Le commissaire cherche à savoir si cet entretien de cadrage est un outil de RH important pour les auditionnés. M. Afsary répond qu'il estime que oui, celui-ci permettant à chacun de s'exprimer, de factueliser, de clarifier la situation, et de trouver une voie médiane afin d'aller de l'avant. Il ajoute que, si les négociations se passent mal, c'est à ce moment-là qu'intervient l'entretien de service.

Ensuite, le commissaire se demande si ces entretiens de cadrage apportent souvent des solutions positives, ce à quoi M. Crettol répond qu'ils permettent d'exprimer une différence entre ce qui est attendu et ce qui est produit. Il imagine qu'il serait possible de passer directement à un entretien de service sans passer par l'entretien de cadrage, mais que le GCA l'a toujours utilisé comme un moyen de dire les choses. Il reste une trace sous forme de notes qui sont dans le dossier, permettant de dire qu'à un moment donné il y a eu un souci, et que celui-ci a été exprimé.

Au sujet du taux de réussite de ces entretiens de cadrage, dans quelle mesure ils ont permis de donner des objectifs clairs aux employés, et quel est le pourcentage d'entre eux qui ont pu s'améliorer par la suite sans avoir eu à passer par un entretien de service, M. Crettol indique que, en 40 ans, les entretiens de service se comptent sur les doigts d'une main, alors que les entretiens de cadrage se comptent peut-être sur les doigts des deux mains.

Un commissaire (MCG) cherche à savoir si les auditionnés, en tant que représentants des membres des cadres intermédiaires, ont été sollicités par leurs membres pour des abus au niveau de l'utilisation de l'entretien de service, ce qui est le but de la motion. Il comprend que ceux-ci parlent de leur expérience et du processus normal de l'entretien de service, il fait cependant remarquer que la commission a eu l'occasion d'auditionner d'autres syndicats qui eux ont expliqué qu'il y avait effectivement des abus. Il aimerait donc savoir si des membres les ont sollicités afin de dire que tout allait bien pour eux durant 10 ans, mais que, d'un coup, ils se retrouvent en entretien de service avec un risque de licenciement.

M. Crettol lui répond qu'ils ont été sollicités cinq ou six fois afin d'être présents comme personnes d'accompagnement en entretien de service pour assurer que la forme de celui-ci soit respectée. Il indique cependant ne pas avoir été sollicité pour des situations dans lesquelles l'entretien n'aurait pas été

fait dans les règles. Il estime que leur présence a permis de calmer les choses lors d'entretiens.

Le commissaire en déduit que, si leur présence a été nécessaire pour calmer la situation, c'est que des éléments au niveau de la procédure n'étaient pas respectés, et M. Crettol affirme que, dès qu'il y a des conflits ou des différences d'appréciations entre les deux parties, il y a forcément des tensions. Le fait d'avoir un accompagnement qui représente une entité a, selon lui, permis de faire les choses correctement, à savoir que le conflit n'est pas forcément réglé, mais les échanges sont pacifiés. La forme de l'entretien est respectée.

Un autre commissaire (MCG) indique avoir été approché par un employé de l'Etat qui a fait état d'une affaire où il lui était reproché des faits qu'il contestait. Dans la contestation de ceux-ci, il était accompagné d'un professeur d'université. Il précise qu'un certain nombre d'éléments factuels n'ont pas du tout été respectés dans l'entretien de service. Le député se dit donc interpellé par la vision des auditionnés de l'entretien de service qu'il trouve positif et honorable, qui en son sens ne correspond pas au cas relevé. Il aimerait donc entendre M. Crettol et M. Afsary sur le côté factuel, qui est quelque chose qui manque selon lui dans la pratique générale, où l'entretien de service se passe parfois sur la base de ragots. Il a l'impression que le manque de factualisation peut créer des situations difficiles pour le fonctionnaire.

M. Afsary lui donne raison, ces cas existent. Il trouve cela prévisible par rapport à la grandeur de l'entreprise, même s'il y a des protocoles à suivre. Il rappelle que les cadres ont une certaine formation à suivre donnée par l'OPE sur la façon de gérer les entretiens de service. Un formalisme est proposé, qui est à prendre en considération et à appliquer. La mise en application peut cependant varier. L'auditionné trouve regrettable qu'il n'y ait pas de respect et d'équité dans la manière de travailler et que l'entretien de service ne soit ainsi pas adapté à ce qui est proposé par l'OPE, qui est d'évacuer tous les bruits qui n'ont pas de preuves et de venir avec des choses tangibles, donc de factualiser.

Selon M. Afsary, c'est un problème qui se pose au cas par cas, et il se dit navré des situations mal traitées et mal gérées.

**Audition de M. Marc Baudat, représentant de l'UPCP (Union du personnel du corps de police) et du SPJ (Syndicat de la police judiciaire), et de M. Nicolas Allaz, représentant de l'UPCP et du SPJ**

Les personnes auditionnées confirment qu'elles sont bien reçues à la fois en tant que représentants de l'UPCP et en tant que représentants du SPJ, pour des questions d'agenda.

M. Baudat remercie de l'invitation et indique avoir pris connaissance de la motion. Selon lui, il faut parler du contexte dans lequel s'inscrit l'entretien de service. Il précise qu'à l'Etat de Genève cet entretien n'a qu'un seul but, qui est de reprocher un manquement aux membres du personnel. Il existe effectivement, selon lui, des moyens supplémentaires permettant de régler d'autres questions professionnelles, tels que les entretiens RH, de recadrage, ou encore de développement personnel. Il ajoute qu'il aimerait citer trois exemples d'entretiens de service dans trois contextes différents afin d'explicitier cette problématique du contexte.

Tout d'abord, le cas d'un policier stagiaire ayant fini sa formation, qui a été convoqué par les RH pour un entretien de service. Il se trouve qu'il existait un profil Facebook qui avait son nom, son prénom, ainsi qu'une photo de lui faisant environ 16 pixels sur 16 pixels. Ce profil aurait selon l'auditionné posté un post diffamatoire ou insultant sur l'académie de Savatan et/ou son commandant, soit le colonel. Ce policier stagiaire a été convoqué pour un entretien de service au cours duquel il lui a été reproché un manquement alors que, sur le fond, l'Etat ne savait pas s'il était ou non le propriétaire du profil Facebook, étant donné qu'il existait un autre compte qui était le sien avec des photos classiques. Une distinction pouvait clairement se faire.

Selon M. Baudat, la question du contexte de l'entretien n'était pas du tout justifiée, sachant qu'une simple note l'informant du compte Facebook en son nom aurait pu être transmise au policier stagiaire, lui demandant de se déterminer dessus.

Il poursuit avec son deuxième exemple, celui d'un agent de détention convoqué en entretien de service. Les reproches lui étant adressés ne lui ont pas été communiqués. M. Baudat précise l'avoir accompagné à l'entretien, et que les griefs tenaient sur quatre pages A4 en 35 points. A la fin des quatre pages, il a été demandé à l'agent ce qu'il avait à dire. M. Baudat indique qu'ils ont répondu aux 35 points énoncés et, dans le ¾ de ceux-ci, ont cité des témoins. Devant le nombre de témoins cités, l'autorité s'est probablement dit que ce n'était pas forcément la bonne procédure. L'auditionné estime que le fond du problème est la question de ce qu'il se serait passé si l'Etat avait maintenu sa procédure.

Il termine avec son dernier exemple qui est celui d'un policier libéré de son obligation de travailler. En théorie, cette possibilité de libération intervient dans le cadre de la protection des membres du personnel, mais en pratique elle sert à libérer une personne dont on souhaite résilier les rapports de service. Dans le cumul de griefs adressé à ce policier, lui sont reprochés des comportements datant de six ans qu'il avait eus en tant que stagiaire. Il lui est reproché d'avoir été dans certains endroits et d'avoir eu certains



comportements, alors que celui-ci a expliqué que, étant stagiaire à l'époque, il ne faisait que copier le comportement de son groupe et de son maître de stage. M. Baudat tient à préciser que, si l'Etat avait persisté dans sa volonté de résilier les rapports de services, personne n'aurait établi les faits ni vérifié les dires.

Selon lui, le cœur de la motion est la responsabilité de l'Etat d'établir les faits que prévoit la loi sur la procédure administrative.

### ***Questions et remarques des commissaires***

Un commissaire (MCG) indique avoir eu l'occasion de rencontrer quelqu'un s'étant dit étonné du fait que, dans une même affaire, certaines personnes avaient droit à une enquête administrative alors que d'autres passaient directement à l'entretien de service. Ayant l'impression que cela se fait à la tête du client, il cherche à savoir si M. Baudat a obtenu des réponses favorables à ses demandes, et comment s'est terminée son histoire. Le député note que l'exemple n'est pas nommé ni précis, mais que lui-même a entendu le cas de quelqu'un accompagné d'une personne de confiance ayant donné des arguments factuels et très établis à l'institution en question, mais que personne n'a répondu à l'argumentaire envoyé. Il a eu dans l'ensemble l'impression d'un manque de sérieux et d'une répétition de ce genre de cas.

M. Baudat indique avoir pris des exemples permettant d'explicitier au mieux le contexte dans lequel s'inscrit l'entretien de service. Il précise toutefois que tous les entretiens ne sont pas contestables, dans certains contextes la personne commet effectivement une erreur ou exerce un manquement et doit être sanctionnée. Ensuite, il ajoute que l'entretien de service est très cadré à l'Etat et que, en cas d'impossibilité d'entendre physiquement le fonctionnaire, une procédure écrite est mise en place et celle-ci se fait avec des échanges par correspondance avec un délai de 30 jours pour faire des observations sur les griefs exposés par l'Etat. Il relève qu'aucune prise de position n'est faite sur tout ce qui est contradictoire.

M. Baudat affirme que l'origine remonte à l'introduction de la procédure de résiliation des rapports de service dans la LPAC au début des années 2000. Elle prévoit une procédure simplifiée de résiliation des rapports de service dans un certain nombre de cas de figure, excluant normalement les cas de violation de devoir de service qui sont de l'ordre du disciplinaire. Il précise qu'un mélange des procédures est volontairement fait, soit pour s'assurer du résultat, soit pour gagner du temps, soit par volonté politique.

Il relève que beaucoup de procédures concernant les mêmes faits se finissent pour certaines par des conventions, pour d'autres par des procédures de résiliation des rapports de service, ou encore par des enquêtes

administratives. Il pense qu'il existe au sein de la fonction publique et des ressources humaines une certaine confusion des genres et un sentiment d'iniquité à travers le personnel administratif cantonal.

Un commissaire (PLR) aimerait savoir formellement et théoriquement quelle est l'utilité, la finalité, des entretiens de service et des enquêtes administratives. Il mentionne M. Baudat, qui a évoqué que ce sont des procédures différentes enclenchées pour des raisons différentes, mais qu'il y avait une certaine confusion. Il aimerait le voir développer sur cet aspect de la confusion.

M. Baudat répond que le but de l'entretien de service est l'expression du droit d'être entendu quand un membre du personnel est suspecté d'une violation des devoirs de service. Le but de l'enquête administrative est de viser à établir des faits. Elle est ouverte à l'encontre du membre du personnel. Il précise que, dans le cas de sanctions, il existe des procédures simplifiées. Il donne l'exemple d'une arrivée tardive qui serait réglée dans le cadre d'une procédure simplifiée, une enquête administrative étant effectivement disproportionnée.

Un entretien de service sans enquête administrative peut aboutir à une sanction disciplinaire, alors qu'à l'inverse, lorsqu'est envisagée une révocation, il doit obligatoirement y avoir une enquête administrative au préalable pour se garantir qu'une autorité indépendante, soit un enquêteur, a établi les faits et amené une vision externe sur les griefs portés à l'encontre du membre du personnel.

Le commissaire a compris que M. Baudat parlait de procédures administratives et de procédures simplifiées qui deviennent des entretiens de service. Il ne comprend pas comment cela est possible. Il aimerait comprendre la raison de la procédure simplifiée.

M. Baudat lui affirme que c'est l'inverse. Il reformule en précisant que le manquement donne lieu à un entretien de service. Après, soit c'est une procédure simplifiée, soit une enquête administrative. Il répond que c'est pour une sanction disciplinaire, et le commissaire reformule pour être sûr d'avoir compris en notant donc que ce sont des procédures disciplinaires à l'issue d'entretiens de service. M. Baudat confirme, et il mentionne qu'à côté de cela il y a la procédure de résiliation des rapports de service qui est prévue pour un nombre de cas de figure où les rapports de service sont résiliés pour des manquements disciplinaires, alors que la procédure disciplinaire devrait être suivie pour sanctionner les manquements en disciplinaire.

Il affirme que la résiliation de ces rapports de service intervient quand par exemple il y a un motif d'engagement durable qui s'éteint. Il donne l'exemple

d'une personne se faisant couper les deux jambes et ne pouvant ainsi plus réaliser le test sportif préalable à l'accession à la fonction de policier. L'Etat va donc résilier les rapports de service, par une procédure simplifiée, la condition d'engagement ayant disparu.

Il donne ensuite l'exemple d'une maladie qui empêcherait de s'exposer à des blessures, comme le cas d'une maladie soumise à un traitement de Sintrom. Ce serait un motif de licenciement, la personne ne pouvant plus exercer sa fonction de policier, car l'Etat ne peut pas se permettre d'exposer un fonctionnaire à un risque de blessures quand il est sous traitement de Sintrom.

Enfin, M. Baudat indique que ce qui est constaté depuis cinq-six ans est que le disciplinaire passe par le biais de procédures de résiliation des rapports de service, ce qui amène à une confusion, à la motion, et à un sentiment d'iniquité de traitement.

Un commissaire (UDC) rebondit sur l'exemple du médicament Sintrom et affirme qu'il serait possible d'étendre la chose à certaines maladies comme le diabète. Il prend le cas d'un gendarme en cours de carrière qui deviendrait diabétique.

M. Baudat répond que, premièrement, la police n'engage pas les diabétiques. Un autre problème de cette maladie, selon lui, est qu'elle se déclenche avec l'âge, les gens développant forcément des infections en vieillissant. Il indique qu'aujourd'hui il est possible de réguler certaines maladies jusqu'à un certain stade, sans que cela ait une incidence sur les personnes exerçant la fonction d'agent de détention ou de policier. Il précise toutefois que c'est au médecin-conseil de l'Etat d'établir l'inaptitude à la fonction en cas de maladie, et non aux syndicats. C'est un sujet mouvant. Le diabétique n'est plus licencié, alors qu'il y a quinze ans il l'aurait été, le traitement du diabète n'étant plus le même.

A la suite de quoi, le président fait remarquer que la commission a procédé à de nombreuses auditions, que toutes celles demandées ont été exécutées, et il propose donc de mettre aux voix la proposition de motion.

## Vote

Sans autre commentaire, le président met aux voix la motion 2781 qui est **acceptée** par :

6 oui (2 MCG, 1 UDC, 2 S, 1 EAG), 5 non (4 PLR, 1 PDC) et 2 abstentions (2 Ve).

**Conclusion**

Mesdames et Messieurs les députés, eu égard aux éléments qui vous ont été exposés ci-dessus, la majorité de la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat vous invite à faire un bon accueil à cette proposition de motion.

# Commission ad hoc du personnel de l'Etat

## M 2781

10 juin 2022



Département des finances et des ressources humaines  
Secrétariat général

10/06/2022 - Page 1

## Rappel des dispositions légales

Deux voies distinctes pour mettre fin aux rapports de service:

- Voie disciplinaire: révocation (art. 16 LPAC)
- Voie administrative: résiliation des rapports de service pour motif fondé (art. 21-22 LPAC) ou en cas de suppression de poste (art. 23 LPAC)

## Rappel des dispositions légales et réglementaires

- Enquête administrative:
  - a pour but d'établir les faits dans une procédure pour sanctions disciplinaires (art. 27 LPAC)
  - l'employeur doit ordonner une enquête administrative, si la sanction envisagée est le retour au statut d'employé en période probatoire ou la révocation
  
- Entretien de service:
  - a pour but de faire valoir les manquements aux devoirs du personnel par la hiérarchie à l'encontre du membre du personnel (art. 44 RPAC)
  - il s'agit d'un outil managérial
  - la hiérarchie doit faire un entretien de service préalablement à la résiliation des rapports de service pour motif fondé

10/06/2022 - Page 3

## Position du DF

- Complexité de la LPAC et diversité des procédures
- Bilan social 2021: 45 licenciements pour 18'974 collaborateurs et collaboratrices

Le DF invite la commission à refuser cette motion.

10/06/2022 - Page 4

*Date de dépôt : 25 octobre 2022*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de Jean-Marc Guinchard**

Il sied de rappeler en préambule les dispositions légales, en particulier la LPAC. Celle-ci prévoit deux voies distinctes qui peuvent aboutir à une fin des rapports de service. La première voie est celle des sanctions disciplinaires infligées en fonction de la gravité de la violation des devoirs de service (le blâme, la suspension de l'augmentation de traitement pendant une durée déterminée, la réduction de traitement à l'intérieur de la classe, le retour au statut d'employé en période de probation pour une durée maximale de trois ans et la révocation).

La deuxième voie est celle de la résiliation des rapports de service pour motif fondé ou en cas de suppression de poste. Le motif fondé est indépendant de la faute du membre du personnel. Il peut s'agir d'une insuffisance de prestations, de l'inaptitude à remplir les exigences du poste ou de la disparition durable d'un motif d'engagement.

Au niveau des dispositions légales et réglementaires, il y a l'enquête administrative et l'entretien de service, deux outils complètement distincts qui sont évoqués par la motion. Il faut savoir que l'article 27 LPAC prévoit que, dans le cadre d'une procédure pour sanction disciplinaire, l'employeur peut en tout temps ordonner l'ouverture d'une enquête administrative. Il doit le faire si la sanction envisagée est le retour au statut d'employé en période probatoire ou la révocation.

Selon la conseillère d'Etat Nathalie Fontanet, longuement auditionnée, en 2021, sur près de 19 000 fonctionnaires du petit Etat, il y a eu 45 licenciements, soit 0,2%.

On ne peut dès lors parler de pratiques répétées et systématiques. Certes, les syndicats auditionnés ont relevé des différences de pratiques entre départements ou à l'intérieur même d'un département. Ces divergences d'interprétation ne sont bien entendu pas admissibles, mais elles sont manifestement rares.

A titre d'exemple, le représentant du syndicat de la police a illustré trois cas, sans en préciser les dates, et l'auteur de la motion, quant à lui, n'a pu faire

état que de trois cas. A diverses questions de députés lui demandant de produire des dossiers concrets, il s'est contenté de refuser en invoquant la protection des données.

Nous nous retrouvons dès lors avec le texte d'une motion, peu précis, et face à l'invocation de dossiers auxquels nous n'avons pas accès. Ceci reflète une incohérence majeure de notre façon de travailler, ce qui n'empêche pas la majorité de la commission d'avoir accepté ce texte. Sollicité, le Conseil d'Etat ne pourra que confirmer dans six mois ce que Madame la conseillère d'Etat a détaillé lors de son audition.

Afin de revenir à une logique de travail efficient, nous vous prions, Mesdames les députées, Messieurs les députés, de refuser le texte qui vous est proposé.