

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1755/2017-FPUBL

ATA/836/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 avril 2019

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Anne Meier, avocate

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ

EN FAIT

1) Par arrêté du Conseil d'État du 26 juillet 1989, ayant terminé l'école de gendarmerie, Monsieur A_____ a été nommé pour un an et à titre d'épreuve, aux fonctions de gendarme, avec effet au 1^{er} août 1989. Le 17 juin 1991, il a été confirmé dans ses fonctions, dès le 1^{er} mai 1991.

2) Au cours de sa carrière professionnelle, M. A_____ a été régulièrement promu. Sa dernière promotion, au 1^{er} septembre 2013, était au grade d'adjudant. Il est affecté au service de veille juridique de la direction des services d'état-major de la police depuis mai 2015.

Il a participé à des examens de passation de grade (ci-après : EPG) prévus par la législation alors en vigueur. Il avait en particulier réussi les EPG 4, validés le 3 novembre 2007 par note du commandant de la gendarmerie, et qui seraient dès lors pris en considération lors des prochaines sélections pour les nominations d'officiers de gendarmerie. Il avait en revanche échoué aux évaluations de compétences 3 (ci-après : EC 3) du 27 mars 2014 et du 11 avril 2016 pour accéder au grade de lieutenant.

3) Après sa promotion au grade d'adjudant, il a eu un entretien d'évaluation et de développement du manager (ci-après : EEDM) le 4 décembre 2014 pour la période du 1^{er} septembre 2013 au 1^{er} novembre 2014.

Dans la rubrique « bilan de la personne évaluée », l'intéressé commentait ainsi les EC 3 du printemps 2014 : « Au mois de mai, j'ai effectué la batterie de tests relative aux assessments (évaluation de compétences). Courant du mois de juin, lors de l'entretien de bilan, on m'informait que je n'avais pas rempli les critères lors de l'entretien de motivation. Dès lors, on m'annonçait que ma nomination au grade de lieutenant allait être retardée. Ce fût pour moi une grosse déception et non pas une fatalité ». Il faisait également état d'une relation difficile avec le commandant de la gendarmerie, qui lui avait en particulier refusé l'accès aux notes de ses EC 3 et ne lui avait transmis oralement que peu d'éléments concrets à ce sujet. Il exprimait le souhait de développer ses compétences professionnelles, son leadership, sa vision managériale ainsi que son autonomie afin, notamment, d'accéder au grade de lieutenant.

4) Le 24 mars 2016, il a eu un deuxième EEDM, dans lequel il exprimait le souhait de tout mettre en œuvre afin de réussir « les évaluations de compétences afin d'accéder au grade de premier-lieutenant ».

- 5) Le 1^{er} mai 2016 sont entrés en vigueur la loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol - F 1 05) et le règlement sur l'organisation de la police du 16 mars 2016 (ROPol - F 1 05.01).
- 6) Le 19 mai 2016, M. A_____ a adressé une note de service à l'officier spécialisé (ci-après : OS) responsable du service d'évaluation et de développement des connaissances (ci-après : SEDC) dont l'objet était un recours contre son résultat aux EC 3 de 2016.
- Au printemps 2014, il avait reçu du commandant de la gendarmerie l'information selon laquelle tous les adjudants et lieutenants effectueraient, en phase test, les EC 3. Il avait échoué ainsi que deux autres collègues. Contrairement à ces derniers, il n'avait pas pu, dans la foulée, repasser le test auquel il avait échoué. Il avait par la suite suivi de nombreuses formations à contenu managérial. Lors des entretiens de motivation et de bilan, il avait été surpris des reproches adressés et demandait à ce que son dossier soit réévalué, eu égard à la marge infime le séparant de la réussite.
- 7) Le 31 mai 2016, l'OS lui a confirmé qu'il n'était pas en adéquation avec les critères impératifs de compétences managériales fixées dans le cadre des EC relatives à la « strate d'officier supérieur ».
- 8) Par courrier 10 juin 2016, M. A_____ a demandé à la commandante de la police (ci-après : la commandante) de lui confirmer, dans la mesure du possible le grade de premier-lieutenant auquel il avait droit à la suite de l'entrée en vigueur de la LPol. Il souhaitait également avoir confirmation que les deux EC 3 auxquelles il s'était soumis et dont les modalités d'appréciation manquaient de transparence, ne porteraient pas préjudice à sa carrière et ne figureraient pas dans son dossier, eu égard au fait qu'il ne s'agissait à l'origine que d'évaluations facultatives servant à tester le fonctionnement de la nouvelle évaluation de compétence.
- 9) M. A_____ a encore écrit les 17 juin et 6 juillet 2016 à la commandante et eu un entretien le 29 juin 2016 avec le directeur des ressources humaines (ci-après : RH) de la police portant sur les EC 3 et sur le grade. Il en ressortait que le directeur RH souhaitait que M. A_____ repasse les tests et que les EC 3 litigieuses seraient retirées du dossier de l'intéressé. Ce dernier persistait à soutenir pouvoir prétendre, selon l'équivalence des grades, au grade de premier-lieutenant.
- 10) Le 26 août 2016, la commandante, après avoir pris acte de la synthèse convergente de l'entretien du 29 juin 2016 par ses participants, a indiqué que la dénomination des fonctions et des grades n'était pas de sa compétence.
- 11) Le 31 octobre 2016, la commandante a confirmé à M. A_____ que les EC 3 de mars 2014 et avril 2016 avaient respectivement été remises en main propre à

l'intéressé et détruites en sa présence par le DRH, sans qu'une copie soit conservée, de sorte que ces documents ne figuraient plus dans son dossier personnel.

- 12) Le 29 novembre 2016, M. A_____ a relancé la commandante sur la question de son grade depuis l'entrée en vigueur de la LPol. En 2013, il avait été nommé à un grade d'officier supérieur. Il avait dès lors le droit de se voir attribuer le grade de premier-lieutenant, avec effet rétroactif au 1^{er} mai 2016. L'attribution d'un autre grade équivaldrait à une rétrogradation qu'il contesterait par toutes voies de droit utiles.
- 13) Le 19 décembre 2016, la commandante a informé M. A_____ qu'elle allait saisir la direction des RH afin d'obtenir les éléments de réponse.
- 14) Le 9 mars 2017, M. A_____ a relancé la commandante et a demandé à ce qu'une réponse lui parvienne rapidement au sujet de son grade.
- 15) Le 13 mars 2017, le conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie, devenu depuis lors le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : le département), a adressé à l'ensemble des fonctionnaires de police « une information sur la mise en œuvre des nouveaux grades, des nouvelles fonctions et l'impact sur le traitement suite à la réforme de la police ».

Cette information rappelait notamment que les officiers supérieurs porteraient les grades de capitaine et premier-lieutenant et les officiers, ceux de lieutenant et adjudant. Un tableau de concordance entre anciens grades, anciennes fonctions, nouveaux grades et nouvelles fonctions était annexé. Un acte administratif serait établi pour chaque personne concernée, par lequel elle serait informée de son nouveau grade, de la nouvelle fonction ainsi que de son traitement à partir du 1^{er} avril 2017. Cette décision pourrait faire l'objet d'un recours.

Selon le tableau de concordance, l'ancien grade d'adjudant équivalait au nouveau grade de premier-lieutenant et entraînait dans la fonction générique d'officier supérieur 1.

- 16) Le 18 avril 2017, la commandante, répondant au courrier de M. A_____ du 9 mars 2017, l'a informé que dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux grades, une règle de gestion valable pour tous les cas spécifiques, dont le sien, avait été adoptée : une nouvelle fonction ne devait pas engendrer de dégradation, que ce soit au niveau du grade ou du salaire ; les collaborateurs devaient passer l'EC 3 pour prétendre au grade d'officier supérieur, sauf les OS. En conséquence, M. A_____ avait été nommé le 1^{er} avril 2017 au grade de lieutenant. Il devrait réussir les EC 3 pour prétendre au grade d'officier supérieur, pour autant qu'un poste soit disponible.
- 17) Par décision du 28 avril 2017, le conseiller d'État en charge du département a informé M. A_____ de sa situation depuis le 1^{er} avril 2017, à savoir que sa fonction était officier et son grade était lieutenant, son traitement étant en classe 19. Son

traitement actuel, en classe 20 position 8, ne subissait pas de réduction dès lors qu'il était inférieur au maximum de la classe de la nouvelle fonction occupée. Il était bloqué jusqu'au moment où, par le jeu des annuités, le niveau salarial fixé dans la classe de sa nouvelle fonction dépasserait son niveau actuel.

- 18) Le 10 mai 2017, M. A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le courrier du 18 avril 2017 de la commandante et contre la décision susmentionnée.

Il a conclu à l'annulation des deux actes et à ce que la chambre administrative dise que le grade de premier-lieutenant avec traitement en classe 23 position 6, devait lui être attribué.

Le courrier du 18 avril 2017 était nul, faute de compétence de la commandante en matière de dénomination de grades et de fonctions, mais la question pouvait être laissée ouverte, vu la décision du conseiller d'État du 28 avril 2017.

Cette dernière, insuffisamment motivée, violait le principe de la légalité, dans la mesure où le grade de premier-lieutenant lui avait été refusé parce qu'il n'avait pas passé les EC 3, donnant à cet outil de gestion des RH introduit par la LPol une valeur juridique avant même l'entrée en vigueur de la loi. Il avait été promu au grade d'adjudant en 2013 déjà. Il avait dès lors droit au grade de premier-lieutenant.

La décision querellée consacrait une rétrogradation, puisqu'il était équivalent officier supérieur 1 sous l'ancienne législation et se retrouvait, avec le grade de lieutenant sous la LPol, dans la fonction générique d'officier. Son employeur n'avait pas à le contraindre à se soumettre aux tests pour obtenir le grade équivalent de premier-lieutenant. Les mécanismes mis en place violaient en outre le principe d'interdiction de la rétroactivité des lois.

Plusieurs collègues dans une situation comparable avaient été traités de manière plus favorable, ce qui violait le principe de l'égalité de traitement. Enfin, le principe de la bonne foi avait été violé, la règle de gestion le pénalisant n'ayant jamais été évoquée au cours des échanges qu'il avait eus depuis juin 2016 avec sa hiérarchie et les RH. Le résultat était, enfin, arbitraire.

- 19) Le 13 octobre 2017, le département a conclu au rejet du recours, dans la mesure où il était recevable, le courrier du 18 avril 2017 de la commandante n'étant pas une décision.

Dans le courant de l'année 2014, diverses séances d'information s'étaient tenues au sujet d'un nouveau processus d'évaluation des compétences devant être mis en place. En particulier, le 26 mars 2014, une de ces séances avait concerné spécifiquement les personnes ayant passé les EPG 3 et EPG 4. À cette occasion,

les adjudants ayant réussi les EPG 4 avaient été informés qu'ils devaient passer les EC 3 pour pouvoir être promus lieutenant.

Dans le cadre de la LPol, les grades au sein de la police, correspondant à des fonctions, avaient été modifiés. Tous les grades existant sous l'ancien droit n'avaient pas été repris. Le système d'évaluation des grades en vigueur depuis 2014 avait continué à être appliqué à partir du 1^{er} mai 2016 et lors de la mise en œuvre de nouveaux grades, au printemps 2017. S'agissant du passage des anciens aux nouveaux grades et de l'attribution des nouveaux grades, des critères avaient été définis par le département. Un bulletin d'information de la police, accessible sur internet à l'ensemble des fonctionnaires de police, avait été publié notamment à ce sujet le 26 avril 2017. Il mentionnait en particulier que la réussite des EC 3 était nécessaire pour accéder à un grade d'officier supérieur. Un tableau de progression des policiers était accessible par un lien. Il indiquait les conditions nécessaires pour accéder aux différents grades. Ainsi, les adjudants devenaient premier-lieutenant, dans la fonction générique « officier supérieur 1 », selon certaines conditions, dont la réussite des EC 3.

M. A_____ disposait de suffisamment d'éléments pour apprécier le contenu et la portée de la décision du 28 avril 2017 et recourir contre elle. Le système d'évaluation des compétences reposait sur une base légale suffisante, que ce soit sous l'ancienne législation ou sous la LPol. Le principe de non rétroactivité de la loi n'avait pas été violé. Il n'y avait eu aucune inégalité de traitement, tous les collaborateurs pour lesquels la réussite aux EC 3 était une condition d'accès au grade les ayant passées. L'intéressé n'avait pas été rétrogradé, son grade actuel de lieutenant tenant compte du fait qu'il n'avait pas passé les EC 3. À travers son recours, il cherchait à être promu premier-lieutenant sans en remplir les conditions fixées par son employeur. Enfin, il n'avait jamais reçu d'assurance de ce dernier qu'il deviendrait premier-lieutenant suite à la mise en œuvre des nouveaux grades. La décision querellée n'était en rien arbitraire.

20) Le 13 novembre 2017, M. A_____ a répliqué, persistant dans son recours.

Les EPG 4 étaient équivalents aux EC 3. Il avait été nommé au grade d'adjudant avant que ces dernières ne soient mises en œuvre. On ne pouvait lui demander de les passer pour accéder au grade de premier-lieutenant, alors qu'il était officier supérieur depuis juillet 2013. La validité de la règle de gestion, dont il n'avait eu connaissance qu'en avril 2017, était douteuse et n'avait pas empêché qu'il soit rétrogradé puisqu'il était passé de la classe 20 position 8 à la classe 19 position 10 dès le 1^{er} janvier 2019, alors qu'il aurait dû être en classe 23 position 6.

21) Les 18 janvier et 22 mars 2018, le juge délégué a tenu deux audiences de comparution personnelle et d'enquêtes, au cours desquelles ont été entendus en

qualité de témoins Messieurs B_____, directeur RH, et C_____, lieutenant-colonel chef des opérations de la police (ci-après : le chef des opérations).

a. M. A_____ a déclaré que c'était à la demande du chef des opérations, alors chef d'état-major de la police, qu'il avait accepté de prendre le poste qu'il occupait actuellement. Dans ce contexte, le chef des opérations lui avait indiqué qu'il respecterait l'équivalence des grades entre l'ancienne et la nouvelle loi et qu'il serait nommé premier-lieutenant, correspondant au grade d'adjudant. Il s'était entretenu avec le précité de manière informelle de ses démarches aux fins d'obtenir ces équivalences, lui remettant même copie de ses échanges de correspondance avec le directeur RH et la commandante de la police. Le chef des opérations avait fini par lui dire que l'affaire n'était plus entre ses mains. Ce dernier avait évoqué les EC 3 en précisant que M. A_____ devait les passer.

M. A_____ n'avait pas eu l'occasion de s'entretenir directement avec la commandante de la problématique de son grade.

Il avait passé les EC 3 en phase de test en mars 2014, à la demande du commandant de la gendarmerie. Ses collègues de la police de sécurité internationale et de la police judiciaire avaient refusé de les passer. Il avait passé les évaluations puis avait eu un entretien avec deux personnes qui n'avaient pas participé au processus et lui avaient expliqué qu'il avait échoué à l'entretien de motivation et qu'il ne pouvait par conséquent pas être nommé lieutenant. Il avait compris à ce moment-là que ces évaluations étaient quelque chose de sérieux. Il s'en était entretenu avec le commandant de la gendarmerie, sans obtenir de réponse satisfaisante, le précité lui ayant simplement dit qu'il n'entraît pas dans le « moule » des officiers supérieurs.

b. Madame D_____, des RH de la police, représentant le département, a précisé qu'il était exact qu'il y avait eu un certain nombre de réticences lors de la mise en place des EC et qu'en tout cas, les membres de la police judiciaire avaient refusé de les passer, prenant le risque de ne pas pouvoir postuler aux grades qui dépendaient de ces EC. Passer celles-ci résultait d'une démarche volontaire. Lors de leur mise en place, sous l'impulsion du directeur RH en accord avec la commandante, ce n'était pas quelque chose d'obligatoire mais de fortement conseillé, compte tenu de l'évolution de la police. L'idée était d'avoir un axe plus important sur les compétences managériales ce qui n'était pas le cas dans les EPG, principalement axés sur les connaissances générales du policier.

Il y avait vraisemblablement une erreur dans le tableau annexé au courrier du conseiller d'État du 13 mars 2017, dans le sens où les adjudants et lieutenants se retrouvaient dans la catégorie des officiers supérieurs alors que, de par la loi, ils étaient officiers.

c. Le directeur RH a relevé que la LPol avait introduit la distinction entre officier, jusqu'au grade de lieutenant, et officier supérieur à partir de premier-lieutenant. Une personne ayant réussi les EPG 4 lui permettant d'entrer en ligne de compte pour accéder à la strate supérieure des officiers ne pouvait être automatiquement prise en compte dans le cadre du nouveau système mis en place, les nouvelles EC prenant en compte les compétences managériales et plus seulement les compétences techniques. L'ancien système garantissait l'accès à une liste de papables, lesquels devaient encore formellement postuler puis être choisis après des entretiens complémentaires. Le nouveau système permettait simplement de postuler sans qu'il y ait encore cette étape d'entretien particulier. Cela expliquait qu'il n'y avait pas d'équivalence possible entre les deux systèmes. Les personnes qui avaient été choisies sous l'ancien système et avaient exercé effectivement leurs fonctions n'avaient toutefois pas eu à repasser les EC et avaient été classées dans le nouveau grade équivalent. M. A_____ avait bien passé les EPG 4 mais il n'avait pas eu l'occasion d'exercer la fonction à laquelle ils permettaient d'accéder. Il ne pouvait être nommé premier-lieutenant par équivalence de grade, sans passer par les EC 3, puisque les adjudants de l'ancien système n'étaient pas des officiers supérieurs. Une fois réussies, les EC 3 permettaient d'obtenir n'importe quel grade à l'intérieur de la même strate, pour autant que les autres conditions soient réunies.

Lors de la mise en place des nouveaux systèmes, il y avait eu des groupes pilotes. Pour la gendarmerie, c'était pour les EC 2 et EC 3. Dans cette phase pilote, il avait laissé au commandant de la gendarmerie le choix de décider si les évaluations seraient passées comme exercice à blanc ou seraient décisives pour la suite de la carrière des personnes qui s'y soumettraient alors qu'elles avaient déjà passé les EPG 4. Il avait choisi le caractère décisif, de sorte que pour ces personnes, les EC 3 remplaceraient les EPG 4.

Il était l'auteur de la note de gestion. Elle visait en premier lieu les OS. Il n'était pas l'auteur d'une autre note de gestion établie dans le cadre du processus de mise en place des évaluations, publiée dans le bulletin d'information de la police.

d. Le chef des opérations a déclaré qu'alors qu'il cherchait à renforcer le service de veille juridique, la gendarmerie lui avait proposé de prendre M. A_____, alors adjudant, qu'il connaissait. Après l'arrivée de ce dernier dans le service précité, tous deux avaient eu des discussions au sujet du passage à la LPol. À un moment donné, M. A_____ avait évoqué ressentir un sentiment d'injustice du fait qu'il avait dû passer les EC 3 qu'il n'avait pas réussis alors qu'il avait déjà passé les EPG 4. Il avait eu l'occasion d'évoquer avec M. A_____ sa seconde tentative aux EC 3, lors desquelles il lui avait été, à son souvenir, reproché de trop reprendre ce que lui-même avait eu l'occasion de dire. À la suite de cela, il l'avait mis en contact avec le directeur RH qui avait mis en

place un suivi pour qu'il s'améliore, mais il ne s'en était plus occupé, préférant avoir du recul face à cette situation.

Il avait appris par la suite l'existence d'un échange de correspondance entre M. A_____ et la commandante et avait demandé à voir cet échange, en tant que supérieur hiérarchique de l'intéressé. Après en avoir pris connaissance, il avait constaté que la question serait difficile à résoudre, vu les positions. Une fois informé, il avait fait part à la commandante de sa préoccupation au sujet de la situation de son collaborateur auquel on ne donnait pas de réponse. L'explication donnée pour la durée de traitement était les échanges entre la commandante et le directeur RH. À un certain moment, on lui avait indiqué que d'autres officiers de gendarmerie avaient échoué la première fois dans le cadre des EC pilotes mais qu'ils avaient réussi la seconde et avaient dès lors basculé dans le nouveau système.

Le passage à la LPol avait entraîné une modification des strates de grades, avec des effets en cascade. Les adjudants sous l'ancienne législation devaient passer premier-lieutenant s'ils avaient réussi les EC pour ce niveau, qui était le premier niveau d'officier supérieur. Ceux qui n'avaient pas réussi devenaient lieutenant s'ils avaient une année de fonction ou demeuraient adjudant s'ils n'avaient pas cette année de fonction. À sa connaissance, M. A_____ était le seul à se retrouver dans la situation qui était la sienne.

Il se souvenait avoir eu vers fin 2016, début 2017, une discussion avec la commandante et le directeur RH au cours de laquelle ces derniers avaient indiqué que le seul moyen pour M. A_____ de sortir de l'impasse était de passer à nouveau l'EC 3.

Il n'était pas au courant qu'un document pouvait être retiré du dossier d'un collaborateur et détruit à sa demande. Dans son expérience personnelle, il n'avait pas eu connaissance de destruction de pièces d'un dossier, hormis les radiations d'inscriptions au casier judiciaire.

S'agissant du tableau annexé à l'information du 13 mars 2017, il y en avait eu plusieurs de ce genre, destinés à expliquer le coulissement des grades et la correspondance entre l'ancien et le nouveau système. Les indications y figurant ne préjugeaient pas des conditions qui devaient être remplies par les collaboratrices et collaborateurs pour passer d'un grade à l'autre, le coulissement étant automatique seulement s'ils remplissaient les conditions fixées pour le nouveau grade.

e. Monsieur E_____, capitaine du centre de formation de la police (ci-après : le responsable CFP), représentant le département, a expliqué qu'il avait obtenu son poste sous l'ancienne loi. C'était un poste d'OS, auquel il avait postulé en 2014 et, dans le cadre de la sélection, il avait passé un test de personnalité puis

deux entretiens de motivation et de réflexion, puis un entretien de bilan. Le processus avait été similaire aux EC 3, avec un entretien de plus. Le poste était déjà en classe 23. Ayant deux ans d'ancienneté dans le poste et un dossier personnel en ordre, il était passé automatiquement capitaine sous la LPol.

- 22) Le 14 février 2018, le département a précisé que le tableau annexé à l'information du 13 mars 2017 ne contenait en réalité pas d'erreur. Il ne précisait simplement pas les conditions nécessaires pour passer du grade d'adjudant à celui de premier-lieutenant, selon le nouveau droit, à savoir la réussite de EC 3.
- 23) Le 25 juin 2018, le département a persisté dans sa décision, en s'appuyant sur les enquêtes.
- 24) Dans ses observations après enquêtes du 25 juin 2018, M. A_____ a persisté dans son argumentation et ses conclusions, insistant sur son droit au grade de premier-lieutenant dès lors qu'il avait passé les EPG 4 en 2009, qu'il avait, en 2013, postulé au grade d'adjudant et été confirmé dans cette fonction et qu'il ne lui avait jamais été précisé qu'il devait passer les EC 3 pour obtenir le coulissement vers ce grade sous la LPol. Quant à la règle de gestion, elle n'existait que depuis le printemps 2017 au plus tôt, après que la décision le rétrogradant avait été prise.
- 25) Les écritures susmentionnées ont été transmises et les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sous ces aspects (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. La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Selon l'art. 132 al. 2 LOJ, le recours y est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, ainsi que 57 LPA - E 5 10.

b. Aux termes de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b),

de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

De manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions (arrêts du Tribunal fédéral 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2 ; ATA/1502/2017 du 21 novembre 2017 consid. 3b). Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/1313/2018 du 4 décembre 2018 consid. 3c et les références citées).

c. En l'espèce, le courrier du 18 avril 2017 de la commandante de la police n'est pas une décision au sens de la disposition susmentionnée. Il se borne à expliquer pour quels motifs le recourant a été nommé au grade de lieutenant au 1^{er} avril 2017 et à mentionner à quelle condition il pourra prétendre à un grade d'officier supérieur. Le fait que la décision de nomination n'ait été adressée au recourant que le 28 avril 2017, avec effet au 1^{er} avril 2017, n'a pas d'influence sur la nature du courrier du 18 avril 2017.

En tant qu'il vise le courrier précité, le recours n'est ainsi pas recevable.

- 3) Fonctionnaire de police, le recourant a été soumis à la loi sur la police du 26 octobre 1957 (aLPol) et à son règlement d'application du 25 juin 2008 (aRPol). Depuis le 1^{er} mai 2016, il est soumis à la LPol, qui a abrogé l'art. 65 LPol), au RoPol, lequel a abrogé l'aRPol (art. 21 let a RoPol) ainsi qu'au règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPPol - F 1 05.07).

Il est en outre soumis à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05), sous réserve des dispositions particulières de la LPol (art. 18 al. 1 LPol ; art. 1 al. 1 let. b LPAC). C'était déjà le cas sous l'ancienne législation (art. 26 aLPol).

- 4) a. Selon l'art. 6 aLPol, le corps de police comprenait le chef de la police, le chef de la police adjoint, le chef d'état-major, douze officiers de police au maximum, dont neuf choisis dans les rangs de la gendarmerie et de la police judiciaire, au maximum dix officiers spécialisés, la police judiciaire, la gendarmerie, la police de sécurité internationale, les services généraux, le personnel auxiliaire doté de pouvoirs d'autorité et le personnel administratif (art. 6 al. 1 let. a-k aLPol).

La gendarmerie, organisée militairement (art. 7 al. 1 aLPol), comprenait un commandant, un commandant remplaçant, vingt-sept à maximum trente-deux officiers, soit six à huit capitaines, des premiers-lieutenants, des lieutenants ou des adjudants, vingt-cinq à maximum trente maréchaux chefs de poste ou de brigade

ainsi que les brigadiers, sous-brigadiers, appointés et gendarmes (art. 6 al. 1 let. g ch. 1-5 aLPol).

Les promotions intervenaient à l'ancienneté, sous réserve de l'aptitude et des qualifications requises, pour les grades d'appointé de sous-brigadier (art. 27 al. 1 aLPol). La hiérarchie soumettait les propositions de promotion au département (art. 27 al. 8 aLPol). En cas de promotion, les membres du personnel étaient évalués sur leurs prestations, leurs compétences et leur comportement au plus tard deux ans après le changement de grade et dans l'année qui précédait l'obtention d'un nouveau grade (art. 27 al. 7 aRPol ; art. 7 al.2 aRPol). En règle général, le supérieur hiérarchique avait un entretien d'évaluation et de développement (ci-après : EEDP) avec chacun de ses collaborateurs tous les deux ans (art. 7 al. 1 aRPol).

b. Selon l'art. 6 LPol, la police, organisée militairement (art. 4 al. 1 LPol), comprend actuellement les services d'appui, soit les directions des services d'état-major, de la stratégie, des ressources humaines, du support et de la logistique et des finances (art. 6 let. a ch. 1-5 LPol), les services opérationnels, soit la direction des opérations, police-secours, la police judiciaire, la police de proximité, la police internationale et la police routière (art. 6 let. b ch. 6-11 LPol) et les commissaires de police (art. 6 let. c LPol). Elle est répartie en trois catégories de personnel, à savoir les policiers, les assistants de sécurité publique et le personnel administratif (art. 19 al. 1 LPol).

Le Conseil d'État définit dans un règlement l'échelle des grades au sein de la police et les modalités d'accéder à ceux-ci. Cette échelle, dont le premier grade pour les policiers correspond aux appellations respectives d'inspecteur dans la police judiciaire et de gendarme dans les autres services, est conçue de façon à favoriser la mobilité interne, en fonction des compétences, qualités, états de service et expérience (art. 33 LPol).

L'art. 5 RoPol prévoit que le commandant de la police porte le grade de colonel, le chef des opérations et le chef d'état-major portent le grade de lieutenant-colonel, les chefs des autres services portent le grade de major, les commissaires celui de capitaine (art. 5 al. 1-4 RoPol). Pour les autres fonctions non spécifiées, les officiers supérieurs portent les grades de capitaine et premier-lieutenant, les officiers portent les grades de lieutenant et d'adjudant, les sous-officiers portent les grades de sergent-major, sergent-chef et sergent et les collaborateurs ceux de caporal et inspecteur principal, appointé et inspecteur principal adjoint, gendarme et inspecteur (art. 5 al. 5-8 RoPol).

Les policiers qui possèdent les aptitudes et obtiennent les qualifications requises sont nommés appointé ou inspecteur principal adjoint dès la sixième année et promus caporal ou inspecteur principal dès la douzième année (art. 28 al.1 RGPPol). Dès la douzième année, la promotion à un grade supérieur, hormis

la fonction de chef de service, est soumise à une évaluation de compétences spécifique (ci-après : ECS), décrite dans une directive de service. Une commission de sélection, composée des chefs de service et dirigée par le DRH, détermine les personnes qui intègrent l'effectif prévisionnel de relève en fonction des résultats de l'ECS. Les policiers sélectionnés sont intégrés à l'effectif précité pour une durée maximale de trois ans et sont habilités à postuler à des postes relevant du niveau de compétences correspondant, qui font l'objet d'une mise au concours (art. 28 al. 2-5 RGPPol). Au plus tard deux ans après une promotion, le membre du personnel est évalué sur ses prestations, ses compétences et son comportement lors d'un entretien individuel. La confirmation de la promotion est subordonnée à la condition que les objectifs fixés aient été atteints (art. 29 RGPPol).

c. En l'espèce, à l'entrée en vigueur de la LPol, le recourant avait atteint le grade d'adjudant, soit le premier grade d'officier de gendarmerie.

Il a pu être promu à ce grade d'adjudant parce que sa réussite aux EPG 4 quelques années auparavant lui avait permis de participer aux sélections pour les nominations d'officier de gendarmerie.

Quelques mois après cette promotion, il a participé sans succès à deux reprises à ces EC 3, dont les résultats ont été éliminés de son dossier.

Dans le cadre de la LPol, depuis le 1^{er} avril 2017, sa fonction est officier et son grade, celui de lieutenant.

5) Le recourant soutient que sa fonction devrait être, par équivalence, officier supérieur 1 et son grade, premier-lieutenant, arguant qu'il était officier supérieur sous l'ancien droit et se fondant sur le tableau de concordance annexé à la communication du département du 13 mars 2017.

a. L'ancienne législation ne connaissait pas la distinction entre officier et officier supérieur, introduite par le RoPol. La qualité d'officier supérieur dont se prévaut le recourant pour la période antérieure au 1^{er} mai 2016 ne peut ainsi résulter que d'une simple dénomination interne ne trouvant pas assise, ni portée juridique en découlant, dans la réglementation alors en vigueur, laquelle ne connaissait au demeurant pas non plus les catégories de sous-officier et sous-officier supérieur existantes dans la réglementation actuelle. Il ne peut ainsi fonder sur cette dénomination interne sa prétention à obtenir un grade d'officier supérieur sous l'empire de la LPol.

b. Selon l'art. 5 al. 5 et 6 RoPol, premier-lieutenant est un grade d'officier supérieur tandis que lieutenant et adjudant sont des grades d'officier. Cette disposition réglementaire est mentionnée intégralement dans la communication du département du 13 mars 2017. Le tableau de concordance joint à cette communication mentionne que les grades d'adjudant, lieutenant et

premier-lieutenant sous l'ancienne législation deviennent premier-lieutenant sous la LPol. Il apparaît ainsi que ledit tableau ne correspond pas *prima facie* au texte réglementaire.

Les témoins entendus sur ce point ont soit mentionné une erreur vraisemblable vu la teneur du texte réglementaire, soit précisé, à l'instar du département dans ses écritures, que les indications figurant dans les tableaux de ce genre, destinés à expliquer le coulisement des grades dans un contexte de modification des strates hiérarchiques, ne préjugeaient pas des conditions qui devaient être remplies pour passer d'un grade à l'autre, le coulisement n'étant automatique que pour qui remplissait les conditions fixées pour le nouveau grade. Pour les adjudants sous l'ancienne loi, l'acquisition du grade de premier-lieutenant intervenait ainsi s'ils avaient réussi les EC pour ce niveau, sinon ils devenaient lieutenant. Par ailleurs, les personnes qui avaient effectivement exercé une fonction sous l'ancien système n'avaient pas eu à repasser les EC pour être classées dans le nouveau grade équivalent.

Dans le cas du recourant, lors de l'entrée en vigueur de la LPol, il était adjudant et n'avait pas passé les EC spécifiques pour obtenir un grade supérieur. Selon les nouvelles dispositions applicables dès le 1^{er} mai 2016, la promotion à un grade supérieur est soumise à une ECS (art. 28 al. 2 RGPPol). Pour obtenir un grade de premier-lieutenant, soit pour passer de la strate d'officier à celle d'officier supérieur, le recourant, qui n'avait pas exercé la fonction de premier-lieutenant sous l'ancienne loi, devait dès lors passer les EC 3. À défaut, il ne pouvait obtenir qu'un grade dans la même strate, ce qui est le cas du grade de lieutenant, obtenu de par son ancienneté, puisqu'il était adjudant depuis plus d'une année.

Il ressort du dossier que le recourant avait bien compris le processus de promotion, et il soutient vainement qu'on ne lui avait jamais précisé, avant le courrier du 18 avril 2017 de la commandante, qu'il devait passer les EC 3 pour coulisser au grade de premier-lieutenant. En effet, à l'occasion de son EEDM du 4 décembre 2014, il a indiqué qu'on lui avait annoncé qu'en raison de son échec aux EC 3, sa nomination au grade de lieutenant allait être retardée, et qu'il souhaitait développer ses compétences professionnelles et personnelles afin, notamment, d'accéder à ce grade. Et lors de l'EEDM du 24 mars 2016, après son second échec aux EC 3, il a exprimé le souhait de tout mettre en œuvre pour réussir les EC afin d'accéder au grade de premier-lieutenant. Il était ainsi conscient que sa promotion n'interviendrait pas sans passage des ECS. C'est le lieu de relever que si les modalités d'évaluation ont changé avec la LPol, le principe existait sous l'ancienne loi et le recourant n'aurait pas pu obtenir automatiquement toute promotion à laquelle la réussite des EPG 4 lui permettait d'aspirer, puisqu'il lui restait encore à franchir le cap d'entretiens complémentaires pour être choisi.

Ainsi, le recourant ne peut prétendre à être nommé premier-lieutenant ni en se fondant sur les textes légaux et réglementaires, ni en se référant au tableau de concordance, que celui-ci se lise avec une erreur, au demeurant facilement identifiable, laquelle ne peut prévaloir sur le texte réglementaire clair, ou procède d'une simplification excessive des mécanismes de coulisement des grades entre l'ancien système, confondant fonctions et grades, et le nouveau système distinguant les fonctions des grades et introduisant de nouvelles strates.

- 6) Le recourant soutient que sa nomination en tant que lieutenant correspond à une rétrogradation, dans la mesure où son traitement était passé de la classe 20 position 8 à la classe 19, position 10 dès le 1^{er} janvier 2019.

Le recourant était adjudant, soit un grade d'officier sous l'ancienne loi, devenu l'un des grades d'une fonction d'officier sous la nouvelle. Il est lieutenant depuis le 1^{er} avril 2017, soit un grade d'officier, sous l'ancienne loi devenu sous la nouvelle un grade de la fonction d'officier, supérieur dans une hiérarchie militaire à celui d'adjudant (par ex. art. 105 let. c et let. d ch. 1 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire du 3 février 1995 – LAAM – RS 510.10). Il n'a donc pas été rétrogradé.

Autre est la question de la rémunération correspondant à son grade, qui a subi une baisse en raison de la nouvelle classification des fonctions de la LPol, dont celle d'officier, adoptée par le Conseil d'État, classification qui, en tant que telle, n'a pas été remise en cause par le recourant. Son grief sera dès lors écarté.

- 7) Le recourant allègue faire l'objet d'une inégalité de traitement dans la mesure où d'autres policiers auraient accédé à un grade supérieur sans passer d'ECS.

Il ressort du dossier qu'au moment de la mise en œuvre des fonctions et des grades de la LPol, le recourant était le seul adjudant à n'avoir pas passé les EC 3. Il ne le conteste pas.

L'intimé a précisé que toutes les personnes devant passer des ECS nécessaires à l'obtention d'un grade l'avaient fait, ce qui a été confirmé lors des auditions de témoins, en particulier celle du capitaine responsable du centre de formation, dont le cas était mentionné par le recourant comme OS n'ayant pas passé d'ECS avant d'être nommé à son grade. Il a décrit le processus qu'il avait suivi, processus dont il y a lieu de constater qu'il est conforme aux exigences découlant de la LPol et ses dispositions d'application, de sorte qu'il remplissait les conditions pour être nommé capitaine. Les pièces du dossier ne permettent par ailleurs pas de retenir qu'il y aurait eu des obtentions de grade par dérogations aux exigences d'accès à la strate de fonction concernée. Il s'ensuit que le grief sera écarté.

Pour le surplus, quand bien même une inégalité de traitement aurait été démontrée, le recourant ne pourrait s'en prévaloir, en vertu du principe selon lequel il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité (ATA/1348/2017 du 3 octobre 2017 consid. 5c)

Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, sera rejeté.

- 8) Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée.

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 10 mai 2017 par Monsieur A_____ contre la décision du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé du 28 avril 2017 ;

met un émoulement de CHF 1'500.- à la charge de Monsieur A_____ ;

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les 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.- ;

communique le présent arrêt à Me Anne Meier, avocate du recourant, ainsi qu'au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, M. Thélin, Mme Junod, M. Pagan et
Mme Payot Zen-Ruffinen juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

K. De Lucia

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :