

GE_GERICHTE ATA/497/2025 vom 6. Mai 2025

GE Cour de justice, 2025-05-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_497_2025

FR: GE_GERICHTE ATA/497/2025 du 6 mai 2025

IT: GE_GERICHTE ATA/497/2025 del 6 maggio 2025

Regeste

Résumé: arrêt sur partie portant sur le recours d'un employé des HUG contre un courrier par lequel ces derniers ont refusé de modifier le décompte d'absence de l'intéressé. Ledit courrier n'est pas une décision au sens de l'art. 4 LPA car il ne vise pas directement à déterminer les droits et obligations du recourant. En revanche, le recourant dispose d'un intérêt digne de protection à ce que les informations contenues dans son dossier soient conformes à la réalité et l'acte matériel en cause, à savoir l'établissement de son décompte d'absences, porte atteinte à ses droits ou obligations par ses effets. Dès lors, et dans la mesure où les HUG ont acté, dans le courrier litigieux, leur refus de ne pas modifier ledit décompte, ledit courrier est une décision au sens de l'art. 4A al. 2 LPA (droit à un acte attaquant). Le recours est donc recevable.

Erwägungen

E. 1

Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

Les juridictions administratives peuvent rendre des jugements sur partie, ce qui leur permet d'examiner prioritairement des questions préalables telles que leur compétence (ATA/1139/2023 du 17 octobre 2023 consid. 1 ; ATA/94/2023 du 31 janvier 2023 consid. 2 et les arrêts cités).

- 6/14 - A/3952/2024

En l'espèce, le présent arrêt a uniquement pour but d'examiner s'il existe un acte attaquant devant la chambre administrative, question sur laquelle les parties ont eu l'occasion de se déterminer.

E. 3

La compétence de la chambre administrative est définie à l'art. 132 LOJ. Elle est, sous réserve des compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales, l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 LOJ). Selon l'art. 132 al. 2 LOJ, le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA. Sont réservées les exceptions prévues par la loi.

E. 3.1

En vertu de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 1 LPA les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). L'art. 4 LPA définit la notion de décision de la même manière que l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021), de sorte que l'on peut s'inspirer de la jurisprudence rendue en lien avec la PA (arrêt du Tribunal fédéral 2C_39/2025 du 25 mars 2025 consid. 4.2). On entend par décision une manifestation de volonté contraignante de l'autorité, unilatérale, individuelle et concrète, adoptée en application du droit administratif et destinée à produire des effets juridiques, ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1) et susceptible d'exécution forcée (ATF 150 I 183 consid. 3.4.1 = JdT 2024 I p. 150, 151 s. ; ATF 141 II 233 consid. 3.1 ; 135 II 38 consid. 4.3). Il ne suffit pas que l'acte querellé ait des effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base de la loi et conformément à celle-ci. La décision a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels (ATA/649/2023 du 20 juin 2023 consid. 1.3 ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2e éd., 2015, p. 339 ss). La notion de décision implique un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2). De simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêt du Tribunal fédéral 2C_39/2025 du 25 mars 2025 consid. 4.3). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte (ATF 150 - 7/14 - A/3952/2024 I 183 consid. 3.4.1 = JdT 2024 I p. 150, 152). Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 5.1 et les références citées).

E. 3.2

À teneur de l'art. 4A al. 1 LPA, intitulé « droit à un acte attaquant », toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à des droits ou des obligations s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir, ou les révoque (let. a), élimine les conséquences d'actes illicites (let. b), constate le caractère illicite de tels actes (let. c). L'autorité statue par décision (art. 4A al. 2 LPA). Lorsqu'elle n'est pas désignée, l'autorité compétente est celle dont relève directement l'intervention étatique en question (art. 4A al. 3 LPA). L'art. 4A LPA met en œuvre, sur le plan cantonal, le droit à l'accès au juge garanti par l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) s'agissant du contrôle des actes matériels de l'administration. Il confère à toute personne ayant un intérêt digne de protection (et non uniquement juridique) le droit d'exiger que l'autorité compétente pour les actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et

touchant à ses droits ou obligations statue par décision (arrêts du Tribunal fédéral 8D_3/2022 du 10 janvier 2023 consid. 6.1.4 et la référence citée ; 8C_775/2019 du 17 mars 2020 consid. 3.1 et la référence citée). Il s'agit de mettre en évidence une relation de droit administratif, créée par l'applicabilité d'une norme de droit public à un acte de l'administration : l'objet de la décision est précisément de constater si la norme invoquée par l'administré à quelque chose à dire sur la légalité de l'acte qui le touche (ATF 140 II 315 consid. 3). Cette relation peut concerner des domaines dans lesquels l'administré ne dispose pas d'un droit spécifique, mais est uniquement touché dans un intérêt de fait, digne de protection (ATA/649/2023 précité consid. 2.1). Le droit à l'acte attaqué suppose que le requérant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés ; l'intérêt invoqué - qui peut être un intérêt de pur fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Cette disposition est une reprise presque à l'identique de l'art. 25a PA ; il convient par conséquent de se référer à la jurisprudence et aux principes dégagés de cette disposition fédérale dans l'application de l'art. 4A LPA (arrêt du Tribunal fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.3 et les références citées).

E. 3.3

Les actes visés par l'art. 25a PA, et donc également par l'art. 4A LPA, sont des actes matériels. Les actes matériels se distinguent des actes juridiques en ceci qu'ils n'ont pas pour but de modifier la situation juridique mais de modifier directement la situation de fait (ATF 144 II 233 consid. 4.1). À l'instar des actes juridiques

- 8/14 - A/3952/2024 étatiques, les actes matériels étatiques se répartissent en actes individuels et concrets (par ex. l'arrestation d'une personne ou l'utilisation d'une arme à feu par la police) et en actes généraux et abstraits (notamment certains avertissements et recommandations). En accord avec la doctrine, la jurisprudence consacre une acception ample de l'acte matériel. Celui-ci s'étend à tous les actes de l'administration qui ne sont pas des décisions, des contrats, des concessions ou des plans (Anne-Christine FAVRE, in François BELLANGER/Jérôme CANDRIAN/Madeleine HIRSIG-VOUILLOZ [éd.], Commentaire romand de la loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, n. 17 ad art. 25a). L'étendue de la protection juridique doit être délimitée d'après d'autres critères, en particulier d'après celui de l'atteinte dans des droits et obligations, et celui de l'intérêt digne de protection (ATF 146 I 145 consid. 4.2 = JdT 2021 I p. 35, 37 ; ATF 144 II 233 consid. 4.4). L'acte doit par ailleurs être illicite, ce par quoi il faut entendre non conforme au droit ; selon la doctrine, cela inclut les actes faux ou erronés (Anne-Christine FAVRE, in François BELLANGER/Jérôme CANDRIAN/Madeleine HIRSIG-VOUILLOZ [éd.], op. cit., n. 18 ad art. 25a).

E. 3.4

L'art. 25a PA subordonne la protection juridique, cumulativement, à un critère relatif à l'acte – c'est-à-dire que l'acte matériel doit toucher à des droits ou obligations – et à un critère relatif au requérant – c'est-à-dire que le requérant a un intérêt digne de protection à obtenir une décision sur un acte matériel. Bien que ces deux critères aillent dans le même sens, l'art. 25a PA les distingue clairement, suivant la distinction traditionnelle entre l'acte attaqué et la qualité pour recourir pour les actes juridiques (146 I 145 consid. 4.4 = JdT 2021 I p. 35, 38 s. ; ATF 144 II 233 consid. 7.1 = JdT 2019 I p. 58, 62 ; ATF 140 II 315 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_3/2022 du 10 janvier 2023 consid. 6.1.4 et les

références citées).

E. 3.4.1

Selon la conception dominante, l'exigence relative aux droits ou obligations touchés suppose une atteinte à la sphère juridique individuelle de la personne concernée (ATF 144 II 233 c. 7.3.1, JdT 2019 I 58 ; ATF 140 II 315 c.4.3 et 4.5, chacun avec réf.). Le demandeur doit ainsi démontrer que l'acte matériel à propos duquel il requiert le prononcé d'une décision a réellement pour effet d'affecter ses droits ou ses obligations, quand bien même ce n'est pas son but (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 292 n. 813). Les positions juridiques dignes de protection résultent principalement des droits fondamentaux mais elles peuvent aussi résulter d'autres titres juridiques (ATF 144 II 233 consid. 7.3.1 = JdT 2019 I 58 ; ATF 140 II 315 consid. 4.3). La restriction effective d'un droit fondamental n'est pas indispensable ; il suffit que le requérant parvienne à démontrer que l'acte matériel produise un effet significatif sur sa sphère juridique, susceptible d'atteindre le degré d'une restriction (ATF 140 II 315 consid. 4.8). « Un certain degré de gravité » est exigé (ATF 133 I 49 consid. 3.2). Cela suppose une intensité minimum, quoique le seuil ne doive pas

- 9/14 - A/3952/2024 être excessivement élevé mais pas non plus si insuffisamment élevé qu'il en résulte un afflux de recours (ATF 143 I 336 consid. 4.1 = JdT 2017 I p. 197, 198 s. et les références citées). Le champ d'application du droit fondamental détermine si l'effet de l'acte matériel suffit à mettre ce même droit en cause. Il faut prendre ici en considération que l'acte matériel doit aussi être apte à restreindre ce droit. Cela nécessite en d'autres termes un rapport d'imputabilité, un lien de causalité adéquate entre l'acte et l'incidence sur des droits et obligations. Le rapport d'imputabilité est interrompu, ou il est d'emblée exclu, si des causes externes, indépendantes, s'interposent ou dominant même la chaîne des événements (ATF 146 I 145 consid. 4.4 = JdT 2021 I p. 35, 39 ; ATF 144 II 233 consid. 7.3.2 = JdT 2019 I 58).

E. 3.4.2

L'intérêt digne de protection suppose une proximité particulière entre le requérant et l'acte matériel. L'intérêt digne de protection peut être juridique ou matériel (c'est-à-dire « de droit ou de fait », RDAF 2015 I p. 300, 303), pour autant que la clarification de la situation juridique, par l'effet d'une décision, revête une utilité pratique pour le requérant (ATF 144 II 233 consid. 7.2 = JdT 2019 I p. 58, 62 et les références citées ; ATF 140 II 315 consid. 4.2 et les références citées). Il peut arriver que le requérant soit touché par l'acte matériel dans ses droits et obligations ; dans ce cas, l'intérêt digne de protection découle précisément de l'atteinte à sa situation juridique ; les deux critères (subjectif et objectif) concordent alors (ATF 140 II 315 consid. 4.3 = RDAF 2015 I p. 300, 303 ; ATA/141/2020 du 11 février 2020 consid. 3e). Le droit à l'acte attaqué suppose ainsi que le requérant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, l'intérêt invoqué qui peut être un intérêt de pur fait devant se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 140 II 315 consid. 4.2).

E. 3.5

La prétention fondée sur l'art. 25a PA n'existe pas si la législation a exclu la protection juridique contre l'acte matériel ; cette prétention est en outre subsidiaire en ce sens qu'elle cède le pas à d'autres voies si une protection juridique suffisante est assurée d'une autre

manière (ATF 140 II 315 consid. 3.1 = RDAF 2015 I p. 300, 302 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_601/2016 du 15 juin 2018 consid. 6.1 et 6.2 non publiés dans l'ATF 144 II 233).

E. 3.6

Les actes matériels ne sont jamais directement applicables, lorsqu'ils tombent dans le champ d'application de l'art. 25a PA. L'accès au juge n'y est pas garanti directement, mais pas le biais d'une procédure administrative subséquente et indépendante (ATF 144 II 233 consid. 3 = JdT 2019 I p. 58, 59 ; ATF 140 II 315 consid. 2.1), qui débouche sur une décision.

L'avantage de cette solution est qu'elle permet de créer un acte attaquant, en évitant l'extension de la notion de décision à des actes matériels, avec les conséquences qu'une telle analogie entraînerait du point de vue des règles de procédure (respect du droit d'être entendu et notification notamment). L'art. 25a PA donne à la personne qui fait valoir qu'elle est touchée par un acte matériel le droit de faire ouvrir une procédure administrative pouvant

- 10/14 - A/3952/2024 aboutir à la prise d'une décision. La détermination du fondement de la décision sollicitée n'est pas toujours aisée. Tel est notamment le cas lorsqu'un acte matériel se substitue à une décision, que ce soit pour des motifs liés à l'urgence ou parce que des actes matériels incorporent une décision tout en ayant pour objet de modifier la situation de fait (Anne-Christine FAVRE, in François BELLANGER/Jérôme CANDRIAN/Madeleine HIRSIG-VOUILLOZ [éd.], op. cit., n. 5 et 46 ad art. 25a).

E. 3.7

La chambre administrative a déjà considéré qu'un fonctionnaire des TPG jouissait d'un intérêt digne de protection à recourir contre un courrier de ces derniers se prononçant sur son droit à des prestations salariales à la suite de ses incapacités de travail. Le courrier considéré constituait une décision ayant trait aux droits et obligations du fonctionnaire en matière de versement de son salaire en cas d'incapacité de travailler, lui indiquant que celui-ci prendrait fin à la date indiquée (ATA/84/2020 du 28 janvier 2020). Dans un arrêt de 2023, la chambre administrative a considéré qu'un décompte d'absences touchait les droits fondamentaux d'une fonctionnaire, et pas uniquement son droit au traitement. Ainsi, et dès lors également que l'intéressée avait demandé la rectification de son décompte et, à défaut, qu'une décision sujette à recours fût rendue, elle avait droit à ce que son employeur rende une décision fondée sur l'art. 4A LPA (ATA/649/2023 précité consid. 2.3.3). Dans un autre arrêt, plus récent, la chambre administrative a dû connaître du cas d'une fonctionnaire ayant recouru à titre principal pour déni de justice, après avoir sollicité à plusieurs reprises le prononcé d'une décision sur la manière de calculer ses absences depuis le 31 mars 2023. Le 26 février 2024, son employeur avait maintenu sa position, expliquant notamment que la collaboratrice était en incapacité de travail à compter du 31 mars 2023 et qu'elle n'était pas en mesure de reprendre une activité depuis cette date. La chambre administrative a constaté que le courrier du 26 février 2024 ne mentionnait pas qu'il s'agissait d'une décision, ni ne comportait d'indication sur la voie et le délai de recours. L'absence d'indication de ces éléments formels ne pouvait toutefois en tant que telle lui dénier la qualité de décision. Le courrier du 26 février 2024 s'inscrivait dans un échange soutenu de correspondance avec la recourante, qui trouvait sa source dans le courriel de son employeur du 23 octobre 2023, par lequel il l'informait de la fin de son droit au salaire à compter du 3 août 2024, et de la réponse de l'intéressée du 30 octobre 2023, par laquelle elle contestait ce calcul et requérait la prise d'une décision formelle. Bien que le courrier litigieux ne répondît ni formellement ni matériellement aux demandes de la recourante, il n'en constituait pas moins une décision,

qui avait trait aux droits et obligations de celle-ci en matière de versement de son salaire en cas d'incapacité de travailler pour cause de maladie, lui indiquant que celui-ci prendrait fin à la date indiquée. En tant que le courrier de l'employeur se prononçait sur son droit à ses prestations salariales à la suite de ses incapacités de travail, la recourante disposait d'un intérêt digne de protection à recourir (ATA/1110/2024 du 24 septembre 2024 consid. 4, 4.1 et 4.2).

- 11/14 - A/3952/2024

E. 3.8

En tant que membre du personnel des HUG, le recourant est soumis au statut du personnel des HUG du 16 décembre 1999 (ci-après : SPHUG) en application de l'art. 1 al. 1 let. e LPAC et de l'art. 7 let. e de la loi sur les établissements publics médicaux du 19 septembre 1980 (LEPM - K 2 05). Il est aussi et notamment soumis à la LPAC (art. 1 al. 1 let. e LPAC) et à son règlement d'application du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01). Selon l'art. 29 al. 1 SPHUG, les membres du personnel ont droit à une période de vacances annuelles de la durée suivante : cinq semaines pour les membres du personnel âgés de plus de 20 ans révolus (let. a) ; six semaines pour les membres du personnel jusqu'à l'âge de 20 ans révolus, les fonctionnaires et les employés dès l'âge de 60 ans, ainsi que pour les cadres supérieurs (let. b). En cas d'absence pour cause de service militaire, de service civil, de maladie ou d'accident non professionnel, le droit aux vacances annuelles est réduit proportionnellement après cinq mois d'absence. Il s'éteint après une année d'absence (art. 30 SPHUG).

E. 4

En l'espèce, l'acte attaqué est le courrier des HUG du 10 octobre 2024, par lequel ces derniers ont refusé de modifier le décompte d'absences du recourant. Ce refus porte sur une action matérielle de l'État, qui ne vise pas à produire des effets juridiques. En effet, le courrier ne vise pas directement à déterminer les droits et obligations du recourant. En particulier, les HUG ne se sont prononcés ni sur le droit du recourant aux prestations salariales à la suite de ses incapacités de travail, contrairement aux situations décrites dans les ATA/84/2020 et ATA/1110/2024 précités, ni sur son droit aux vacances. Ledit courrier ne constitue dès lors pas une décision sujette à recours devant la chambre de céans au sens de l'art. 4 LPA. Cela ne signifie toutefois pas encore qu'il ne pourrait pas être considéré comme une décision relative à un acte matériel au sens de l'art. 4A LPA, sujette à recours.

E. 4.1

L'établissement d'un décompte d'absences est un acte matériel. Il y a ainsi lieu, conformément à la jurisprudence précitée, de distinguer, dans l'examen des conditions posées par l'art. 4A LPA, l'intérêt digne de protection au sens de cette disposition et la condition exigeant de « toucher à des droits ou obligations » du recourant.

E. 4.1.1

Comme la chambre de céans a déjà eu l'occasion de le préciser dans ATA/649/2023 précité (consid. 2.3.1), chaque membre du personnel doit pouvoir disposer d'un dossier personnel contenant des informations conformes à la réalité, ne serait-ce que parce qu'elles rapportent le déroulement des rapports de travail entre l'employeur et l'employé et laissent une trace écrite. De plus, elles sont susceptibles d'être utilisées contre ou en faveur des membres du personnel, notamment lors d'une procédure visant un changement de poste au sein de

l'administration (art. 17 al. 1 et 2 SPHUG).

- 12/14 - A/3952/2024 Le recourant dispose ainsi d'un intérêt digne de protection à ce que les informations contenues dans son dossier, en l'occurrence son rapport d'absences, soient conformes à la réalité.

E. 4.1.2

Reste à déterminer si l'acte matériel en cause, à savoir l'établissement du décompte d'absences du recourant, porte atteinte à ses droits ou obligations par ses effets. Tel est le cas. Le droit du membre du personnel étatique à disposer d'un décompte exact d'heures de travail et d'absences, soit une donnée personnelle, découle tant de l'art. 8 § 1 CEDH que des art. 13 al. 2 Cst. et 36 al. 1 let. b LIPAD (ATA/649/2023 précité consid. 2.3.3). Dès lors, l'établissement du décompte d'absences du recourant touche ses droits fondamentaux. En outre, dans la mesure où les HUG l'ont avisé, le 23 janvier 2024, qu'une réduction serait effectuée progressivement et automatiquement sur son solde de vacances puisque son absence dépassait les cinq mois, l'établissement du décompte touche directement son droit aux vacances prévu à l'art. 29 al. 1 SPHUG en tant que les périodes d'incapacité à 50% viendront réduire proportionnellement son droit aux vacances, par le mécanisme de l'art. 30 al. 2 SPHUG qui prévoit qu'en cas d'absence pour cause de maladie ou d'accident non professionnel notamment, le droit aux vacances annuelles est réduit proportionnellement après cinq mois d'absence. Par conséquent, le recourant avait le droit d'obtenir des HUG une décision fondée sur l'art. 4A LPA, par laquelle ceux-ci actaient leur refus de ne pas modifier ledit décompte. Le courrier du 10 octobre 2024 répond à cette définition, les HUG y ayant indiqué qu'il ne pouvait être question d'admettre une hypothétique erreur d'interprétation justifiant une correction de saisie rétroactive et y ayant exposé les motifs sur lesquels ils se sont fondés. Il est vrai que le recourant n'a pas explicitement sollicité de son employeur qu'il rende une décision fondée sur l'art. 4A LPA. Néanmoins, dans son courrier du 17 septembre 2024 qui a entraîné la réponse du 10 octobre 2024, il a expressément requis des HUG qu'ils rectifient les périodes d'absences. Le courrier du 10 octobre 2024 constitue donc une décision attaquable devant la chambre de céans au sens de l'art. 4A al. 2 LPA. Ainsi, le recours est recevable et il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 5

Le sort des frais sera réservé jusqu'à droit jugé au fond.

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.