

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/668/2022-EXPLOI

ATA/61/2023

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 24 janvier 2023**

dans la cause

**A\_\_\_\_\_Sàrl**

représentée par Me Lionel Halperin, avocat

contre

**OFFICE CANTONAL DE L'INSPECTION ET DES RELATIONS DU TRAVAIL**

---

## EN FAIT

- 1) A\_\_\_\_\_Sàrl (ci-après : A\_\_\_\_\_Sàrl ou la société), dont le siège est à Genève, a pour but statutaire les conseils et prestations de services aux entreprises dans les domaines de la stratégie, de la gestion, de la finance, des ressources humaines et du marketing ainsi que le placement privé de personnel et la location de services.
- 2) Depuis mars 2020, la société a fait l'objet de contrôles menés par l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT).
- 3) En décembre 2021, l'OCIRT a entendu quatre employés de la société. Ces auditions l'ont amené à vouloir contrôler le respect par A\_\_\_\_\_Sàrl des conditions de travail au sens de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr - RS 822.11).
- 4) Le 20 janvier 2022, le syndicat B\_\_\_\_\_ (ci-après : le syndicat ou B\_\_\_\_\_) a adressé à l'OCIRT, en faisant valoir sa qualité de partie au sens de l'art. 58 LTr, une demande d'accès au dossier dans le cadre d'une éventuelle procédure de contrôle à l'encontre de la société. Le syndicat a également transmis des documents démontrant à son sens la violation de dispositions de la LTr.
- 5) Le 8 février 2022, l'OCIRT a adressé à A\_\_\_\_\_Sàrl une demande de renseignements et de documents, afin de vérifier si les prescriptions en matière de durée du travail et du repos étaient dûment respectées, attirant l'attention de la société sur son obligation de collaborer.
- 6) Par courrier du 14 février 2022 adressé à B\_\_\_\_\_, l'OCIRT a pris acte de ce que ce dernier avait la qualité de partie et lui a communiqué une copie du courrier du 8 février 2022.
- 7) Par courrier du même jour, l'OCIRT a informé A\_\_\_\_\_Sàrl avoir reconnu au syndicat la qualité de partie à la procédure dirigée à son encontre, à la suite de la demande de ce dernier du 23 février 2022.

Il lui avait reconnu ce droit sur la base de l'art. 58 LTr, qui prévoyait que les associations des employeurs et des travailleurs intéressés avaient qualité pour recourir contre les décisions prononcées par l'office contre un employeur en application des art. 50 à 54 LTr. Ces associations disposaient donc de la qualité de partie à la procédure au sens de l'art. 7 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), au stade déjà de la procédure non contentieuse menée par l'office en matière de contrôle du respect de la LTr.

- 8) Le 24 février 2022, A\_\_\_\_\_Sàrl a écrit à l'OCIRT que son courrier du 14 février 2022 constituait manifestement une décision matérielle, et qu'elle demandait le prononcé d'une décision formelle sujette à recours.
- 9) Par acte déposé le 25 février, la société a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le courrier du 14 février 2022, concluant à son annulation, au rejet de la qualité de partie du syndicat dans la procédure de contrôle et à l'octroi d'une indemnité de procédure.
- La procédure a été enregistrée sous numéro de cause A/668/2022.
- 10) Le 1<sup>er</sup> mars 2022, la société a demandé à l'OCIRT un délai pour produire les documents demandés et l'a invité à ne pas donner à B\_\_\_\_\_ accès au dossier, un recours ayant été déposé qui déployait un effet suspensif.
- 11) Le 9 mars 2022, l'OCIRT a demandé à la société si elle maintenait sa demande de prononcé d'une décision formelle dès lors qu'elle avait déjà interjeté recours.
- 12) Le même jour, il a requis de la chambre administrative l'appel en cause du syndicat.
- 13) Le 24 mars 2022, la société a répondu qu'elle demandait la confirmation que le courrier du 14 février 2022 valait décision, ou à défaut le prononcé d'une décision formelle sujette à recours.
- 14) Le même jour, l'OCIRT a conclu dans la cause A/668/2022 à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

Le préjudice exposé par la recourante, pour autant qu'il soit établi ou rendu vraisemblable, pouvait être réparé par une limitation d'accès au dossier au sens de l'art. 45 LPA, une anonymisation des documents par le biais d'un caviardage des noms, des données personnelles et des secrets d'affaires étant envisageable. Dès lors, le recours devait être déclaré irrecevable.

L'appel en cause du syndicat devait être ordonné, dès lors que la situation juridique de celui-ci allait être affectée par l'issue du recours, qui portait justement sur la qualité de partie de ce dernier dans la procédure non contentieuse.

En tout état, une éventuelle violation du droit d'être entendu de la société pouvait être réparée devant une instance de recours, ce qui avait été le cas en l'espèce.

L'art. 7 LPA n'avait pas non plus été violé, la jurisprudence de la chambre administrative retenant que la personne disposant de la qualité de partie en

procédure contentieuse devait également se voir reconnaître la qualité de partie dans la procédure non contentieuse. La recourante faisait une lecture littérale et erronée de la jurisprudence, la chambre administrative n'ayant pas fait de distinction suivant que la procédure non contentieuse débouchait ou non sur la prise d'une décision.

Il avait respecté l'art. 58 LTr. Selon la jurisprudence, la qualité de partie du syndicat au sens de l'art. 58 LTr était reconnue autant au stade de la procédure non contentieuse que la procédure contentieuse. Le syndicat avait déposé une demande d'accès au dossier le 20 janvier 2022, alors qu'un contrôle LTr était diligenté à l'encontre de la recourante. Il lui avait alors reconnu la qualité de partie, ne disposant d'aucune marge de manœuvre dans l'application de l'art. 58 LTr.

- 15) Par décision du 29 mars 2022, intitulée comme telle et indiquant la voie et le délai de recours, l'OCIRT a constaté que le syndicat avait la qualité de partie au sens de l'art. 58 LTr dans le cadre de sa demande d'intervention du 20 janvier 2022.

B\_\_\_\_\_, en sa qualité d'association de travailleurs intéressés, bénéficiait d'un droit de recours spécial prévu à l'art. 58 LTr et disposait donc, suivant l'art. 7 LPA, de la qualité de partie, de sorte qu'il avait le droit de participer à la procédure non contentieuse et contentieuse. L'OCIRT ne disposait, au vu de la disposition légale précitée et de la jurisprudence y afférente, d'aucune marge d'appréciation quant à la qualité de partie du syndicat.

- 16) Le 1<sup>er</sup> avril 2022, le juge délégué a imparti à l'OCIRT un délai au 11 avril pour se déterminer sur le sens et les implications du prononcé d'une nouvelle décision confirmant la première, démarche qui ne s'inscrivait a priori pas dans les possibilités prévues par l'art. 67 al. 2 LPA.

- 17) Le même jour, la société s'en est rapportée à justice quant à l'appel en cause d'B\_\_\_\_\_.

- 18) Le 4 avril 2022, l'OCIRT a indiqué que le prononcé de la décision du 29 mars 2022 visait à éviter une éventuelle irrecevabilité du recours du 25 février 2022. Par économie de procédure, il avait fait droit à la requête de A\_\_\_\_\_Sàrl et avait rendu une décision formelle. Si cela engendrait l'ouverture d'une nouvelle procédure, il en demandait la jonction.

- 19) Le 22 avril 2022, la société a indiqué qu'elle allait déposer un second recours contre la décision du 29 mars 2022. Elle ne s'opposait pas à la jonction des causes.

- 20) Par acte expédié le 26 avril 2022, la société a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre la décision précitée, concluant à son annulation, au

rejet de la qualité de partie du syndicat dans la procédure de contrôle et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Subsidiairement, il convenait de renvoyer la cause à l'OCIRT afin que ce dernier rende une décision refusant au syndicat la qualité de partie dans la procédure de contrôle ouverte à son encontre, ou à défaut, pour qu'il rende une décision restreignant l'accès au dossier de la procédure par le syndicat.

Ce dernier était à l'origine de mouvements de grève successifs parmi les employés de A\_\_\_\_\_Sàrl et de C\_\_\_\_\_SA (ci-après : C\_\_\_\_\_SA), société qui lui louait les services d'une partie importante de ses employés. Il ne cherchait pas véritablement à entamer des discussions mais tentait par tous les moyens d'influencer défavorablement l'opinion publique, relayant dans la presse toute information en leur possession au sujet de A\_\_\_\_\_Sàrl ou de C\_\_\_\_\_SA.

Elle devait dans le cadre du contrôle effectué par l'OCIRT produire la liste complète de son personnel loué chez C\_\_\_\_\_SA, liste qui devait inclure de nombreuses données personnelles sur les travailleurs et des informations confidentielles relatives aux contrats de travail et à son modèle économique. De par le comportement d'B\_\_\_\_\_, il apparaissait hautement vraisemblable que le syndicat fit usage de ce qu'il récolterait de par son droit d'accès au dossier, soit en entrant directement en contact avec ses employés, soit en divulguant des informations confidentielles à la presse. Une fois le droit de consulter le dossier exercé, il ne serait plus possible de revenir en arrière, si bien qu'elle subissait du fait de la décision attaquée un préjudice irréparable, et que son recours était recevable.

Son droit d'être entendue avait été violé, car elle n'avait pas été invitée à se déterminer sur la requête du syndicat visant à l'admettre comme partie à la procédure. L'OCIRT ne lui avait même pas transmis copie de la décision notifiée à B\_\_\_\_\_ de l'admettre comme partie à la procédure.

La décision attaquée consacrait une violation des art. 7 LPA et 51 LTr. Le contrôle effectué par l'OCIRT relatif au respect de la LTr ne constituait pas une procédure administrative non contentieuse menant à la prise d'une décision. En effet, la procédure de l'art. 51 LTr avait un but préventif, et l'avertissement pouvant s'ensuivre n'équivalait pas à une décision. Le fait de se trouver dans une procédure non contentieuse ne menant pas à une décision impliquait qu'un tiers ne pouvait se voir reconnu la qualité de partie. Elle avait subi récemment plusieurs contrôles sans qu'aucun d'entre eux aboutisse à une décision.

Si par impossible la qualité de partie devait être reconnue à B\_\_\_\_\_, il y aurait lieu de restreindre l'accès au dossier, ce que l'OCIRT n'avait jusque-là pas fait.

La procédure a été enregistrée sous numéro de cause A/1296/2022.

- 21) Le 28 avril 2022, B\_\_\_\_\_ a demandé son appel en cause.
- 22) Par décision du 6 juillet 2022, la chambre administrative a joint les deux procédures sous le numéro A/668/2022.
- 23) Par décision du 17 octobre 2022, elle a refusé l'appel en cause d'B\_\_\_\_\_. Ce dernier ferait perdre au litige sa substance, dès lors qu'il portait uniquement sur la qualité de partie d'B\_\_\_\_\_.
- 24) Le 20 octobre 2022, B\_\_\_\_\_ a précisé qu'en cas d'admission du recours, il y aurait lieu de renvoyer la cause à l'OCIRT pour qu'il rende une décision négative, afin qu'il puisse le cas échéant recourir.
- 25) Le 18 octobre 2022, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 4 novembre 2022 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 26) Le 4 novembre 2022, A\_\_\_\_\_Sàrl a indiqué ne pas avoir de requêtes ni d'observations complémentaires.
- 27) L'OCIRT ne s'est quant à lui pas manifesté.

### **EN DROIT**

- 1) Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables de ces points de vue (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).
- 2) Le premier acte attaqué, daté du 24 février 2022, n'est pas qualifié de décision et ne contient pas d'indication des voies et délais de recours.
  - a. 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). 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).

b. La chambre de céans a jugé récemment qu'un courrier déniait à un administré la qualité de partie à la suite de doléances liées aux immissions sonores d'établissements publics, et ne mentionnant pas les voies de droit, constituait une décision au sens de l'art. 4 LPA et pouvait être attaqué comme tel devant la chambre administrative (ATA/926/2022 du 15 septembre 2022 consid. 2d). Plus anciennement, elle a considéré que la reconnaissance de la qualité de partie au sens de l'art. 7 al. 1 LPA à un groupement était une décision, quand bien même celle-ci était en l'occurrence si gravement viciée qu'elle en était nulle, dès lors que ledit mouvement n'avait pas la personnalité juridique (ATA/906/2003 du 9 décembre 2003 consid. 3).

c. En l'espèce, il n'y a pas de raison que l'admission d'un tiers comme partie à la procédure ne constitue pas une décision. De plus, quoi qu'il en soit, il est incontestable que le second acte attaqué du 29 mars 2022 est une décision. Contrairement toutefois au premier des deux arrêts qui viennent d'être cités, dans le présent cas cette décision n'exclut pas la recourante de la procédure (ce qui constituerait alors pour elle une décision finale, arrêt du Tribunal fédéral 1P.56/2004 du 7 avril 2004 consid. 2.1), si bien qu'il s'agit d'une décision procédurale incidente.

3) a. Les décisions incidentes ne sont susceptibles de recours que si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA).

b. L'art. 57 let. c LPA a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a et b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le préjudice irréparable suppose que la recourante ou le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (ATF 127 II 132 consid. 2a ; 126 V 244 consid. 2c). Un préjudice est irréparable lorsqu'il ne peut être ultérieurement réparé par une décision finale entièrement favorable à la recourante ou au recourant (ATF 138 III 46 consid. 1.2 ; 134 III 188 consid. 2.1 et 2.2). Un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure peut constituer un tel préjudice (ATF 127 II 132 consid. 2a ; 126 V 244 consid. 2c). Le simple fait d'avoir à subir une procédure et les inconvénients qui y sont liés ne constitue toutefois pas en soi un préjudice irréparable (ATF 133 IV 139 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_149/2008 du 12 août 2008 consid. 2.1). Un dommage de pur fait, tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, n'est notamment pas considéré comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 133 IV 139 consid. 4 ; 131 I 57 consid. 1).

La chambre administrative a précisé à plusieurs reprises que l'art. 57 let. c LPA devait être interprété à la lumière de ces principes (ATA/1133/2022 du 8 novembre 2022 consid. 2b ; ATA/184/2020 du 18 février 2020 consid. 3a).

Lorsqu'il n'est pas évident que le recourant soit exposé à un préjudice irréparable, il lui incombe d'expliquer dans son recours en quoi elle ou il serait exposé à un tel préjudice et de démontrer ainsi que les conditions de recevabilité de son recours sont réunies (ATF 136 IV 92 consid. 4).

c. La jurisprudence considère que les décisions admettant un appel en cause n'occasionnent pas de préjudice irréparable (ATF 132 I 13 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_149/2008 du 12 août 2008 consid. 2.1). Il en va différemment des décisions refusant un appel en cause (ATF 134 III 379 consid. 1.1 ; 132 I 13 consid. 1.1). Sans doute l'appelé en cause peut-il se trouver impliqué contre son gré dans une procédure pendante entre des tiers en cas d'attraction au procès. Il ne s'agit toutefois pas d'un dommage irréparable, car il conserve la faculté de contester la décision finale qui lui donnerait tort, en faisant valoir soit que les conditions de l'appel en cause n'étaient pas réalisées en l'espèce, soit que cette décision a mal appliqué le droit sur le fond. La situation n'est pas différente pour les autres parties à la procédure. L'intervention d'une partie supplémentaire ne cause pas un préjudice irréparable ; le fait que l'appel en cause intervienne le cas échéant en dernière instance cantonale n'y change rien (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_11/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2.2).

Dans un arrêt rendu en 2008, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable un recours de la Loterie Romande contre un arrêt du Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF) confirmant l'admission comme partie, en procédure non contentieuse, de la Fédération suisse des casinos (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_86/2008 du 23 avril 2008 consid. 2). S'il était vrai que l'art. 26 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021) accordait à la partie ou à son mandataire le droit de consulter notamment les mémoires, les actes servant de moyens de preuve et la copie des décisions notifiées (cf. également l'ATF 129 II 183, qui admettait quant à lui la qualité pour recourir contre une décision d'admission de la qualité de partie d'un tiers), il n'en demeurerait pas moins que, d'après l'art. 27 al. 1 let. a et b PA, l'autorité pouvait également refuser la consultation de pièces, en particulier lorsque des intérêts publics importants des cantons ou des intérêts privés importants, en particulier ceux d'une partie adverse, exigeaient que le secret soit gardé ; en pareille hypothèse, l'art. 28 PA prévoyait qu'une pièce dont la consultation avait été refusée à la partie ne pouvait être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en avait communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui avait donné en outre l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves. En l'espèce, vu les art. 27 et 28 PA, la décision attaquée qui portait exclusivement sur la qualité de partie de la Fédération suisse des casinos ne



causait pas de dommage irréparable car l'accès au dossier pouvait être aménagé par des décisions séparées et spécifiques en application de ces dispositions légales (consid. 2.2).

d. En l'espèce, la recourante soutient qu'elle subirait un préjudice irréparable en raison d'une part du risque de divulgation de secrets par B\_\_\_\_\_, dès lors que ce dernier aurait accès au dossier, et d'autre part du risque d'exacerbation de la médiatisation par le syndicat, dès lors que ce dernier pourrait accéder indûment à des informations telles que des données personnelles ou des secrets d'affaires.

Ces préjudices allégués sont tous deux en lien direct avec le droit qu'aurait B\_\_\_\_\_ d'accéder au dossier. Or la LPA contient des dispositions équivalentes à celles de la PA citées par le Tribunal fédéral (l'art. 27 PA correspondant à l'art. 45 al. 1 LPA, et l'art. 28 PA à l'art. 45 al. 3 LPA), si bien que le préjudice exposé par la recourante pourrait être réparé par une limitation d'accès au dossier, étant précisé qu'en ce qui concerne la médiatisation du cas par B\_\_\_\_\_, elle apparaît largement indépendante de sa qualité ou non de partie à la procédure. La recourante ne peut dès lors pas se prévaloir d'un préjudice irréparable.

e. La seconde hypothèse de l'art. 57 let. c LPA suppose cumulativement que l'instance saisie puisse mettre fin une fois pour toutes à la procédure en jugeant différemment la question tranchée dans la décision préjudicielle ou incidente et que la décision finale immédiate qui pourrait ainsi être rendue permette d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (ATF 133 III 629 consid. 2.4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_413/2018 du 26 septembre 2018 consid. 3 ; ATA/184/2020 du 18 février 2020 consid. 4).

f. La recourante ne se prévaut pas de cette hypothèse, ceci à juste titre dès lors que l'on ne voit pas que la procédure puisse être notablement écourtée si B\_\_\_\_\_ n'était plus partie à la procédure.

Aucune des hypothèses prévues par l'art. 57 let. c LPA n'étant donnée, le recours sera déclaré irrecevable.

- 4) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

déclare irrecevable le recours interjeté le 10 mars 2022 par A\_\_\_\_\_Sàrl contre la décision de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail du 24 février 2022 ;

met à la charge de A\_\_\_\_\_Sàrl un émolument de CHF 1'500.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Lionel HALPÉRIN, avocat de la recourante, à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail, au secrétariat d'État à l'économie ainsi qu'à Me Christian DANDRÈS, avocat du syndicat B\_\_\_\_\_.

Siégeant : M. Mascotto, président, M. Verniory, Mmes Payot Zen-Ruffinen, Lauber et Michon Rieben, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

