RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2514/2023-FPUBL **ATA/1228/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 14 novembre 2023

dans la cause

A_____ **recourant**

contre

OFFICE DU PERSONNEL DE L'ÉTAT **intimé**

EN FAIT

A. **a.** A_____, né le _____ 1982, a été engagé le 1er juillet 2017 comme contrôleur architecte au sein du service B_____ de l'C_____ (ci-après : C_____), rattaché au département D_____ (ci-après : D_____).

b. Il a été nommé fonctionnaire le 1er juillet 2019 et promu le 1er septembre 2019 à la fonction de chef de service E_____ de l'C_____. Il avait droit à cinq semaines annuelles de vacances, soit 25 jours.

B. **a.** Au 1er janvier 2021, son solde de vacances était de 28 jours, soit un solde résiduel de trois jours pour 2020 et de 25 jours pour 2021.

b. Dès le 18 janvier 2021, A_____ a été en arrêt de travail à 100 % pour des raisons de santé.

c. À partir du 1er novembre 2021, il a entamé un stage de reprise du travail au sein du service F_____ de l'G_____ (ci-après : G_____). Le taux contractuel était de 100 %, mais sa capacité de travail, attestée par des certificats médicaux, était de 40 %.

d. Au 31 décembre 2021, A_____ avait un solde de vacances de deux jours et demi, soit 28 jours moins 5.5 jours, moins la réduction du droit aux vacances de 20 jours pour absences pour des raisons de santé.

C. **a.** Au 1er janvier 2022, son solde de vacances était de 27,5 jours, soit un solde résiduel de 2.5 jours pour 2021 et 25 jours pour 2022.

b. Du 3 au 7 janvier 2022, il a pris cinq jours de vacances, validés par le système informatique et par les ressources humaines (ci-après : RH).

c. Le 23 mars 2022, la direction RH du D_____ l'a informé que son droit aux vacances pour 2021 serait réduit, étant donné son absence pour raisons de santé pendant plus de 150 jours civils. La réduction était automatiquement effectuée par le système d'information des ressources humaines (ci-après : SIRH).

d. Les 19 et 20 avril 2022, A_____ a pris deux jours de vacances.

e. Le 30 avril 2022, son stage au sein de l'G_____ a pris fin. A_____ n'a toutefois pas repris d'activité au sein de l'administration cantonale pour des motifs de santé.

f. Le 11 octobre 2022, sa responsable RH (ci-après : RRH) lui a indiqué que son droit au traitement arrivait à échéance le 24 décembre 2022, selon le décompte de ses absences sur une période de trois ans, du 1er novembre 2019 au 31 octobre

2022. Dès le 25 décembre 2022, son traitement serait « réduit à 100 % au vu de [sa] capacité de travail actuelle de 0 % ».

g. Le 25 novembre 2022, A_____ a démissionné pour le 31 décembre 2022.

h. Au 31 décembre 2022, son droit aux vacances était le suivant : au 1er janvier 2022, il avait 25 jours de vacances, moins la réduction d'un demi jour en raison de l'atteinte des 730 jours d'absence au 24 décembre 2022, soit 24,5 jours de vacances pour 2022, plus le solde de 2021, de 2.5 jours, soit un total de 27 jours.

Il avait pris sept jours de vacances en 2022 et 24.5 jours devaient être déduits pour absence pour des raisons de santé. Il en résultait un solde négatif de 4.5 jours.

D. **a.** Le 31 janvier 2023, la direction des paies et assurances (ci-après : DPA) a informé A_____ qu'il avait pris 36 heures de vacances en trop, ce qui correspondait à CHF 2'053.35. Il était prié de rembourser cette somme dans les 30 jours.

b. A_____ a questionné par courriel le bien-fondé de la demande auprès de sa RRH.

Cette dernière lui a confirmé qu'il avait pris sept jours de vacances en 2022, alors qu'il était en incapacité de travail toute l'année. Elle avait essayé de le joindre en décembre 2022, pour l'en informer, en vain.

c. Le 7 mars 2023, la DPA a envoyé un premier rappel à A_____, qui était prié de rembourser la somme due dans les dix jours.

d. Le 17 mars 2023, la RRH a confirmé à A_____ qu'il avait pris 4.5 jours de vacances en trop, compte tenu de la durée de son absence pour raisons de santé. Elle a joint les calculs faisant ressortir le solde précité. L'intéressé était invité à consulter le chiffre 4 de la fiche no 03.02.01 du mémento des instructions de l'office du personnel de l'État (ci-après : MIOPE), qui expliquait le mécanisme de la réduction des vacances en cas d'absence pour des raisons de santé.

e. Le 31 mars 2023, la DPA a envoyé à l'intéressé un second rappel, identique au premier, l'invitant à rembourser la somme due dans les dix jours.

f. Le 5 avril 2023, A_____ a contacté la magistrate en charge du D_____, estimant ne pas devoir rembourser la somme que la DPA lui réclamait.

g. Cette dernière lui a répondu le 4 mai 2023 en expliquant que son droit aux vacances de 2022 avait été supprimé en raison de sa longue absence pour cause de maladie durant l'année. Il avait été informé, lorsqu'il avait donné sa démission, que les jours de vacances pris en trop en 2022 seraient compensés par une déduction de son dernier traitement. La déduction n'avait toutefois pas été opérée

en décembre 2022 et avait donné lieu à une demande de remboursement en janvier 2023. Le principe d'une « possible réduction de son droit aux vacances ne lui était pas inconnu ». Elle l'invitait à prendre contact au plus vite avec la DPA pour convenir d'un arrangement de paiement, si besoin échelonné.

E. **a.** Par décision du 2 juin 2023, intitulée « demande de remboursement - 3ème rappel - décision administrative », la DPA a sommé A_____ de restituer la somme de CHF 2'053.35 dans un délai de 30 jours dès réception. Dans le même délai, il pouvait recourir auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) ou contacter la gestionnaire de son dossier pour convenir d'un plan de remboursement.

b. Le 7 juin 2023, A_____ a contacté une nouvelle fois la magistrate en charge du D_____. Il lui demandait d'éclaircir la situation.

Il avait pris deux jours de vacances (lundi toute la journée, mardi et mercredi matins) entre le 3 et le 7 janvier 2022, et non les cinq jours qui avaient été comptabilisés.

c. Cette dernière lui a indiqué le 14 juin 2023, avoir prié le directeur des ressources humaines de son département de « procéder à un nouvel examen de la situation ». Elle ne manquerait pas de lui revenir avec une réponse circonstanciée dans les meilleurs délais.

d. Par courrier du 29 juin 2023, elle lui a répondu par un courrier intitulé « votre lettre datée du 7 juin 2023 », lui indiquant « donner suite à [sa] correspondance susmentionnée au sujet de [son] solde négatif de vacances », en lui expliquant que la semaine de vacances prise du 3 au 7 janvier 2022 avait été comptabilisée en conformité avec les dispositions de la fiche MIOPE n° 03.02.01, qui stipulait que les vacances prises pendant une capacité de travail partielle étaient décomptées à 100 %. Il avait à cette période une capacité de travail de 40 % pour l'ensemble de la semaine et il était donc correct de décompter cinq jours de vacances. Il était finalement invité à nouveau à contacter la DPA pour convenir d'un arrangement de paiement. Le courrier reçu le 11 octobre 2022 l'informait de la fin de son droit au traitement pour le 24 décembre 2022, mais n'avait pas d'incidence sur le décompte final des vacances, qui se calculait à la fin des rapports de service.

e. Le 12 juillet 2023, à la demande de la DPA, la chambre de céans a certifié qu'aucun recours contre la décision du 2 juin 2023 n'avait été introduit.

F. **a.** Par acte expédié le 4 août 2023, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative contre la décision de la DPA du 2 juin 2023.

Rappelant sa situation personnelle, il a indiqué qu'il était inconcevable qu'on lui réclame le remboursement des vacances parce que la gestion RH avait été faite tardivement. Aucune information ne lui avait été fournie par son employeur avant

la prise des jours de congé contestés. Il sollicitait qu'une « révision approfondie soit effectuée sur sa situation » et que « la facture soit annulée ».

b. Dans ses observations, le D_____, soit pour lui l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE), a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours.

La décision du 2 juin 2023 était exécutoire, la chambre de céans ayant confirmé le 12 juillet 2023 qu'aucun recours n'avait été introduit. Subsidiairement, si le recours était recevable, il convenait de i) lui octroyer un délai pour répondre au fond, et ii) de rejeter le recours.

c. Dans sa réplique, le recourant, rappelant sa situation personnelle et l'historique de son dossier, a souligné qu'il avait perçu son dernier traitement en décembre 2022, lequel tenait compte des déductions et faisait office de solde de tout compte. Il n'avait reçu aucune information de la part de son employeur concernant les vacances avant de recevoir la facture querellée, d'où son incompréhension.

d. Sur ce, les parties ont été informées le 11 octobre 2023 que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Le recours a été interjeté devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

1.1 Aux termes de l'art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), le délai de recours est de 30 jours s'il s'agit d'une décision finale. Le délai court dès le lendemain de la notification de la décision (art. 62 al. 3 1ère phr. LPA). Sous la note marginale « suspension des délais », l'art. 63 al. 1 let. b LPA prévoit que les délais en jours fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas du 15 juillet au 15 août inclusivement.

Le strict respect des délais légaux se justifie pour des raisons d'égalité de traitement et n'est pas constitutif de formalisme excessif (ATF 125 V 65 consid. 1).

1.2 Le fardeau de la preuve de la notification d'un acte et de sa date incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 129 I 8 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_634/2015 du 26 avril 2016 consid. 2.1 ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2e éd., 2015, p. 529). L'envoi sous pli simple ne permet en général pas d'établir que la communication est parvenue au destinataire (ATF 129 I 8 consid. 2.2). L'autorité supporte donc les conséquences de l'absence de preuve en ce sens que, si la notification ou sa date sont contestées et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les

déclarations du destinataire de l'envoi (ATF 136 V 295 consid. 5.9 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_250/2018 du 26 octobre 2018 consid. 5.2), dont la bonne foi est présumée (arrêt du Tribunal fédéral 1C_634/2015 du 26 avril 2016 consid. 2.1). L'autorité qui entend se prémunir contre le risque d'échec de la preuve de la notification doit communiquer ses actes judiciaires sous pli recommandé avec accusé de réception (ATF 129 I 8 consid. 2.2).

1.3 En l'espèce, il n'est pas contesté que la décision attaquée est une décision finale, sujette à recours dans un délai de 30 jours, commençant à courir le lendemain de sa notification. En s'appuyant uniquement sur la date de la décision, le recours posté le 4 août 2023 apparaît, à première vue, tardif.

Toutefois, aucune date précise de notification ne ressort du dossier. L'autorité intimée ayant pris le risque d'adresser la décision au recourant par pli simple et non par courrier recommandé doit supporter les conséquences de ce choix. Outre qu'elle n'est pas en mesure d'apporter la preuve de la date exacte de sa notification, un second élément impose de considérer le recours comme recevable. En effet, plusieurs échanges de courriers se sont tenus en parallèle de la décision entre le recourant et la magistrate en charge du D_____. Celle-ci lui a indiqué qu'elle avait chargé le directeur des ressources humaines de son département de « procéder à un nouvel examen de la situation ». Le recourant pouvait, de bonne foi, comprendre de ce courrier que la décision du 2 juin 2023 n'était pas définitive et que sa situation était réexaminée par l'autorité supérieure.

La magistrate en charge du D_____ lui a répondu par courrier du 29 juin 2023. Ainsi, compte tenu de l'absence de preuve de la notification de la décision du 2 juin 2023 et des courriers de la magistrate en charge du D_____, il convient de retenir que le délai de recours a commencé à courir au plus tôt le lendemain de la réception du dernier courrier, soit au plus tôt le 30 juin 2023. Compte tenu de la suspension des délais entre le 15 juillet et le 15 août 2023 (art. 63 al. 1 let. b LPA), le recours expédié le 4 août 2023, a été formé dans le délai légal de 30 jours.

Il est donc recevable.

2. Le recourant estime que ses vacances ont été décomptées de manière erronée et conteste devoir rembourser la somme de CHF 2'053.35 représentant un solde de vacances négatif.

2.1 Selon l'art. 27 al. 1 let. a du 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), les membres du personnel ont droit à une période de vacances annuelles d'une durée de cinq semaines pour les membres du personnel âgés de plus de 20 ans révolus. Chaque jour de vacances correspond à un jour de travail (art. 27 al. 3 RPAC) et

l'« exercice vacances » correspond à l'année civile (art. 27 al. 4 RPAC). En cas d'absence pour cause notamment de maladie, le droit aux vacances annuelles est réduit proportionnellement après cinq mois d'absence et s'éteint après une année d'absence (art. 28 al. 2 RPAC).

2.2 L'OPE a édicté un corpus de directives, intitulé MIOPE passant en revue et explicitant l'ensemble des règles relatives aux rapports de service des collaborateurs de l'État.

Selon le ch. 3 de la fiche n° 03.02.01 du MIOPE, le membre du personnel qui se trouve en incapacité de travail totale (la totalité de son taux d'activité) ou partielle (une partie de son taux d'activité) peut prendre des vacances à la condition qu'il présente une attestation de son médecin traitant certifiant que son état de santé lui permet d'envisager de prendre des vacances. Le certificat médical continue à déployer son effet pendant les jours de vacances, lesquels sont décomptés du solde des vacances. Lors d'une capacité de travail partielle, les vacances sur incapacité de travail sont décomptées à 100 %, en tenant compte du taux d'activité et non pas du taux d'incapacité. En effet, une incapacité de travail même partielle ne peut pas empêcher partiellement un membre du personnel de bénéficier de ses vacances : soit la maladie empêche complètement la prise de vacances, soit elle ne l'empêche pas du tout.

Selon le ch. 4 de la même fiche, conformément à l'art. 28 al. 2 RPAC, après cinq mois d'absence (150 jours civils) continue ou discontinue durant l'année civile (du 1er janvier au 31 décembre), le droit aux vacances est réduit indépendamment du taux d'incapacité de travail. Il s'éteint après une année d'absence. La réduction du droit aux vacances pour le membre du personnel qui reprend son activité avec une incapacité de travail partielle se calcule proportionnellement au taux d'incapacité prescrit. Lorsque ces taux varient, la réduction est opérée selon le taux moyen d'absence. Le droit aux vacances pour l'année en cours est réduit à zéro si le membre du personnel a été absent sans interruption jusqu'au terme des rapports de service (par ex. démission, résiliation, retraite) à hauteur de son taux d'activité.

2.3 Conformément à la jurisprudence, les dispositions du MIOPE ne constituent pas des règles de droit ; toutefois, du moment qu'elles tendent à une application uniforme et égale du droit, les tribunaux ne s'en écartent que dans la mesure où elles ne restitueraient pas le sens exact de la loi (ATF 133 II 305 consid. 8.1 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_95/2011 du 11 octobre 2011 consid. 2.3 ; ATA/436/2019 du 16 avril 2019 consid. 6g et les références citées).

2.4 En l'espèce, le recourant ne remet pas en cause la teneur des décomptes produits et les chiffres retenus par l'autorité intimée concernant les réductions du droit aux vacances liées à ses absences pour cause de maladie. Il conteste uniquement la prise en compte de cinq jours de vacances en janvier 2022 ; selon

lui, seuls les jours de travail et donc réellement pris auraient dû être décomptés, soit deux jours.

Or, conformément aux dispositions du MIOPE présentées ci-dessus, une incapacité de travail partielle n'empêche pas un travailleur de bénéficier de ses vacances. Contrairement à ce qu'il soutient et comme exposé ci-dessus, lors d'une capacité de travail partielle, les vacances sur incapacité de travail sont décomptées à 100 %, en tenant compte du taux d'activité et non pas du taux d'incapacité.

Dans ces circonstances, il était correct de retenir cinq jours de vacances pour janvier 2022 et le grief du recourant à cet égard sera écarté.

3. Le recourant semble finalement se plaindre de l'attitude de l'autorité intimée, qui serait contraire à la bonne foi, du fait que son salaire de décembre 2022 lui aurait été versé pour « solde de tout compte ».

3.1 Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale (arrêts du Tribunal fédéral 6B_266/2020 du 27 mai 2020 ; 1C_173/2017 du 31 mars 2017 consid. 2.3). En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; 129 I 161 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_227/2015 du 31 mai 2016 consid. 7). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent ainsi obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 4.1).

3.2 La doctrine et la jurisprudence reconnaissent que le principe de la répétition de l'indu, énoncé aux art. 62 ss de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220), constitue une règle générale de l'ordre juridique, applicable en droit public. L'obligation de restituer l'indu se fonde en premier lieu sur les dispositions des lois spéciales qui la prévoient et, à défaut, sur les règles générales de l'enrichissement illégitime au sens des art. 62 à 67 CO. Dès lors que l'on soumet l'obligation de restituer aux art. 62 ss CO, il convient en principe d'appliquer ces dispositions avec leurs avantages

et inconvénients respectifs pour l'enrichi et le lésé, sans en dénaturer le sens ou la portée, quand bien même elles s'incorporent dans un système régi en partie par le droit public (ATF 138 V 426 consid. 5.1 ; ATA/368/2022 du 5 avril 2022 consid. 3a ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3e éd., 2011, pp. 168-169).

Ainsi, l'administré qui verse à l'État une somme dont il n'est pas redevable est en droit d'en réclamer la restitution, même en cas de silence de la loi, si le versement est intervenu sans cause valable et l'État qui verserait à l'administré une somme dont il n'est pas redevable est en droit d'en réclamer la restitution même si le versement est intervenu sans cause valable, alors même que le cas n'est pas prévu expressément par la loi (ATA/368/2022 précité consid. 3a et les références citées).

Dès lors, sur la base de l'art. 62 CO, qui constitue la règle de principe (Pierre TERCIER/Pascal PICHONNAZ, Le droit des obligations, 5e éd., 2012, n. 1824) ou clause générale (Benoît CHAPPUIS, in Luc THÉVENOZ/ Franz WERRO, Code des obligations I, Commentaire romand, 2e éd., 2012, n. 1 ad art. 62 CO) et selon lequel celui qui, sans cause légitime, s'est enrichi aux dépens d'autrui, est tenu à restitution, une prestation est indue lorsqu'elle repose sur une cause illégitime, soit non valable, qui ne s'est pas réalisée ou qui a cessé d'exister (art. 62 al. 2 CO).

3.3 En l'espèce, comme mentionné ci-dessus, les vacances prises en trop devaient être remboursées. Si la réaction du recourant, qui considère que le salaire reçu en décembre 2022 était pour « solde de tout compte » et qu'il aurait fallu que la déduction opérée pour les vacances prises en trop figure dans ce dernier décompte, est compréhensible, il ne ressort pas du dossier que l'autorité intimée aurait formulé une promesse s'agissant du salaire de décembre 2022, ni qu'il aurait pris des dispositions particulières auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice. Le recourant pouvait aisément, à la lecture de son certificat de salaire, constater qu'aucune déduction pour vacances prises en trop n'y figurait et que dès lors, celle-ci ferait l'objet d'un courrier séparé. Si on peut certes regretter l'absence de communication adéquate des responsables RH en charge du dossier du recourant, ce dernier ne démontre toutefois pas que l'intimé aurait agi de mauvaise foi au sens de la jurisprudence.

Son grief sera donc écarté.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

4. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

Compte tenu des conclusions du recours, la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- (art. 112 al. 1 let. d de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110).

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 4 août 2023 par A_____ contre la décision de l'office du personnel de l'État du 2 juin 2023 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de A_____ un émolument de CHF 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 30 jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral par la voie du recours en matière de droit public, si la contestation porte sur une question juridique de principe et par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 ss LTF ;

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, avenue du Tribunal fédéral 29, 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_____ ainsi qu'à l'office du personnel de l'État.

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Florence KRAUSKOPF, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Fabienne GEISINGER-MARIÉTHOZ, Valérie LAUBER, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	le président siégeant :
F. SCHEFFRE	J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :