RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1128/2021-FPUBL **ATA/1268/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 novembre 2021

dans la cause

M. A_____
représenté par Me Romain Jordan, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ, DE LA POPULATION ET DE LA SANTÉ

EN FAIT

1) M. A_____ a été nommé à la fonction de gendarme par arrêté du Conseil d'État du _____ 2008. Le 1er février 2019, il a été promu au grade de caporal.

2) Le 14 juin 2017, M. A_____ a sollicité du département de la sécurité, de la population et de la santé (ci-après : le département) la prise en charge des frais de procédure et des honoraires d'avocat suite à une plainte pénale déposée à son encontre ayant été ouverte sous le no P/1_____/2016. Questionné à ce sujet, M. A_____ a expliqué qu'il s'agissait d'un accident de la circulation avec un véhicule de service, qu'il avait été auditionné en qualité de personne appelée à donner des renseignements (PADR) puis en qualité de prévenu, de sorte qu'il avait sollicité la présence d'un avocat.

   Dans un échange de courriels avec le département, qui lui rappelait qu'il s'agissait de questions de nature factuelle et que la responsabilité de l'accident et l'enclenchement du dispositif d'urgence ne posaient généralement pas un problème juridique particulier, M. A_____ a répondu qu'il n'était pas en tort dans le cadre de cette affaire, mais que « des collègues qui l'ont entendu lors de l'accident ne le portent pas dans leur cœur ».

3) Par décision du 27 juin 2017, le département a accordé à M. A_____ l'assistance juridique limitée à la première instance, soit le Ministère public en cas d'ordonnance, soit le Tribunal pénal dans l'hypothèse d'un acte d'accusation. La décision rappelait les règles en la matière, notamment le tarif horaire maximal que pouvait pratiquer son conseil, la suppression de l'assistance juridique en cas de faute grave et intentionnelle et la restitution possible des frais et honoraires consentis par le département.

4) Par courrier du 13 novembre 2017, le département s'est enquis auprès du conseil de M. A_____ de l'avancement de la procédure, lui demandant de lui faire parvenir sa note de frais et honoraires au 31 octobre 2017.

5) Par courrier du 30 novembre 2017, le conseil de M. A_____ a précisé que la dernière audience par devant le Ministère public remontait au 19 décembre 2016 et qu'il était depuis sans nouvelles. Il transmettait sa facture au 31 octobre 2017 pour un montant de CHF 5'466.80. Cette somme a été payée par le département le 3 janvier 2018.

6) Le 11 février 2019, le conseil de M. A_____ a transmis une nouvelle note d'honoraires au département pour l'activité déployée du 15 janvier au 31 décembre 2018 dans le cadre de cette affaire. Cette note se montait à CHF 12'850.20 et comportait la rédaction de plusieurs mémoires et la préparation d'audiences,

l'affaire ayant été portée devant le Tribunal de police et ensuite devant la chambre pénale d'appel et de révision (CPAR).

7) Par courriel du 7 mai 2019 adressé au département, le conseil de M. A_____ a transmis l'arrêt de la CPAR du 18 avril 2019 ayant finalement acquitté son client du chef de violation simple des règles de la circulation routière et l'ayant libéré des fins de la poursuite pénale.

S'agissant de ses honoraires, une réduction importante avait été opérée par les juges cantonaux. L'avocat de M. A_____ s'en plaignait et parlait d'une complexité juridique importante de la question tranchée, de la longueur de la procédure et de trois échanges d'écritures en appel. Il demandait au département s'il souhaitait qu'il fasse recours auprès du Tribunal fédéral contre cette réduction.

8) Dans sa réponse du 7 mai 2019, le département a indiqué au conseil de M. A_____ qu'il lui appartenait de décider de recourir ou pas contre cette indemnisation. Par ailleurs, il n'entendait pas indemniser les conseils de ses collaborateurs au-delà des dépenses occasionnées par l'exercice raisonnable de leurs droits. Le département demandait au conseil de M. A_____ de lui rétrocéder l'avance de frais consentie sur la facture du 30 novembre 2017 dès que le montant fixé par la CPAR serait versé. En cas de recours, le département lui demandait de lui adresser une seconde facture pour la différence, soit CHF 7'697.- allouée par la CPAR moins CHF 5'466.80 (première facture) et de lui restituer le montant versé par le Pouvoir judiciaire au terme de la procédure. En cas de succès du recours, le nouveau montant lui serait acquis.

9) M. A_____ n'a pas fait appel de l'arrêt du 18 avril 2019 de la CPAR qui est entré en force. Cet arrêt a alloué à M. A_____ la somme de CHF 7'697.-, TVA à 8 % comprise, en couverture des dépenses occasionnées par l'exercice raisonnable de ses droits de procédure en première instance et en appel. La durée de l'activité articulée par le conseil de M. A_____, soit au total 45h42, paraissait largement excessive, étant rappelé que le prévenu avait été exempté de toute peine par le premier juge, que le dossier de la cause pénale était mince et que la procédure n'avait nécessité que trois audiences d'instruction et une audience de jugement de 50 minutes. Dès lors, il était retenu une activité de 20 heures au taux horaire de CHF 350.-, conforme à la pratique du barreau.

10) Le 14 août 2019, le conseil de M. A_____ a adressé au département une note d'honoraires s'élevant à CHF 5'492.45 correspondant à un montant de CHF 12'262.- auquel était déduit la somme de CHF 7'697.-.

11) Le conseil de M. A_____ persistant à réclamer la totalité de ses honoraires, le département lui a rappelé par courrier du 2 janvier 2020 que l'assistance juridique avait été limitée à la première instance, de sorte que les frais et honoraires pour l'activité déployée au-delà de l'ordonnance pénale du 21 décembre

2017 n'étaient pas couverts. Dès lors, le département considérait qu'aucune prise en charge supplémentaire n'était due à M. A_____.

12) Par courrier du 27 janvier 2020, le conseil de M. A_____, bien que ne souscrivant pas aux motifs invoqués par le département, a déclaré que le département pouvait considérer le dossier comme clos.

13) Par courrier du 26 octobre 2020, le département, reprenant l'historique de la prise en charge octroyée en juin 2017, a relevé que ni M. A_____ ni son conseil ne l'avaient renseigné sur le déroulement des procédures, ni ne lui avaient remis la décision de la CPAR du 18 avril 2019 comme il leur incombait de le faire conformément à l'art. 9 du règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPPol - F -1 05.07). Dès lors, le département refusait de prendre en charge la différence entre la note d'honoraire du 14 août 2019 et la somme obtenue par arrêt de la CPAR soit CHF 5'492.45. De plus, il exigeait la restitution du montant de CHF 5'466.80 versé suite à la première facture. Il souhaitait procéder par compensation avec le montant de CHF 7'697.- versé par l'assistance judiciaire suite à l'arrêt de la CPAR du 18 avril 2019. Un délai de trente jours était octroyé à M. A_____ pour se déterminer.

14) Le 25 novembre 2020, M. A_____ s'est opposé à la position adoptée par le département. Il rappelait que le premier montant avait été payé suite à la facture du 30 novembre 2017 sans qu'aucune réserve ne soit émise. Il n'était pas requis des policiers ni de leurs avocats d'informer le département de manière régulière de l'avancée des procédures, conformément à la pratique en vigueur. L'idée d'une compensation sur le salaire de M. A_____ était intolérable. Me B_____ était disposé à faire un geste en renonçant à tous ses honoraires complémentaires à condition que le département renonce à réclamer le montant de CHF 5'466.80 à M. A_____.

15) Par décision du 22 février 2021, le département a persisté dans sa position. La facture de CHF 5'492.45 du 14 août 2019 ne serait pas prise en charge et il demandait la restitution du montant de la première facture de CHF 5'466.80. Cette créance pouvait être compensée avec le traitement de M. A_____, selon l'art. 40 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) mettre en entier.

16) Par acte déposé le 25 mars 2021 devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), M. A_____ a conclu à l'annulation de cette décision et à ce qu'il soit dit et constaté qu'il n'était pas débiteur du montant de CHF 5'466.80 envers le département.

Le département n'avait pas réagi lors de la première facture intermédiaire du 31 octobre 2017 qu'il avait payée, le 3 janvier 2018, ni à réception de la deuxième,

le 11 février 2019. Le montant attribué par la CPAR avait été encaissé par le conseil de M. A_____, ce dernier n'avait donc perçu ni le montant de CHF 5'466.-, ni celui de CHF 7'697.-, les deux ayant été versés à son conseil. Jusqu'au 26 octobre 2020, le département n'avait jamais indiqué à M. A_____ qu'il entendait lui réclamer personnellement le remboursement du premier montant en le déduisant de son traitement, ce qui était choquant. La décision du département violait son droit d'être entendu, puisqu'elle n'indiquait pas pour quels motifs l'activité détaillée dans la note produite par son conseil ne devait pas être prise en charge.

L'argument du défaut de couverture en seconde instance était sans pertinence. Sauf à violer le principe de la bonne foi, l'autorité ne pouvait nier que M. A_____ bénéficiait d'une couverture pour la procédure d'appel, n'ayant absolument pas contesté la facture du 11 février 2019 relative à l'activité déployée en seconde instance. La compensation requérait une réciprocité des créances, ce qui n'était manifestement pas le cas en l'occurrence. Le département, par le mécanisme des art. 9A ss RGPPol, et suite au paiement de la facture le 30 novembre 2017, était devenu directement débiteur de son conseil, puisque ce montant n'avait pas été versé à M. A_____ lui-même. Ainsi, la créance compensante opposait le département à l'ancien conseil du recourant et non à M. A_____, de sorte que l'autorité intimée ne pouvait éteindre sa dette envers le recourant par une compensation de créance sur son salaire.

L'attitude du département était contraire à la bonne foi. Le montant de CHF 5'466.80 n'était pas une avance et résultait d'une facture pour des prestations du conseil de M. A_____, pour l'activité déployée en 2017. Concernant la deuxième facture, le département avait attendu le 26 octobre 2020, soit plus d'un an et demi, pour invoquer tant la compensation que la réduction du traitement de M. A_____.

Au surplus, la décision réduisant le traitement du recourant d'un montant supérieur à CHF 5'000.- portait une atteinte grave à ses droits fondamentaux, soit à ses intérêts financiers, ne découlant d'aucune base légale et violait le principe de la légalité.

De surcroît, la créance fondée sur un prétendu versement effectué le 3 janvier 2018, soit un enrichissement illégitime, était prescrite le 22 février 2021, date de la décision. La prescription était déjà atteinte lors du courriel du département du 7 mai 2019.

17) Par réponse du 27 mai 2021, le département a conclu au rejet du recours. Le droit d'être entendu n'avait pas été violé, la décision remplissant l'obligation minimale de motivation. En effet, le département s'était référé aux arguments pris en compte par la CPAR pour réduire la facture du conseil, dans la mesure où ils étaient analogues à ceux prévus à l'art. 9B al. 4 RGPPol.

Le jugement de la CPAR était entré en force le 8 juin 2019. À cette date une cession de créance en faveur de l'État de Genève avait eu lieu pour le montant de CHF 7'697.-, créance réduite par la suite à CHF 5'466.80. Il résultait clairement de la décision du 27 juin 2017 que l'assistance juridique était donnée uniquement pour la première instance. Le département n'avait aucunement changé d'attitude mais simplement requis le versement d'un montant de CHF 7'697.- réduit à CHF 5'466.80 en raison de faits nouveaux qui le justifiaient pleinement suite à l'arrêt de la CPAR. La créance de CHF 5'466.80 n'était pas prescrite au moment de la décision. En effet, la somme demandée se fondait sur les rapports contractuels relevant du droit de la fonction publique, en particulier sur la cession de créance prévue à l'art. 9B al. 5 RPPol. Dès lors, la prescription était celle de cinq ans de l'art. 128 al. 3 de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations ; CO - RS 220) et n'était pas atteinte.

18) Le 28 juin 2021, M. A_____ a persisté dans ses conclusions

19) Le 20 juillet 2021, le département a persisté dans ses conclusions.

20) Le 20 juillet 2021, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

21) Le 4 août 2021, le recourant, usant de son « droit de réplique inconditionnel », a encore persisté dans ses conclusions, après quoi la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (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) a. Lorsque l'État est créancier, la prescription s'examine d'office (ATF138 II 169).

Il y a prescription d'un droit lorsque le titulaire de celui-ci perd la faculté d'en exiger l'exécution forcée. Le droit lui-même ne disparaît pas mais le débiteur dispose d'une exception qui en paralyse l'effet. Cette manière de voir, incontestée en droit privé, est l'objet de controverses en droit public, certains considérant que l'échéance de la prescription éteint complètement la créance, sans que subsiste une quelconque obligation naturelle.

La prescription et les délais y relatifs peuvent être prévus par la loi, mais le principe de la prescription des créances de droit public vaut même en l'absence de base légale expresse en tant qu'institution générale du droit.

En l'absence de dispositions légales pertinentes, le délai de prescription sera déterminé en se référant aux délais prévus dans la même loi s'ils apparaissent applicables ou, à défaut, à des règles égales régissant des cas analogues. En dernier recours, le juge fixera le délai qu'il établirait s'il avait à faire acte de législateur en se référant aux principes généraux de droit civil en matière de prescription (ATF 140 II 384) qui évoque un délai de dix ans pour les prescriptions de créances de prestations uniques et de cinq ans pour les prescriptions périodiques (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème édition, p. 261 et ss).

b. En l'espèce, la créance que le département invoque à l'encontre du recourant découle de l'art. 9B al. 5 RGPPol et prévoit que « la personne bénéficiaire de la prise en charge cède à l'État les dépens qui lui ont été alloués ».

S'agissant d'une créance de droit public, l'art. 67 CO, qui prévoit un délai d'un an de prescription pour restitution de l'indu, ne peut pas s'appliquer directement.

La question de savoir si la créance de l'intimé se prescrit par cinq ou dix ans, compte tenu de l'absence de prescription légale à ce sujet, peut demeurer indécise. La CPAR ayant statué le 18 avril 2019 et l'arrêt étant entré en force à fin mai 2019, le département était en toute hypothèse encore en droit de réclamer le 22 février 2021 la somme correspondant à la première facture du conseil du recourant.

La créance n'est ainsi pas prescrite et ce grief doit être écarté.

3) Il n'est pas contesté que la base légale de la prise en charge des honoraires du conseil de M. A_____ est le règlement général sur le personnel de la police (RGPPol). Selon l'art. 9B al. 1 de ce règlement, la prise en charge intervient en principe sous forme d'avances en cours de procédure.

La première facture payée le 3 janvier 2018, de CHF 5'466.80, couvrait les honoraires pour l'activité de première instance, ceci conformément à la décision du département du 27 juin 2017.

Le paiement de cette facture n'a pas été contesté par le département lorsqu'il a appris que l'affaire avait été poursuivie devant le Tribunal de police et ensuite devant la CPAR. L'échange de vues entre le département et l'ancien conseil du recourant a concerné uniquement la deuxième note d'honoraires du 14 août 2019 pour laquelle celui-ci demandait au département de lui verser CHF 5'492.45. Après un échange de courriers et le renoncement du conseil du recourant à

attaquer l'arrêt de la CPAR au Tribunal fédéral sur la question de l'indemnité, l'affaire a été considérée close par ce conseil (courrier du 27 janvier 2020).

On ignore dès lors pourquoi le département est revenu à la charge le 26 octobre 2020 pour réitérer qu'il n'entendait pas prendre en charge le montant de CHF 5'492.45 figurant dans la note du 14 août 2019.

Le solde de cette deuxième facture n'était plus litigieux depuis janvier 2020 et il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur les raisons du revirement du département.

Le seul objet du litige est donc de déterminer si le département peut réclamer au recourant la restitution de la somme de CHF 5'466.80 versée en janvier 2018 suite à la première facture.

4) a. Selon l'art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), l'État comme les particuliers doit agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (ATF 54 II 49 ; 134 V 145). En outre, l'art. 9 Cst. confère à toute personne un droit à être traité conformément aux règles de la bonne foi (142 II 206). Au sens large le principe de la confiance exige donc que l'administré puisse se fier aux assurances et aux attentes créées par le comportement de l'administration. Il est dans ce sens étroitement lié au principe de la sécurité du droit (ATF 135 V 215). Le principe de la confiance s'applique également à l'interprétation des contrats de droit administratif et à celle des décisions administratives (ATF 115 II 415; Thierry TANQUEREL op. cit. p. 202 et ss).

b. En l'espèce, il s'agit de déterminer si le département peut de bonne foi demander au recourant de restituer la somme versée conformément à la décision de l'assistance juridique du 27 juin 2017. Limitée à la première instance, cette décision attirait l'attention du recourant sur l'art. 9A RGPPol et parlait d'une restitution "possible" des avances de frais et honoraires consenties par le département (art. 9E al. 2 RGPPol). Cette décision est intervenue après un échange d'informations, de sorte que le département a considéré justifié que M. A_____ puisse s'adjoindre les conseils/services d'un avocat pour se défendre en première instance. C'est par ailleurs le département lui-même qui s'est enquis de la situation par courrier du 13 novembre 2017 à son ancien conseil et a sollicité une note de frais et honoraires arrêtée au 31 octobre 2017. Le département ne peut donc pas appliquer l'art. 9E RGPPol qui prévoit la suppression de la prise en charge lorsque les conditions d'octroi ne sont plus remplies ou s'il s'avère qu'elles ne l'ont jamais été pour réclamer la restitution de la somme payée pour la première facture.

C'est uniquement suite à l'arrêt de la CPAR et au fait que des dépens ont été alloués à M. A_____, que le département a souhaité récupérer la somme versée en janvier 2018 invoquant l'art. 9B al. 5 RGPPol.

Le département a par ailleurs reproché au recourant de ne pas l'avoir tenu au courant du fait que la cause avait été portée devant le Tribunal de police et ensuite devant la CPAR. Si le recourant s'était arrêté à la première instance, la restitution de la somme payée le 3 janvier 2018 n'aurait pas été réclamée par le département. Dès lors, il y a lieu de constater que, dans les circonstances particulières du cas d'espèce, la décision du 22 février 2021 demandant la restitution de cette somme est contraire à la bonne foi.

Au vu de ce résultat, il n'y a pas lieu d'examiner la question de l'application de l'art. 40 RPAC.

En conclusion, le recours doit être admis et la décision du département du 22 février 2021 annulée.

5) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge du recourant. Une indemnité de procédure de CHF 800.- lui sera allouée, à la charge du département (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 25 mars 2021 par M. A_____ contre la décision du département de la sécurité, de la population et de la santé du 22 février 2021 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du département de la sécurité de la population et de la santé du 22 février 2021 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

condamne le département de la sécurité, de la population et de la santé à verser à M. A_____ une indemnité de procédure de CHF 800.- ;

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 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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, 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 Romain Jordan, avocat du recourant, ainsi qu'au département de la sécurité, de la population et de la santé.

Siégeant : M. Mascotto, président, Mmes Krauskopf, Payot Zen-Ruffinen, Lauber et Tombesi, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	le président siégeant :
S. Hüsler Enz	C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :