

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3114/2015-FPUBL

ATA/765/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 13 septembre 2016

dans la cause

Monsieur A_____

et

SYNDICAT DE LA POLICE JUDICIAIRE

tous deux représentés par Me Jacques Roulet, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ÉCONOMIE

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ est fonctionnaire de police, inspecteur au sein de la police judiciaire, dans la brigade de lutte contre la migration illicite (ci-après : BLMI). Il est également vice-président du Syndicat de la police judiciaire (ci-après : SPJ).
- 2) Le SPJ est une association professionnelle regroupant les policiers de la police judiciaire genevoise, ayant pour but, d'une part, la culture de l'esprit de camaraderie et de solidarité et, d'autre part, la défense professionnelle de ses membres.
- 3) Le 16 décembre 2009, le Conseil d'État et le Groupement des associations de police (ci-après : GAP) – regroupant l'Union du personnel du corps de police (ci-après : UPCP), le SPJ et le Syndicat de la police de la sécurité internationale (ci-après : SPSI) – ont signé un protocole d'accord concernant la nouvelle rémunération des fonctionnaires de police applicable dès le 1^{er} janvier 2010 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 10'541 modifiant la loi sur la police du 26 octobre 1957 (aLPol - F 1 05) (ci-après : le protocole de 2009). Le protocole formalisait un accord des parties au sujet de différents aspects de la rémunération des policiers (grille salariale de la gendarmerie et de la police judiciaire, traitement des agents de la police de la sécurité internationale, traitement de certains fonctionnaires de police en cas d'adoption d'une modification de l'art. 44 aLPol introduite par la L 10'541) ainsi que la durée du travail, les horaires de service, les heures supplémentaires et les congés, les indemnités pour inconvénient de service, et pour service de nuit et responsabilités spéciales, la compensation pour le service de « piquet ». De même, le protocole réglait certaines questions relatives aux gardiens de prison et surveillants de maisons d'arrêt. Un groupe de suivi technique a été mis sur pied pour le suivi et la mise en œuvre du protocole, qui devait faire rapport à la délégation du Conseil d'État aux affaires du personnel.

Concernant certains éléments non encore réglés, les parties s'engageaient à poursuivre et à mener en toute bonne foi des négociations portant sur l'évolution et la simplification du mode de rémunération des policiers et à renoncer à toute mesure de lutte, tant que des négociations seraient en cours.

Parmi les questions non encore réglées, figuraient les indemnités forfaitaires pour débours, pour lesquelles les parties s'engageaient à trouver un accord d'ici au 31 janvier 2010.

La loi n°10'541 précitée est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2010.

- 4) Le 29 juin 2010, le Conseil d'État et le GAP ont signé un second protocole d'accord (ci-après : le protocole de 2010) aux termes duquel, notamment, dès le 1^{er} juin 2010, une indemnité forfaitaire pour débours était versée aux fonctionnaires de la police et aux agents de la PSI lorsqu'il s'avérait disproportionné de demander un justificatif pour le remboursement de frais effectifs qu'ils engageaient afin de mener à bien leurs missions opérationnelles. Les frais de représentation n'étaient pas couverts par cette indemnité. Dite indemnité n'était pas fiscalisée. Son versement était effectué sur la base des jours effectivement travaillés et son montant était adapté au taux d'activité, ainsi qu'à la nature et à la fréquence des frais liés à l'activité des collaborateurs au sein des différentes unités et brigades.

Le Conseil d'État devait adopter avec effet au 1^{er} juin 2010, une modification du règlement concernant les indemnités des fonctionnaires de police du 21 décembre 2009 (RIPol - F 1 05.10).

Les parties s'engageaient à poursuivre les négociations et discussions portant sur les indemnités pour débours et sur le solde des heures supplémentaires des policiers au 31 décembre 2009.

- 5) La modification du RIPol précitée n'a jamais vu le jour. En lieu et place, dans l'attente des dispositions réglementaires prévues à l'art. 45 aLPol, le 24 avril 2011, l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE) a émis une fiche 02.03.10 dans le mémento des instructions de l'office du personnel de l'État (ci-après : MIOPE) intitulée « indemnités pour débours en faveur des fonctionnaires de police ». Cette fiche concrétisait les accords intervenus au travers des deux protocoles d'accords précités.

La fiche MIOPE précitée définit les types de débours remboursés de manière forfaitaire et journalière aux fonctionnaires de police des différents corps dont la PJ, leurs montants de base respectifs ainsi que le mode de calcul permettant d'arrêter le montant des débours accordé selon le type d'activité des policiers.

Ces débours étaient de quatre types :

	Nature	Montant de base
D1	Fréquentation d'établissements publics dans le cadre du travail en patrouille (incluant consommation obligatoire d'un sandwich, casse-croûte, etc)	CHF 20.-
D2	Fréquentation d'établissements publics – cherté du milieu (fréquentation de cabarets, dancings, hôtel	CHF 35.-

	de luxe à prix de consommations majorés)	
D3	Rencontre avec les informateurs	CHF 10.-
D4	Frais d'assistance aux victimes ou lors d'arrestations, d'auditions, d'interrogatoires, d'accidents, etc. (boissons, sandwich, ...)	CHF 5.-

À ces montants était appliqué un taux déterminé en fonction de la fréquence annuelle en jours (fréquence exceptionnelle : 0 %, 21 jours et moins : 10%, de 22 à 98 jours : 25 % ; de 99 à 154 jours : 50 %, 155 jours et plus 80 %).

La révision de la fiche précitée s'effectuerait une fois par année dans le cadre de la commission paritaire des membres du corps de police avec l'accord de l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE).

- 6) Le 19 novembre 2014 s'est tenue une séance de la commission paritaire, à laquelle, outre les représentants des syndicats des corps de police précités, participaient le conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (ci-après : DSE) et son secrétaire général, la cheffe de la police, ainsi que des membres des directions desdits corps de police. Selon le procès-verbal qui en a été tenu, la question du montant des débours octroyés au sein de la police a été abordée.

Le directeur des ressources humaines de la police (ci-après : le DRH) y a présenté un tableau faisant état, pour les années 2014 et 2015, des différentes demandes de réexamen ou de fixation des indemnités pour débours. Tous les besoins exprimés par les services avaient été rassemblés, et l'État-Major de la police avait validé la proposition. Pour six entités, cela équivalait à une augmentation, pour six autres à une nouvelle indemnité, pour quatre, il n'y avait aucun changement et pour six entités de la PSI, il s'agirait d'un débours unique moyen. Pour les services de la PJ, les propositions de débours présentées reprenaient pour la plupart celles soutenues par le SPJ dans sa note précitée.

Pour le représentant du SPJ, à teneur du MIOPE, les débours étaient fixés par la cheffe de la police et validés par le chef du département. Il n'avait pas eu le temps d'étudier les chiffres présentés par le RH de la police, mais souhaitait déposer une note que le SPJ avait préparée à ce sujet. Il préférerait l'adoption des propositions du DRH plutôt que le statu quo.

Selon le chef du département, l'indemnité pour débours devait correspondre à la compensation de frais effectifs. Le principe du paiement d'un débours unique devait concerner l'ensemble de la police et non seulement le personnel de la PSI. Il ne pourrait pas présenter au Conseil d'État un système combinant un débours moyen unique avec des débours qui varieraient d'un corps de police à l'autre. En

outre, l'octroi de tout nouvel « avantage », qui aurait un impact budgétaire significatif, serait de la compétence du Conseil d'État. Pour le surplus, le débours ne se négociait pas et la coexistence entre un débours unique et un débours variable était extrêmement problématique.

7) Dans la note que l'un de ses représentants a annoncée lors de la séance du 19 novembre 2015, le SPJ formulait les demandes de débours suivantes :

- groupe filature technique (ci-après : GFT) : le débours D1 devait passer de 50 à 80 %, le D2 de 10 à 80 %, le D3 passer de 10 à 25 % et le D4 serait annulé ; le montant total du débours devait passer de CHF 15.75 à CHF 46.50 ;
- brigade de lutte contre la migration illégale (ci-après : BLMI) : le débours D2 devait être augmenté de 15 %, le D3 passer de 10 à 5 %, le D4 de 35 % à 50 % ; le montant total du débours devait passer de CHF 15.75 à CHF 21.- ;
- groupe de détection et de suivi des opérations criminelles (ci-après : GDSAC) : pour ce nouveau groupe, le débours D1 devait être fixé à 25 %, le D2 à 10 %, le D3 à 10% et le D4 à 25% ; le montant total du débours devait être de CHF 10.75 ;
- groupe des agents infiltrés Back Stopping (ci-après : CRB) : le débours D1 devait être fixé à 25%, le D2 fixé à 10 %, le D3 à 10 % et le D4 à 25 % ; le montant total du débours devait être de CHF 23.75.

8) Le 24 juillet 2015, le Conseiller d'État en charge du DSE a adressé un courrier au GAP, à l'attention de Messieurs B_____, (poste) de l'UPCP, C_____, (8poste) du SPJ, et D_____, (8poste) du SPSI.

Il avait, lors de la séance de commission paritaire le 19 novembre 2014, validé trois demandes de nouveaux débours pour la brigade opérationnelle mixte (BOM), l'inspection générale des services (IGS) et les préposés au refoulement, ce pour des motifs objectifs liés à l'égalité de traitement et aux spécificités des fonctions concernées.

Par ailleurs, il avait, ainsi qu'il s'y était engagé, dûment interpellé le Conseil d'État concernant les dix autres demandes formulées par les associations destinataires du courrier, soit six demandes d'augmentation de débours existants, trois demandes de création de débours et une demande de regroupement de débours actuels en un seul. Le Conseil d'État avait cependant refusé d'entrer en matière, principalement en raison de considérations budgétaires. Celui-ci s'était également interrogé sur la nature même du système de débours de la police, qui n'avait pas d'équivalent dans toute l'administration cantonale. Le Conseiller d'État suggérait alors d'aborder ce point dans le cadre des discussions du groupe de travail sur les composantes de la rémunération de la police ou lors d'une prochaine

rencontre ordinaire entre le département, la direction de la police et les associations membres du GAP.

- 9) Le 25 août 2015, le SPJ, sous la signature de M. A_____, s'est adressé au Conseiller d'État en charge du DSE, lui demandant de reconsidérer sa « décision » du 24 juillet 2015.

S'il avait pris note du refus du Conseil d'État d'entrer en matière sur les dix demandes formulées par les syndicats, cette prise de position était néanmoins surprenante au vu de la manière dont la fixation des débours avait été convenue avec le Conseil d'État précédent, soit la détermination des taux à appliquer avec la cheffe de la police, leur validation par le chef du département, le paramétrage des nouvelles dispositions par l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE), et une révision annuelle par la commission paritaire. Or, partir du principe que toute modification, même mineure, nécessitait l'aval du Conseil d'État revenait à remettre en cause chaque année l'accord signé avec les syndicats concernant les débours.

En l'occurrence, les demandes liées au personnel de la police judiciaire qui avaient été rejetées ne représentaient qu'un montant d'environ CHF 55'000.- par an. Ne pas les satisfaire semblait injuste, compte tenu de leur faible incidence financière et du nombre de personnes concernées, soit vingt-trois.

S'agissant des préoccupations du Conseil d'État quant à la nature du système de débours de la police, il convenait de rappeler le point 1 du protocole d'accord du 29 juin 2010. Cette question avait déjà été traitée puis négociée entre 2009 et 2010, et avait fait l'objet d'un consensus et d'un accord, lequel apparaissait satisfaisant pour le gouvernement qui l'avait signé. Dès lors qu'il satisfaisait aujourd'hui toujours le personnel de la police, cet accord devait être respecté.

- 10) Le 14 septembre 2015, M. A_____ et le SPJ ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le courrier du 24 juillet 2015, concluant principalement à l'annulation « de la décision du Conseiller d'État en charge du DSE » et, cela fait, à ce qu'il soit dit que :

- le forfait unique à titre d'indemnité pour débours au sein de la BLMI est de CHF 21.- par jour ;
- le forfait unique à titre d'indemnité pour débours au sein du groupe GFT est de CHF 46.50 par jour ;
- le forfait unique à titre d'indemnité pour débours au sein du GDSAC est de CHF 10.75 par jour ;

- le forfait unique à titre d'indemnité pour débours au sein du CRB est de CHF 23.75 par jour.

Ils concluaient subsidiairement au renvoi de la cause au département pour nouvelle décision.

Le recours devait être déclaré recevable, dans la mesure où le courrier du 24 juillet 2015 devait être considéré comme une décision au sens de l'art. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), émanant de la personne compétente. Par ailleurs, tant M. A_____ que le SPJ disposaient de la qualité pour recourir.

Au fond, les débours actuels ne correspondaient pas à l'activité, à la nature et à la fréquence des frais liés à la fonction de certains collaborateurs de la police judiciaire, en particulier au sein de la GFT et de la BLMI. En outre, le GDSAC et le CRB nouvellement créés ne se voyaient pas allouer de débours forfaitaires. Or, les modifications et créations proposées, lesquelles avaient été avalisées par les ressources humaines de la police, étaient nécessaires, justifiées et correspondaient aux besoins des collaborateurs concernés. Leurs montants correspondaient aux cahiers des charges des brigades concernées et aux activités déployées par leurs collaborateurs. Les propositions soumises au conseiller d'État en charge du département reposaient ainsi sur des éléments objectifs. Les débours devaient être alloués sur une base égalitaire.

- 11) Le 19 novembre 2015, le DSE a conclu à l'irrecevabilité du recours et, au fond, à son rejet, dans la mesure de sa recevabilité.

Le SPJ ne pouvait pas se prévaloir de la qualité pour recourir, dans la mesure où seules vingt-trois personnes étaient touchées par le contenu du courrier du 24 juillet 2015, soit une minorité des membres du syndicat, comprenant environ trois cent membres au total.

Par ailleurs, la lettre du 24 juillet 2015 n'était pas une décision, mais une information aux présidents des trois syndicats composant la police cantonale suite à l'interpellation de l'autorité compétente pour décider d'une augmentation des indemnités pour débours. Conformément à l'art. 45 de la loi sur la police du 27 octobre 1957 (aLPol - F 1 05) alors en vigueur, seul le Conseil d'État était compétent pour fixer, par voie réglementaire, le montant des indemnités auxquelles avaient droit les fonctionnaires de police. Aucun règlement n'avait toutefois été édicté s'agissant des indemnités pour débours, ce malgré le contenu du protocole d'accord du 29 juin 2010. Compte tenu de cette absence, un accord conclu entre le Conseil d'État et le GAP était appliqué dans les faits, lequel était concrétisé par la fiche MIOPE 02.03.10. Dans la mesure où le Conseil d'État était partie à cet accord, seul celui-ci était susceptible de rendre des décisions en la matière. Dans l'hypothèse où le courrier du 24 juillet 2015 venait à être considéré

comme une décision, celle-ci devait être qualifiée de nulle, faute d'avoir été prise par une autorité compétente, ce que ne pouvaient ignorer les recourants. Ces derniers n'avaient au surplus pas requis auprès du Conseil d'État, seul compétent, ni auprès du DSE d'ailleurs, une décision en bonne et due forme, de sorte que le Conseil d'État s'était trouvé dans l'impossibilité de statuer sur leurs requêtes. Le fait d'utiliser une simple lettre informative du chef du département comme prétexte pour interjeter un recours n'était pas conforme au principe de la bonne foi.

Au fond, les recourants ne pouvaient pas se prévaloir du principe de l'égalité de traitement, car ils n'expliquaient pas, ni ne démontraient en quoi la situation des collaborateurs travaillant au sein du GFT, de la BLMI, du GDSAC ou du CRB serait similaire à celle de leurs collègues travaillant dans d'autres brigades, percevant par hypothèse une indemnité plus élevée, ce qui pouvait justifier le versement d'une indemnité équivalente. Chaque brigade ou unité au sein de la police exerçait des missions différentes, nécessitant un travail plus ou moins important sur le terrain. Or, la directive applicable en la matière prévoyait une détermination du montant des débours notamment selon la nature des activités et la fréquence des frais y relatifs. Il n'était de plus pas établi, factures à l'appui par exemple, que les indemnités pour débours que percevaient les policiers concernés ne suffisaient pas à rembourser leurs frais effectifs.

Le fait que la direction des ressources humaines de la police ait donné son aval aux chiffres avancés par les recourants ne signifiait pas que ceux-ci correspondaient à des frais effectifs, ni que les demandes avaient été validées par l'autorité compétente. Les directives applicables prévoyaient en effet que la cheffe de la police était compétente pour déterminer les taux des indemnités pour débours à appliquer. Le chef du département était lui compétent pour valider les indemnités pour débours et paramétrer les nouvelles dispositions, étant rappelé qu'en vertu de l'art. 45 LPol, seul le Conseil d'État avait au final la compétence de déterminer, dans un règlement, le montant des indemnités auxquelles les fonctionnaires de police avaient droit. En l'occurrence, le Conseil d'État avait refusé d'entrer en matière sur les demandes des syndicats.

Enfin, le versement forfaitaire des indemnités pour débours tel que prévu dans les protocoles d'accord des 16 décembre 2009 et 29 juin 2010 et dans la directive (fiche MIOPE 02.03.10) était voué à disparaître prochainement. Il s'était en effet avéré que l'indemnité octroyée couvrait davantage que les frais réels liés aux activités des policiers, raison pour laquelle l'employeur entendait mettre en place un système de remboursement sur présentation de factures, à l'instar de ce qui était prévu pour les autres collaborateurs de l'administration cantonale.

- 12) Le 13 janvier 2016, M. A_____ et le SPJ ont persisté dans leurs conclusions.

La qualité pour recourir du syndicat devait être reconnue. Chaque collaborateur actif au sein de la police judiciaire était susceptible de changer d'affectation, cette possibilité étant favorisée par la mise en place par le conseiller d'État en charge du DSE du système dit des « silos ». Tout collaborateur et, a fortiori tout membre du syndicat était en conséquence potentiellement touché par la « décision litigieuse ».

Les syndicats avaient interpellé plus de deux ans auparavant le Conseil d'État, l'OPE et les ressources humaines au sujet de la problématique des débours. Si la LPol invitait précisément le Conseil d'État à fixer les indemnités dues aux fonctionnaires par la voie réglementaire, celui-ci n'avait jamais usé de cette faculté, de sorte que dans les faits, c'était le protocole d'accord du 29 juin 2010 qui régissait la question des débours et la fiche MIOPE 02.03.10 qui précisait que le chef du département les validait et faisait paramétrer les nouvelles dispositions. Dans la mesure où les fiches MIOPE étaient validées par le Conseil d'État, il y avait lieu de considérer que celui-ci avait délégué sa compétence au chef du DSE.

En l'état, le département poursuivait la politique adoptée depuis le début des discussions, laquelle visait à maintenir une confusion permanente entre les personnes responsables des questions qui lui étaient soumises, ce comportement empêchant les collaborateurs concernés d'exercer leurs droits légitimes. Si le Conseil d'État avait signé un protocole d'accord avec les syndicats, aucun montant exact n'avait été défini dans le cadre de ce protocole. Les discussions à ce sujet avaient eu lieu avec de nombreux intervenants, notamment les ressources humaines de la police et l'état-major, et avaient souvent été menées par le Conseiller d'État en charge du département. Ce dernier avait d'ailleurs indiqué dans son courrier du 24 juillet 2015 : « j'ai validé [trois] demandes de nouveaux débours ». Il semblait en outre avoir, en sa qualité d'interlocuteur privilégié avec le SPJ, pris le rôle de porte-parole du Conseil d'État, rapportant au GAP et aux syndicats l'issue des discussions menées en son sein au sujet de leurs requêtes. Il fallait ainsi considérer que le Conseil d'État, qui n'avait pas informé personnellement les principaux intéressés de l'issue de ses discussions au sujet des dix demandes de débours, s'était exprimé par le biais de l'un de ses représentants. Par ailleurs, dès lors que le DSE avait admis sa qualité de partie dans le cadre de la présente procédure, il admettait sa compétence ; s'il estimait que tel n'était pas le cas, le département aurait dû s'abstenir de répondre au recours et transmettre le dossier au Conseil d'État, apparemment seul compétent selon lui.

Au fond, le refus d'allouer les débours sollicités, qui correspondaient à la réalité du terrain, maintenait des inégalités de traitement au sein de la police judiciaire.

- 13) Le 14 mars 2016, le département a persisté dans son écriture du 19 novembre 2015.

Il ne pouvait pas être considéré que les fiches MIOPE étaient validées par le Conseil d'État et que celui-ci avait délégué la compétence résultant de la LPol au chef du DSE s'agissant des indemnités pour débours. En effet, le MIOPE était une ordonnance administrative visant à expliciter une pratique de l'administration cantonale, laquelle devait évidemment être conforme aux lois et règlements pertinents. Les fiches qui figuraient dans le MIOPE n'étaient en aucun cas validées par le Conseil d'État.

Il ressortait des annexes du protocole d'accord du 29 juin 2010 que c'était bien le Conseil d'État qui avait déterminé les montants exacts des indemnités auxquelles avaient droit les policiers. Il en découlait que le conseiller d'État en charge du département n'avait pas la compétence pour rendre des décisions fixant le montant des indemnités pour débours accordées aux policiers, même si la fiche MIOPE 02.03.10 indiquait qu'il validait le taux à appliquer et faisait paramétrer les nouvelles dispositions, étant précisé qu'il ne fallait pas confondre les notions de qualité pour recourir et de qualité pour défendre ou de légitimation passive, avec celle d'autorité compétente pour rendre une décision, situation dans laquelle aucune représentation n'était possible.

- 14) Le 14 avril 2016, le SPJ et M. A_____ ont persisté dans leurs conclusions et leur précédente argumentation.

L'attitude du département, qui persistait à décliner sa compétence pour éviter d'être confronté à la question de fond qui lui était soumise, était critiquable, heurtait le sentiment de justice, s'inscrivait dans une administration de l'autorité contraire au principe de la bonne foi et constituait un abus de droit manifeste. Le Conseil d'État ne s'était pas manifesté et son silence démontrait que la « décision » entreprise avait bien été prise par le chef du DSE, que celui-ci agisse en son nom ou en celui du Conseil d'État. Il restait quoi qu'il en soit insoutenable que le Conseiller d'État continue à prétendre n'avoir pas la compétence de fixer les montants des débours forfaitaires, alors même qu'il adoptait dans certaines circonstances un comportement et des propos témoignant du contraire et se réfugiait, entre autres justifications, derrière le Conseil d'État.

- 15) Le même jour, le DSE a persisté dans ses conclusions.

Une réorganisation avait eu lieu au sein de la police judiciaire le 1^{er} janvier 2016. La brigade des mœurs Prostitutions, la BLMI et le groupe de répression de la criminalité itinérante étaient devenus la brigade de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite (BTPI). Les membres de cette brigade rattachés plus particulièrement au « groupe prostitution » allaient percevoir, avec leur traitement du mois d'avril 2016, un débours quotidien de CHF 45.40, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2016. Les autres membres, dont M. A_____, allaient quant à eux percevoir, dans les mêmes conditions, un débours quotidien de CHF 26.25.

- 16) Le 19 avril 2016, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) La chambre administrative est en principe compétente pour statuer sur un recours dirigé contre un acte qui concerne le traitement des fonctionnaires de police, dès le moment où sont réalisées les conditions prévues par l'art. 132 al. 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), à savoir notamment que l'acte litigieux soit une décision au sens de l'art. 4 LPA.
- 2) 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). 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).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2 ; 8C_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; 1C_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/932/2014 du 25 novembre 2014 consid. 2b et les arrêts cités ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, pp. 269 ss n. 783 ss ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, pp. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^{ème} éd., 2016, p. 195 n. 874 ss).

- 3) Toute décision administrative au sens de l'art. 4 LPA doit avoir un fondement de droit public. Il ne peut en effet y avoir décision que s'il y a application, au travers de celle-ci, de normes de droit public (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 314 n. 857 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit. p. 194 n. 2.1.1.1). De nature unilatérale, une décision se réfère à la loi dont elle reproduit le contenu normatif de la règle (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., p. 174 n. 2.1.1.1 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 274 n. 798). Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante. Il ne suffit pas que l'acte visé ait des effets juridiques,

encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base et conformément à la loi (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit. p. 320 n. 876).

- 4) a. Une décision n'est formellement valable que si elle a été prise par une autorité habilitée par l'ordre juridique à la prononcer (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 302 n. 880)

b. Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).
- 5) Il s'agit de déterminer si le courrier du chef du département du 24 juillet 2015 adressé au SPJ, dont est recours, constitue une décision au sens de l'art. 4 LPA.
- 6) Selon l'art. 45 aLPol, dont le principe, au demeurant, a été repris à l'art. 26 LPol en vigueur actuellement, il appartient au Conseil d'État de fixer par voie réglementaire le montant et la valeur des indemnités et compensations auxquels ont droit les différentes catégories de personnel de la police, une telle compétence réglementaire ne pouvant être déléguée au département (art. 2 al. 5 let. a de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'État et l'organisation de l'administration du 16 septembre 1993 - LECO - B 1 15).
- 7) Depuis le 1^{er} juin 2010, date d'adoption de l'art. 45 aLPol, aucun règlement n'a été adopté par le Conseil d'État en exécution de cette disposition légale. En lieu et place, le cadre normatif des indemnités a fait l'objet des protocoles d'accord en 2009 et 2010, définissant la nature et le montant des indemnités auxquelles les policiers ont droit, parmi lesquels les policiers appartenant à la PJ.

En l'occurrence, le courrier du 24 juillet 2015 litigieux constitue un refus du département d'admettre la demande du SPJ tendant à l'augmentation de l'indemnité journalière à laquelle les policiers de la PJ peuvent prétendre. Ce courrier n'a toutefois pas pour objet la signification aux intéressés ou à leur organisation syndicale d'une décision individuelle, ni même générale, exprimant la position de l'autorité au regard de l'application du cadre normatif existant, mais son refus d'entrer en matière sur une modification de l'indemnité journalière pour le futur, dans le sens revendiqué par le syndicat. Une telle prise de position, dès lors qu'elle ne se réfère pas à l'application du droit existant, ne remplit pas toutes les conditions d'une décision au sens de l'art. 4 LPA. En particulier, il ne s'agit pas d'une décision rejetant une demande tendant à créer un droit au sens de l'art. 4 al. 1 let. c LPA. Cette hypothèse légale vise en effet les cas de décisions par lesquelles l'autorité refuse de mettre un administré au bénéfice d'un droit conféré

par la loi, mais pas les actes d'une autorité refusant de créer de nouveaux droits par l'adoption de nouvelles règles de portée générale.

En l'absence de décision au sens précité, les conditions de l'art. 132 al. 2 LOJ ne sont pas réunies. Aucune voie de droit n'étant ouverte pour contester le contenu du courrier du 24 juillet 2015, le recours doit être déclaré irrecevable, sans qu'il y ait besoin de traiter les autres questions de recevabilité formelle de celui-ci, s'agissant notamment de la qualité pour recourir de l'organisation syndicale, ou des questions relatives aux compétences respectives du département ou du Conseil d'État en matière de fixation des indemnités et débours des fonctionnaires de police, ou encore la légalité du système actuel arrêtant les indemnités de débours accordés aux policiers.

- 8) Vu l'issue du recours, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge conjointe et solidaire des recourants (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 14 septembre 2015 par Monsieur A_____ et le Syndicat de la police judiciaire contre le courrier du département de la sécurité et de l'économie du 24 juillet 2015 ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 500.- ;

dit qu'il n'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.- ;

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 ;

communique le présent arrêt à Me Jacques Roulet, avocat des recourants, ainsi qu'au département de la sécurité et de l'économie.

Siégeants : M. Verniory, président, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :