

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4077/2023-FPUBL

ATA/583/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 14 mai 2024

dans la cause

A_____

représenté par Me Romain JORDAN, avocat

recourant

contre

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE

intimé

EN FAIT

- A. a.** Par contrat du 26 juin 2019, A_____ a été engagé au sein de l'administration cantonale en qualité d'aspirant de police et intégré à l'école d'aspirants 2/19 (ci-après : EA 2/19) à Savatan. À teneur du contrat, la durée de la formation académique est de douze mois à compter du 1^{er} octobre 2019. Le montant de l'indemnité est fixé à CHF 4'854.- brut par mois (classe 08 ; annuité 01).
- b.** Selon la directive pour l'organisation et la conduite de l'EA 2/19 (ci-après : la directive), l'horaire de travail était défini selon les directives du chef EA et se déroulait, hors période "INTEGRO" [internat du 7 octobre au 1^{er} novembre 2019], de 0800 à 1200 et de 1330 à 1730 (art. 3.2 let. a), étant précisé que des changements pouvaient être programmés selon les besoins (let. b) et qu'à partir de 1730, une instruction complémentaire pouvait être ordonnée, de 1915 à 2115, hors période "INTEGRO" (let. c). L'aspirant pouvait être engagé par la direction de l'académie, au profit des corps de police, en tout temps, 24h/24h, y compris les samedis et dimanches. Les traitements étaient versés par les employeurs respectifs (art. 4.5).
- c.** La formation incluait un stage dans le corps d'appartenance de l'aspirant, du 6 avril au 1^{er} mai 2020. Les heures supplémentaires devaient être compensées durant le stage, aucune compensation ultérieure n'étant possible.
- d.** En raison de la pandémie, l'Académie de police a été fermée du 16 mars au 7 juin 2020 et un nouveau contrat a été conclu avec chaque aspirant le 13 avril 2020. La durée et la rémunération restaient identiques mais, en raison des circonstances sanitaires, l'aspirant était mis à la disposition de la police genevoise, sous réserve de l'évolution de la pandémie, et subordonné hiérarchiquement à un chef de service de la police cantonale genevoise. Un nouvel article concernait l'organisation du brevet fédéral de policier (ci-après : BFP), en lieu et place de l'examen de la capacité opérationnelle (ECO).
- e.** Du 16 mars au 24 mai 2020, les membres de l'EA 2/19, dont A_____, ont été déployés au sein de différents services opérationnels de la police genevoise, incluant le stage initialement prévu. Ils ont été mis en congé du 25 mai au 7 juin 2020, afin de récupérer les heures effectuées en horaire de nuit, puis ont rejoint l'Académie de police à sa réouverture, le 8 juin 2020.
- f.** A_____ a obtenu le BFP en août 2020. Il a ensuite suivi diverses formations, dont un module spécifique sur les particularismes genevois, dispensé jusqu'au 6 octobre 2020 au centre de la police et des métiers de sécurité à Carouge (ci-après : CFPS).
- g.** Il a été engagé en qualité de « policier 1 à titre d'épreuve », du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2022 et a suivi différents stages post-brevet dès le 7 octobre 2020.
- h.** Ayant obtenu un préavis favorable et un entretien de développement du personnel positif, A_____ a été engagé en qualité de policier dès le 1^{er} octobre 2020.

- B. a.** Le 31 mai 2021, A_____ a interpellé le conseiller d'État en charge du département de la sécurité, de la population et de la santé, devenu le département des institutions et du numérique (ci-après : le département), pour lui-même et 49 autres aspirants de l'EA 2/19, sollicitant le paiement d'indemnités pour le travail de stage effectué du 16 mars au 2 juin 2020 et pour l'activité déployée après l'obtention du BFP, soit pendant le mois de septembre 2020, durant lequel la rémunération était restée celle des aspirants.
- b.** Le 25 août 2021, le département a répondu que le stage s'était terminé le 24 mai 2020, que les aspirants étaient restés affectés au CFPS jusqu'au 8 juin 2020 et qu'après l'obtention du BFP, ils n'avaient pas été engagés à des tâches policières mais avaient suivi un module spécifique sur les particularités genevoises jusqu'au 6 octobre 2020. Durant leur engagement de douze mois s'achevant le 30 septembre 2020, ils étaient soumis à la directive, incluant des engagements spéciaux possibles, y compris soirs et week-ends, selon les besoins, sans mention d'indemnisation liée aux éventuelles heures supplémentaires pendant les stages en immersion. L'avenant contractuel dicté par les conditions sanitaires ne modifiait ni la durée de formation ni la rémunération. Dès lors que les clauses et conditions du contrat de travail et de son avenant avaient été respectées, et que leurs bénéficiaires n'avaient pas subi de préjudice financier, les prétentions des aspirants devaient être écartées.
- c.** Le 7 septembre 2021, A_____ a contesté ce point de vue et sollicité une décision. L'obtention du BFP lui avait conféré un droit immédiat au salaire correspondant à son nouveau statut et la formation subséquente n'y changeait rien. Par ailleurs, le département ne fournissait aucun motif pour rejeter le paiement des heures supplémentaires, la directive ne constituant pas un fondement suffisant.
- d.** Le 1^{er} novembre 2023, le département a rejeté la demande de A_____, reprenant les explications apportées dans sa missive du 25 août 2021. L'obtention du BFP ne donnait pas le droit à un changement automatique de statut, l'engagement au sein de la police genevoise nécessitant l'établissement d'un nouveau contrat, conclu en l'occurrence dès le 1^{er} octobre 2020. La rémunération de septembre 2020 était donc conforme au contrat en vigueur et aux directives pour l'organisation et la conduite de l'EA 2/19, qui prévoyaient que les heures supplémentaires ne devaient pas être marquées par les aspirants durant leur stage. Si elles étaient réellement effectuées, elles devaient être reprises durant le stage. Ainsi, les aspirants avaient été mis en congé du 25 mai au 7 juin 2020 pour récupérer les heures effectuées en horaire de nuit.
- C. a.** Par acte remis à la poste le 4 décembre 2023, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à l'apport du détail des heures de nuit effectuées du 16 mars au 2 juin 2020, de la directive et de celle qui régissait l'organisation et la conduite de l'EA 2/19. Il sollicitait également une comparution personnelle et une audience publique répondant aux critères de l'art. 6 CEDH. Il

concluait à la condamnation du département à lui payer l'indemnité prévue à l'art. 11 D du règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers du 17 octobre 1979 (RTrait - B 5 15.01) pour les heures de nuit accomplies du 16 mars au 2 juin 2020, CHF 1'685.10 à titre de traitement supplémentaire pour septembre 2020 et la part correspondante du 13^{ème} salaire. Il prenait les mêmes conclusions pour les autres aspirants de l'EA 2/19.

Il se plaignait d'une violation de son droit d'être entendu, n'ayant pas reçu les directives invoquées par le département, de l'art. 8 RPAC *cum* art. 11D RTrait, n'ayant pas été rémunéré pour ses horaires de travail les samedis, dimanches et jours fériés, l'indemnité prévue par l'art. 11D al. 2 RTrait n'ayant jamais été versée, et du principe de la bonne foi, l'obtention du BFP en août 2020 ayant mis fin de plein droit à la durée de douze mois du contrat du 13 avril 2020.

b. Le département n'a pas souhaité faire d'observations et a maintenu sa décision.

c. Le recourant en a pris acte et a persisté à demander son dossier, incluant ses heures de nuit et les directives telles que visées dans son recours.

d. Le 8 mars 2024, le département a produit les contrats d'engagement du recourant des 26 juin 2019 et 13 avril 2020, le courrier de son conseil du 7 septembre 2021 et la réponse du département du 25 août 2021, la directive, un ordre particulier pour stages des aspirants de cette école et la décision entreprise.

e. Nanti de ces pièces, le recourant a produit de nouvelles écritures dans le délai imparti, persistant à considérer que l'absence du décompte de ses heures de nuit constituait une violation de son droit d'être entendu. Par ailleurs, il relevait la distinction faite dans la directive entre les stages et les engagements spéciaux et notait que le département considérait que la période du 16 mars au 24 mai 2020 était un stage. En conséquence, la disposition relative aux engagements spéciaux ne s'appliquait pas au travail de nuit effectué par le recourant de manière récurrente et sur une aussi longue période, et il avait droit à l'indemnité pour travail de nuit (art. 8 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01) *cum* art. 11D RTrait).

f. Le 9 avril 2024, 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 (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).

En revanche, en tant qu'il conclut à l'octroi d'indemnités en faveur de tiers qu'il ne représente pas dans la présente procédure, ses conclusions sont irrecevables.

2. Le recourant sollicite des mesures d'instruction ainsi qu'une audience de comparution personnelle et la tenue d'une audience publique répondant aux réquisits de l'art. 6 CEDH.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour la personne intéressée de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Le droit de faire administrer des preuves n'empêche toutefois pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves déjà administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_359/2022 du 20 avril 2023 consid. 3.1 et les références citées). Cela n'implique pas une audition personnelle de l'intéressé, celui-ci devant simplement disposer d'une occasion de se déterminer sur les éléments propres à influencer sur l'issue de la cause (art. 41 LPA ; ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_372/2021 du 26 janvier 2023 consid. 2.3 ; ATA/783/2021 du 27 juillet 2021 consid. 6a et les références).

Quant à l'art. 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), il n'accorde pas au justiciable de garanties plus étendues que celles découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêt du Tribunal fédéral 4P.206/2005 du 11 novembre 2005 consid. 2.1 et les références).

2.2 En l'espèce, les documents requis ont été produits et le recourant a pu s'exprimer à leur sujet. Seul manque, par rapport à ses requêtes, le décompte de ses heures de nuit. S'agissant d'abord d'une question de principe, soit la question du paiement de ces heures, la connaissance de leur quantité n'est pas susceptible d'en modifier le sort. Le cas échéant, si le principe devait être admis, le dossier serait retourné à l'autorité intimée pour procéder au calcul *ad hoc*, ce d'autant que ce principe pourrait s'appliquer à d'autres personnes. Dès lors, le dossier contenant tous les éléments permettant de trancher le litige, la chambre de céans ne donnera pas suite à cette requête.

2.3 S'agissant de la comparution personnelle, le recourant, qui ne paraît plus la solliciter dans ses dernières écritures, ne précise pas ce qu'elle pourrait apporter au débat que ses écritures n'auraient déjà mentionné, ni pour quel motif elle devrait être publique, à supposer que l'art. 6 CEDH s'applique au présent contentieux. En l'espèce, l'objet du litige porte sur une question de nature juridique qui n'apparaît pas particulièrement complexe, dans une affaire ne soulevant pas de question de crédibilité ni ne suscitant de controverse sur les faits. Le recourant, qui ne dispose

d'aucun droit à être entendu oralement, a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de faire valoir ses arguments et de produire toutes les pièces nécessaires à l'appui de ses écritures et la cause est en état d'être jugée.

La requête du recourant tendant à l'audition des parties en audience publique sera donc rejetée.

- 3.** Le recourant soutient que les heures de nuit effectuées excédaient les missions de stage prévues dans son plan de formation. Les heures supplémentaires avaient été compensées, mais elles incluaient un travail de nuit dont l'indemnité correspondante, prévue à l'art. 11D RTrait, ne lui avait pas été versée.

3.1 À teneur du contrat du 26 juin 2019, le recourant est principalement soumis à la loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 (LFPr - RS 412.10), à son ordonnance du 19 novembre 2003 (OFPr - RS 412.101), au règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPPol – F 1 05.07), au plan de formation policière adopté par la commission paritaire des polices suisses le 14 juin 2019, à la charte éthique de l'administration cantonale et aux directives et règlements de l'Académie de police de Savatan, notamment la directive pour l'organisation et la conduite de l'EA 2/19.

Les conditions d'engagement en qualité d'aspirant sont réglées par le contrat ainsi que par 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) et par son règlement d'application, notamment par les art. 74 à 82 RPAC, relatifs aux stagiaires.

3.2 L'art. 80 RPAC, qui fixe les indemnités dues pour le stagiaire, pose le principe qu'elles sont fixées par l'office du personnel et que le droit à leur perception commence dès le jour où il occupe sa fonction et jusqu'au jour où, pour toute raison, il cesse de l'occuper.

3.3 Selon l'art. 8 RPAC, les samedis, dimanches, jours fériés et nuits peuvent être inclus dans l'horaire de travail réglementaire lorsque la nature de l'activité l'exige et le travail accompli entre 19 h et 6 h est considéré comme travail de nuit. Les policiers ont droit à une indemnité de CHF 7.55 par heure travaillée le samedi, le dimanche et les jours fériés, en application de l'art. 11D al. 2 RTrait.

3.4 La question relative à la rémunération pour les heures supplémentaires effectuées n'est plus litigieuse mais leur récupération par des jours de congé n'incluait pas spécifiquement les indemnités due pour le travail de nuit et cette question demeure donc ouverte, hors période de stage durant laquelle aucune indemnité n'est due. Le recourant a été mis à disposition du corps de police genevois du 16 mars au 7 juin 2020, période durant laquelle il a accompli le stage prévu, du 6 avril au 1^{er} mai 2020 puis a été en congé, du 25 mai au 7 juin 2020. Il a donc effectué six semaines en sus du stage, trois avant et trois après celui-ci, lesquelles ne sauraient être considérées comme des engagements spéciaux au sens de la directive en raison de leur durée. À défaut d'indications les concernant dans

les dispositions contractuelles prévues, le recourant, incorporé alors dans le corps de police genevois, avait droit pour les services de nuit aux mêmes indemnités que celles qui étaient allouées aux policiers, soit l'indemnité de CHF 7.55 pour les heures de nuit fixée par l'art. 11D RTrait.

Le recours sera admis sur ce point.

4. Se prévalant d'une violation du principe de la bonne foi, le recourant considère que l'obtention du BFP mettait fin *ipso jure* au contrat d'engagement et qu'il avait droit dès le mois suivant à une rémunération de « policier 1 à titre d'épreuve ».

4.1 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; ATA/386/2023 du 18 avril 2023 consid. 6a ; Luc GONIN, Droit constitutionnel suisse, 2021, p. 624 n. 2023). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale. Préambule – art. 80 Cst, 2021, p. 381 ss n. 81 ss ad art. 9 Cst. ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 4^e éd., 2021, p. 645 n. 1297 ss ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, p. 206 s).

4.2 Le contrat initial d'aspirant du recourant, pour une année, du 1^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020, n'a pas été modifié sur ce point par le contrat du 21 avril 2020. Aucun d'eux ne mentionnait que le statut du cocontractant serait modifié par l'obtention du BFP, indiquant uniquement que cet examen était « couvert » par l'instruction académique. La situation de l'aspirant et sa rémunération dans le temps étaient ainsi clairement définies. La durée de l'engagement n'était pas modifiée par l'examen final, ce que, de bonne foi, l'aspirant ne pouvait pas ne pas comprendre. Partant, septembre 2020 était inclus dans le contrat liant les parties et le recourant ne saurait se voir allouer une autre indemnité que celle qui y figurait. Le principe de bonne foi va à l'encontre de ses prétentions, qui seront donc écartées.

5. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis partiellement et le dossier sera renvoyé à l'intimé pour nouvelle décision après calcul des indemnités visées au consid. 3.4.
6. Vu l'issue de la procédure, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée au recourant qui y a conclu, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 4 décembre 2023 par A_____ contre la décision du département des institutions et du numérique du 1^{er} novembre 2023 ;

au fond :

l'admet partiellement et annule la décision précitée ;

constate que A_____ a droit à une indemnité horaire de CHF 7.55 pour chaque nuit travaillée du 16 mars au 5 avril 2020 et du 2 au 24 mai 2020 ;

renvoie la cause au département des institutions et du numérique pour nouvelle décision au sens des considérants ;

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

alloue à A_____ une indemnité de procédure de CHF 500.-, 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 ;

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, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Romain JORDAN, avocat du recourant, ainsi qu'au département des institutions et du numérique.

Siégeant : Eleanor McGREGOR, présidente, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Patrick CHENAUX, juges; Louis PEILA, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

la présidente siégeant :

D. WERFFELI BASTIANELLI

E. McGREGOR

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :