

GE_GERICHTE A/836/2024 vom 4. Juni 2024

GE Cour de justice, 2024-06-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_836_2024

FR: GE_GERICHTE A/836/2024 du 4 juin 2024

IT: GE_GERICHTE A/836/2024 del 4 giugno 2024

Regeste

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE;DROIT D'OBTENIR UNE DÉCISION;REFUS DE STATUER;RETARD INJUSTIFIÉ;SALAIRE;CLASSE DE TRAITEMENT;PRINCIPE DE LA BONNE FOI;CERTIFICAT DE TRAVAIL | Recours pour déni de justice irrecevable s'agissant de la question de classification de sa fonction au motif qu'il ne l'a pas contestée au moment de son engagement et des prolongations de son contrat. Recours pour déni de justice admis sur la problématique du certificat de travail dans la mesure où le recourant a demandé des modifications et qu'il n'a pas été statué sur celles-ci. | LPA.62.al6; LPA.4.al4; Cst.29.al1; LPA.69.al4; RCCGC.3; Cst.9; LPA.47; LPA.2.letd; LPA.4.al1; RPAC.39; CO.330a; LPAC.31A; LPA.46.al1

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. 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. 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).

E. 2

Le recourant soutient que l'intimée a commis un déni de justice en ne statuant pas, par décision au sens de l'art. 4 LPA, sur sa demande de modification de classe de fonction.

E. 2.1

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/1210/2018 du 13 novembre 2018 consid. 5c et 6).

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 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ;

ATF 135 I 6 consid. 2.1). Pour déterminer si une autorité a commis un déni de justice, il faut préalablement examiner si elle avait l'obligation de rendre une décision (ATA/1523/2019 du 15 octobre 2019 consid. 3b et les références citées). En cas de recours contre la seule absence de décision, les conclusions ne peuvent tendre qu'à contraindre l'autorité à statuer (ATA/699/2021 précité consid. 9c ; ATA/595/2017 du 23 mai 2017 consid. 6c). 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).

E. 2.3

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/7/2020 du 7 janvier 2020 consid. 3b).

E. 3

Le statut du personnel de l'intimée est réglé par le règlement relatif à la caisse cantonale genevoise de chômage du 27 juillet 2011 (RCCGC - J 2 20.03).

E. 3.1

Selon l'art. 3 RCCGC, le personnel de la caisse est soumis au statut de la fonction publique défini par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05) (al. 1). La gestion des salaires des membres du personnel de la caisse est déléguée à l'office du personnel de l'État sous forme d'un contrat de prestations (al. 4).

E. 3.2

D'après un principe général du droit, déduit de l'art. 9 Cst. protégeant la bonne foi du citoyen et concrétisé en droit genevois par l'art. 47 LPA, le défaut d'indication ou l'indication incomplète ou inexacte des voies de droit ne doit en principe entraîner aucun préjudice pour les parties (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 ; 117 Ia 297 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_471/2019 du 11 février 2020 consid. 3.1). Demeure toutefois réservée l'obligation, pour l'administré, d'agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2). Ainsi, lorsque l'indication des voies de droit fait défaut, il est attendu du justiciable qu'il fasse preuve de diligence en recherchant lui-même les informations nécessaires. Le destinataire d'une décision administrative, reconnaissable comme telle, mais ne contenant pas la mention des voies et des délais de recours, doit entreprendre dans un délai raisonnable les démarches voulues pour sauvegarder ses droits, notamment se renseigner auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué sur les moyens d'attaquer cette décision et, après avoir obtenu les renseignements nécessaires, agir en temps utile (arrêt du Tribunal fédéral 8D_5/2019 du 4 juin 2020 consid. 4.3).

E. 3.3

De manière générale, la jurisprudence reconnaît à l'administration une grande latitude pour s'organiser et un large pouvoir d'appréciation. Celle-ci dispose ainsi d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elle entretient avec ses agents (arrêt du Tribunal fédéral 2P.46/2006 du 7 juin 2006 consid. 3.1 ; François BELLANGER, Contentieux communal genevois, in L'avenir juridique des

communes, 2007, p. 149). Ainsi, l'administration doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer son organisation et créer, modifier ou supprimer des relations de service nécessaires à son bon fonctionnement, questions relevant de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la chambre administrative. Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/1411/2019 du 24 septembre 2019 consid. 7d). L'exercice d'un contrôle judiciaire dans ce cadre-là garde tout son sens, même si le juge administratif doit alors observer une très grande retenue dans l'examen de la manière dont l'administration a exercé ses prérogatives. Le juge doit ainsi contrôler que les dispositions prises demeurent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité et qu'elles apparaissent comme soutenables au regard des prestations et du comportement du fonctionnaire ainsi que des circonstances personnelles et des exigences du service (ATF 120 Ib 134 consid. 2a ; ATA/1411/2019 précité consid. 7d).

E. 3.4

Selon l'art. 2 let. d LPA, les règles de procédure contenues dans la LPA ne sont pas applicables, en matière de fonction publique, aux procédures relatives à la création initiale des rapports de service et aux promotions. Selon les travaux préparatoires de la LPA, l'exception de l'art. 2 let. d LPA résulte de la nature particulière de la procédure en cause (MGC 1984 I 1531). Il s'agit de situations dans lesquelles, compte tenu de la particularité des actes en cause, il se justifie de ne pas rendre applicable la réglementation générale de procédure (MGC 1985 III 4377). La compatibilité de l'art. 2 let. d LPA avec l'art. 29a Cst. est douteuse, ce que la doctrine relève (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 51 ad art. 2)

E. 3.5

La chambre de céans a retenu dans l' ATA/660/2014 du 26 août 2014 que la classification du fonctionnaire et la fixation de la rémunération pour les tâches effectuées dès l'engagement n'était pas un litige relatif à une promotion, ni à la création initiale des rapports de travail. Partant, les règles de procédure prévues par la LPA restaient applicables. Il s'agissait dans le cas en cause d'une recourante réclamant une classification supérieure de sa fonction et, par conséquent, une juste rémunération pour les tâches qu'elle avait effectivement exercées dès son engagement. Dans une autre affaire (ATA/909/2022 du 13 septembre 2022 consid. 11) concernant un collaborateur qui s'était plaint de la classification de sa fonction à son engagement, la chambre de céans a considéré que l'intéressé aurait dû former à l'époque réclamation contre la décision d'engagement. La même solution a été adoptée dans un autre dossier (ATA/1051/2022 du 18 octobre 2022 consid. 8).

E. 3.6

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 fondés 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). En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (ATA/1656/2019 du 12

novembre 2019 consid. 2b ; ATA/385/2018 du 24 avril 2018 consid. 4b et les références citées). 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 et conformément à la loi (ATA/1656/2019 précité consid. 2c ; ATA/385/2018 précité consid. 4c). 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. Ce critère permet d'écartier un certain nombre d'actes qui ne constituent pas des décisions, comme les actes matériels, les renseignements, les recommandations ou les actes internes de l'administration (Benoît BOVAY, procédure administrative, 2^e éd., 2015, p. 339 ss). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; 106 Ia 65 consid. 3 ; 99 Ia 518 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré. 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2). 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. 3.7

Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA). Elles sont notifiées aux parties, le cas échéant à leur domicile élu auprès de leur mandataire, par écrit (art. 46 al. 2 1^{re} phr. LPA).

E. 3.8

En l'espèce, la problématique soulevée par le recourant a trait à la classification du fonctionnaire et la fixation de la rémunération pour les tâches effectuées dès son engagement. Il ne s'agit donc pas d'un litige relatif à une promotion, ni à la création initiale des rapports de travail. Partant, les règles de procédure prévues par la LPA sont applicables. Le courriel du 16 novembre 2023 auquel l'intimée fait référence pour soutenir qu'elle a répondu à la demande du recourant ne contient pas le terme de « décision » ni l'indication d'une voie de recours. Elle explique que le calcul de son traitement, de même que le choix de sa classe de fonction et de son annuité, qui s'est fait au moment de l'engagement, l'avait été selon les normes en vigueur au sein de l'État de Genève. Il ne s'agit dès lors que de renseignements qui n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant. Cela dit, il a échappé au recourant que sa classification de fonction était contestable au moment de son engagement, le 28 juillet 2020, ou lors des deux prolongations de celui-ci, les 1^{er} juillet 2021 et 5 juillet 2022, puisque, comme le retient la jurisprudence précitée, ces actes – qui concernent la classification du fonctionnaire et la

fixation de la rémunération pour les tâches effectuées dès l'engagement – constituent des décisions au sens de l'art. 4 LPA. De surcroît, le traitement du recourant était fixé pour les douze mois du contrat de durée déterminée, et la classe maximum 12 était prévue. En réalité, le recourant cherche, par l'obtention d'une nouvelle décision, à remettre en cause les conditions de son engagement et des prolongations de celui-ci, ce qu'il ne saurait être autorisé à faire en application du principe de la bonne foi et des délais utiles pour ce faire. Le recourant est donc forclos. Son recours est, partant, irrecevable sur la problématique de la classification de sa fonction.

E. 4

Le recourant considère que l'intimée a commis un déni de justice en ne statuant pas sur sa requête en modification de son certificat de travail.

E. 4.1

L'art. 39 du règlement d'application de la LPAC du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01) prescrit qu'à la fin des rapports de service, le membre du personnel reçoit de sa hiérarchie un certificat de travail portant sur la nature et la durée de son travail, ainsi que sur la qualité de son travail et sur son comportement. À sa demande expresse, le certificat ne porte que sur la nature et la durée du travail. Le contenu de l'art. 39 RPAC est très proche de celui de l'art. 330a de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) qui peut être appliqué à titre de droit supplétif (ATA/472/2024 du 16 avril 2024 consid. 6.1 et l'arrêt cité).

E. 4.2

Selon l'art. 31A LPAC, tout membre du personnel peut recourir à la chambre administrative contre les décisions relatives à un certificat de travail le concernant. Par décision au sens de cet article, il faut entendre les décisions formelles rejetant une demande de modification de certificat de travail formée par le travailleur auprès de l'autorité qui l'a employé (ATA/1274/2022 du 20 décembre 2022 consid. 9a ; ATA/119/2016 du 9 février 2016 consid. 5b).

E. 4.3

En tant que tel, le certificat de travail constitue un acte matériel et non une décision administrative au sens de l'art. 4 LPA, car il ne crée pas, ni ne modifie, n'annule ou ne constate des droits ou des obligations. Il est néanmoins apparu nécessaire au législateur que cet acte matériel puisse être attaqué en raison des conséquences que son contenu peut avoir sur la carrière professionnelle de l'employé. Dans le système instauré par le législateur, il apparaît toutefois cohérent et conforme au principe de l'économie de procédure de n'ouvrir la voie du recours qu'après que l'autorité a pu se déterminer sur la modification souhaitée par l'employé. Il résulte de ces considérations que la communication du certificat de travail n'est pas soumise aux exigences formelles de la procédure administrative, applicable aux décisions (indication des voies et délai de recours notamment). En revanche, la détermination de l'autorité rejetant la demande de modification formée par l'employé doit respecter les exigences de forme et de procédure imposées par la loi pour les décisions administratives, soit respect du droit d'être entendu, notification régulière, etc. (ATA/1274/2022 précité consid. 9b ; ATA/271/2015 du 17 mars 2015 consid. 1c).

E. 4.4

À teneur de l'art. 46 al. 1 LPA, les décisions de l'administration doivent être motivées. Le droit à obtenir une décision motivée, énoncé dans la disposition précitée, fait partie intégrante du droit d'être entendu, protégé par l'art. 29 Cst. Il suffit, sous cet aspect, que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 136 I 184 consid. 2.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_997/2011 du 3 avril 2012).

E. 4.5

En l'espèce, il ressort du dossier qu'un certificat de travail intermédiaire a été délivré au recourant le 28 juin 2023 et que, le 7 août 2023, il a demandé à ce que soient modifiées certaines appréciations de son travail. Le 31 août 2023, son employeur a établi le certificat de travail, ne prenant pas en considération les demandes du recourant. Il n'a ensuite pas reçu de son ancien employeur une décision formelle sur ce point, le courriel du 16 novembre 2023 ne constituant pas une décision au sens de l'art. 4 LPA comme vu ci-dessus, se limitant à expliquer qu'il était conforme aux appréciations objectives et avait été rédigé dans le respect du devoir de vérité. C'est à tort que l'autorité intimée n'a pas jugé utile, pour lui signifier son refus de prendre en considération une partie de ses remarques, de lui notifier une décision, conformément à l'art. 46 LPA, mentionnant notamment les voies de droit. Ceci, à plus forte raison, que le 18 décembre 2023, le recourant a mis son ancien employeur en demeure de statuer sur ce point. Par sa requête, le recourant demandait que, dans le certificat de travail, des mentions favorables sur la qualité de son travail et de son engagement et des recommandations soient ajoutées. Si le recourant pouvait facilement comprendre à la lecture du courriel de l'autorité intimée du 16 novembre 2023 qu'elle refusait d'entrer en matière sur sa demande de modification, ce dernier, tout comme les observations formulées par l'intimée dans la réponse au recours, ne lui permet pas de déterminer la raison de ce refus et l'empêche de s'y opposer et d'interjeter recours en toute connaissance de cause. Il appartiendra à l'intimée de rendre une décision motivée à ce propos. Dans la mesure où il n'appartient pas, en matière de certificat de travail, à la chambre de céans de se substituer à l'autorité qui le délivre, le recours pour déni de justice sera admis sur ce point. Le dossier sera retourné à l'intimée pour qu'elle statue, conformément à l'art. 46 LPA, au sujet de la requête concernant le contenu du certificat de travail délivré au recourant.

E. 5

Vu l'issue du litige, un émolument, réduit, de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant qui succombe en partie (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure, réduite, de CHF 500.- lui sera allouée à la charge de l'intimée (art. 87 al. 2 LPA). Aucune indemnité ne sera accordée à l'intimée, dont la taille permet de disposer d'un service juridique apte à assumer sa défense, sans avoir à recourir aux services d'un avocat (art. 87 al. 2 LPA). Compte tenu des conclusions du recours, il n'y a pas de valeur litigieuse en l'état. * * * * *