

# GE\_GERICHTE A/1247/2024 vom 24. September 2024

GE Cour de justice, 2024-09-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_1247\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_1247_2024)

FR: GE\_GERICHTE A/1247/2024 du 24 septembre 2024

IT: GE\_GERICHTE A/1247/2024 del 24 settembre 2024

## Regeste

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE;POUVOIR D'APPRÉCIATION;RAPPORTS DE SERVICE DE DROIT PUBLIC;INDEMNITÉ(EN GÉNÉRAL);EMPLOYÉ PUBLIC;INCAPACITÉ DE TRAVAIL;DROIT DU TRAVAIL;DROIT PUBLIC;CERTIFICAT MÉDICAL;PERSONNEL INFIRMIER;ABSENCE;DROIT D'OBTENIR UNE DÉCISION;REFUS DE STATUER;RETARD INJUSTIFIÉ;SALAIRE;CLASSE DE TRAITEMENT | Recours d'une fonctionnaire des HUG pour déni de justice et subsidiairement afin qu'il soit constaté que si les HUG avaient valablement rendu une décision, celle-ci était erronée concernant la fin de son droit au traitement. Selon les HUG, son droit au traitement prenait fin à compter du 4 août 2024 en raison de la durée de ses absences. Selon la recourante, malgré le fait qu'elle avait requis de leur part de se déterminer au moyen de décisions sujettes à recours, les courriers des HUG ne remplissaient pas les caractéristiques des décisions au sens de la loi. Le courrier des HUG statuant sur le droit au traitement de la recourante avait trait aux droits et obligations de la collaboratrice en matière de versement de son traitement en cas d'incapacité de travail et remplissait ainsi, malgré l'absence de voies de droit, les caractéristiques principales d'une décision. Il convenait ainsi d'entrer en matière sur le recours. Cela étant, cette décision ne permettait pas à la chambre administrative de déterminer à partir de quand le droit au traitement de la recourante prenait fin, divers éléments ne figurant pas dans la décision (date du dies a quo, durées et nature et durée des diverses absences retenues notamment). Renvoi du dossier aux HUG pour nouvelle décision au sens des considérants, en précisant les dates retenues et quelles absences étaient prises en considération, afin que la recourante puisse adéquatement se déterminer. Admission partielle du recours. | Cst.5; Cst.29.al1; LPA.69.al4; LPA.4.al1; PA.5; LPA.46.al1; LPA.47; HUG-statut.55.al2; HUG-statut.56; LPA.62.al6; LPA.4.al4

## Erwägungen

### E. 1

Aux termes de l'art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative.

### E. 2

La recourante se plaint d'un déni de justice. Elle considère que l'autorité intimée devait rendre une décision relative à son droit au traitement et à la comptabilisation de ses absences. Cette dernière considère qu'elle n'avait pas à rendre de décision et subsidiairement que tous ses courriers à partir du 3 avril 2023 étaient des décisions, contre lesquelles la recourante n'avait pas recouru à temps.

### **E. 2.1**

Selon l'art. 62 al. 6 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (art. 62 al. 6 LPA). Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA). Toutefois, lorsque l'autorité compétente refuse expressément de rendre une décision, les règles de la bonne foi (art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101) imposent que le recours soit interjeté dans le délai légal, sous réserve éventuelle d'une fausse indication quant audit délai (ATA/939/2021 du 14 septembre 2021 consid. 3a ; ATA/1722/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2b et les références citées).

### **E. 2.2**

Une autorité qui n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit, commet un déni de justice formel. Il en va de même pour l'autorité qui refuse expressément de statuer, alors qu'elle en a l'obligation. Un tel déni constitue une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. (ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 134 I 6 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D\_59/2013 du 4 juillet 2014 consid. 2.1).

### **E. 2.3**

Pour pouvoir se plaindre de l'inaction de l'autorité, encore faut-il que l'administré ait effectué toutes les démarches adéquates en vue de l'obtention de la décision qu'il sollicite (ATA/699/2021 du 2 juillet 2021 consid. 9b ; ATA/386/2018 du 24 avril 2018 consid. 2d). Les conclusions en déni de justice sont irrecevables lorsque le recourant n'a pas procédé à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (ATA/63/2023 du 24 janvier 2023 consid. 3b et la référence citée). En cas de recours contre la seule absence de décision, les conclusions ne peuvent tendre qu'à contraindre l'autorité à statuer (ATA/621/2023 du 13 juin 2023 consid. 3.4 ; ATA/939/2021 précité consid. 3c). En effet, conformément à l'art. 69 al. 4 LPA, 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 (ATA/373/2020 du 16 avril 2020 consid. 6a). La reconnaissance d'un refus de statuer 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/621/2023 précité consid. 3.4 ; ATA/939/2021 précité consid. 3d). Au stade de l'examen de la recevabilité, la chambre de céans doit examiner si la décision dont l'absence est déplorée pourrait faire l'objet d'un recours devant elle au cas où ladite décision avait été prise et si le recourant disposerait de la qualité pour recourir contre elle (ATA/102/2024 du 30 janvier 2024 consid. 2.2 et les références citées).

### **E. 3**

Se pose ainsi la question de savoir si le courrier du 26 février 2024 adressé à la recourante constituait une décision contre laquelle le recours à la chambre de céans serait ouvert.

#### **E. 3.1**

Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit

public fédéral, cantonal ou 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).

### **E. 3.2**

Constitue ainsi une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'État (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 et l'arrêt cité ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure genevoise, 2017, p. 18 n. 66).

### **E. 3.3**

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 et l'arrêt cité ; 1C\_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; ATA/743/2021 du 13 juillet 2021 consid. b ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2<sup>e</sup> éd., 2018, p. 279 ss n. 783 ss ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8<sup>e</sup> éd., 2020, p. 199 n. 874 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3<sup>e</sup> éd., 2011, p. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3). Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du destinataire. Lorsque la mise en demeure ou l'avertissement ne possèdent pas un tel caractère, ils ne sont pas sujets à recours ( ATA/505/2021 du 11 mai 2021 consid. 4a ; ATA/1308/2018 du 5 décembre 2018 consid. 8c et les arrêts cités ; Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER/Martin BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3<sup>e</sup> éd., 2013, p. 309 s. ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit ., p. 180 n. 2.1.2.1).

### **E. 3.4**

Toute décision administrative au sens de l'art. 4 LPA doit avoir un fondement de droit public. Il ne peut en effet y avoir décision que s'il y a application, au travers de celle-ci, de normes de droit public (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 314 n. 857). De nature unilatérale, une décision se réfère à la loi dont elle reproduit le contenu normatif de la règle (Thierry TANQUEREL, op. cit ., p. 285 n. 798). Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante. Il ne suffit pas que l'acte visé 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 et conformément à la loi ( ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 3b et l'arrêt cité ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit ., p. 320 n. 876).

### **E. 3.5**

Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 phr. 1 LPA). Elles sont notifiées aux parties, le cas échéant à leur domicile élu auprès de leur mandataire, par écrit (art. 46 al. 2 phr. 1 LPA). Elles peuvent être notifiées par voie électronique aux parties qui ont expressément accepté cette forme de communication (art. 46 al. 2 phr. 2 LPA). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. 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 (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_282/2017 précité consid. 2.1 et les références citées).

### **E. 3.6**

La chambre administrative a déjà considéré qu'un fonctionnaire au sein 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. En outre, si le courrier considéré rappelait au recourant le délai cadre d'indemnisation, il 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, en application des dispositions statutaires concernées (ATA/84/2020 du 28 janvier 2020). Selon la jurisprudence cantonale, le décompte d'absence requis par une fonctionnaire touche ses droits fondamentaux et son droit au traitement. Cette dernière a droit à ce que l'intimé, en l'occurrence un département, rende une décision fondée sur l'art. 4A LPA (ATA/649/2023 du 20 juin 2023).

### **E. 3.7**

En tant que membre du personnel des HUG, la recourante est soumise au statut du personnel des HUG du 16 décembre 1999 (ci-après : SP ou le statut) 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). Elle est aussi soumise à la LPAC (art. 1 al. 1 let. e LPAC) et au règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01) notamment.

### **E. 3.8**

Le fonctionnaire a droit à son traitement dès le jour où il occupe sa fonction et jusqu'au jour où il cesse de l'occuper pour cause de démission ou pour toute autre cause (art. 55 al. 2 SP). Selon l'art. 56 al. 1 SP, en cas d'absence pour cause de maladie ou d'accident attestée par un certificat médical, le traitement est remplacé par une indemnité pour incapacité de travail. Moyennant une prime payée par le fonctionnaire, l'établissement garantit la totalité du traitement à concurrence de 730 jours civils (520 jours de travail) (art. 56 al. 2 SP). La durée des prestations prévues à l'al. 2 ne peut dépasser 730 jours civils (520 jours de travail) au total sur une période de 1095 jours civils (780 jours de travail) (art. 56 al. 5 SP).

### **E. 4**

En l'espèce, les parties s'accordent sur le fait que la question du décompte des absences de la recourante n'est pas réglée. Il est constant que la recourante a sollicité à plusieurs reprises depuis le 30 octobre 2023 le prononcé d'une décision par les HUG sur la manière de calculer ses absences depuis le 31 mars 2023.

#### **E. 4.1**

Le courrier du 26 février 2024 des intimés, qui sont constitués sous la forme d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique (art. 5 al. 1 LEPM), soit une autorité administrative au sens de l'art. 5 let. e LPA, ne mentionne pas qu'il s'agit d'une décision, ni ne comporte d'indication sur la voie et le délai de recours. L'absence d'indication de ces éléments formels ne saurait toutefois en tant que telle lui dénier la qualité de décision. Selon les intimés, leurs courriers, en particulier ceux de janvier et février 2024, n'avaient d'ailleurs aucun effet juridique, au regard de leur caractère général et abstrait, se limitant à rappeler à la recourante que son état de santé était incompatible avec ses fonctions d'infirmière spécialisée en anesthésiologie, et que son absence depuis le 31 mars 2023 était consignée comme une absence pour cause de maladie et qu'elle aurait épuisé son droit aux prestations en cas de maladie et d'accidents à compter du 3 août 2024.

#### **E. 4.2**

S'il contient, certes, une telle mention, il n'en demeure pas moins qu'il s'inscrit dans un échange soutenu de correspondance avec la recourante, qui trouve sa source dans le courriel des intimés du 23 octobre 2023, par lequel ils l'informaient 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 en se référant à son état de santé, ses offres de service répétées et requérait la prise d'une décision formelle dans ce cadre. Bien que le courrier litigieux ne réponde ni formellement ni matériellement aux demandes de la recourante, il n'en constitue pas moins une décision, qui a 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 application de l'art. 56 SP (ATA/84/2020 du 28 janvier 2020 consid. 2e ; ATA/1535/2017 du 28 novembre 2017 consid. 2c). Au vu de ce qui précède, les conclusions principales portant sur le déni de justice seront rejetées. Il convient d'entrer en matière sur les conclusions subsidiaires de la recourante. En outre, en tant que le courrier des intimés se prononce sur son droit à ses prestations salariales à la suite de ses incapacités de travail, la recourante dispose d'un intérêt digne de protection à recourir. Dans ces conditions, il doit être retenu qu'interjeté contre une décision prise par une autorité administrative devant l'autorité compétente et en temps utile (art. 62 al. 1 let. a et 3, art. 63 al. 1 let. a LPA), le recours est par conséquent recevable.

#### **E. 5**

Le litige a trait à la fin des prestations salariales de la recourante à la suite de son incapacité de travail due à la maladie, que les intimés ont fixée au 3 août 2024 sur la base de l'art. 56 du statut. Il ressort des divers échanges entre les parties que la recourante a contesté la manière de calculer ce délai de 730 jours pendant lequel le traitement est versé, et plus précisément le fait qu'elle n'était pas en arrêt maladie mais bien libérée de l'obligation de travailler par le courriel du 6 avril 2023. Par ses requêtes, la recourante s'opposait au fait que son absence depuis le 31 mars 2023 soit considérée comme une absence maladie, pour plusieurs motifs. Si la recourante pouvait facilement comprendre à la lecture des courriers de l'autorité intimée du 26 février 2024 que son droit au traitement prendrait fin, ce dernier courrier, tout comme les observations formulées par les intimés dans leur réponse au recours, ne lui permettaient pas de déterminer exactement la manière de calculer ses absences, ni quelles étaient les dates retenues pour assurer le respect de l'art. 56 SP, l'empêchant de facto de s'y opposer adéquatement. On ignore ainsi à partir de quelle date la

période de garantie de la totalité du traitement prévue à l'art. 56 al. 2 et 5 SP a commencé à courir, les courriers et les observations des HUG ne le détaillant pas. En effet, même à considérer que la période de 730 jours civils aurait commencé à courir le 31 mars 2023, cette période ne se terminerai dans cette hypothèse que le 31 mars 2025 et non le 3 août 2024. Il est donc possible que d'autres périodes d'absences ont été comptabilisées par les HUG, sans être détaillées. On ignore ainsi quelles périodes d'absence de la recourante les HUG ont retenues et à quel taux. Il en va de même de la date exacte à partir de laquelle les HUG ont jugé que le délai maximal de l'art. 56 al. 5 SP (de 1095 jours civils) aurait commencé à courir. Or, au vu de la situation médicale de la recourante, considérée comme apte par le médecin-conseil des HUG à une activité générale d'infirmière moyennant le respect de ses limitations fonctionnelles, contrairement à ce que les HUG retiennent, ils étaient tenus de se prononcer sur la manière de comptabiliser les jours d'absence et de préciser les périodes considérées, afin que la recourante puisse valablement les contester. Faute d'informations supplémentaires à cet égard figurant dans les écritures et courriers des intimés, la chambre de céans ne peut pas se déterminer sur ce point. Finalement, l'argument de la recourante concernant sa libération de l'obligation de travailler n'est pas dénué de pertinence, le courriel du 6 avril 2023 indiquant d'ailleurs qu'elle « n'avait pas à se présenter sur son lieu de travail » et que sa planification restait identique dans le système malgré son absence afin que cette situation ne la préterite pas. Cet élément aurait également dû être pris en considération par les HUG dans le calcul de la période durant laquelle le traitement était garanti, les libérations de l'obligation de travailler n'étant pas assimilables à des absences pour cause de maladie. En conclusion, il sera constaté que les HUG ont bien rendu une décision relative aux jours d'absence de la recourante. En revanche, le contenu de cette décision n'étant pas suffisamment motivé, la cause leur est renvoyée pour nouvelle décision. Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis et le dossier renvoyé aux intimés pour nouveau calcul du droit au traitement en cas d'absences dues à la maladie de la recourante, en précisant les dates et les absences exactes retenues pour calculer la période de 730 jours et la période totale de 1095 jours civils, au sens des considérants.

## **E. 6**

Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à la recourante, à la charge des intimés (art. 87 al. 2 LPA). Compte tenu des conclusions du recours et au vu du traitement annuel de base de la recourante, il apparaît que la valeur litigieuse au sens des art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) est a priori supérieure à CHF 15'000.-.

\* \* \* \* \*

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