



POUVOIR JUDICIAIRE

A/1911/2017-FPUBL

ATA/606/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 12 avril 2019

dans la cause

UNION DU PERSONNEL DU CORPS DE POLICE

et

Monsieur A_____

Monsieur B_____

Monsieur C_____

Monsieur D_____

Monsieur E_____

Monsieur F_____

Monsieur G_____

Monsieur H_____

Monsieur I_____

Monsieur J_____

Monsieur K_____

Monsieur L_____

Madame M_____

Monsieur N_____

Monsieur O_____

Monsieur P_____

Monsieur Q_____

Monsieur R_____

Monsieur S_____

Monsieur T_____

Monsieur U_____

Monsieur V_____

Monsieur W_____

Monsieur X_____

Monsieur Y _____

Monsieur Z _____

Monsieur AA _____

Monsieur AB _____

Monsieur AC _____

Monsieur AD _____

Monsieur AE _____

Monsieur AF _____

représentés par Me Giuseppe Donatiello, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1) Le 22 février 2017, le Conseil d'État, sur préavis de l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE), a décidé de la classification des nouvelles fonctions de policier, avec entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017.

Ces nouvelles fonctions seraient « policier 1 », en classe 14 (gendarme, inspecteur, appointé, inspecteur principal adjoint) ; « policier 2 », en classe 15 (caporal, inspecteur principal) ; « sous-officier 1 », en classe 16 (sergent, sergent-chef) ; « sous-officier 2 », en classe 17 (sergent-major) ; « officier », en classe 19 (adjudant, lieutenant) ; « officier supérieur 1 », en classe 23 (premier lieutenant) et « officier supérieur 2 », en classe 25 (capitaine).

- 2) Le 13 mars 2017, le département a adressé une circulaire d'information aux « collaboratrices et collaborateurs fonctionnaires de police » les informant de la mise en œuvre des nouveaux grades et des nouvelles fonctions ainsi que de l'impact sur les salaires. Sans mentionner les classes de traitement, la circulaire précisait les modalités de fixation du traitement qui seraient, d'une manière générale, appliquées. Elle mentionnait notamment que pour les fonctions actuelles d'inspecteur, inspecteur principal adjoint, inspecteur principal, chef de groupe et chef de brigade remplaçant, il y aurait un blocage du traitement, temporaire ou définitif selon le niveau de traitement atteint. La nouvelle situation serait communiquée à chaque personne d'ici la fin du mois par courrier individuel et pourrait faire l'objet d'un recours, mais serait exécutoire nonobstant recours.
- 3) Le 27 mars 2017, le département a adressé aux fonctionnaires de police les décisions individuelles d'affectation susmentionnées.
- 4) Par acte du 10 mai 2017, l'Union du personnel du corps de police (ci-après : UPCP) et trente-deux fonctionnaires de police (ci-après : les cosignataires) ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision du Conseil d'État du 22 février 2017 concernant la classification des nouvelles fonctions de « policier 1 », « policier 2 », « sous-officier 1 » et « sous-officier 2 ». Ils ont conclu à l'annulation de celle-ci.

La décision querellée n'ayant pas été notifiée aux cosignataires, ces derniers avaient pris comme point de départ du délai de recours le lendemain de la réception des décisions individuelles d'affectation.

Préalablement, ils ont conclu à la suspension de la procédure, en raison de négociations en cours entre les syndicats de police et le Conseil d'État, portant notamment sur la classification des fonctions. En cas d'échec des négociations, ils

demanderaient la reprise de la procédure et l'autorisation de compléter leur argumentation.

- 5) Parallèlement au recours précité, plusieurs dizaines de policiers ont recouru chacun contre les décisions individuelles les concernant.
- 6) Le 2 juin 2017, après avoir recueilli la détermination du Conseil d'État, la chambre administrative a prononcé la suspension de la procédure, vu l'accord des parties, dite procédure étant reprise sur déclaration écrite de la partie la plus diligente.
- 7) La procédure a été reprise le 29 juin 2018, date à laquelle l'UPCP et les cosignataires ont adressé à la chambre administrative un courrier dont il ressortait que, suite à l'accord intervenu le 19 décembre 2017 entre le Conseil d'État et les syndicats de police, accord qui prévoyait le retour au statu quo ante le 1^{er} avril 2017, avec effet au 1^{er} janvier 2018, pour la classification des fonctions de « policier 1 », « policier 2 », « sous-officier 1 » et « sous-officier 2 », le Conseil d'État avait décidé, le 31 janvier 2018, de modifier les classifications des fonctions précitées, leur classe respective étant 15, 16, 17 et 18. Le recours devenait ainsi sans objet.

Les intéressés avaient matériellement obtenu gain de cause, ce dont il fallait tenir compte pour la fixation des frais et indemnités de procédure. L'indemnité de procédure à la charge de l'État de Genève pour chacune des procédures devait être fixée à CHF 2'800.-, afin de tenir compte de l'importante analyse factuelle effectuée pour présenter l'historique de l'évolution de la classe de traitement des policiers, de l'importance des griefs principaux exposés comme de la possibilité de reprendre certains éléments d'une procédure à l'autre.

- 8) Le 10 septembre 2018, le Conseil d'État s'est opposé au versement d'une indemnité de procédure. La décision querellée avait été annulée et modifiée dans le cadre de la négociation globale, initiée au mois de mai 2017 s'agissant de la classification des fonctions, entre le Conseil d'État et les syndicats de police portant sur plusieurs objets, à l'issue de laquelle un protocole d'accord avait été signé le 19 décembre 2017. Même s'ils n'avaient pas recouru, la décision contestée aurait été remplacée.

Si la chambre administrative avait dû statuer sur le recours, elle l'aurait très certainement déclaré à tout le moins mal fondé, la conclusion principale uniquement en annulation de la décision du 22 février 2017 ne pouvant avoir de suite, puisque les anciennes fonctions, fondées sur l'ancienne législation, n'existaient plus.

Enfin, le montant réclamé au titre d'indemnité de procédure, ne reposait sur aucune pièce et allait manifestement au-delà des frais de recours indispensables.

- 9) Le 15 octobre 2018, l'UPCP et les cosignataires ont persisté dans leurs conclusions.
- 10) Le 17 octobre 2018, les parties ont été informées que cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) 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). Elle examine d'office sa compétence, qui est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 et 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

Sauf exceptions prévues par la loi ou lorsque le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ), elle statue sur les recours formés contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57 LPA (art. 132 al. 2 LOJ).

- 2) a. Au sens 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).
- b. Pour qu'un acte administratif puisse être qualifié de décision, il doit revêtir un caractère obligatoire pour les administrés en créant ou constatant un rapport juridique concret de manière contraignante. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/509/2016 du 14 juin 2016 consid. 4c ; ATA/15/2016 du 12 janvier 2016 consid. 2a).
- c. Certaines décisions sont qualifiées de générales ou collectives selon les auteurs. Il s'agit d'actes hybrides qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en œuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 134 II 272 ; ATA/922/2014 du 25 novembre 2014 consid. 4c ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018 p. 289 n. 809 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd. 2011, p. 200 et ss). A ainsi été considéré

comme tel un arrêté suspendant l'augmentation du traitement du personnel d'un canton pendant une année scolaire déterminée (ATF 125 I 313 consid. 2a), une réglementation locale du trafic (ATF 126 IV 48 consid. 2a) ou encore une directive municipale relative au bruit de tirs durant une fête (ATF 126 II 300 consid. 1a).

d. Du point de vue de la protection juridique, une décision générale est assimilée aux décisions administratives individuelles quant à la possibilité d'interjeter un recours direct contre elles (ATF 126 II 300 consid. 1 ; ATF 125 I 313 consid. 2b ; 112 Ib 249 consid. 2b). Elle doit également pouvoir faire l'objet d'un contrôle préjudiciel à l'occasion d'un acte application (ATF 134 II 272 consid. 3.3 ; ATA/922/2014 précité consid. 4d ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 279 n. 810 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 202).

e. En l'espèce, l'acte querellé émane du Conseil d'État. Déterminant la classification de plusieurs fonctions de la police genevoise, dont les fonctions de base, il vise des situations déterminées. En revanche, les personnes potentiellement concernées ne sont pas déterminées. Il répond à la notion de décision générale, ce que ne conteste pas l'intimé. Il n'est pas allégué qu'il aurait dû revêtir la forme d'un acte normatif, susceptible dès lors, à certaines conditions, de ressortir à la compétence de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ACST/6/2017 du 2 mai 2017 consid. 1 b et c).

Au regard des principes susmentionnés, et des exigences posées par l'art. 86 al. 2 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), il peut faire l'objet d'un recours direct par-devant la chambre administrative.

3) a. Le délai ordinaire de recours est de trente jours et court dès le lendemain de la notification, cas échéant de la publication, de l'acte querellé. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA ; ATA/766/2016 du 13 septembre 2016). L'administré doit toutefois, en application du principe de la bonne foi, agir dans un délai raisonnable dès la connaissance de la décision (ATA/537/2014 du 17 juillet 2014 consid. 4b ; ATA/387/2014 du 27 mai 2014 consid. 4 et la jurisprudence citée).

b. En l'espèce, la question de la forme de la notification de la décision querellée et de la régularité de cette notification demeurera indécise, les recourants ayant agi dans un délai raisonnable dès qu'ils ont eu connaissance de la décision querellée, ce que l'intimé ne conteste pas.

Le recours ayant été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, il est ainsi recevable (art. 132 LOJ ; art. 62 al. 1 let. a LPA).

- 4) a. Aux termes de l'art. 60 let. b LPA, ont qualité pour recourir toutes les personnes qui sont touchées directement par une décision et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

Un intérêt digne de protection suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée (ATF 135 I 79 consid. 1 ; 128 II 34 consid. 1b). L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours ; s'il s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement radié du rôle (ATF 125 V 373 consid. 1 ; 118 Ib 1 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_76/2009 du 30 avril 2009 consid. 2) ou déclaré irrecevable si l'intérêt actuel faisait déjà défaut au moment du dépôt du recours (ATF 139 I 206 consid. 1.1 et la jurisprudence citée).

b. En l'espèce, la décision du 22 février 2017 a été modifiée par la décision du 31 janvier 2018, dans le sens souhaité par les recourants. Ceux-ci ayant conclu à l'annulation de la décision du 22 février 2017, il y a lieu de considérer qu'ils ont ainsi obtenu gain de cause à cet égard. L'intimé soutient en vain à cet égard que la situation de certains cosignataires serait demeurée, dans l'immédiat, inchangée du point de vue strictement salarial, faute d'analyse de tous les effets à terme d'une classification qui n'est pas figée et peut être en outre déterminée en fonction de la volonté politique de l'intimé.

Le recours est ainsi devenu sans objet et, conformément à la pratique de la chambre de céans, la cause sera rayée du rôle.

- 5) La juridiction administrative qui rend la décision statue sur les frais de procédure et émoluments (art. 87 al. 1 LPA).

Elle peut, sur requête, allouer à la partie ayant eu entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables causés par le recours (art. 87 al. 2 LPA).

- 6) a. La juridiction administrative statue sur les frais de procédure, indemnités et émoluments dans les limites établies par règlement du Conseil d'État et conformément au principe de la proportionnalité (art. 87 al. 1 et 3 LPA ; ATA/581/2009 du 10 novembre 2009 et les références citées).

L'art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), intitulé « indemnité », prévoit que la juridiction peut allouer à une partie, pour les frais indispensables occasionnés par la procédure, y compris les honoraires éventuels d'un mandataire, une indemnité de CHF 200.- à CHF 10'000.-.

b. La juridiction saisie dispose d'un large pouvoir d'appréciation également quant à la quotité de l'indemnité allouée et, de jurisprudence constante, celle-ci ne

constitue qu'une participation aux honoraires d'avocat (ATA/334/2018 du 10 avril 2018 ; ATA/1484/2017 du 14 novembre 2017), ce qui résulte aussi, implicitement, de l'art. 6 RFPA dès lors que ce dernier plafonne l'indemnité à CHF 10'000.-. Enfin, la garantie de la propriété (art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101) n'impose nullement une pleine compensation du coût de la défense de la partie victorieuse (arrêt du Tribunal fédéral 2C_152/2010 du 24 août 2010).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les décisions des tribunaux en matière de frais et dépens n'ont pas à être motivées, l'autorité restant néanmoins liée par le principe général de l'interdiction de l'arbitraire (ATF 114 Ia 332 consid. 2b ; 111 Ia 1 ; 111 V 48 consid. 4a).

- 7) a. La fixation des dépens implique une appréciation consciencieuse des critères qui découlent de l'esprit et du but de la réglementation légale (ATF 107 Ia 202 consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_435/2015 du 17 septembre 2015 consid. 3 ; 1P.63/2005 du 22 mars 2005 consid. 3). Elle s'effectue en fonction des circonstances particulières de chaque cas d'espèce, tenant compte notamment de la nature et de l'importance de la cause, du temps utile que l'avocat lui a consacré, de la qualité de son travail, du nombre d'audiences auxquelles il a pris part, des opérations effectuées et du résultat obtenu (ATF 122 I 1 consid. 3a.; arrêts du Tribunal fédéral 2D_35/2016 du 21 avril 2017 consid. 6.2 ; 2C_825/2016 du 6 février 2017 consid. 3.1).
- b. En l'espèce, les recourants soutiennent que l'indemnité de procédure doit être fixée à CHF 2'800.-, compte tenu de l'ampleur du travail d'analyse effectué, pondérée, en quelque sorte, par le fait que son résultat a pu être utilisé dans d'autres procédures.
- c. On ne peut pas suivre l'intimé lorsqu'il nie tout droit des recourants à une indemnité au motif qu'il n'y avait pas de liens entre le recours et le fait que les personnes concernées avaient retrouvé leur ancienne classe de traitement, puisque les classes de fonctions avaient été fixées suite au protocole d'accord qui portait sur plusieurs objets. Cet argument n'est pas pertinent. En effet, l'objet du litige était en l'espèce la décision du Conseil d'État du 22 février 2017. Elle a été modifiée à la satisfaction des recourants par la décision du Conseil d'État du 31 janvier 2018. Peu importe dès lors qu'elle soit intervenue dans un contexte de négociations au cours desquelles la problématique qu'elle traite n'ait pas été le seul objet abordé.
- 8) Pour fixer, en l'espèce, le montant de l'indemnisation, la chambre administrative retiendra que le mémoire de recours comporte vingt-neuf pages dont quatre énoncent les noms des parties et le titre du document. Les recourants ont choisi de décrire sur onze pages, dans une perspective historique les faits en eux-mêmes sans complexité particulière. Les développements en droit portent des

éléments de recevabilité basiques et comportent des développements sur les griefs invoqués comme sur les prétentions subsidiaires, les conclusions occupant pour le surplus trois pages.

Il n'y pas eu d'instruction sur le fond du litige, et donc pas d'échange d'écritures sur le fond. Il n'y a pas eu d'audience. La cause revêt une importance certaine dans la mesure où elle concerne la rémunération pérenne de nombreux fonctionnaires mais la problématique n'est pas complexe ni sous l'aspect factuel ou technique, ni sous l'angle juridique, même si elle a nécessité quelques recherches. Dans ces circonstances, l'indemnité de procédure sera fixée à CHF 2'000.- .

- 9) Aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée aux recourants, pris solidairement, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

constate que le recours interjeté le 5 mai 2017 par l'Union du personnel du corps de police et trente-deux fonctionnaires de police mentionnés en page de garde contre la décision du Conseil d'État du 22 février 2017, est devenu sans objet ;

raye la cause du rôle ;

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

alloue une indemnité de procédure unique de CHF 2'000.- aux recourants, pris solidairement, à la charge de l'État de Genève ;

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

- par la voie du recours en matière de droit public, s'il porte sur les rapports de travail entre les parties et que la valeur litigieuse n'est pas inférieure à CHF 15'000.- ;

- par la voie du recours en matière de droit public, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- et que la contestation porte sur une question juridique de principe ;

- par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, aux conditions posées par les art. 113 ss LTF, si la valeur litigieuse est inférieure à CHF 15'000.- ;

le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Giuseppe Donatiello, avocat des recourants, ainsi qu'au Conseil d'État.

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

F. Cichocki

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :