

GE_GERICHTE ATA/796/2014 vom 14. Oktober 2014

GE Cour de justice, 2014-10-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_796_2014

FR: GE_GERICHTE ATA/796/2014 du 14 octobre 2014

IT: GE_GERICHTE ATA/796/2014 del 14 ottobre 2014

Regeste

Résumé: Une entreprise active dans le secteur du commerce a modifié son règlement interne en y adjoignant un article concernant « les faits répréhensibles ». A teneur de ce nouvel article, les collaborateurs de l'entreprise étaient invités à signaler à leur hiérarchie ou une autre instance interne compétente les faits répréhensibles dont ils avaient connaissance. L'entreprise a soumis ce nouvel article à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT). Un syndicat a fait valoir auprès de l'OCIRT son droit d'accès à la procédure d'agrément de ce nouvel article. L'OCIRT lui a indiqué que le syndicat n'avait la qualité de partie qu'en matière contentieuse mais pas, comme en l'espèce, dans le cadre de la procédure non contentieuse préalable. En outre, dans la mesure où le nouvel article du règlement était conforme au droit fédéral, l'OCIRT estimait ne pas devoir rendre une décision. Un syndicat a recouru auprès de la chambre administrative. L'OCIRT avait commis un déni de justice et la qualité de partie devait lui être reconnue. Après avoir constaté que ce recours était recevable et que le système sciemment mis en place par le législateur fédéral consacrait indirectement une inégalité de traitement entre associations de travailleurs et d'employeurs, la chambre administrative l'a rejeté. L'OCIRT n'avait pas l'obligation de rendre une décision, la modification du règlement interne de l'entreprise ne contenant rien de contraire à la loi fédérale sur le travail. La question de la qualité de partie du syndicat est restée ouverte.

Erwägungen

E. 4

al. 3 de la loi sur l'inspection et les relations du travail du 12 mars 2004 - LIRT - J 1 05). 3)

Ainsi, dans la mesure où il disposerait d'un droit de recours au cas où l'OCIRT aurait rendu une décision, le syndicat doit se voir reconnaître la qualité pour recourir par-devant la chambre de céans contre un refus de statuer imputé à l'OCIRT, étant précisé que tout recours pour refus de statuer présuppose que la décision dont le prononcé est refusé ou tarde à venir est elle-même susceptible de recours (Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER/Martin BERTSCHI, Verwaltungs- verfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3ème éd., 2013, n. 1308, qui se réfèrent notamment à l'art. 46a de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021). 4)

En l'espèce, l'OCIRT a dans son courrier tout à fait explicite à ce sujet du 28 avril 2014, refusé de rendre une décision : ce courrier a apparemment été reçu par le syndicat le 29 avril 2014, ce qui faisait courir selon la jurisprudence précitée le délai légal de trente jours de l'art. 62 al. 1 let. a LPA. Ce dernier, qui venait à échéance le jeudi 29 mai 2014, tombant sur un jour férié, en l'occurrence l'Ascension, était donc repoussé au lendemain, soit le vendredi 30 mai 2014, date de dépôt du recours.

Le recours est donc recevable sur ce principe. 5)

Néanmoins, si la juridiction administrative admet le recours pour déni de justice ou retard injustifié, elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives (art. 69 al. 4 LPA).

Dans cette mesure, toute autre conclusion que le renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle statue est en principe irrecevable.

Quoi qu'il en soit, la conclusion du recourant visant à la reconnaissance explicite de sa qualité de partie à la procédure non contentieuse ne pourrait se voir

- 10/14 - A/1603/2014 allouée, à moins de devoir être examinée préjudiciellement, qu'en cas d'admission du recours, si bien qu'il convient d'examiner en premier lieu les mérites de ce dernier quant à sa conclusion principale, à savoir l'existence d'un refus de statuer. 6)

La reconnaissance d'un tel refus ne peut être admise que si l'autorité mise en demeure avait le devoir de rendre une décision ou, vu sous un autre angle, si le recourant avait un droit à en obtenir une de sa part (ATF 135 II 60 consid. 3.1.2 ; ATA/787/2012 du 20 novembre 2012 consid. 2 ; ATA/164/2011 du 15 mars 2011 consid. 5).

Il convient donc d'examiner si la législation fédérale ou cantonale imposait à l'OCIRT de rendre une décision. 7) a. S'agissant des rapports entre législation fédérale et cantonale, selon l'art. 49 al. 1 Cst., le droit fédéral prime – lorsqu'il est édicté dans le respect du partage constitutionnel des compétences prévues à l'art. 3 Cst. – le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de manière exhaustive (ATF 135 I 106 consid. 2.1 ; 128 I 46 consid. 5a ; 128 I 295 consid. 3b ; ATA/571/2014 du 29 juillet 2014 consid. 3a). Il interdit également d'interpréter ou d'appliquer des normes de droit cantonal en soi non contraires au droit fédéral de manière à éluder ou à contredire ce dernier.

b. Par ailleurs, l'art. 190 Cst. prévoit que le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international. En cas de contradiction entre une loi fédérale et la Cst., l'autorité qui statue peut relever celle-là, mais n'en doit pas moins appliquer la disposition de la loi fédérale en cause (ATF 135 II 384 consid. 3.1 et les arrêts cités). En revanche, en cas de contradiction entre une loi fédérale et le droit international, ce dernier prévaut en principe (ATF 133 V 367 consid. 11.1.1 ; 125 II 417 consid. 4c et les arrêts cités). 8) a. Selon l'art. 50 LTr, intitulé « décisions administratives », les décisions fondées sur la LTr ou sur une ordonnance doivent être communiquées par écrit ; lorsqu'il s'agit d'un refus total ou partiel de donner suite à une requête, elles doivent être motivées et mentionner le droit, le délai et l'autorité de recours (art. 50 al. 1 LTr). Il est reconnu que la notion de décision au sens de cette disposition se calque sur celle de l'art. 5 PA (Benoît BOVAY, in Thomas GEISER/Adrian von KAENEL/Rémy WYLER [éd.], Loi sur le travail – commentaire, 2005, n. 2 ad art. 50 LTr ; secrétariat d'État à l'économie [ci-après : SECO], commentaire de la loi sur le travail, ad art. 50 LTr).

- 11/14 - A/1603/2014

b. En cas d'infraction à la loi, à une ordonnance ou à une décision, l'autorité cantonale, l'Inspection fédérale du travail ou le service médical du travail signale l'infraction au

contrevenant et l'invite à respecter la prescription ou décision qu'il a enfreinte (art. 51 al. 1 LTr). Si le contrevenant ne donne pas suite à cette intervention, l'autorité cantonale prend la décision voulue, sous menace de la peine prévue à l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0 ; art. 51 al. 2 LTr). 9) a. Selon l'art. 5 al. 2 LTr, sont réputées industrielles les entreprises qui font usage d'installations fixes à caractère durable pour produire, transformer ou traiter des biens ou pour produire, transformer ou transporter de l'énergie, ceci dans trois cas de figure prévus aux let. a à c de cette disposition. Les prescriptions spéciales de la LTr relatives aux entreprises industrielles ne sont applicables à une entreprise ou à certaines parties d'une entreprise qu'en vertu d'une décision d'assujettissement rendue par l'autorité cantonale (art. 5 al. 1 LTr), soit l'OCIRT.

b. Les art. 37 à 39 LTr traitent du règlement d'entreprise. Toute entreprise industrielle est tenue d'avoir un règlement d'entreprise (art. 37 al. 1 LTr). L'établissement d'un règlement peut être prescrit par ordonnance aux entreprises non industrielles, en tant que la nature de l'entreprise ou le nombre des travailleurs le justifient (art. 37 al. 2 LTr), étant précisé toutefois que le Conseil fédéral n'a jamais encore fait usage de cette faculté. Enfin, les autres entreprises non industrielles peuvent, en se conformant au présent chapitre (ce qui signifie que les art. 37 al. 4, 38 et 39 LTr leur sont alors applicables : Wolfgang PORTMANN/Jean-Fritz STÖCKLI, *Schweizerisches Arbeitsrecht*, 3ème éd., 2013, n. 1218 ; Frank VISCHER, in Thomas GEISER/Adrian von KAENEL/Rémy WYLER [éd.], *Loi sur le travail – commentaire*, 2005, n. 12 ad art. 39 LTr), établir volontairement un règlement d'entreprise. 10) a. Le règlement d'entreprise doit être soumis à l'autorité cantonale ; lorsque l'autorité constate que les prescriptions du règlement d'entreprise ne sont pas compatibles avec la LTr, la procédure prévue à l'art. 51 est applicable (art. 39 al. 1 LTr). L'art. 68 al. 2 OLT 1 se borne à répéter que le règlement d'entreprise est remis à l'autorité cantonale.

b. Il est incontesté en doctrine que l'examen par l'autorité cantonale au titre de l'art. 39 LTr n'a pas de caractère constitutif, et que c'est seulement en cas de manquement que l'autorité peut avoir recours à la procédure prévue à l'art. 51 – et non 50 – LTr (Wolfgang PORTMANN/Jean-Fritz STÖCKLI, *op. cit.*, n. 1221 ; Frank VISCHER, *op. cit.*, n. 4 et 7 ad art. 39 LTr). La jurisprudence parle du reste, à propos des invitations à respecter la loi prévues par ce dernier article, de simple intervention de l'autorité et non de décision (CAPH/216/2011 du 12 décembre 2011 consid. 4, non contredit sur ce point par l'arrêt du Tribunal fédéral 4A_93/2012 du 21 mai 2012 consid. 4.1 ; voir aussi arrêt du Tribunal fédéral 2C_462/2011 du 9 mai 2012 consid. 3.3). Le SECO, dans son

- 12/14 - A/1603/2014 commentaire de la LTr, ne cite pas la prise de position sur le règlement d'entreprise au sens de l'art. 39 LTr comme une décision selon l'art. 50 LTr (SECO, *op. cit.*, ad art. 50 al. 1 LTr).

c. La teneur actuelle de l'art. 39 LTr date de 1971, et a été introduite dans le cadre de la révision du droit relatif au contrat individuel de travail. Entre 1966 et cette date, l'art. 39 al. 1 LTr avait la teneur suivante : « Le règlement d'entreprise sera soumis pour approbation à l'autorité cantonale ; celle-ci doit demander l'avis de l'inspection fédérale du travail, puis approuver le règlement s'il ne contient rien de contraire au droit impératif ». Cette approbation était constitutive et devait faire l'objet d'une décision au sens de l'art. 50 LTr (Walther HUG, in Walther HUG [éd.], *Commentaire de la loi fédérale sur le travail*, 1971, n. 8 ss ad art. 39 LTr ; cet auteur, par ailleurs auteur du projet de la révision de 1971, indique également que dans le nouvel art. 39 LTr, « lorsque [...] l'autorité cantonale constate, lors de son examen, que la procédure d'établissement du règlement d'entreprise qui

lui a été soumis est viciée ou qu'il contient des dispositions incompatibles avec la loi, c'est la procédure prévue à l'art. 51 LTr qui doit intervenir » - *ibid.*, n. 10 ad art. 39 LTr).

d. Il y a au surplus lieu de relever le contexte dans lequel la modification de la disposition précitée a eu lieu. En effet, l'office fédéral de l'industries, des arts et métiers et du travail (ci-après : OFIAMT) avait écrit dans un rapport du 12 juillet 1968 que l'approbation des règlements d'entreprise entraînait trop de travail pour l'administration tant fédérale que cantonale et constituait un exercice largement inutile, si bien qu'il avait proposé de renoncer purement et simplement à l'approbation, en suggérant que le règlement d'entreprise devait seulement être soumis à l'autorité cantonale (Walther HUG, *op. cit.*, n. 1 ad art. 39 LTr). Selon les travaux préparatoires (BO CE 1970 367, intervention BOREL en tant que rapporteur de commission), la modification « a été proposée par l'OFIAMT à la suggestion de milieux patronaux », étant précisé qu'elle n'a fait l'objet d'aucun débat aux chambres suite à cette présentation. 11) En l'espèce, il importe peu que B_____ soit ou non une entreprise industrielle, dès lors qu'elle a choisi d'édicter un règlement d'entreprise et qu'elle est à ce titre soumise à l'art. 39 LTr.

Il ressort du dossier que B_____ a, conformément à l'art. 39 al. 1 LTr, soumis son projet de modification du règlement d'entreprise à l'OCIRT. Ce dernier ayant estimé qu'il ne contenait rien de contraire à la LTr ou à ses ordonnances d'application, il n'avait pas à rendre une décision au sens de l'art. 50 LTr ; eût-il du reste constaté un manquement qu'il n'aurait dû rendre une telle décision que suite à un avertissement resté sans suite, comme le prévoit l'art. 51 al. 2 LTr.

En adoptant l'art. 39 LTr, et avant lui les art. 50 et 51 LTr, le législateur fédéral a sciemment voulu mettre en place un système qui ne correspond pas à la

- 13/14 - A/1603/2014 logique actuelle du droit administratif général, et qui consacre indirectement une inégalité de traitement entre associations de travailleurs et associations d'employeurs. Dans la mesure toutefois où ce système procède d'une loi fédérale, l'art. 190 Cst. oblige les autorités et juridictions administratives, dont la chambre de céans, à ne pas s'en écarter.

Quant à l'usage éventuel de l'art. 4A LPA, il résulte du principe de la primauté du droit fédéral que l'interprétation ou l'application du droit cantonal de procédure ne saurait avoir pour effet d'annihiler une ou plusieurs dispositions contenues dans une loi fédérale ou, plus spécifiquement en l'espèce, de revenir à l'ancien système d'approbation des règlements d'entreprise tel qu'en vigueur entre 1966 et 1971. On ne saurait donc par ce biais imposer à l'OCIRT de rendre une décision d'approbation sujette à recours. 12) Il résulte de ce qui précède que l'OCIRT n'avait pas d'obligation de rendre une décision. Le recours pour refus de statuer doit donc être rejeté dans la mesure où il est recevable, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'éventuelle qualité de partie du syndicat dans la procédure de l'art. 39 al. 1 LTr. 13) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA), pas plus qu'à B_____, qui n'y a pas conclu.

* * * * *