

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1780/2025-FPUBL

ATA/1253/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 11 novembre 2025

dans la cause

A _____

recourant

contre

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE

intimée

EN FAIT

A. a. Depuis le mois de mai 2023, A_____ a effectué divers remplacements dans des classes des écoles primaires du canton de Genève.

b. Le 6 mars 2025, le service des ressources humaines de la direction générale de l'enseignement obligatoire (ci-après : DGEO) lui a adressé un courrier recommandé intitulé « Retrait de notre validation des modalités d'engagement ».

Ce courrier indiquait que, depuis son inscription au service des remplacements de l'enseignement primaire (ci-après : SeREP) au printemps 2023, plusieurs directions d'établissement avaient fait part de leur insatisfaction à son sujet.

Ledit courrier contenait un récapitulatif de cinq signalements relatifs à différentes missions :

- une mission du 18 septembre 2023 au sein de l'établissement primaire B_____, à la suite de laquelle la directrice C_____ avait informé la DGEO qu'elle ne souhaitait plus que A_____ intervienne dans ses écoles ;
- une mission du 13 septembre 2024 au sein de l'établissement primaire du D_____, au cours de laquelle la maîtresse adjointe et plusieurs enseignantes avaient relevé des propos déplacés à l'égard des élèves ainsi qu'un important désordre laissé dans la classe après son intervention ;
- une mission du 19 décembre 2024 au sein de l'établissement primaire E_____, à la suite de laquelle la direction avait adressé à la DGEO un courrier électronique listant plusieurs griefs et indiquant qu'elle ne souhaitait plus que l'intéressé intervienne dans ses écoles ;
- une mission des 27 et 28 janvier 2025 à l'école primaire du Mandement, au terme de laquelle la directrice avait exprimé son mécontentement à l'intéressé et confié la suite du remplacement à une autre personne, tout en précisant qu'elle ne souhaitait plus le voir intervenir dans son établissement ;
- une mission des 6 et 7 février 2025 à l'école primaire F_____, à la suite de laquelle la directrice avait, par courriel, fait part de son insatisfaction et demandé que l'intéressé n'intervienne plus dans ses écoles.

Selon la DGEO, ces différentes communications mettaient en évidence un manque de supervision des élèves susceptible de compromettre leur sécurité ainsi qu'un manque général d'implication dans les remplacements qui lui avaient été confiés. Le courrier précisait que, compte tenu de ces éléments et en vertu de la liberté contractuelle dont disposait le département, le SeREP « ne fera plus appel à [ses] services dès ce jour ». S'il devait être contacté directement par un établissement, un enseignant ou une enseignante, il lui incombait de refuser l'offre de remplacement. Les prestations accomplies jusqu'à cette date lui seraient payées.

Ce courrier ne mentionnait aucune voie de droit ni délai de recours.

c. Le suivi du courrier recommandé indique qu'il a été retiré par A_____ le 13 mars 2025.

- B.** a. Par acte du 21 mai 2025, reçu le lendemain, la DGEO a transmis à la chambre administrative de la Cour de justice, pour raison de compétence, le recours formé par A_____ contre le courrier du 6 mars 2025.

La DGEO a adressé copie de son courrier de transmission au recourant pour information.

b. L'acte de recours, non daté, est intitulé « Lettre de recours à la suite de mon retrait des modalités d'engagement au SeREP le 6 mars 2025 ».

Dans cet écrit, A_____ expose avoir adressé deux courriers, les 18 mars 2025 et 15 avril 2025, à G_____, responsable du SeREP, afin de faire part de son insatisfaction à la suite du retrait de son engagement. N'ayant reçu aucune réponse, il avait finalement adressé son recours à la DGEO.

Il travaillait comme remplaçant au SeREP depuis mai 2023 et avait effectué un grand nombre de remplacements dans tout le canton. Durant cette période, il n'avait fait l'objet que de cinq signalements, pour des faits insignifiants ou discutables.

Il avait toujours veillé à l'intégrité et au bien-être des élèves et été apprécié dans de nombreux établissements. Au regard du nombre total de remplacements effectués, la décision de lui retirer des engagements apparaissait discutable, les remplaçants ne pouvant pas « faire l'unanimité partout ».

Il a conclu en indiquant être conscient de la précarité de son statut, mais souhaiter pouvoir poursuivre ses activités de remplaçant ponctuel.

c. A_____ a adressé le même courrier directement à la chambre administrative le 30 mai 2025.

d. Invitée à se déterminer, la DGEO a conclu à l'irrecevabilité du recours.

Elle a sollicité que, par économie de procédure, la chambre de céans se prononce dans un premier temps uniquement sur la recevabilité du recours. Elle a demandé qu'un délai complémentaire lui soit imparti pour se déterminer sur le fond du litige, dans l'hypothèse où la chambre retiendrait la recevabilité du recours.

Son courrier du 6 mars 2025 ne constituait pas une décision. Subsidièrement, le recours avait été déposé tardivement, soit le 19 mai 2025, plus de deux mois après la notification du courrier litigieux.

e. Dans sa réplique, le recourant a expliqué qu'il avait adressé un premier courriel au responsable du SeREP le 18 mars 2025, exposant son désaccord avec la mesure prise à son encontre. Pensant, dans un premier temps, que son cas pourrait être réglé à l'interne, il n'avait pas immédiatement entrepris de démarches formelles. N'ayant reçu aucune réponse, il avait adressé un second courriel au SeREP le 15 avril 2025, exprimant cette fois explicitement sa volonté de faire recours. En l'absence de

réponse, il avait finalement transmis son recours au SeREP le 19 mai 2025. Il s'agissait de sa première expérience en la matière.

Sur le fond du litige, il a rappelé qu'il effectuait des remplacements ponctuels à l'école primaire depuis mai 2023 et que les signalements dont il avait fait l'objet ne représentaient qu'un petit pourcentage du grand nombre de remplacements réalisés. Les faits à l'origine de ces signalements étaient discutables, et il soupçonnait des jugements discriminatoires sur sa personne en raison de ses origines nord-africaines. Il était lésé par la décision du département, qu'il jugeait disproportionnée.

Il était titulaire d'un *bachelor* en enseignement primaire et d'un *master* en sciences de l'éducation et envisageait de finaliser le certificat complémentaire en enseignement primaire l'année suivante. Il avait effectué un stage de recherche au sein d'un institut de pédagogie, rédigé des articles scientifiques en voie de publication et donné des cours privés à des particuliers, où il était apprécié par de nombreux élèves et parents. Il était fortement engagé dans ses activités d'enseignement.

Si sa réplique ne devait pas aboutir, il envisageait de saisir des instances supérieures, considérant que son intégrité professionnelle avait été gravement mise en cause.

f. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. La question de la recevabilité du recours, susceptible de sceller le sort du litige, sera examinée en premier lieu, sous l'angle de l'existence d'un acte attaquant.

La problématique consiste à déterminer si le courrier adressé le 6 mars 2025 par la DGEO au recourant constitue une décision.

1.1 La chambre administrative examine sa compétence d'office (art. 11 al. 2 *cum* art. 1 al. 2 et art. 6 al. 1 let. c LPA ; ATA/996/2025 du 9 septembre 2025 consid. 1 ; ATA/690/2025 du 24 juin 2025 consid. 1).

Cette compétence est définie à l'art. 132 de la LOJ. Sous réserve des compétences attribuées à la chambre constitutionnelle et à la chambre des assurances sociales, la chambre administrative constitue l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 LOJ). Selon l'art. 132 al. 2 LOJ, le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA. Sont réservées les exceptions prévues par la loi.

1.2 Aux termes 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, communal et ayant pour objet : a) de

créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations ; b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits ; c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations.

1.3 La notion de décision en droit genevois est calquée sur le droit fédéral (ATA/690/2025 du 24 juin 2025 précité consid. 1.3 ; ATA/460/2025 du 29 avril 2025 consid. 2.1 ; François BELLANGER, *Les aspects formels de la décision*, in *Les grands principes de la procédure administrative*, 2023, 37 ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, *Code annoté de procédure administrative genevoise*, 2017, n. 63 *ad art. 4 LPA*). 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/460/2025 précité consid. 2.1 ; ATA/599/2021 du 8 juin 2021 consid. 5b).

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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_577/2023 du 4 avril 2024 consid. 2.2). 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 2C_39/2025 du 25 mars 2025 consid. 4.3 ; 1C_577/2023 précité consid. 2.2). 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 (arrêts du Tribunal fédéral 2C_39/2025 précité consid. 4.3 ; 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1 et les références citées).

1.4 Toute décision administrative, au sens de l'art. 4 LPA, doit reposer sur un fondement de droit public. Il ne peut y avoir décision que si l'autorité applique, par son acte, des normes de droit public (ATA/268/2021 du 2 mars 2021 consid. 1b ; ATA/48/2017 du 24 janvier 2017 consid. 3 ; François BELLANGER, *cit.*, 39 ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, *op. cit.*, n. 67 *ad art. 4 LPA*).

Cette condition distingue la décision des actes adoptés par l'État comme le ferait une personne privée ou des mesures prises par des personnes privées sur la base de rapports de droit privé (François BELLANGER, *op. cit.*, 39). En d'autres termes, du point de vue de la mise en œuvre du droit administratif, les contrats de droit privé

ne créent pas des droits et obligations de droit administratif et peuvent, pour cette raison, être classés dans la catégorie des actes matériels (Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 2025, n. 665, p. 259).

1.5 Selon l'art. 122 de la loi sur l'instruction publique du 17 septembre 2015 (LIP - C 1 10), le Conseil d'État fixe la composition, les droits et devoirs, ainsi que les caractéristiques de chaque catégorie des membres du personnel enseignant par voie réglementaire.

Le statut des remplaçants est défini au titre X du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles du 12 juin 2002 (RStCE - B 5 10.04). L'art. 151 RStCE qualifie de remplaçant ou remplaçante la personne engagée ponctuellement pour remplacer une maîtresse ou un maître absent pendant moins d'une année scolaire. L'engagement d'un remplaçant relève de la direction générale concernée, qui respecte les directives du département fixant notamment les conditions d'engagement, le titre requis et le taux d'activité (art. 152 RStCE).

La nature de l'engagement est précisée par l'art. 153 RStCE. Selon cette disposition, il s'agit d'un contrat de droit privé conclu oralement entre l'autorité d'engagement et le remplaçant lorsque la durée est inférieure à trois mois, et par écrit, soit par lettre d'engagement, lorsque la durée est supérieure à trois mois. Selon l'art. 153 al. 3 RStCE, les dispositions du titre X de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) relatives au contrat de travail s'appliquent dans la mesure où le règlement n'y déroge pas.

Enfin, les litiges pouvant naître entre un remplaçant ou une remplaçante et le département relèvent de la compétence des tribunaux des prud'hommes (art. 158 RStCE).

1.6 La chambre de céans s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur des situations comparables à celle faisant l'objet de la présente cause.

Ainsi, dans l'ATA/1259/2020 du 15 décembre 2020, la chambre administrative a examiné si le courrier par lequel le DIP informait un remplaçant qu'il ne ferait « plus appel à ses services pour des remplacements de courte ou longue durée » constituait une décision au sens de l'art. 4 LPA. Elle a d'abord relevé que la législation applicable ne comportait aucune disposition régissant les modalités de recrutement des remplaçants, ni de réglementation relative à la tenue des listes recensant les personnes susceptibles d'être appelées à effectuer des remplacements. Bien que le recourant ait travaillé comme remplaçant depuis 2013 à diverses périodes, il ne pouvait invoquer aucun droit acquis à poursuivre cette activité, les engagements successifs reposant sur des contrats de droit privé ponctuels conclus entre le DIP et l'intéressé. En conséquence, il ne pouvait pas se prévaloir d'une décision au sens de l'art. 4 LPA. Le fait d'être écarté des listes de remplaçants

n'avait ni modifié ni annulé un droit existant, dès lors qu'il n'en détenait aucun fondé sur une norme légale.

Cet arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt du TF 8C_128/2021 du 10 septembre 2021). Celui-ci a retenu qu'en dehors des périodes couvertes par un contrat de travail ponctuel au sens de l'art. 153 RStCE, les personnes intéressées à conclure de tels contrats ne sont pas titulaires de droits ou d'obligations envers l'État et ne disposaient d'aucun droit à être engagées. La relation contractuelle étant régie par le droit privé, elle relevait de la liberté contractuelle. Dans ces conditions, la volonté du département de ne plus recourir aux services du remplaçant ne créait, ne modifiait ni n'annulait aucun droit ou obligation et ne constituait pas une décision au sens de l'art. 4 LPA. Le fait que le nom du recourant ait été retiré de la liste des personnes appelées à remplacer n'affectait pas davantage sa situation juridique, cette liste ne reposant sur aucune base réglementaire et ne conférant aucun droit à y figurer ni à être ultérieurement engagé (consid. 4.3.2).

Dans un arrêt plus récent (ATA/478/2024 du 16 avril 2024), la chambre de céans a examiné un cas de « retrait d'habilitation » au remplacement. Elle a estimé que, contrairement à la situation tranchée dans l'ATA/1259/2020 précité, le courrier litigieux mentionnait expressément que « l'habilitation » du recourant était retirée et que son autorisation de contracter avec les établissements scolaires était annulée.

Par cette formulation, le département laissait entendre que le recourant bénéficiait d'une autorisation préalable, dont le retrait entraînait son exclusion du cercle des personnes pouvant conclure un contrat avec l'autorité d'engagement. Bien que le RStCE ne contienne aucune disposition spécifique relative à une telle autorisation, cette mesure semblait produire les effets d'une décision au sens de l'art. 4 al. 1 let. a LPA, en ce qu'elle supprimait une faculté d'engagement jusque-là reconnue. La chambre a toutefois laissé cette question indécise, le recours devant en tout état être rejeté sur le fond, l'autorité disposant d'un très large pouvoir d'appréciation pour déterminer l'aptitude d'un remplaçant à répondre aux besoins du service.

Quelques jours plus tard, la chambre administrative a rendu un autre arrêt sur la même problématique (ATA/503/2024 du 23 avril 2024). Dans cette affaire, un contrat de remplacement de longue durée avait fait l'objet d'une résiliation immédiate, par le biais d'un courrier dans lequel la DGEO avait aussi précisé à l'intéressé qu'il ne serait plus « convoqué pour effectuer des remplacements ». Le recourant avait attaqué devant la chambre de céans tant la résiliation immédiate que la manifestation de volonté de l'autorité de ne plus faire appel à ses services. Sans se prononcer sur le fond, la chambre administrative a constaté qu'il n'existait pas de relation administrative entre le recourant et le département. En dehors des périodes couvertes par un contrat ponctuel au sens de l'art. 153 RStCE, les personnes intéressées à de tels contrats n'étaient pas titulaires de droits et obligations envers l'État. Même si elles figuraient dans le « carnet d'adresse » des remplaçants, elles ne disposaient d'aucun droit à être engagés comme remplaçants, la relation contractuelle étant soumise au droit privé. Dès lors, la décision du DGEO

de ne plus recourir aux services du remplaçant ne créait, ne modifiait ni n'annulait de droits ou d'obligations et ne constituait pas une décision au sens de l'art. 4 LPA.

Enfin, dans un arrêt ATA/358/2025 du 1^{er} avril 2025, le DIP avait informé le recourant que l'autorisation qui lui avait été accordée pour l'année 2024 lui était « retirée » dès réception du courrier, et qu'il ne lui serait plus confié de remplacements. Le courrier précisait en outre que, s'il était contacté directement par un établissement, il devait refuser le remplacement. La chambre administrative a estimé que la situation s'apparentait à celle de l'ATA/478/2024 et a laissé ouverte la question de savoir si l'acte constituait une décision. Le recours devait de toute façon être rejeté au fond, car le DIP était fondé à reprocher au recourant une violation sérieuse et répétée de ses devoirs d'enseignant.

Un recours a été interjeté contre cet arrêt auprès du Tribunal fédéral, qui l'a déclaré irrecevable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_215/2025 du 19 mai 2025). À son consid. 2.1, le Tribunal fédéral a souligné que les enseignants remplaçants de la fonction publique genevoise sont engagés par des contrats de droit privé à durée limitée, et qu'ils ne disposent d'aucun droit à être engagés. Par conséquent, le refus de faire appel à leurs services ou de maintenir leur nom sur la liste des remplaçants ne constitue pas une décision attaquant.

2. En l'espèce, le courrier du 6 mars 2025 adressé par la DGEO au recourant informe ce dernier qu'il ne serait plus fait « appel à [ses] services » et qu'en cas de sollicitation directe par un établissement, il lui incombait de refuser l'offre de remplacement.

À l'instar des affaires tranchées dans les ATA/1259/2020 du 15 décembre 2020 et ATA/503/2024 du 23 avril 2024, la présente situation relève d'une relation contractuelle de droit privé, limitée à la durée des engagements ponctuels conclus entre les parties. En dehors de ces périodes, le recourant n'a entretenu aucun rapport juridique avec la DGEO et n'est pas titulaire de droits et d'obligations envers l'État.

Comme l'ont déjà relevé la chambre de céans et le Tribunal fédéral dans des affaires analogues, le recourant ne dispose d'aucun droit à être appelé pour de futurs remplacements, ni d'un droit acquis à figurer sur une liste de remplaçants, dont on ne retrouve d'ailleurs pas de trace dans la loi ou les règlements.

Dès lors, la manifestation de volonté de la DGEO de ne plus recourir aux services du recourant ne crée, ne modifie ni n'annule aucun droit ou obligation et ne constitue pas une décision au sens de l'art. 4 LPA.

Le fait que la DGEO en ait informé le recourant ne modifie pas cette qualification : le courrier du 6 mars 2025 traduit simplement la volonté du département de ne plus conclure de contrats de remplacement avec l'intéressé, dans le cadre de la liberté contractuelle que lui reconnaît l'art. 153 RStCE.

Ainsi, en l'absence d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, le recours doit être déclaré irrecevable.

La question de savoir si le recourant, non représenté par un avocat et destinataire d'un courrier ne comportant aucune indication des voies de droit ni du délai de recours, a agi dans le délai légal n'a pas à être examinée, le courrier du 6 mars 2025 ne constituant pas un acte attaquant au sens de l'art. 4 LPA.

Pour les mêmes raisons, il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur le fond du litige ni d'examiner les griefs du recourant relatifs à la proportionnalité de la mesure ou à l'appréciation de l'autorité à la suite des signalements répertoriés.

3. 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 sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté par A_____ contre le courrier du 6 mars 2025 de la direction générale de l'enseignement obligatoire ;

met à la charge de A_____ un émolument de CHF 1'000.- ;

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), la présente décision peut être portée 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 ss 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 A_____ et à la direction générale de l'enseignement obligatoire.

Siégeant : Patrick CHENAUX, président, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, juges, Lucile BONAIZ, juge suppléante.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :