

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1897/2009-FPUBL

ATA/153/2010

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 9 mars 2010

dans la cause

AÉROPORT INTERNATIONAL DE GENÈVE

contre

**COMMISSION DE RECOURS DE L'AÉROPORT INTERNATIONAL DE
GENÈVE**

et

Madame J_____

représentée par Me Eric Maugué, avocat

EN FAIT

1. Par décision du 18 juillet 2008, l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG) a résilié le contrat de travail le liant à Madame J_____, pour le 31 janvier 2009. L'intéressée était libérée immédiatement de toutes ses obligations professionnelles. Les rapports de confiance qui devaient prévaloir dans les relations entre employeur et employé étaient définitivement rompus en raison de son comportement. Les délai et voie de recours étaient indiqués.
2. Le 25 juillet 2008, le Syndicat des services publics de Genève (ci-après : SSP) sous la signature d'un secrétaire syndical, a informé la commission de recours de l'AIG (ci-après : la commission) de ce qu'il était mandaté par Mme J_____ afin d'assurer la défense de ses intérêts. Le SSP entendait faire recours contre la décision du 18 juillet 2008. Mention était faite qu'une copie de cette décision était jointe à son courrier. Étant donné toutefois que le secrétaire syndical était en vacances durant le mois d'août, il demandait un délai au 30 septembre 2008 pour fournir ses écritures.
3. Le 31 juillet 2008, la commission a octroyé le délai sollicité " pour compléter le recours " et produire toutes pièces utiles.
4. Le 29 septembre 2008, un avocat s'est constitué pour Mme J_____ devant la commission et a déposé un mémoire en indiquant qu'il s'agissait du complément au recours du 18 juillet 2008, déposé dans le délai accordé au " précédant conseil " de l'intéressée.

Ses conclusions étaient les suivantes :

" Principalement et sur grief de violation du droit d'être entendu :

- Annuler la décision de l'AIG du 18 juillet 2008 résiliant le contrat de travail de Mme J_____ avec effet au 31 janvier 2009.
- Dire et constater que les rapports de service entre Mme J_____ et l'AIG se poursuivent.
- Allouer à la recourante une indemnité à titre de participation aux honoraires de son conseil.

Subsidiairement et sur le fond :

Préalablement :

- Procéder à l'audition des parties.
- Inviter celles-ci à l'issue de cette audition à indiquer les autres actes d'instruction qu'elles requièrent, notamment l'audition de témoins.

Principalement :

- Dire et constater que la décision de licenciement du 18 juillet 2008 est injustifiée.
- Proposer la réintégration de Mme J_____.

A défaut :

- Condamner l'AIG à payer à Mme J_____ une indemnité équivalente à dix-huit mois de salaire fixe, soit CHF 122'251,50 (18 x CHF 6'791,75) avec intérêts à 5 % à compter du 31 janvier 2009.

En tous les cas :

- Allouer à la recourante une indemnité à titre de participation aux honoraires de son conseil ».

5. Le 30 octobre 2008, l'AIG s'est opposé au recours, concluant à la forme à son irrecevabilité et, au fond à son rejet. Le courrier du 25 juillet 2008 ne répondait pas aux exigences légales minimales pour pouvoir être qualifié de recours. Émanant d'un mandataire professionnel, représentant syndical, il ne contenait ni motivation, ni conclusions. Il n'était pas possible de savoir si Mme J_____ entendait demander l'annulation de la décision, sa réintégration au sein du personnel de l'AIG ou encore l'octroi d'une indemnité pour licenciement injustifié. Pour le surplus, l'AIG réfutait l'argumentation au fond de la recourante.
6. Le 18 décembre 2008, la commission a tenu une audience de comparution personnelle des parties à l'issue de laquelle l'AIG a demandé formellement à ce que l'autorité saisie statue sur la recevabilité du recours de Mme J_____. En cours d'audience, la commission a indiqué que la décision querellée n'était pas jointe au courrier du 25 juillet 2008.
7. Le 26 janvier 2009, Mme J_____ a produit des écritures sur l'incident de recevabilité soutenant que le recours était recevable, les conditions formelles à cet égard étant remplies. En outre, selon le principe de la bonne foi, le courrier de la commission du 31 juillet 2008, qui donnait une suite favorable et sans réserve à la demande de délai, lui permettait de penser qu'il n'y avait pas de problème de recevabilité.
8. Le 5 février 2009, l'AIG a persisté dans ses conclusions d'irrecevabilité.
9. Par décision du 18 mai 2009, la commission a rejeté l'incident soulevé par l'AIG et déclaré recevable le recours formé par Mme J_____ contre la décision de licenciement du 18 juillet 2008. Cette décision ne comportait pas d'indication des voies et délais de recours.

Le courrier du 25 juillet 2008 permettait tant à la commission qu'à l'AIG de saisir sans doute possible que Mme J_____ entendait obtenir l'annulation de la

décision de licenciement du 18 juillet 2008. Le fait qu'elle ait omis de joindre la décision attaquée n'était pas de nature à léser les droits de l'AIG puisque le courrier du 25 juillet 2008 la mentionnait, de même que son contenu. Il fallait ainsi faire primer le droit de l'intéressée à une décision matérielle sur la conformité du congé sur l'intérêt essentiellement formel de l'employeur à un recours qui d'emblée remplisse toutes les conditions de l'art. 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

La commission devait en outre respecter le droit à un procès équitable et en particulier le principe de l'interdiction du formalisme excessif, de même que le principe de la bonne foi et le principe de la confiance.

10. Par acte remis à la poste le 28 mai 2009, l'AIG a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision de la commission, concluant à son annulation et à ce que le recours de Mme J_____ soit déclaré irrecevable.

La décision querellée lui créait un préjudice irréparable en raison de la durée et du coût de la procédure probatoire au fond, l'audition de quinze témoins ayant été sollicitée, dont quatorze étaient des collaborateurs de l'AIG. Cela entraînait des répercussions coûteuses sur la planification de travail. En outre, le coût du système de recours institué était à la charge de l'AIG, le président de la commission étant rémunéré par celui-ci et ses quatre autres membres - qu'ils émanent de la direction ou du personnel - étant tous salariés par lui. De surcroît, il fallait veiller à remplacer les absences respectives lorsqu'ils siégeaient au sein de la commission, ce qui entraînait des coûts supplémentaires. Le recours contre cette décision incidente était donc recevable. Au fond, celle-ci violait le principe de la légalité. Le courrier du 25 juillet 2008 ne remplissait pas les conditions légales pour être qualifié de recours. A supposer que l'on puisse admettre que tel était le cas, la commission aurait dû écarter comme tardives toutes les conclusions autres que l'annulation du licenciement figurant dans les écritures complémentaires du 29 septembre 2008. Mme J_____ ne pouvait être mise au bénéfice de la protection du principe de la bonne foi, ses conditions d'application n'étant pas réalisées. La commission s'y était référée de manière arbitraire pour violer le principe de la légalité.

11. Le 3 juillet 2009, Mme J_____ s'est opposée au recours. Celui-ci était irrecevable car l'AIG n'avait pas démontré en quoi la procédure au fond devrait conduire à une procédure longue et coûteuse, la commission n'ayant pas encore statué sur les actes d'instruction qui étaient sollicités. C'était l'AIG qui entravait le cours de la procédure. A supposer qu'il soit déclaré recevable, le recours devait être rejeté. La commission avait appliqué correctement l'art. 65 LPA. Des conclusions explicites dans l'acte de recours initial du 25 juillet 2008 n'étaient pas nécessaires, l'intention de Mme J_____ étant immédiatement reconnaissable. Quant aux conclusions figurant dans le complément du 30 septembre 2008, elles se contentaient de rappeler les termes des dispositions statutaires applicables dans

l'hypothèse où une décision de licenciement était à bon droit contestée. Mme J_____ reprenait en outre son argumentation antérieure relative à la bonne foi.

12. Le 12 juillet 2009, le juge délégué a avisé les parties que l'instruction de la cause était terminée.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. a. L'AIG est un établissement de droit public autonome doté de la personnalité juridique (art. 1 de la loi sur l'aéroport international de Genève du 10 juin 1993 - LAIG - H 3 25). Il est géré par un conseil d'administration (art. 7 al. 1 LAIG) qui établit le statut du personnel, après concertation avec les organisations représentatives de ce dernier (art. 13 al. 2 let. j LAIG) et art. 3 let. d du règlement d'application de la loi sur l'aéroport international de Genève du 13 décembre 1993 (RAIG - H 3 25.01).

b. Le statut du personnel de l'AIG (ci-après : le statut), approuvé le 16 février 2006 par le conseil d'administration et entré en vigueur le 1^{er} mars 2006, a institué la commission, chargée de trancher en première instance tous les litiges individuels relatifs à son application (art. 74 al. 4 statut), la LPA étant applicable. Les décisions de la commission peuvent être attaquées devant le Tribunal administratif ou devant toute autre autorité compétente.
3. Il résulte de ce qui précède que le Tribunal administratif est compétent pour connaître du recours contre la décision de la commission.
4. Statuant sur la seule question de la recevabilité du recours contre le licenciement prononcé le 18 juillet 2008, la décision querellée est incidente.

Aux termes de l'art. 57 let. c LPA, le recours contre une décision incidente n'est ouvert que si celle-ci peut causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale permettant d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

En l'espèce, l'AIG allègue que la décision querellée lui cause un préjudice irréparable, ce que conteste Mme J_____. Ce point souffrira de demeurer ouvert, dès lors que la condition alternative de l'art. 57 let. c LPA est réalisée : en cas

d'admission du recours par le tribunal de céans, il serait mis fin à la procédure de contestation du licenciement.

5. Il reste à examiner, sous l'angle de la recevabilité formelle, si le recours a été interjeté en temps utile.
 - a. Les décisions doivent instamment indiquer les voies ordinaires et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA). Force est de constater que la décision querellée ne respecte pas cette exigence, aucune de ces mentions n'y figurant. Sa notification n'a donc pas été régulière.
 - b. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA). En l'espèce, l'AIG a réagi très vite après réception de la décision querellée, soit avant même l'échéance du délai de dix jours qui aurait couru dans une situation conforme au droit. Il n'a donc subi aucun préjudice.
6. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est ainsi recevable.
7. Le recourant reproche à la commission d'avoir admis à tort que le recours de l'intimée contre son licenciement remplissait les exigences de recevabilité fixées par l'art. 65 LPA.

Selon l'art. 65 al. 1 LPA, l'acte de recours contient sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant. En outre, il doit contenir l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. A défaut, un bref délai pour satisfaire à ces exigences est fixé au recourant, sous peine d'irrecevabilité (art. 65 al. 2 LPA).

Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant, en particulier lorsqu'il s'agit d'un plaideur en personne. Le Tribunal fédéral l'a encore rappelé récemment (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_60/2009 du 22 décembre 2009) Le fait que les conclusions ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitudes les fins du recourant (ATA/1/2007 du 9 janvier 2007 ; ATA/118/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/775/2005 du 15 novembre 2005 et la jurisprudence citée). Une requête en annulation d'une décision doit par exemple être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a de manière suffisante manifesté son désaccord avec la décision, ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (P. MOOR, Droit administratif, Vol. II, Berne 2002, 2^{ème} éd., p. 674 n. 5.7.1.4). Des conclusions conditionnelles sont en revanche irrecevables (ATA précités).

L'absence de conclusions au sens de ce qui précède ne peut être réparée que dans le délai de recours (ATA/19/2006 du 17 janvier 2006). Hors ce délai, le fait d'être autorisé à compléter une écriture de recours ne permet pas de suppléer au défaut de conclusions (art. 65 al. 3 LPA ; ATA/118/2006 du 7 mars 2006).

Quant à l'exigence de motivation de l'art. 65 al. 2 LPA, elle a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre (ATA/1/2007 du 9 janvier 2007 ; ATA/775/2005 du 15 novembre 2005 ; ATA/179/2001 du 13 mars 2001 ; Société T. du 13 avril 1988; P. MOOR, op. cit., p. 672-674 n. 5.7.1.3). Elle signifie que le recourant doit expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à la décision litigieuse (ATA/23/2006 du 17 janvier 2006 ; cf. ég. ATF 130 I 312 rendu à propos de l'ancien art. 108 al. 2 OJ). Il ne suffit par exemple pas d'affirmer qu'une amende administrative est injustifiée sans expliquer la raison de ce grief, ou de reprocher simplement à une décision de constituer un excès du pouvoir d'appréciation de l'autorité qui l'a rendue (ATA précités). La motivation doit être en relation avec l'objet du litige et le recourant se référer à des motifs qui entrent dans le pouvoir d'examen de l'autorité de recours (B. BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 387). Le Tribunal fédéral a pour sa part confirmé qu'il faut pouvoir déduire de l'acte de recours sur quels points et pour quelles raisons la décision entreprise est contestée, ce que le recourant demande et sur quels faits il entend se fonder. Une brève motivation est suffisante à condition toutefois que les motifs avancés se rapportent à l'objet de la contestation (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.143/2005 du 21 avril 2005). Ce n'est que si les conclusions ou la motivation existent, sans avoir la clarté nécessaire, que l'autorité doit impartir un délai de correction au recourant (B. BOVAY, op. cit. p. 388).

En l'espèce, le courrier du 25 juillet 2008 indique que le SSP est mandaté par Mme J_____ pour assurer la défense de ses intérêts et, à cet effet, entend faire recours contre la décision du 18 juillet 2008 de résilier le contrat de travail de celle-ci. Le SSP sollicite un délai au 30 septembre 2008 pour fournir ses écritures, pour cause de vacances du signataire. Nonobstant la mention que cette décision est jointe en annexe, il ressort de la décision de la commission comme de l'audience de comparution personnelle que tel n'était pas le cas.

Force est de constater que ce courrier, dont la formulation est celle d'une annonce de recours, ne comporte aucune conclusion. Il n'est ainsi pas possible de déterminer si l'intéressée soutient que la décision est nulle de sorte que les rapports de travail n'auraient jamais cessé ou si elle demande son annulation et, dans ce dernier cas, sollicite sa réintégration, avec ou sans mention à ce stade de prétentions en indemnisation en cas de refus de l'AIG de la réintégrer. Le fait que l'art. 57 al. 5 statut mentionne qu'en cas de licenciement injustifié, l'autorité de recours puisse proposer la réintégration et, en cas de refus de l'AIG, condamne

celui-ci au paiement d'une indemnité ne dépassant pas dix-huit mois de salaire, ne pouvait - contrairement à ce que soutient l'intimée - dispenser celle-ci de prendre des conclusions explicites. Au contraire, il les impose plutôt, eu égard aux hypothèses qu'il envisage.

A cela s'ajoute que le courrier en cause émane du représentant de l'intéressée. Celui-ci s'est ainsi vu reconnaître sans autres par la commission la qualité de « mandataire professionnellement qualifié pour la cause dont il s'agit » au sens de l'art. 9 al. 1 LPA. Eu égard au fait que le SSP indique sur son site internet notamment qu'il assume la défense des intérêts professionnels de ses membres et, est à même de fournir conseils et assistance juridique en cas de litige d'une part, et, d'autre part, que le signataire du courrier en cause est secrétaire syndical SSP pour la région Genève (<http://www.ssp-vpod.ch> consulté le 12 février 2010), il y a lieu d'attendre de ce représentant qu'il connaisse la procédure administrative applicable par renvoi du statut. Il ne peut en particulier ignorer les exigences formelles de l'art. 65 LPA et en particulier celles de l'al. 1 dont la non-observation entraîne l'irrecevabilité du recours. De même, on est en droit d'attendre de ce représentant qu'il soit capable de formuler, outre brièvement dans un premier temps, des conclusions précises lorsqu'il conteste une décision de licenciement. A rigueur de droit, ledit recours est irrecevable.

Dans ce contexte, la démarche du 25 juillet 2008 ne pouvait être comprise comme un recours conforme à ces exigences et la commission ne pouvait pas se dispenser d'attirer l'attention du représentant sur ce point et de l'enjoindre, dans le délai de recours de déposer des conclusions, sous peine d'irrecevabilité (art. 65 al. 1 LPA). Elle devait en outre lui impartir un bref délai supplémentaire pour produire un exposé des motifs et l'indication des moyens de preuves (art. 65 al. 2 LPA). Une fois ces exigences satisfaites, elle aurait pu accorder le délai supplémentaire sollicité par Mme J_____ pour compléter ses écritures (art. 65 al. 3 LPA). En octroyant un tel délai sans se préoccuper du respect des conditions formelles de base de recevabilité du recours, la commission a ainsi violé l'art. 65 LPA.

8. Il reste toutefois à examiner si, sur la base de la réponse de la commission, Mme J_____ peut se prévaloir du principe de la bonne foi.

Déoulant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125 ; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les

cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.373/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2 ; G. MULLER/U. HÄFELIN/ F.UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2006, 5^{ème} éd., p. 130ss ; A. AUER/ G.MALINVERNI/ M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, Vol. 2, 2^{ème} éd., p. 546, n. 1165ss ; P. MOOR, Droit administratif, Berne 1994, Vol. 1, 2^{ème} éd., p. 430, n. 5.3.2.1).

En l'espèce, le courrier de la commission est une réponse à une demande de prolongation de délai. Il ne s'agit pas d'une détermination formelle sur la recevabilité d'un recours. Toutefois, il émane de l'autorité compétente pour appliquer l'art. 65 LPA, dont l'al. 3 prévoit que « sur demande motivée du recourant dont le recours répond aux exigences des al. 1 et 2, la juridiction saisie peut l'autoriser à compléter l'acte de recours et lui impartir à cet effet un délai supplémentaire ». En se voyant octroyer sans autres le délai sollicité, l'intimée ne pouvait ainsi que comprendre que la commission estimait que son recours remplissait les conditions minimales de recevabilité. Elle n'a dès lors pas été en mesure de compléter en temps utile ses écritures de manière conforme aux exigences légales. La conséquence légale ordinaire de cette omission, soit l'irrecevabilité du recours, serait gravement préjudiciable à ses intérêts, puisque l'intéressée ne pourrait plus contester son licenciement et, dans l'hypothèse d'une issue favorable au fond, perdrait toute possibilité de réintégration ou d'indemnisation. Aucune modification législative portant sur la disposition en cause n'étant intervenue depuis l'octroi du délai par la commission, le Tribunal administratif retiendra que les conditions sont réunies pour mettre l'intimée au bénéfice du principe de la bonne foi et admettre que le courrier du 25 juillet 2008 de son représentant d'alors doit être considéré comme un recours recevable.

9. Au vu de ce qui précède, le recours de l'AIG sera rejeté.

Vu les motifs ayant conduit à ce rejet, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la commission. Aucun émolument ne sera mis à la charge de l'AIG et de Mme J_____. Une indemnité de CHF 500.- sera allouée à Mme J_____, à la charge de l'autorité intimée (art. 87 LPA).

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 mai 2009 par l'Aéroport international de Genève contre la décision de la commission de recours de l'Aéroport international de Genève du 18 mai 2009 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la commission de recours de l'Aéroport international de Genève un émolument de CHF 500.- ;

alloue à Madame J_____ une indemnité de CHF 500.- à la charge de la commission de recours de l'Aéroport international de Genève ;

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, s'il porte sur les rapports de travail entre les parties et que la valeur litigieuse n'est pas inférieure à CHF 15'000.- ;

- par la voie du recours en matière de droit public, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- et que la contestation porte sur une question juridique de principe ;

- par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 et suivants LTF, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- ;

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 l'Aéroport international de Genève, à la commission de recours de l'Aéroport international de Genève, ainsi qu'à Me Eric Maugué, avocat de Mme J_____.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray,
juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :