

GE_GERICHTE ATA/52/2015 vom 13. Januar 2015

GE Cour de justice, 2015-01-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_52_2015

FR: GE_GERICHTE ATA/52/2015 du 13 janvier 2015

IT: GE_GERICHTE ATA/52/2015 del 13 gennaio 2015

Regeste

Résumé: En supprimant la rémunération des représentants du personnel des SIG siégeant au conseil d'administration des SIG, le Conseil d'État crée une nouvelle règle de droit (règle primaire) qui ne se fonde sur aucune clause de délégation législative, ni sur une base légale formelle. Violation du principe de la légalité, en particulier sous l'aspect de l'exigence de la base légale, et du principe de la séparation des pouvoirs.

Erwägungen

E. 8

avril 2008 consid. 3a ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3ème éd., 2013, p. 542 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 323). Pour être applicable et opposable aux citoyens, le règlement du Conseil d'État doit être publié, à l'instar de toute norme juridique (ATF 120 Ia 1 consid. 4b ; Pierre MOOR / Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 55, 179 et 653 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 292).

Le mécanisme de la délégation législative est solidement ancré dans le droit public cantonal (ATA/585/2014 du 29 juillet 2014 consid. 4e ; ATA/391/2007 du 7 août 2007 consid. 6). Il est en effet admis que le législateur cantonal a le droit de déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois au sens matériel et de l'autoriser à créer des règles de droit sous forme d'ordonnance de substitution dépendante, fondée précisément sur une délégation législative. Ce droit est limité par quatre règles établies par une longue jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 128 I 113 consid. 2 ; 118 Ia consid. 3 ; 115 Ia 277 consid. 7) et qui ont elles-mêmes valeur constitutionnelle. La délégation ne doit pas être prohibée par le droit cantonal. Elle doit se limiter chaque fois à une matière déterminée. Elle doit figurer dans une loi au sens formel. La norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation, y compris en cas de rapport de droit spécial tel que le droit de la fonction publique (ATF 128 I 113 consid. 3c ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 497). Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces quatre conditions ainsi qu'une décision qui se base sur une telle ordonnance, manquent de base légale et violent le principe de la séparation des

- 7/11 - A/1648/2014 pouvoirs (ATA/585/2014 précité consid. 4e ; ATA/391/2007 précité consid. 6 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, op. cit., p. 543 ss.).

c. Le gouvernement peut édicter des règles de droit soit dans des ordonnances législatives d'exécution, soit dans des ordonnances législatives de substitution fondées sur une délégation législative.

Les ordonnances d'exécution concrétisent les règles qui figurent dans la loi en précisant les modalités pratiques de son application, les questions d'organisation et de procédure, ou les termes légaux vagues et imprécis. Elles doivent rester dans le cadre tracé par la loi ; elles ne peuvent contenir que des normes dites secondaires. Une norme secondaire est une règle qui ne déborde pas du cadre de la loi, qui ne fait qu'en préciser certaines dispositions et fixer, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable. Par contre, les ordonnances de substitution fondées sur une délégation législative contiennent des normes dites primaires. Une norme primaire est une règle dont on ne trouve aucune trace dans la loi de base, une règle qui étend ou restreint le champ d'application de cette loi, confère aux particuliers des droits ou leur impose des obligations dont la loi ne fait pas mention. Ces normes primaires doivent toutefois respecter le cadre légal défini par la clause de délégation législative ; celle-ci doit notamment être ancrée dans la loi formelle et indiquer le contenu essentiel de la réglementation (ATF 134 I 322 consid. 2.4 ; 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 132 I 7 consid. 2.2 ; 104 Ib 205 consid. 3b ; ATA/571/2014 du 29 juillet 2014 consid. 6 ; ATA/455/2013 du 30 juillet 2013 ; ATA/168/2008 du 8 avril 2008 consid. 3 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, op. cit., p. 540 ss ; Pierre MOOR/ Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 244 ss et 251 ss ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 323 ss, 371 et 375s).

Pour déterminer l'étendue du pouvoir réglementaire, il faut interpréter la loi quelle que soit la nature de la norme (Pierre MOOR / Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 244 ss).

d. Les SIG sont un établissement de droit public genevois, doté de la personnalité juridique et autonome dans les limites fixées par la constitution et la LSIG (art. 1 al. 1 et art. 2 al. 1 LSIG). Ils disposent de deux organes administratifs, le conseil d'administration et le conseil de direction (art. 5A ss LSIG). L'administration des SIG est confiée à un conseil d'administration (art. 6 LSIG). Le conseil d'administration est l'autorité supérieure des SIG (art. 16 al. 1 LSIG). Sous réserve des compétences du Grand Conseil et du Conseil d'État, le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion des SIG et a notamment les attributions énumérées expressément dans la loi (art. 16 al. 2 let. a à r LSIG). Entre autres, il établit le statut du personnel des SIG et fixe les traitements (let. m) ; il nomme et révoque

- 8/11 - A/1648/2014 notamment le personnel sous certaines réserves (let. n). Le Statut du personnel des SIG validé le 26 juillet 2012 (ci-après : Statut SIG) régit les rapports de travail entre les SIG et ses collaborateurs réguliers (art. 1 Statut SIG). Ces derniers sont engagés sur la base d'un rapport de droit public (art. 5 al. 3 Statut SIG). L'engagement des collaborateurs constitue un acte administratif relevant de la compétence des SIG et soumis à l'accord des intéressés (art. 18 Statut SIG). La modification des rapports de travail d'un collaborateur régulier des SIG est réglée aux art. 30 ss Statut SIG.

La composition et le mode de nomination des membres du conseil d'administration des SIG sont fixés à l'art. 6 let. a à f LSIG. Sont notamment membres du conseil d'administration des SIG, quatre membres faisant partie du personnel des SIG, élus, parmi les employés et ouvriers des SIG engagés à titre régulier, par l'ensemble de ce personnel (art. 6 let. f LSIG). Le Conseil d'État désigne le président du conseil d'administration parmi les membres dudit conseil, hormis un conseiller d'État et un conseiller administratif (art. 15 al. 1 LSIG). Le conseil d'administration élit son vice-président parmi ses membres (art. 15 al. 2 LSIG). Les membres du conseil d'administration représentant le personnel ne sont pas éligibles aux

fonctions de président ni de vice-président (art. 15 al. 3 LSIG). L'art. 15 al. 4 LSIG dispose que : « La rémunération du président, du vice-président, des autres membres du conseil d'administration et du conseil de direction est déterminée par le Conseil d'État ».

e. L'art. 15 al. 4 LSIG n'a pas été modifié depuis son entrée en vigueur, le 1er janvier 1974, intervenue au même moment que celle de la LSIG. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à cette loi que la rémunération visée dans cette disposition légale est une rémunération en argent. Le projet de loi sur l'organisation des SIG, renvoyé en commission par le Grand Conseil le 26 septembre 1969, prévoyait le versement d'« indemnités » en faveur des administrateurs des SIG ; le montant des indemnités était fixé par le conseil d'administration, puis approuvé par le Conseil d'État (MGC 1969 25/III 2529 ss, 2539 et 2548). La commission parlementaire a maintenu le principe de la rétribution des administrateurs des SIG, mais l'a exclue du pouvoir du conseil d'administration et l'a soumise à celui du Conseil d'État. Elle a proposé au Grand Conseil, le 1er octobre 1971, d'adopter l'actuel art. 15 al. 4 LSIG (MGC 1971 22/III 2363 ss, 2443). Un projet de loi alternatif proposait que les « jetons ou indemnités payés aux administrateurs » soient « fixés par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'État » (MGC 1971 22/III 2363 ss, 2461). Le principe du versement d'une somme d'argent pour l'exercice du mandat d'administrateur n'a pas été contesté lors des travaux parlementaires. Pour les membres du conseil d'administration autres que le président et le vice-président, a été soulevée la question de limiter leur rémunération au seul versement de jetons de présence, à l'exclusion d'une indemnité. Cette question n'a toutefois pas suscité de débat, ni

- 9/11 - A/1648/2014 remis en cause l'adoption de l'actuel art. 15 al. 4 LSIG (MGC 1971 23/III 2624 ss, 2630 ss ; MGC 1973 27/IV 3607 ss, 3631).

f. En l'espèce, le Conseil d'État fonde le chiffre 9 de l'arrêté n° 2 sur l'arrêté n° 1 et sur l'art. 15 al. 4 LSIG. Il ressort du texte clair de cette disposition légale que celle-ci ne détermine pas les modalités de la rémunération des membres du conseil d'administration des SIG. Selon les travaux préparatoires susmentionnés, l'idée du législateur était de prévoir une contrepartie financière au mandat exercé par les administrateurs des SIG au sein du conseil d'administration. Or, les recourants, représentants du personnel des SIG siégeant au conseil d'administration, ne sont pas dans un rapport de service avec le Conseil d'État, mais avec les SIG, établissement autonome et indépendant de l'État de Genève. Seul le conseil d'administration des SIG a la compétence de régir les rapports de travail entre les SIG et ses collaborateurs réguliers tels que les recourants (art. 16 al. 2 let. m et n LSIG, art. 18 Statut SIG). Le pouvoir de surveillance, incombant au Conseil d'État en vertu de l'art. 1 al. 9 LSIG, n'inclut pas le pouvoir de réglementation. Le Conseil d'État n'a donc pas la compétence de prévoir un mode de rémunération autre que la rémunération en argent des représentants du personnel des SIG siégeant au conseil d'administration.

En supprimant la rémunération des représentants du personnel des SIG siégeant au conseil d'administration, le Conseil d'État crée une nouvelle règle de droit (règle primaire), qui ne se fonde sur aucune clause de délégation législative, ni aucune base légale formelle. Il restreint ainsi le droit des recourants en violation de l'art. 15 al. 4 LSIG. Par ailleurs, l'arrêté n° 1 n'a fait que l'objet d'une communication aux départements, et n'a pas été publié. En adoptant le chiffre 9 de l'arrêté n° 2 et la règle équivalente contenue dans l'arrêté n° 1, le Conseil d'État empiète sur les compétences du Grand Conseil. Ce faisant, il viole tant le principe de la légalité que le principe de la séparation des pouvoirs. Le recours doit donc être admis et le chiffre 9 de l'arrêté n° 2 annulé. 3)

Vu l'issue du litige, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par les
recourants. 4)

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et le chiffre 9 de l'arrêté n° 2 annulé. Aucun
émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.-
sera allouée aux recourants, pris conjointement et solidairement, à la charge de l'État de
Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

- 10/11 - A/1648/2014

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.