

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2974/2018-DIV

ACST/23/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 8 mai 2019

dans la cause

Madame A _____

et

Monsieur B _____

et

Monsieur C _____

et

Monsieur D _____

et

Monsieur E _____

et

Monsieur F _____

et

Monsieur G _____

et

Monsieur H _____

et

Monsieur I _____

représentés par Me Romain Jordan, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1. Le 22 septembre 2017, le Grand Conseil a adopté la loi 11391 sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP - A 2 24), loi qui règle l'organisation des institutions décentralisées cantonales de de droit public, dont l'art. 22 avait la teneur suivante :

« Art. 22 Rémunération

¹Le Conseil d'État détermine, par voie réglementaire, le montant et les modalités de la rémunération des membres du conseil, conformément aux principes de rémunération de la fonction publique et en respectant le principe d'égalité de traitement. Le montant de la rémunération de chaque membre du conseil, y compris de toutes éventuelles indemnités forfaitaires pour frais, est public. La rémunération ne peut dépasser pro rata temporis toutes indemnités comprises le maximum de la classe 33 annuité 22 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973.

²Le représentant du personnel, s'il existe, peut être rémunéré ou recevoir une décharge en temps afin de préparer les séances du conseil et d'y participer.

³Lorsque des membres du conseil siègent, à titre de représentants de l'institution, dans d'autres institutions publiques ou privées, ladite rémunération est publique. Elle est reversée à l'institution, pour éviter une double rémunération. »

2. Par acte expédié le 18 décembre 2017, Madame A_____, Messieurs B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____ et I_____ (ci-après : les réclamants) ont recouru auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre l'art. 22 al. 2 LOIDP, concluant à son annulation, subsidiairement à son interprétation conforme ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Le mémoire de recours, long de onze pages et demie, développait trois griefs, à savoir la violation de l'égalité de traitement dans la loi, la violation de la liberté syndicale et celle des art. 12 et 13 de la loi fédérale sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises du 17 décembre 1993 (loi sur la participation - RS 822.14).

3. Le 7 février 2018, le Grand Conseil a répondu au recours, concluant principalement à son rejet.
4. Le 20 février 2018, le juge délégué a accordé aux parties un délai au 23 mars 2018, prolongé au 29 mars 2018, pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
5. Le 26 février 2018, le Grand Conseil a persisté dans ses écritures, indiquant qu'il n'avait pas d'observations complémentaires à formuler.

6. Dans leurs observations du 29 mars 2018, les réclamants, par le biais d'une écriture de cinq pages, ont persisté dans les conclusions et termes de leur recours, en reprenant leurs trois griefs pour répliquer aux arguments du Grand Conseil à leur sujet.
7. Le 4 mai 2018, le conseil des réclamants a sollicité la tenue d'une audience publique de plaidoiries.
8. Le juge délégué a fait droit à cette demande. L'audience s'est tenue le 6 juin 2018 à 14h00, hors les murs de la Cour de droit public, en présence des cinq juges de la composition appelée à siéger et d'une greffière de chambre, et a duré environ vingt-cinq minutes.
9. Par arrêt du 28 juin 2018 (ACST/16/2018), la chambre constitutionnelle a rejeté le recours, mis un émolument de CHF 2'000.- à la charge solidaire des réclamants, et dit qu'il n'était pas alloué d'indemnité de procédure.

L'art. 22 al. 2 LOIDP n'était pas constitutif d'une inégalité de traitement, l'obtention d'une décharge en temps permettant aux réclamants d'exercer leur activité d'administrateur sans préjudice par rapport aux autres membres du conseil. Il n'en demeurait pas moins que dans le cas de postes à responsabilités ou de surcharge de travail, une décharge en temps pouvait se révéler, totalement ou partiellement, impossible à mettre en œuvre. Il convenait dès lors d'interpréter l'art. 22 al. 2 LOIDP de manière à laisser au représentant du personnel concerné, et non aux autorités, le choix quant à la manière dont il entendait être rétribué pour ses activités au sein du conseil d'administration, en temps ou en argent en fonction de sa situation, ces deux modes pouvant être panachés mais pas cumulés.

Mal fondé, le recours devait par conséquent être rejeté, malgré les conclusions subsidiaires des réclamants en interprétation conforme, dès lors que le recours, en matière de contrôle abstrait des normes, portait principalement sur l'annulation de la disposition contestée.

10. Le 3 septembre 2018, les réclamants ont formé un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral à l'encontre de l'arrêt précité, concluant principalement à son annulation et à celle de l'art. 22 al. 2 LOIDP, et subsidiairement à un renvoi de la cause à la chambre constitutionnelle pour nouvelle décision dans le sens des considérants, ainsi qu'à la condamnation de la chambre constitutionnelle en tous les frais et dépens (cause 2C_752/2018).
11. Le même jour, les réclamants ont formé contre l'arrêt du 28 juin 2018 une réclamation sur émolument, concluant à ce que ce dernier soit ramené à CHF 500.-.

L'avance de frais qui leur avait été demandée, et qui selon l'art. 87 LPA était destinée à couvrir les frais et émoluments présumables, était de CHF 500.-. La chambre administrative (sic) avait, dans le cadre de la procédure, procédé à « un échange d'écritures » et tenu une brève audience de plaidoiries. Pourtant, elle avait mis à la charge des réclamants un émolument « qualifié » de CHF 2'000.-, lequel quadruplait celui estimé en début de procédure, en ne motivant nullement sa décision.

Dans une cause sensiblement similaire, un émolument de CHF 1'000.- avait été mis à la charge des personnes dont le recours avait été rejeté.

Dans ces circonstances, l'émolument de CHF 2'000.- apparaissait manifestement disproportionné, et était incompréhensible sauf à y voir une volonté de sanctionner le fait que les réclamants aient sollicité la tenue d'une audience publique de plaidoiries.

12. Le 5 septembre 2018, le Grand Conseil s'en est rapporté à justice. Dès lors que la réclamation était dirigée contre une décision de la chambre constitutionnelle, il s'en remettait à l'appréciation de celle-ci.
13. Le 11 septembre 2018, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 28 septembre 2018 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
14. Aucune des parties ne s'est manifestée.

EN DROIT

1. Adressée devant la juridiction compétente en temps utile, compte tenu de la suspension des délais de recours, la réclamation est recevable (art. 130A de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 87 al. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. a. La chambre de céans statue sur les frais de procédure, indemnités et émoluments dans les limites établies par règlement du Conseil d'État et conformément au principe de la proportionnalité (art. 87 al. 1 et 3 LPA ; pour la chambre administrative de la Cour de justice : ATA/510/2016 du 14 juin 2016 consid. 2 ; ATA/581/2009 du 10 novembre 2009 et les références citées).

Selon l'art. 1 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), les frais de procédure qui peuvent être mis à la charge de la partie comprennent l'émolument d'arrêté au sens de l'art. 2 et les débours au sens de l'art. 3. En règle générale, l'émolument d'arrêté n'excède pas CHF 10'000.- (art. 2 al. 1 RFPA) ; toutefois,

dans les contestations de nature pécuniaire, l'émolument peut dépasser cette somme, sans excéder CHF 15'000.- (art. 2 al. 1 RFPA).

b. Un principe général de procédure administrative veut que les frais soient supportés par la partie qui succombe et dans la mesure où elle succombe (René RHINOW et al., *Öffentliches Prozessrecht*, 2ème éd., 2014, n. 951).

La chambre de céans dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à la quotité de l'émolument qu'elle met à charge de la partie qui succombe. Cela résulte notamment de l'art. 2 al. 1 RFPA dès lors que ce dernier se contente de plafonner – en principe – l'émolument d'arrêt à CHF 10'000.- (ATA/378/2015 du 21 avril 2015 consid. 2).

3. Les réclamants considèrent le montant de l'émolument comme disproportionné.

a. Il est de jurisprudence constante que la partie qui succombe supporte une partie des frais découlant du travail qu'elle a généré par sa saisine (ATA/182/2018 du 27 février 2018 consid. 2). Les frais de justice sont des contributions causales qui trouvent leur fondement dans la sollicitation d'une prestation étatique et, partant, dépendent des coûts occasionnés par le service rendu. Il est cependant notoire que, en matière judiciaire, les émoluments encaissés par les tribunaux n'arrivent pas, et de loin, à couvrir leurs dépenses effectives (ATF 143 I 227 consid. 4.3.1 ; 141 I 105 consid. 3.3.2 ; 133 V 402 consid. 3.1).

b. En l'espèce, les intéressés ont succombé.

Le travail nécessité par le recours a impliqué une instruction écrite comportant – contrairement aux allégués des réclamants – un double échange d'écritures (les réclamants ont répliqué à la suite de la réponse du Grand Conseil) et une audience de plaidoiries, cette dernière réunissant cinq magistrats et une greffière, ayant tous dû bloquer une après-midi entière à ces fins quand bien même l'audience a finalement été plus courte. Cette dernière a été tenue à la demande des réclamants, et n'était par ailleurs pas présumable lors du dépôt du recours, s'agissant d'un acte d'instruction non expressément prévu par la LPA ; elle justifie la différence avec l'émolument de CHF 1'000.- prononcé dans la cause parallèle citée dans la réclamation (cause A/4939/2017 ayant donné lieu à l'ACST/15/2018).

Au surplus, l'arrêt qui, comme c'est la règle en matière de contrôle abstrait, traitait de questions non encore abordées par la jurisprudence cantonale, fait dix-huit pages.

Compte tenu du travail induit par la cause pour la chambre de céans, le montant de l'émolument n'apparaît dès lors pas disproportionné.

L'émolument s'inscrit, au demeurant, dans le bas de la fourchette de l'art. 2 RFPA.

4. Les réclamants se plaignent que le montant est quatre fois plus élevé que l'avance de frais sollicitée.
 - a. La juridiction invite le recourant à faire une avance ou à fournir des sûretés destinées à couvrir les frais de procédure et les émoluments présumables. Elle fixe à cet effet un délai suffisant (art. 86 al. 1 LPA).
 - b. En l'espèce, comme déjà indiqué, les frais liés à l'audience de plaidoiries n'étaient pas présumables. Au surplus, le fait que l'avance de frais soit évaluée à un montant moindre est favorable au justiciable et élargit son accès à la justice, étant précisé que les frais présumables sont fixés *prima facie* et en faisant preuve de réserve et de modération. Ce grief n'est pas recevable au moment de la fixation de l'émolument en application de l'art. 87 al. 1 LPA.
5. Les réclamants invoquent que le montant de l'émolument constituerait une sanction à leur égard.

Rien ne soutient cette allégation. À l'évidence, comme expliqué ci-avant, il ne s'agissait nullement de « punir » les réclamants, mais de prendre en compte les coûts supplémentaires d'un acte d'instruction aussi exigeant en ressources qu'une audience tenue hors les murs et mobilisant cinq magistrats et une greffière, sans parler pour cette dernière du travail supplémentaire lié aux convocations.

Par ailleurs, si la chambre de céans avait souhaité agir de façon punitive à l'égard des réclamants, elle aurait prononcé une amende au sens de l'art. 88 LPA relatif à l'emploi abusif des procédures.

Par conséquent, la réclamation sera rejetée.

6. Il s'agit de la première réclamation fondée sur l'art. 87 LPA à être traitée par la chambre de céans. À la différence de la chambre administrative, dont la pratique pourrait du reste être prochainement amenée à changer (ATA/1185/2018 du 6 novembre 2018 consid. 8), la chambre de céans entend appliquer les règles générales en matière de frais et indemnités dans le cadre de la procédure de réclamation sur émolument ou indemnité.

Les réclamants succombant, un émolument de CHF 250.- sera ainsi mis à leur charge, solidairement (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable la réclamation formée le 3 septembre 2018 par Madame A_____ et Messieurs B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____ et I_____ contre l'arrêt de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice rendu le 28 juin 2018 dans la cause A/5011/2017 (ACST/16/2018) ;

au fond :

la rejette ;

met à la charge de Madame A_____ et Messieurs B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____ et I_____, pris solidairement, un émolument de CHF 250.- pour la présente cause ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure dans la présente cause ;

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

communique le présent arrêt à Me Romain Jordan, avocat des réclamants, au Grand Conseil, ainsi qu'au Tribunal fédéral, pour information.

Siégeant : M. Verniory, président, Mmes Galeazzi et Payot Zen-Ruffinen, M. Martin, Mme McGregor, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :

M. Michel

le président :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :