

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1066/2015-ABST

ACST/13/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 30 juillet 2015

dans la cause

**UNION DES CADRES DE L'ADMINISTRATION CANTONALE GENEVOISE
(UCA)**

Madame A_____

Monsieur B_____

Monsieur C_____

Monsieur D_____

Monsieur E_____

Monsieur F_____

Monsieur G_____

Monsieur H_____

Monsieur I_____

Monsieur J_____

Madame K_____

Monsieur L_____

Madame M_____

Madame N_____

Madame O _____

représentés par Me David Hofmann, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

- 1) a. L'Union des cadres de l'administration cantonale genevoise (ci-après : UCA), constituée sous forme d'association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210), ayant son siège au domicile de son président (art. 1 des statuts de l'UCA), a pour but de représenter les cadres supérieurs de l'administration cantonale genevoise auprès du Conseil d'État, d'assurer la défense de leurs intérêts professionnels, de négocier le statut des cadres de l'administration cantonale, de contribuer à l'étude des problèmes de structure et de fonctionnement de l'administration et des institutions assimilées, ainsi qu'à la mise en valeur de la fonction publique et de promouvoir toutes relations, études ou actions communes avec les groupements similaires des secteurs public et privé (art. 2 des statuts de l'UCA). Est admise en qualité de membre de l'UCA toute personne dont le statut est soumis ou assimilé au règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 (RCSAC - B 5 05.03), qui assume, au sein de la fonction publique cantonale, une responsabilité hiérarchique ou fonctionnelle supérieure et dont la rémunération se situe à partir de la classe 23 de l'échelle des traitements (art. 3 al. 1 des statuts de l'UCA).

b. Mesdames A_____, directrice générale adjointe au AA_____, K_____, directrice au BB_____, M_____, directrice au AA_____, N_____, directrice au CC_____, et O_____, directrice au DD_____, et Messieurs B_____, directeur général au EE_____, C_____, directeur au AA_____, D_____, directeur au AA_____, E_____, directeur général au DD_____, F_____, directeur général au BB_____, G_____, délégué au EE_____, H_____, directeur au AA_____, I_____, directeur général au AA_____, J_____, directeur au AA_____, et L_____, directeur au FF_____, sont cadres supérieurs de l'administration cantonale genevoise, au bénéfice de postes colloqués en classe 27 et supérieure accompagnés de responsabilités hiérarchiques.
- 2) Le 9 avril 2008, le Conseil d'État a déposé devant le Grand Conseil un projet de loi (ci-après : PL) 10250 modifiant la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'État et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15), qui visait principalement au remplacement de la prime de fidélité octroyée aux collaborateurs de l'État par un treizième salaire et à l'instauration d'un nouveau système d'annuités.
- 3) Le 23 septembre 2008, la commission des finances chargée d'étudier le PL 10250 a rendu son rapport.

Durant ses travaux, le groupe libéral avait proposé un amendement au PL 10250, sous la forme d'un nouvel art. 23A LTrait prévoyant, en faveur des cadres supérieurs en classe 27 à 32 selon l'échelle des traitements, le versement mensuel d'une indemnité correspondant à un pourcentage de leur salaire annuel. Il s'agissait de faire « un geste » en faveur des hauts fonctionnaires en attendant la réévaluation des fonctions, dans la mesure où le PL 10250 instituait un système offrant une sur-rémunération des emplois requérant de moindres qualifications et une sous-rémunération de ceux en exigeant le plus. Cet amendement avait été refusé par les membres de la commission, le Conseil d'État s'y étant au demeurant montré opposé, considérant qu'il se situait en contradiction avec le système de réévaluation des fonctions, qui visait les « managers » et certains experts, et non pas tous les fonctionnaires dès la classe 27, de sorte qu'il était plus pertinent de proposer une telle indemnité seulement si cette réforme n'avait pas abouti au 1^{er} janvier 2010 (MCG 2008/2009/I A 196 et 199).

- 4) a. Lors de la séance du Grand Conseil du 13 novembre 2008, l'amendement tendant à la création d'un nouvel art. 23A LTrait octroyant une indemnité en faveur des cadres supérieurs a de nouveau été présenté. Divers arguments ont été avancés par ses partisans, notamment en lien avec la motivation des hauts cadres, qui n'était pas suffisante au sein de l'administration, faute d'une rémunération adéquate, alors même qu'ils constituaient le moteur de la fonction publique, avaient l'esprit de service et apportaient des compétences dont l'État avait besoin, étant néanmoins défavorisés par la réforme de la LTrait en cours. L'amendement présenté tendait à rendre les hauts postes plus attractifs par rapport à ceux d'un niveau équivalent dans le secteur privé, où les salaires étaient plus élevés, et à fidéliser les personnes concernées, de manière à améliorer l'efficacité et l'efficacite de l'administration. À cette fin, une certaine marge de manœuvre était octroyée au Conseil d'État, qui pouvait cibler les bénéficiaires de cette rémunération. De plus, une proposition de nouvelle évaluation des fonctions devait intervenir à la fin de la législature (MGC 2008-2009/I D/2 122, 157 et 160 ss).
- b. À l'issue de cette séance, la loi 10250 a été adoptée par le Grand Conseil, y compris l'art. 23A, dont la teneur était ainsi la suivante : « Dès le 1^{er} janvier 2009 et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions, les cadres dès la classe 27 exerçant des responsabilités hiérarchiques peuvent percevoir une indemnité, égale à 8.3 % de leur salaire annuel, versée en 13 mensualités. Le traitement, indemnité incluse, ne peut dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 14, de l'échelle des traitements. Le Conseil d'État fixe par règlement la liste des bénéficiaires ».
- 5) Après une rectification d'erreur matérielle, remplaçant, à l'art. 23A LTrait, la mention « position 14 » par celle de « position 21 », la loi 10250 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (ROLG 2008 980 ss).

- 6) Le même jour, une modification du règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État et des établissements hospitaliers du 17 octobre 1979 (RTrait - B 5 15.01) est entrée en vigueur, dont l'annexe contenait une « liste des fonctions de cadres supérieurs, classe 27 et plus, avec responsabilités hiérarchiques » ayant subi plusieurs modifications par la suite (ROLG 2009 8 ss).
- 7) Le 3 décembre 2013, onze députés ont déposé au Grand Conseil un PL 11328 modifiant la LTrait, intitulé « suppression du 14^{ème} salaire des cadres supérieurs, dans un esprit de partage et de solidarité », visant à l'abrogation de l'art. 23A LTrait.

Selon l'exposé des motifs relatif à ce projet, lors de l'adoption de la loi 10250, les conséquences financières de l'art. 23A LTrait n'avaient pas été correctement évaluées, ce d'autant qu'une baisse d'impôts avait été votée dans la foulée. La diminution des recettes fiscales qui s'en était ensuivie, associée au ralentissement économique et à la hausse de la dette cantonale, avait entraîné une dégradation des finances du canton et un équilibre budgétaire difficilement atteignable. Des coupes budgétaires avaient été effectuées au détriment d'associations et de diverses prestations publiques à caractère social, ce qui avait entraîné la précarisation des bénéficiaires de certains emplois dits de solidarité. Le maintien d'un « 14^{ème} salaire » au mérite pour des cadres supérieurs de la fonction publique ne se justifiait ainsi plus, ce d'autant que les autres employés de l'État se trouvaient également dans une situation difficile et ne bénéficiaient d'aucun privilège de ce type.

- 8) a. Le 2 décembre 2014, la commission ad hoc sur le personnel de l'État (ci-après : la commission) chargée d'étudier le PL 11328 a rendu son rapport.

Au cours des travaux concernant ce projet, il avait été procédé à l'audition de nombreuses personnes, dont MM. G_____ et B_____ en tant que représentants de l'UCA. Il ressortait des différentes interventions que l'abrogation de l'art. 23A LTrait faisait partie des aléas de la vie politique, d'autant plus dans une période de restrictions budgétaires. En outre, le rôle d'un cadre supérieur au sein de l'administration, amené à servir l'intérêt public, n'était pas le même que celui joué par un grand « manager » dans une entreprise privée, où les aspects financiers étaient prédominants, de sorte que la question salariale ne devait pas être conçue comme la seule source de motivation en vue de faire fonctionner l'administration.

La suppression du « 14^{ème} salaire » pouvait être un facteur de démotivation. La question des droits acquis se posait également, mais pouvait être résolue en permettant aux bénéficiaires de l'indemnité en cause de la conserver, pour autant qu'ils en remplissent les conditions, à l'exclusion des nouveaux arrivants, engagés en pleine connaissance de cause. Cette solution correspondait à un moindre mal

par rapport à une suppression totale de l'indemnité, ce d'autant qu'elle était limitée dans le temps jusqu'à l'entrée en vigueur du système de réévaluation des compétences, de rémunération et d'évaluation (ci-après : SCORE), même si son impact sur le budget était limité, puisque l'engagement de nouveaux cadres n'était pas envisagé. Au demeurant, la nouvelle évaluation des fonctions, pour laquelle un projet de loi devait être déposé dans le courant de l'année 2015, visait à cibler précisément les bénéficiaires de l'indemnité à travers une rémunération individuelle affectée à la fonction, qui était intégrée dans l'évaluation de chaque poste.

La situation des médecins des Hôpitaux universitaires de Genève (ci-après : HUG) était également abordée, dans le sens du maintien d'un statut particulier en raison du risque que, sans rémunération suffisante, ceux-ci se tournent vers d'autres cantons ou le secteur privé, plus compétitifs d'un point de vue salarial.

b. À l'issue de ses discussions, la commission a adopté le PL 11328 amendé, dans le sens d'un maintien de l'indemnité de 8.3 % pour les cadres en fonction, sauf en cas de changement d'affectation si les conditions à son octroi n'étaient plus réunies, situation dans laquelle le versement cessait le deuxième mois après ce changement ou l'entrée en vigueur de la loi. Les cadres nouvellement engagés ne devaient toutefois plus bénéficier de cette indemnité.

9) a. Lors de la séance du 29 janvier 2015, le Grand Conseil a procédé à l'examen du PL 11328.

Il en ressortait que l'indemnité de 8.3 %, qui devait initialement être octroyée de manière circonstanciée et n'était pas, à proprement parler, conçue comme un « 14^{ème} salaire » mais accordée sur la base du constat selon lequel la progression des salaires entre les basses classes et celles plus élevées était trop faible, avait été distribuée de manière trop généreuse, même en faveur de personnes n'en remplissant pas toujours les conditions. Bien qu'une part non négligeable de cette indemnité eût été attribuée aux HUG, non pour des cadres supérieurs exerçant des fonctions hiérarchiques, mais pour compenser les différences de salaire des médecins par rapport à la pratique des autres hôpitaux et du secteur privé, il convenait néanmoins d'éviter que ceux-ci ne quittent le canton, raison pour laquelle l'indemnité en cause devait être conservée en leur faveur jusqu'à l'élaboration d'une nouvelle grille salariale, plus adéquate.

b. À l'issue de cette séance, le Grand Conseil a adopté la loi 11328, dont la teneur est la suivante :

« **Art. 1 Modifications**

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, est modifiée comme suit :

Art. 23A (abrogé)

Art. 23B Personnel médical (nouveau)

Dès l'entrée en vigueur de la loi 11328, du 29 janvier 2015, et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2017, les médecins des HUG dès la classe 27 exerçant des responsabilités hiérarchiques peuvent percevoir une indemnité, égale à 8.3 % de leur salaire annuel, versée en 13 mensualités. Le traitement, indemnité incluse, ne peut dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 14, de l'échelle des traitements. Le Conseil d'État fixe par règlement la liste des bénéficiaires.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle ».

- 10) Le 5 février 2015, huit députés ont déposé au Grand Conseil un PL 11596 modifiant la LTrait, intitulé « indemnité d'encadrement progressive », visant à l'introduction d'un nouvel art. 23A, aux termes duquel, à compter du 1^{er} juin 2015, les cadres, dès la classe 27 de l'échelle des traitements, exerçant des responsabilités hiérarchiques, devaient percevoir une indemnité progressive en fonction du nombre de collaborateurs supervisés, versée en treize mensualités, le traitement ne pouvant dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 21.

Selon l'exposé des motifs relatif à ce projet, l'abrogation de l'art. 23A LTrait par la loi 11328 traitait de manière identique la situation des cadres supérieurs ayant des responsabilités de managers et ceux qui n'en avaient pas. Le projet visait à supprimer cette inégalité de traitement, en octroyant aux hauts fonctionnaires ayant des fonctions d'encadrement une indemnité progressive dans l'attente de l'aboutissement du projet SCORE.

- 11) La loi 11328 a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 6 février 2015.
- 12) Par arrêté du 25 mars 2015, publié dans la FAO du 27 mars 2015, le Conseil d'État a promulgué la loi 11328 pour être exécutoire dans tout le canton dès le lendemain de sa publication, le délai référendaire ayant expiré sans avoir été utilisé.
- 13) Le même jour, le Conseil d'État a déposé au Grand Conseil un PL 11614 visant à modifier et compléter l'art. 23B LTrait en ce sens que jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions, au plus tard le 31 décembre 2017, certains cadres pouvaient percevoir une indemnité égale à 8.3 % de leur salaire annuel, versée en treize mensualités, ne pouvant dépasser le montant correspondant à la classe 33, position 21, de l'échelle des traitements. Le Conseil d'État était chargé de dresser la liste des bénéficiaires, étant précisé que deux catégories de cadres, à savoir, d'une part, les cadres supérieurs dès la classe 28 dirigeant des collaborateurs qui étaient eux-mêmes des responsables hiérarchiques

et, d'autre part, de manière exceptionnelle, les cadres supérieurs dès la classe 27 spécialistes de haut niveau dont l'expertise avait une influence primordiale sur la conduite des affaires de l'État, percevaient cette indemnité. En cas de changement d'affectation, le versement de l'indemnité aux cadres qui n'en remplissaient plus les conditions cessait dans les deux mois.

Selon l'exposé des motifs relatif à ce projet, une mesure visant à diminuer le salaire, à l'instar de l'abrogation de l'art. 23A LTrait, qui entraînait un risque de démotivation, était rarement prise par un employeur, à plus forte raison dans le secteur public. Le projet tenait compte des critiques formulées dans le cadre des travaux relatifs à la loi 11328 et permettait d'éviter une distribution trop large de l'indemnité en question, en restreignant les critères d'attribution, les médecins des HUG devant au demeurant répondre aux mêmes critères. Ainsi, deux conditions avaient été ajoutées, à savoir une augmentation de la classe à partir de laquelle l'indemnité était octroyée et l'exigence d'un double niveau hiérarchique. De plus, l'attribution de l'indemnité était du ressort exclusif du Conseil d'État afin de maintenir son caractère exceptionnel.

- 14) La loi 11328 est entrée en vigueur le 28 mars 2015.
- 15) a. Par acte du 31 mars 2015, l'UCA, Mmes A_____, K_____, M_____, N_____ et O_____, ainsi que MM. B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____, J_____ et L_____ (ci-après : les recourants), ont recouru contre la loi 11328 modifiant la LTrait du 29 janvier 2015 auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle), concluant préalablement à la restitution de l'effet suspensif au recours et, sur le fond, à l'annulation (de l'abrogation) de l'art. 23A de la loi 11328 ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure.

En tant que personnes physiques, cadres supérieurs de l'administration cantonale ayant perçu l'indemnité de 8.3 % avant l'abrogation de l'art. 23A LTrait, ils étaient touchés dans leurs intérêts pécuniaires par la loi 11328. Il en allait de même de l'UCA, association disposant de la personnalité morale, dont le but statutaire était la défense des intérêts de ses membres. Bien que la majorité de ceux-ci ne soit pas au moins en classe 27 en raison de la répartition des cadres par classe de salaire, correspondant à une pyramide, l'UCA n'en avait pas moins qualité pour agir. En effet, un grand nombre de ses membres était touché par la loi entreprise, l'association étant en outre un interlocuteur privilégié du Conseil d'État s'agissant du sort des cadres supérieurs, ce dont témoignait l'audition de ses membres par la commission en charge de l'examen du PL 11328.

Le caractère subit de la loi 11328, qui amputait leur salaire à partir du mois d'avril 2015 de l'indemnité de 8.3 % jusqu'alors perçue et dont la teneur n'était connue que depuis le 29 janvier 2015, avait des conséquences néfastes sur leur situation financière et était de nature à mettre notamment en péril le paiement des

impôts, des contributions d'entretien ou le remboursement de prêts hypothécaires, charges fixes calculées en fonction de leur revenu. Des motifs d'économie de procédure et de bonne administration de la justice commandaient en outre d'éviter de paralyser la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) qui, en l'absence d'effet suspensif au présent litige, aurait à statuer sur une centaine de recours interjetés par les cadres concernés ne s'étant pas vu verser l'indemnité litigieuse.

Sur le fond, l'abrogation de l'art. 23A LTrait, qui était seule contestée, à l'exclusion du nouvel art. 23B qui n'était pas concerné par le recours, portait atteinte à leurs droits acquis fondés sur les principes de la bonne foi, dont découlait le principe de la confiance, et de l'interdiction de l'arbitraire. La loi contestée supprimait de manière abrupte, sans disposition transitoire, contrairement au projet adopté en commission, une indemnité qu'ils percevaient jusqu'alors, laquelle avait été conçue pour s'appliquer pendant un temps limité, dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions, censée améliorer leur rémunération, ce qui découlait du texte même de l'art. 23A LTrait. Dès lors que l'objectif de celui-ci était limité dans le temps, il n'était pas assimilable à une disposition générale du droit de la fonction publique, modifiable en tout temps, mais avait été adopté en vue de conférer des garanties particulières aux hauts cadres, assumant des responsabilités hiérarchiques, dans le but de revaloriser leur salaire. En témoignait la lecture des travaux préparatoires, au cours desquels les termes de droits acquis avaient été utilisés, de même que par le Conseil d'État dans l'un de ses communiqués, et un amendement adopté par la commission, qui visait à protéger les intérêts des cadres au bénéfice de l'indemnité. La loi 11328, en tant qu'elle abrogeait l'art. 23A LTrait, avait encore un caractère chicanier à l'égard des hauts fonctionnaires, ce d'autant qu'elle avait été adoptée dans la précipitation, reprenant au demeurant la teneur de la loi 10250 avant qu'elle ne fasse l'objet d'une rectification d'erreur matérielle. Elle était ainsi choquante, tant dans sa motivation que dans son résultat.

- b. Ils ont joint à leurs écritures un chargé de pièces, comportant notamment :
- un extrait du « rapport sur les comptes 2013, tome 5, bilan social de l'État », mentionnant, à la rubrique « 27 - effectifs 2013 des cadres supérieurs (classe 27 et plus) par sexe », un effectif total de « cadres en classe 27+ » de respectivement 175 « sans "management" » et 154 « avec "management" » ;
 - un communiqué du Conseil d'État du 25 mars 2015 au sujet de l'« indemnité salariale accordée à certains cadres supérieurs de l'administration ». Il avait déposé auprès du Grand Conseil un projet de loi atténuant les effets de la loi 11328 en vue du maintien de l'indemnité de 8.3 % en faveur d'un cercle plus large que les seuls médecins des HUG afin de parer aux risques de démotivation des cadres supérieurs.

Les destinataires de l'indemnité avaient néanmoins été limités afin que celle-ci « ne constitue plus un droit acquis », son versement ne devant plus intervenir pour les personnes qui cessaient d'en remplir les conditions.

- 16) Le 27 avril 2015, le Grand Conseil a conclu, avec « suite de dépens », au rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif ainsi que du recours.

Le risque de préjudice financier évoqué par les recourants était hypothétique et n'était étayé d'aucun élément probant, de même que le risque de nombreux recours déposés auprès de la chambre administrative. Du point de vue de la pesée des intérêts, la préservation des finances de l'État était seule déterminante face à l'intérêt privé des recourants à pouvoir conserver l'intégralité de leur traitement.

Les prétentions financières des fonctionnaires n'ayant pas le caractère de droits acquis, elles n'étaient pas non plus protégées contre les modifications législatives, sous réserve du respect des principes de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement, auxquels la loi litigieuse ne contrevenait pas.

- 17) Par décision du 30 avril 2015 (ACST/9/2015), la présidence de la chambre constitutionnelle a refusé la restitution de l'effet suspensif au recours et réservé le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond.

La condition de l'urgence n'était pas donnée. Malgré l'absence de régime transitoire et la diminution de leur traitement de 8.3 % par l'entrée en vigueur de la loi 11328, les personnes concernées, dont les postes étaient colloqués à tout le moins en classe 27 de l'échelle des traitements, disposaient de revenus leur permettant de faire face à leurs obligations financières, ce d'autant que certaines mesures, comme l'adaptation des acomptes pour le paiement des impôts, pouvaient être prises pour en limiter les effets immédiats. Les intérêts purement pécuniaires des recourants, qui n'étaient au demeurant illustrés d'aucun élément concret, devaient céder le pas face à l'intérêt public à la préservation des finances de l'État. Le principe d'économie de procédure n'avait, quant à lui, qu'une influence marginale dans la pesée des intérêts et n'était dès lors pas décisif.

- 18) Le 26 mai 2015, le Grand Conseil a répondu sur le fond du recours, persistant dans ses conclusions.

Il n'existait aucun accord ni assurance particulière donnés aux recourants par l'administration cantonale ou le Grand Conseil s'agissant du paiement de l'indemnité litigieuse, la lecture de l'art. 23A LTrait ne permettant pas non plus de parvenir à une telle conclusion. Même si l'application de cette disposition était limitée à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions, son texte n'en contenait pas moins une formulation potestative, permettant au Conseil d'État d'en arrêter les bénéficiaires ainsi que de les modifier au besoin. Par

ailleurs, cet article avait été adopté à des fins politiques, pour motiver et gratifier les cadres supérieurs, et non pas pour leur offrir une garantie pour l'avenir, conception qui n'était au demeurant plus partagée à l'heure actuelle. Les recourants ne pouvaient pas non plus tirer argument de l'issue des travaux de la commission, pas davantage que des termes de « droits acquis » utilisés par le Conseil d'État, constitutifs d'un abus de langage et dépourvus de toute valeur légale. L'abrogation de l'art. 23A LTrait, à laquelle le Grand Conseil était au demeurant libre de procéder, n'avait pas de caractère subit et avait laissé aux recourants le temps de prendre leurs dispositions à cet égard, puisque le PL 11328 avait été déposé en décembre 2013 déjà et occupé la commission durant l'année 2014. Celle-ci n'avait du reste examiné la possibilité d'instaurer un régime transitoire qu'à bien plaisir, lequel ne s'imposait pas étant donné que l'indemnité en cause concernait les traitements les plus élevés de l'administration. C'était d'ailleurs dans le but de cesser d'offrir des prestations démesurées à quelques membres du personnel de l'administration cantonale que la loi 11328 avait été adoptée, au regard de la situation budgétaire du canton, causée en partie par une baisse des impôts et une mauvaise évaluation des conséquences financières de la loi 10250. La modification légale contestée reposait ainsi sur des motifs sérieux, dont le but était évident, et permettait de faire des économies afin de doter l'État de moyens supplémentaires. À cet égard, le maintien de l'indemnité en faveur des médecins des HUG était justifié en raison de la particularité de leur grille salariale, qui était déficiente, l'octroi d'un « 14^{ème} salaire » permettant, en pratique, de redresser cette situation. Il en résultait que le PL 11328 ne portait atteinte à aucun droit acquis, respectait les principes de la bonne foi et de la confiance et était dénué de tout arbitraire.

- 19) a. Le 29 juin 2015, les recourants ont informé le juge délégué que M. L._____ retirait son recours, dès lors que son indemnité avait été maintenue.
- b. Ils ont déposé un chargé de pièces complémentaires, comportant notamment :
- un courrier de FF_____ du 24 février 2015 informant l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE) que la loi 11328 n'était pas applicable à son directeur général et à ses six directeurs, au bénéfice de contrats de durée déterminée, dont le traitement avait été fixé par un arrêté du Conseil d'État contenant l'indemnité prévue à l'art. 23A LTrait pour l'ensemble de leur mandat ;
 - la réponse de l'OPE du 21 mai 2015 confirmant à FF_____ que les directeurs concernés continueraient à percevoir l'indemnité mensuelle de 8.3 %, conformément à leur contrat, dès lors que leur traitement avait été fixé par arrêté du Conseil d'État, pour une durée déterminée.

- 20) Le 2 juillet 2015, les recourants ont répliqué, persistant dans les conclusions de leur recours.

Ils se réfèrent en substance aux arguments figurant dans leur recours, précisant qu'il ressortait notamment des travaux préparatoires relatifs au PL 11328 que les termes de « droits acquis » avaient été utilisés à plusieurs reprises pour qualifier l'indemnité prévue à l'art. 23A LTrait, qui n'en avait pas moins été abrogée une fois la loi discutée au Grand Conseil. Même si une telle manière de procéder était formellement admissible selon le droit parlementaire, elle était matériellement problématique, dans la mesure où il s'agissait d'une modification législative imprévisible et subite. De plus, la loi 10250 contenait bien une garantie particulière, puisque l'art. 23A LTrait avait été adopté dans l'attente de la présentation d'une nouvelle évaluation des fonctions avant la fin de la législature en cours. Le caractère potestatif de cette disposition n'avait au demeurant aucune incidence sur les droits acquis qu'elle contenait, la loi 11328 ayant pour effet d'empêcher le Conseil d'État de placer un poste sur la liste des cadres concernés par l'indemnité.

- 21) Le 2 juillet 2015, le Grand Conseil a indiqué ne pas avoir d'observations complémentaires à formuler et a persisté dans les conclusions et termes de ses précédentes écritures.

- 22) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Par courrier du 29 juin 2015, les recourants ont informé le juge délégué que l'un d'entre eux, à savoir M. L_____, retirait son recours et n'était plus partie à la procédure. Le retrait du recours de M. L_____ met ainsi un terme à la procédure en ce qui le concerne (art. 89 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), ce dont il sera pris acte dans le dispositif du présent arrêt, étant précisé que le recours subsiste pour les autres recourants, en l'absence de consorité nécessaire.
- 2) a. La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).
- b. Le recours est dirigé contre une loi cantonale, en l'occurrence la modification de la LTrait du 29 janvier 2015 qui porte sur l'abrogation de son

art. 23A, en l'absence de cas d'application (ACST/12/2015 du 15 juin 2015 ; ACST/7/2015 du 31 mars 2015 ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 ; ACST/2/2014 du 17 novembre 2014). Dès lors qu'elle prévoit l'abrogation de cette disposition, ce qui ne permettra plus d'accorder à l'avenir une indemnité de 8.3 % en sus de leur traitement aux cadres supérieurs de l'administration cantonale au bénéfice de responsabilités hiérarchiques, la loi attaquée contient des règles générales et abstraites, étant précisé que si une disposition législative constitue une loi au sens matériel, à l'instar de la LTrait, il en va de même de son abrogation (arrêt du Tribunal fédéral 1P.470/2005 du 23 décembre 2005 consid. 3.3 ; ACST/7/2015 précité). La chambre de céans peut donc en contrôler la conformité au droit supérieur.

Interjeté dans le délai légal à compter de la promulgation de l'acte susmentionné, qui a eu lieu par arrêté du Conseil d'État du 25 mars 2015, publié dans la FAO du 27 mars 2015, et dans les formes prévues par la loi, le recours est recevable sous cet angle (art. 62 al. 1 let. d et 3 et 65 LPA).

- 3) a. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). Il ressort de l'exposé des motifs relatif à la loi 11311 modifiant la LOJ que l'art. 60 al. 1 let. b LPA dans sa teneur actuelle, adoptée le 11 avril 2014 et entrée en vigueur le 14 juin 2014, formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/12/2015 précité ; ACST/7/2015 précité ; ACST/1/2015 précité ; ACST/2/2014 précité ; Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341-385, p. 380).
- b. L'art. 111 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) précise que la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. En d'autres termes, le droit cantonal ne peut pas définir la qualité de partie devant l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral de manière plus restrictive que ne le fait l'art. 89 LTF (ATF 139 II 233 consid. 5.2.1 ; 138 II 162 consid. 2.1.1 ; 136 II 281 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_885/2014 du 28 avril 2015 consid. 5.1 ; 1C_663/2012 du 9 octobre 2013 consid. 6.5).

Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de

protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'art. 89 al. 1 LTF détermine la qualité pour recourir de manière générale, la subordonnant à trois conditions, qui, pour autant qu'elles soient cumulativement remplies (ATF 137 II 40 consid. 2.2), permettent aux personnes physiques et morales de droit privé, voire exceptionnellement aux personnes morales et collectivités de droit public, de recourir (Bernard CORBOZ et al. [éd.], Commentaire de la LTF, 2^{ème} éd., 2014, n. 11 ad art. 89 LTF).

Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris (Marcel Alexander NIGGLI/Peter UEBERSAX/Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 2^{ème} éd., 2011, n. 13 ad art. 89 LTF). Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 138 I 435 consid. 1.6 ; 135 II 243 consid. 1.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 2.3 ; 1C_518/2013 du 1^{er} octobre 2014 consid. 1.2 non publié in ATF 140 I 381 ; 4C_2/2011 du 17 mai 2011 consid. 3 non publié in ATF 137 III 185).

La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 139 I 206 consid. 1.1 ; 137 I 296 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_469/2014 du 24 avril 2015 consid. 1.1).

c. Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. Dans ce dernier cas, la défense des intérêts de ses membres doit figurer parmi ses buts statutaires et la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie d'entre eux, doit être personnellement touchée par l'acte attaqué (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 ; 131 I 198 consid. 2.1 ; 130 I 26 consid. 1.2.1 ; 129 I 113 consid. 1.6 ; 125 I 369 consid. 1a ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_725/2010 du 31 octobre 2011 consid. 1.2 ; 8C_184/2008 du 3 octobre 2008 consid. 2.1 ; ACST/7/2015 précité consid. 2c ; ATA/932/2014 du 25 novembre 2014 ; ATA/654/2014 du 19 août 2014 ; ATA/829/2012 du 11 décembre 2012).

d. En l'espèce, les personnes physiques recourantes sont fonctionnaires de l'administration cantonale genevoise et cadres supérieurs, leurs postes étant colloqués à tout le moins en classe 27 de l'échelle des traitements. Exerçant au surplus une responsabilité hiérarchique, elles percevaient l'indemnité prévue par l'art. 23A LTrait, de sorte qu'elles sont directement touchées par l'abrogation de cette disposition par la loi 11328, et disposent ainsi de la qualité pour recourir.

S'agissant de l'UCA, association au sens du droit privé ayant pour but la défense des intérêts des cadres supérieurs de l'administration cantonale genevoise, même si la majorité de ses membres, comme l'indiquent les recourants, ne bénéficient pas du régime de l'art. 23A LTrait en raison de la pyramide formant la répartition des cadres par classe de salaire, elle n'en a pas moins la qualité pour recourir, dès lors que ses membres sont, à tout le moins dans leur majorité, virtuellement concernés par la loi litigieuse, dans la mesure où, s'ils accèdent à un poste colloqué en classe 27 et supérieure accompagné de responsabilités hiérarchiques, ils ne se verront pas octroyer d'indemnité en lien avec ces fonctions.

Il résulte de ce qui précède que le recours est également recevable de ce point de vue.

- 4) a. Saisie d'un recours, la chambre constitutionnelle contrôle librement le respect des normes cantonales attaquées au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 61 al. 1 LPA) ; elle est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA). Toutefois, en cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, l'acte de recours doit contenir un exposé détaillé des griefs du recourant (art. 65 al. 3 LPA). Selon l'exposé des motifs relatif à la loi 11311 modifiant la LOJ, en matière de recours portant sur un contrôle abstrait, il est nécessaire de se montrer plus exigeant que dans le cadre d'un recours ordinaire, le recourant ne pouvant se contenter de réclamer l'annulation d'une loi ou d'un règlement au motif que son contenu lui déplait, mais, au contraire, doit être acheminé à présenter un exposé détaillé de ses griefs (ACST/12/2015 précité consid 4b ; ACST/7/2015 précité consid 3a ; ACST/1/2015 précité consid 4b ; ACST/2/2014 précité consid 5a).
- b. À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée (ATF 140 I 2 consid. 4 ; 137 I 131 consid. 2 ; 135 II 243 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_668/2013 du 19 juin 2014 consid. 2.2 ; ACST/12/2015 précité consid. 5 ; ACST/7/2015 précité consid 3b ; ACST/1/2015 précité consid 5 ; ACST/2/2014 précité consid 5b).
- 5) Les recourants allèguent que la loi 11328 du 29 janvier 2015 modifiant la LTrait, en abrogeant l'art. 23A LTrait, est contraire au droit supérieur, à savoir à leurs droits acquis, concrétisés par la protection de la bonne foi et l'interdiction de

l'arbitraire. Leur acte de recours étant sans équivoque, seuls ces griefs seront examinés par la chambre de ceans en lien avec l'acte litigieux, en application de l'art. 65 al. 3 LPA, étant précisé que le nouvel art. 23B LTrait n'est pas contesté.

- 6) a. Le terme de droits acquis désigne un ensemble hétérogène de droits des administrés envers l'État, dont la caractéristique commune est qu'ils bénéficient d'une garantie particulière de stabilité (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *Droit administratif*, vol. II : les actes administratifs et leur contrôle, 3^{ème} éd., 2011, p. 20 s ; Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2011, p. 256 n. 756). Parmi ceux-ci se trouvent des droits de nature patrimoniale dit « immémoriaux », comme des droits d'eau ou de taverne. Des droits acquis peuvent également être conférés par la loi, lorsque celle-ci les qualifie comme tels ou lorsqu'elle garantit expressément leur pérennité, soit si le législateur a promis dans la loi que celle-ci ne serait pas modifiée ou serait maintenue telle quelle pendant un certain temps (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *op. cit.*, p. 23 ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 256 n. 757 s).
- b. Selon la jurisprudence, les prétentions pécuniaires des agents de la fonction publique, qu'il s'agisse de prétentions salariales ou celles relatives aux pensions, n'ont en règle générale par le caractère de droits acquis et sont en principe régies par la législation en vigueur au moment où elles doivent prendre effet. L'ordre juridique pouvant, en vertu du principe démocratique, être en tout temps modifié, l'État est libre de revoir sa politique en matière de salaire et d'emploi, en particulier dans le but d'adapter ses dépenses aux possibilités et conditions financières de la collectivité ou lorsqu'en raison d'une conception politique différente, d'autres solutions à des problèmes similaires sont préférées. Les personnes qui entrent au service de l'État doivent dès lors compter avec le fait que les dispositions réglant le statut de la fonction publique puissent faire l'objet, ultérieurement, de modifications (ATF 134 I 23 consid. 7.5 ; ATF 129 I 161 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_158/2012 du 20 avril 2012 consid. 3.4 ; 8C_903/2010 du 21 juin 2011 consid. 7.2 ; 1C_186/2008 du 8 décembre 2008 consid. 3.1 ; 9C_78/2007 du 15 janvier 2008 consid. 5.5.1 ; 2P.276/1995 du 3 avril 1996 publié in ZBI 1997 65, résumé in RDAF 1998 I 692). Les dispositions adoptées à titre transitoire suivent les mêmes règles, dès lors qu'on ne saurait empêcher le législateur de les modifier, en particulier lorsqu'elles sont appelées à trouver application durant une période relativement longue (arrêt du Tribunal fédéral 2P.27/1997 du 21 octobre 1997 publié in ZBI 1999 40, résumé in RDAF 2000 I 848).
- c. Des droits acquis, lesquels découlent aussi bien du principe de la bonne foi (art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; art. 17 Cst-GE) que de la garantie de la propriété (art. 26 Cst. et 34 Cst-GE ; ATF 132 II 485 consid. 9.5 ; 106 Ia 163 consid. 1b ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_78/2007 précité consid. 5.1), ne naissent en faveur des agents de la

fonction publique que si la loi fixe une fois pour toutes les relations en cause pour les soustraire aux effets des modifications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 134 I 23 consid. 7.1 ; ATF 129 I 161 consid. 4.2 ; 118 Ia 245 consid. 5b ; 117 V 229 consid. 5b ; 107 Ia 193 consid. 3a ; 106 Ia 163 consid. 1a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_186/2008 précité consid. 3.1 ; 9C_78/2007 précité consid. 5.1 ; 1P.23/2000 du 8 novembre 2000 consid. 2). La loi ne peut supprimer des droits acquis que si un intérêt public suffisant justifie cette mesure et qu'une pleine indemnisation est garantie (ATF 119 Ia 154 consid. 5c ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_186/2008 précité consid. 3.1 ; 1P.23/2000 précité consid. 2).

d. Le principe de la bonne foi ne fait pas obstacle à une modification de la loi lorsque celle-ci repose sur des motifs sérieux et objectifs. Une violation de ce principe n'entre en considération que si le législateur a donné des assurances précises que la loi ne serait pas modifiée ou qu'elle serait maintenue telle quelle pendant un certain temps, fondant ainsi un droit acquis (ATF 130 I 26 consid. 8.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_186/2008 précité consid. 3.1 ; 2P.349/2005 du 14 août 2006 consid. 3.2). Le fait qu'une collectivité envisage d'accorder, à un moment donné, certains avantages aux membres de la fonction publique ne saurait les autoriser à y voir l'équivalent d'une promesse les habilitant, par la suite, à se prévaloir de la protection de leur bonne foi (ATF 134 I 23 consid. 7.5 ; 133 V 279 consid. 3.3 ; 129 I 161 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_78/2007 précité consid. 5.5.1). Des négociations entre partenaires sociaux ne sont pas non plus de nature à empêcher le législateur de prendre ultérieurement certaines mesures les remettant en cause (arrêt du Tribunal fédéral 9C_78/2007 précité consid. 5.5.1).

e. Dans la mesure où elles ne constituent pas des droits acquis, les prétentions patrimoniales des agents de l'État sont néanmoins protégées contre les interventions du législateur par les art. 9 Cst. et 17 Cst-GE, qui empêchent que les prétentions en cause ne soient arbitrairement supprimées ou réduites, notamment quant à leur montant, et que les atteintes aux droits concernés interviennent unilatéralement et sans justification particulière, au détriment de quelques intéressés ou de certaines catégories d'entre eux (ATF 118 Ia 245 consid. 5b ; 117 V 229 consid. 5c ; 106 Ia 163 consid. 1c ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.23/2000 précité consid. 2). Une norme est en particulier arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs objectifs sérieux, si elle est dépourvue de sens et de but ou si elle viole gravement un principe juridique incontesté (ATF 136 I 241 consid. 3.1 ; 133 I 259 consid. 4.3 ; 124 I 297 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_118/2008 du 21 novembre 2008 consid. 3.1 ; ACST/1/2015 précité consid 9a in fine).

- 7) La jurisprudence a déduit du droit à la protection de la bonne foi découlant des art. 5 al. 3 et 9 Cst. que, dans certaines circonstances, le législateur est tenu, tout en disposant d'un large pouvoir d'appréciation, d'adopter des règles

transitoires afin de permettre aux personnes concernées de s'adapter à la nouvelle situation légale et ainsi faciliter le passage d'un régime juridique à l'autre (ATF 130 I 26 consid. 8.1 ; 123 II 385 consid. 9 ; 122 V 405 consid. 3b/bb ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_903/2010 précité consid. 7.2 ; 1C_168/2008 du 21 avril 2009 consid. 4.3 ; 9C_78/2007 précité consid. 5.6.1). Ces dispositions transitoires ne doivent pas comporter elles-mêmes des distinctions arbitraires ou contraires à la garantie de l'égalité de traitement (arrêt du Tribunal fédéral 1P.23/2000 précité consid. 2).

Dans ce cadre, l'intérêt à la protection de la bonne foi des agents publics et l'intérêt public à une mise en vigueur rapide du nouveau droit, notamment au regard du principe de la légalité, doivent être mis en balance (arrêts du Tribunal fédéral 2C_158/2012 précité consid. 3.8 ; 1P.298/2005 du 4 octobre 2005 consid. 2.4 ; 2P.298/1998 du 2 juillet 1999 publié in ZBl. 2001 319, résumé in RDAF 2002 I 434 ; 2P.276/1995 précité).

La jurisprudence n'admet qu'avec retenue que l'absence d'un régime transitoire puisse être contraire aux garanties constitutionnelles précitées (arrêt du Tribunal fédéral 9C_83/2007 du 15 janvier 2008 consid. 7.6.1). Une réduction de salaire de l'ordre de 30 % pour des stagiaires, entrée en vigueur sans délai transitoire, a de la sorte été considérée comme disproportionnée, un délai d'au moins six mois ayant dû leur être accordé pour leur permettre de s'adapter à cette modification, jugée sévère (arrêt du Tribunal fédéral du 15 décembre 1976 publié in ZBl 1977 267). Des diminutions de salaire de moindre importance ont toutefois été jugées admissibles sans disposition transitoire, notamment une réduction du traitement de 5.1 % pendant une année, entrée en vigueur moins d'un mois après son acceptation en votation populaire (arrêt du Tribunal fédéral 2P.276/1995 précité), de même qu'une diminution de salaire de l'ordre de 1 % pendant cinq ans (arrêts du Tribunal fédéral 1C_230/2007 du 11 mars 2008 consid. 4.2 ; 2P.298/1998 précité). Par ailleurs, la jurisprudence a considéré comme admissible l'entrée en vigueur d'un décret ayant eu pour effet de supprimer, avec effet rétroactif sur une période de deux mois, l'adaptation au renchérissement du traitement des fonctionnaires (ATF 119 Ia 254 consid. 3).

- 8) a. En l'espèce, les personnes physiques recourantes, cadres supérieurs dont les postes figurent sur la liste annexée au RTrait, percevaient l'indemnité prévue par l'ancien art. 23A LTrait correspondant à 8.3 % de leur salaire annuel, versée en treize mensualités, jusqu'à son abrogation par la loi 11328.
- b. Les recourants allèguent que la loi litigieuse ne pouvait procéder à la suppression de cette indemnité, en présence de droits acquis. Ils ne sauraient toutefois être suivis sur ce point. Outre le fait que le Grand Conseil est en principe libre de modifier les lois qu'il adopte, dans le respect du parallélisme des formes et de la procédure législative, ce qui n'est en l'occurrence pas contesté, les recourants pouvaient compter avec une modification de leurs conditions de

rémunération, en l'absence de garantie spécifique accordée par la loi à leur égard ou d'assurance donnée à l'occasion d'un engagement individuel en leur faveur, ce qu'ils n'allèguent au demeurant pas.

Ils voient cependant dans le texte de l'art. 23A LTrait une telle garantie, dans la mesure où cette disposition avait été conçue pour leur assurer le paiement d'une indemnité jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle évaluation des fonctions sous la forme du projet SCORE.

S'il est vrai que l'art. 23A LTrait a été adopté dans le contexte de la loi 10250, dont l'objectif était de remplacer la prime de fidélité par un treizième salaire pour tous les membres de la fonction publique, ce qui a eu pour conséquence de réduire l'écart entre les classes les plus basses et les plus élevées de l'échelle des traitements, aux fins de rendre les postes concernés plus attractifs jusqu'à l'entrée en vigueur du projet SCORE, cette disposition s'apparente davantage à une réglementation spécifique, intermédiaire, qu'à une garantie accordée à ses bénéficiaires. En effet, à l'époque de l'adoption de la loi 10250, il était prévu que le projet SCORE soit déposé auprès du Grand Conseil à l'issue de la législature, ce que les recourants ne contestent pas. Tel n'a pas été le cas, de sorte à laisser perdurer l'incertitude quant à l'entrée en vigueur de la nouvelle grille salariale. Même si celle-ci prévoit la refonte du système de rémunération des postes de cadre supérieur au moyen d'une augmentation salariale, l'art. 23A LTrait ne saurait être considéré comme une anticipation de cette nouvelle grille, n'ayant pas été conçu à cette fin, mais pour valoriser les postes concernés, de manière à les rendre compétitifs par rapports à ceux du secteur privé.

L'indemnité en cause n'a ainsi pas été imaginée comme un « 14^{ème} salaire » en tant que tel, même si cette terminologie a souvent été utilisée pour la qualifier, mais bien plus comme un outil de motivation pour des hauts fonctionnaires de l'État, dont le choix, parmi les postes colloqués au moins en classe 27, accompagnés de responsabilités hiérarchiques, a été délégué au Conseil d'État, que celui-ci devait arrêter dans une liste annexée au RTrait, laquelle a au demeurant subi plusieurs modifications, comme l'ont noté les recourants. La nature potestative de l'art. 23A LTrait témoigne d'ailleurs du fait que cette disposition ne visait pas une attribution automatique de l'indemnité en question, mais se voulait être sélective, même si en pratique tel n'a pas toujours été le cas, comme l'indiquent les travaux préparatoires en lien avec la loi 11328. En cela, l'indemnité se présente comme une gratification, octroyée en sus du traitement fixe, y compris le 13^{ème} salaire, qui ne peut ainsi être considérée comme acquise.

Le fait que les termes de « droits acquis » pour qualifier le contenu de l'art. 23A LTrait ont été utilisés durant les travaux parlementaires n'y change rien, ce d'autant qu'ils l'ont été, en commission, en vue de justifier l'adoption de l'amendement proposé au PL 11328. Quant à l'utilisation de termes identiques par le Conseil d'État dans un communiqué du 25 mars 2015, outre le fait que

l'Exécutif ne saurait se substituer au législateur, elle doit également être remise dans son contexte, à savoir le dépôt par celui-ci d'un PL 11614 visant à la réintroduction dans la LTrait de l'indemnité supprimée par la loi 11328, moyennant un certain nombre d'aménagements spécifiques, notamment d'en supprimer le versement aux personnes ne remplissant plus les conditions pour son octroi.

À cela s'ajoute que l'abrogation de l'art. 23A LTrait repose sur des motifs importants, à savoir les restrictions budgétaires, dont l'ensemble de la fonction publique est amenée à subir les conséquences. En effet, il ressort des travaux parlementaires en lien avec la loi 11328 que l'art. 23A LTrait a été adopté sans évaluation précise de ses conséquences financières. De plus, l'élaboration du projet SCORE a pris bien plus de temps qu'initialement prévu. La loi 11328 repose ainsi sur des motifs objectifs et sérieux et ne peut être qualifiée d'arbitraire, contrairement à ce que soutiennent les recourants, sans pour autant le démontrer.

c. Encore convient-il d'examiner si la loi 11328 devait prévoir un régime transitoire, comme l'affirment les recourants.

La loi 11328 ne prévoit aucune règle transitoire, ses dispositions étant entrées en vigueur le lendemain de leur promulgation, qui a eu lieu par publication dans la FAO du 27 mars 2015. Son entrée en vigueur ne saurait pour autant être qualifiée de subite, comme l'affirment les recourants, dès lors qu'elle a été adoptée par le Grand Conseil à l'issue de sa séance du 29 janvier 2015, leur laissant un délai de deux mois pour prendre leurs dispositions et s'y préparer, les intéressés ne faisant au demeurant valoir que des inconvénients de type généraux du fait de cette situation, sans préciser concrètement les difficultés rencontrées. S'agissant de la suppression d'une indemnité, et non du salaire en tant que tel, touchant seulement les plus hauts postes de l'administration, qui demeure dans des proportions acceptables au regard de la jurisprudence susmentionnée, la loi la prévoyant pouvait entrer en vigueur rapidement. À cela s'ajoute que le PL 11328 a été déposé auprès du Grand Conseil le 3 décembre 2013 et que les travaux de la commission chargée de l'étudier ont eu lieu dans le courant de l'année 2014, son rapport ayant été rendu le 2 décembre 2014. De plus, au cours de ses travaux, la commission a procédé à de nombreuses auditions, dont celles du président et de l'un des membres du comité de l'UCA, également parties à la présente procédure. Les recourants ne pouvaient ainsi ignorer que l'indemnité de l'art. 23A LTrait risquait d'être supprimée, même si à l'issue des discussions en commission un amendement en vue de son maintien a été adopté, proposition que le Grand Conseil n'était toutefois pas tenu de suivre.

L'amendement adopté à l'issue des travaux de la commission visait certes au maintien de l'indemnité litigieuse, jusqu'à l'entrée en vigueur du projet SCORE, pour les hauts cadres en fonction. Il ne saurait pour autant être reproché au Grand Conseil de ne pas avoir suivi cette proposition à titre de disposition

transitoire, au regard de la marge d'appréciation étendue dont il bénéficie en ce domaine. Au contraire, en abrogeant l'art. 23A LTrait, l'autorité intimée a traité de manière identique l'ensemble des cadres supérieurs concernés, ce que cet amendement ne permettait pas, dès lors qu'il créait deux catégories de hauts fonctionnaires, à savoir ceux en poste, qui continuaient à bénéficier de cette indemnité, et les nouveaux engagés, ne pouvant prétendre à son octroi. Cet amendement n'aboutissait au demeurant pas aux économies escomptées, dans la mesure où il visait à préserver la situation des cadres déjà au service de l'État et que l'engagement de nouveaux cadres n'était pas envisagé, comme l'ont révélé les débats en commission.

Au vu notamment de la situation financière du canton et pour assurer le principe de la légalité, l'intérêt à la mise en vigueur rapide de la loi 11328 l'emportait ainsi sur l'intérêt privé des recourants à ce que l'indemnité litigieuse continue à leur être versée, ce d'autant en l'absence de réduction drastique de leur traitement par l'abrogation de l'art. 23A LTrait, puisque l'indemnité en cause était limitée à 8.3 % de leur salaire.

- 9) Au regard de ce qui précède, le recours sera rejeté.
- 10) Les recourants, qui succombent, seront astreints, conjointement et solidairement, au paiement d'un émolument de CHF 2'000.- (art. 87 al. 1 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

préalablement :

prend acte du retrait du recours de Monsieur L_____ ;

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 31 mars 2015 par l'Union des cadres de l'administration cantonale genevoise, Mesdames A_____, K_____, M_____, N_____ et O_____ et Messieurs B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____ et J_____ contre la loi 11328 du 29 janvier 2015 emportant modification de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 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 David Hofmann, avocat des recourants, au Grand Conseil et, pour information, au Conseil d'État.

Siégeants : M. Martin, président, Mme Galeazzi, MM. Dumartheray et Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

R. Martin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :