

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/936/2025-FPUBL

ATA/1060/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 septembre 2025

dans la cause

A_____

représenté par Me Romain JORDAN, avocat

recourant

contre

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE

intimé

EN FAIT

A. a. A_____ a été engagé le 1^{er} janvier 2001 en qualité de stagiaire agent de détention. Il a été nommé gardien de prison dès le 1^{er} janvier 2002 auprès de l'office cantonal de la détention (ci-après : OCD), lequel est actuellement rattaché au département des institutions et du numérique (ci-après : le département).

b. Dès mars 2020, le Conseil fédéral a édicté différentes mesures sanitaires destinées à lutter contre l'épidémie de Covid-19 par le biais d'ordonnances. Les autorités cantonales ont également pris des mesures.

c. Au 25 mars 2020, A_____ comptabilisait 154 heures supplémentaires.

B. a. Le 15 mars 2020, A_____ a indiqué à sa hiérarchie, après un entretien avec son médecin de famille, qu'il faisait partie des personnes « un peu plus vulnérables » que la moyenne en raison d'un problème respiratoire chronique existant depuis quelques années et en raison d'un traitement contre la maladie de Lyme. Il respectait les directives d'hygiène imposées et se sentait à l'aise pour poursuivre son activité professionnelle.

Son supérieur hiérarchique a accusé réception de son courriel le lendemain et lui a demandé de le rencontrer à la plus brève échéance.

b. Par arrêté du 16 mars 2020, le Conseil d'État a institué des mesures contre la propagation de l'épidémie du Covid-19. Dans ce cadre, il a décidé que les membres du personnel de l'administration cantonale n'exerçant pas une activité concourant à la réalisation d'une prestation prioritaire ne devaient plus se rendre sur le lieu de travail et que l'activité devait être exercée depuis le domicile, lorsque cela était possible. Si tel n'était pas le cas, les membres du personnel étaient tenus de rester à disposition de l'employeur et de transmettre un moyen de communication sur lequel ils étaient atteignables. Leur traitement restait inchangé et les vacances déjà annoncées pouvaient être annulées par la hiérarchie.

c. Le 23 mars 2020, le Docteur B_____, médecin traitant de A_____, a établi un certificat médical indiquant que ce dernier présentait plusieurs problèmes de santé chroniques. Même si les pathologies ne faisaient pas partie de la liste des critères de vulnérabilité établis par les autorités sanitaires, il était souhaitable de protéger autant que possible son patient d'une infection de coronavirus au regard de son état de santé fragile.

A_____ a remis ce certificat le 25 mars 2020 à sa hiérarchie.

d. Le 25 mars 2020, A_____ et sa hiérarchie ont échangé par téléphone. Celle-ci lui a indiqué par courriel qu'elle n'avait pas de travail à distance et le priait de rester à son domicile et de rester atteignable. Sur son horaire, il serait indiqué qu'il serait « détaché ».

e. Le 3 avril 2020, l'office du personnel de l'État (ci-après : OPE) a informé les membres du personnel qu'en ce qui concernait la compensation des heures non travaillées, le membre du personnel devait comptabiliser le temps pendant lequel il n'avait pas travaillé en raison d'un manque de travail jusqu'à concurrence du temps de travail quotidien réglementaire. Le solde horaire positif préexistant (heures complémentaires, heures supplémentaires, heures de piquet, etc.) était utilisé pour compenser ces heures non effectuées. Le solde d'heures non travaillées, après déduction du solde horaire positif, serait utilisé pour compenser les potentielles heures supplémentaires que le membre du personnel pourrait être amené à effectuer d'ici à la fin de l'année. Dans tous les cas, le solde d'heures non travaillées serait mis à zéro à la fin de l'année. Ces mesures s'appliquaient à tous les membres du personnel indépendamment du type d'horaire.

Le Conseil d'État a repris ces éléments dans un arrêté du 27 avril 2020.

f. Le 18 mai 2020, le Dr B_____ a complété une « Attestation pour personnes vulnérables faisant partie du personnel de l'État de Genève » en faveur de A_____, certifiant que l'intéressé était en principe apte au travail mais faisait partie des personnes vulnérables selon l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus Covid-19 du 13 mars 2020 (Ordonnance 2 COVID-19 - aRS 818.101.24).

g. Le 30 mai 2020, A_____ a réintégré son poste.

h. Le 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'État a pris un nouvel arrêté dont le détail sera repris dans la partie en droit en tant que de besoin. Cet arrêté annulait et remplaçait celui du 27 avril 2020, concernant les mesures spécifiques en matière de ressources humaines dans le cadre de la pandémie du Covid-19 et l'arrêté du 3 juin 2020, modifiant celui du 27 avril 2020. Les nouvelles mesures s'appliquaient jusqu'au 31 décembre 2020 y compris.

i. Le 4 novembre 2020, le service des ressources humaines de l'OCD (ci-après : RH-OCD) a informé A_____, par courriel, que ses 154 heures supplémentaires effectuées avaient été retirées de son solde d'heures supplémentaires, avec la mention « Déductions VUL ».

Les déductions allaient du 14 avril au 24 juin 2020 inclus. Dans son cas, elles allaient du 14 avril au 26 mai 2020 inclus. 14 jours et 11 heures représentaient 154 heures.

j. Le 9 décembre 2022, A_____ a demandé aux RH-OCD la restitution des 154 heures supplémentaires susmentionnées.

Les RH-OCD l'avaient considéré comme une personne vulnérable alors que selon son médecin traitant et le certificat médical fourni, il ne l'était pas.

k. Le 14 juillet 2023, après avoir accusé réception de ce courrier le 23 décembre 2022, les RH-OCD ont refusé de lui restituer les heures supplémentaires déduites pour la période du 14 avril au 24 juin 2020.

Il avait été déclaré par son médecin traitant comme faisant partie des personnes vulnérables. Malgré le fait qu'il aurait été apte à travailler, il n'était pas réaliste d'aménager les tâches en télétravail pour les agents de détention, à plus forte raison pour les agents de détention sans fonction d'encadrement.

l. Le 3 août 2023, A_____ a contesté auprès du département la légalité d'une telle mesure. Il demandait que lui soit communiquée notamment la disposition légale ou réglementaire autorisant la déduction en question et l'ouverture d'une procédure administrative.

m. Par décision du 10 février 2025, après deux relances de A_____, le département a refusé sa demande tendant à la restitution des 154 heures retirées le 31 octobre 2020 de son solde d'heures supplémentaires.

Alors qu'il avait été régulièrement informé par l'OPE, dès le début de la pandémie de Covid-19, des mesures décidées par les autorités fédérales et cantonales, il n'avait pas réagi en 2020, au moment où son solde d'heures positives avait été compensé et alors même qu'il avait pu bénéficier d'un congé avec traitement. Il avait attendu plus de deux ans avant de réclamer la restitution des 154 heures supplémentaires retirées de son solde, puis de contester par la suite, en 2023, la légalité de cette mesure. Il n'était par conséquent pas de bonne foi et avait adopté un comportement contradictoire, alors qu'il pouvait être attendu de lui qu'il fasse part rapidement à son employeur de son désaccord. Sa demande était donc tardive.

Ce n'étaient pas les RH-OCD qui l'avaient considéré comme personne vulnérable mais son médecin traitant selon le certificat médical du 23 mars 2020 et son avis médical du 18 mai 2020. Il avait également attesté qu'il était en principe apte au travail. L'intéressé était donc resté à la maison sans accomplir de prestations entre les 26 mars et 29 mai 2020, non pour cause d'incapacité de travail, mais en raison de son état de vulnérabilité et parce que le télétravail ou le travail à domicile n'était pas possible pour lui dans sa fonction d'agent de détention. Au demeurant, il n'expliquait pas pour quelle autre raison que sa vulnérabilité il serait resté à la maison durant toute cette période sans accomplir de prestations, alors que d'autres agents de détention qui n'avaient pas été déclarés vulnérables, avaient fourni des prestations de travail durant la période concernée. Il n'avait de plus pas offert ses services à son employeur pour fournir ses prestations dans une autre fonction.

Les dispositions de la loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires du 3 novembre 2016 (LOPP - F 1 50) et son règlement prévoyaient certes le principe de la compensation des heures supplémentaire par un congé, mais n'en réglaient pas les modalités. Ainsi, les modalités de compensation du solde des heures supplémentaires effectuées par les agents de détention étaient soumises au régime prévu 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 son règlement, applicable à la fonction publique genevoise.

Selon cette législation, la hiérarchie pouvait déjà « en temps normal » imposer aux membres de son personnel la compensation d'un solde d'heures positif selon les besoins du service, même en l'absence d'une solution consensuelle. *A fortiori*, le Conseil d'État, en tant qu'employeur, pouvait, dans le cadre d'une situation tout à fait exceptionnelle, imposer aux membres du personnel de compenser un éventuel solde d'heures positif. Les membres du personnel étaient de plus tenus au respect de l'intérêt de l'État et devaient s'abstenir de tout ce qui pouvait lui porter préjudice. Ils se devaient en outre, par leur attitude, de justifier et de renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique devait être l'objet. Le Conseil d'État pouvait donc attendre des membres du personnel de l'administration cantonale, notamment dans une situation de confinement causé par une pandémie, qu'ils fassent tout ce qui était en leur pouvoir, d'une part pour permettre à l'État de continuer la fourniture du service public et, d'autre part, de réduire le dommage causé à l'État employeur. Ce dernier avait par ailleurs continué de verser le traitement intégral à tous les membres du personnel pendant le confinement. Les mesures de compensation d'un solde d'heures positif préexistant, avant de profiter d'un congé payé, étaient donc respectueuses tant des obligations de l'État employeur et fournisseur du service public, que des droits et obligations de son personnel. Cette mesure respectait en outre le principe de la proportionnalité puisque le membre du personnel ne subissait aucune perte financière. Il devait également être tenu compte du fait que l'intérêt public de l'État à préserver ses finances était prépondérant par rapport à l'intérêt privé économique du membre du personnel qui ne pouvait pas offrir ses services mais qui recevait l'intégralité de son traitement. Cette mesure était ainsi nécessaire et apte à atteindre le but prévu, soit d'assurer le bon fonctionnement de l'État de Genève.

Pour des motifs d'égalité de traitement, il n'avait pas été possible d'établir des distinctions entre les membres du personnel en fonction du motif pour lequel le travail réglementaire n'avait pas été effectué. L'effort demandé s'inscrivait dans le cadre de ce qui pouvait être attendu d'eux, afin de démontrer leur solidarité envers la population confrontée à une crise économique.

Il avait pu profiter d'une période de repos correspondant à une compensation horaire, en soi justifiée, tout en continuant à percevoir son plein traitement.

C'était donc conformément à la loi que le Conseil d'État avait pris les arrêtés du 27 juin (*recte* : avril) et 7 (*recte* : 1^{er}) juillet 2020, lesquels réglaient notamment les modalités de compensation des soldes d'heures supplémentaires lorsque le membre du personnel devait rester chez lui parce qu'il avait été déclaré vulnérable et que le télétravail ou le travail à domicile n'était pas possible pour lui. Ces arrêtés se justifiaient d'autant plus que ni le législateur cantonal ou fédéral ni le Conseil d'État ne pouvaient envisager le cas d'une épidémie d'ampleur mondiale.

n. Les 6 et 11 mars 2025, le conseil de A_____ a demandé au département que le dossier de son client lui soit transmis.

o. Le 14 mars 2025, le département a transmis au mandataire, par courriel, copie du dossier de son mandant.

- C. a. Par acte du 17 mars 2025, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée concluant, préalablement, à la production de l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020 et de toutes les informations en lien avec la déduction d'heures supplémentaires, à son audition et à celle de témoins. Principalement, la décision attaquée devait être annulée et la rétribution, avec intérêts moratoires au taux de 5% l'an, des 154 heures déduites de son compteur d'heures supplémentaires dans le contexte de la crise sanitaire, majorée de 25%, ordonnée. Subsidiairement, la compensation desdites heures majorées par des congés devait être ordonnée.

L'intimée avait mis plus de deux ans à répondre à son opposition. Elle s'était malgré tout déterminée sur le fond de la requête. Le grief d'irrecevabilité devait être écarté.

Son droit d'être entendu avait été violé, dans la mesure où l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020 ne lui avait pas été transmis à l'appui de la décision attaquée. De plus, son dossier personnel, parvenu deux jours avant l'échéance du délai de recours, ne contenait aucune information relative à la déduction opérée.

Le système instauré et validé par la décision attaquée ne se fondait sur aucune base légale. Il avait été renvoyé chez lui à la demande de sa hiérarchie après réception du certificat médical, lequel indiquait qu'il ne remplissait pas les conditions des cas vulnérables. Il avait en outre manifesté de façon régulière sa disponibilité pour effectuer tout type de travaux au sein de la prison. Ses propositions n'avaient toutefois trouvé aucun écho favorable. Son absence ne pouvait donc pas être assimilée à un congé. En toute hypothèse, l'arrêté du 27 avril 2020 ne disposait pas d'une densité normative suffisante pour être utilisée comme base légale.

Les faits retenus dans la décision querellée étaient incomplets et inexacts. La décision de la hiérarchie de le renvoyer à domicile répondait à un principe de précaution mais ne se fondait pas sur une indication médicale au sens strict. Des aménagements auraient été envisageables pour lui permettre de continuer son activité. La signature de l'attestation par le Dr B_____ n'était pas d'emblée évidente. Il s'était résolu à la compléter pour préserver les droits de son patient. Contrairement à ce que retenait la décision, A_____ avait immédiatement manifesté sa disponibilité et avait offert ses services, sans succès.

Les collaborateurs avec un « compteur » d'heures supplémentaires élevé avaient été défavorisés par rapport à ceux qui n'en avaient effectuées aucune, ceux-ci n'ayant subi aucune conséquence en lien avec leur absence. La méthode de déduction opérée créait une inégalité de traitement entre les personnes vulnérables disposant d'heures supplémentaires et celles qui n'en avaient pas.

L'arrêté en lien avec les heures supplémentaires avait été pris plus d'un mois après qu'il fût renvoyé à son domicile. Il n'était alors nullement question de déduire son absence de son compteur heures supplémentaires. La redéfinition, *a posteriori*, des

conditions de compensation des heures supplémentaires en vigueur au moment où il avait été déclaré vulnérable ne pouvait intervenir sans violation du principe de la bonne foi. Il devait pouvoir se fier au cadre légal en vigueur. S'il était exact que le Mémento des instructions de l'office du personnel de l'État (ci-après : MIOPE) prévoyait que l'employeur pouvait imposer la compensation d'un solde d'heures positif selon les besoins du service, la loi ne prévoyait aucune situation dans laquelle ces déductions pouvaient être opérées *a posteriori*. La rétribution ou la compensation des heures supplémentaires conformément au cadre légal en vigueur au 20 mars 2020 devaient être considérées comme un droit acquis.

b. Le 20 mai 2025, le département a conclu au rejet du recours.

Les dispositions de la LOPP et de son règlement ne réglaient pas les modalités des compensations par congés, si bien que l'administration cantonale disposait d'une certaine marge de manœuvre à cet égard. Le Tribunal fédéral avait récemment considéré qu'en présence d'exigences particulières de disponibilité au regard du type de profession, notamment celles soumises à des horaires de piquet comme le personnel de police ou pénitentiaire, ou d'évènements particuliers, l'employeur était en droit d'exiger d'être en mesure de joindre le membre du personnel.

Les compensations d'heures supplémentaires avaient été réalisées dans un contexte exceptionnel, marqué par une crise sanitaire mondiale. Le législateur n'avait pas pu anticiper les circonstances exceptionnelles et inédites liées au Covid-19. Dans un tel contexte, le Conseil d'État était compétent pour décider de mesures spécifiques en matière de ressources humaines. A_____ n'avait pas été considéré comme vulnérable de la propre initiative de l'employeur, mais par son médecin traitant, conformément à l'attestation signée le 18 mai 2020. Il n'avait donc pas été renvoyé de manière injustifiée à son domicile. Il n'avait de plus pas été tenu de rester disponible « immédiatement » ou « en tout temps » auprès de sa hiérarchie pendant la période où il n'avait pas fourni de prestation de travail. La communication d'un numéro de téléphone sur lequel il pouvait être joignable résultait de l'arrêté du Conseil d'État du 16 mars 2020. Il n'avait de plus pas été sollicité par son employeur pendant toute la période où il n'avait pas fourni de prestations de travail. La compensation des 154 heures supplémentaires par des congés payés pour les jours non travaillés ne violait ainsi pas les principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs.

Le Conseil d'État avait décidé que le membre du personnel devait comptabiliser le temps pendant lequel il n'avait pas travaillé en raison d'un manque de travail jusqu'à concurrence du temps de travail quotidien réglementaire. Le solde horaire préexistant (heures complémentaires, supplémentaires, de piquet, etc.) serait utilisé pour compenser ces heures non effectuées. Le solde d'heures non travaillées, après déduction des heures notamment complémentaires, supplémentaires, de piquet, devait ensuite être utilisé pour compenser les potentielles heures supplémentaires réalisées d'ici la fin de l'année 2020. Passé la fin de l'année 2020, le solde d'heures non travaillées était remis à zéro. Ces mesures s'appliquaient à tous les membres du

personnel, indépendamment du type d'horaire. Ainsi, le membre du personnel qui, au moment de la crise sanitaire, n'avait pas encore accumulé d'heures supplémentaires, devait comptabiliser ses heures non travaillées et les utiliser, lui aussi, pour compenser les potentielles heures supplémentaires réalisées d'ici la fin de l'année 2020. Par conséquent, tous les membres du personnel qui avaient accumulé des heures supplémentaires et qui n'avaient pas travaillé parce qu'ils n'avaient pas été qualifiés de personnes vulnérables avaient été placés dans la même situation. Enfin, il s'agissait d'une mesure exceptionnelle, applicable sur une durée de temps limitée, et appliquée à tous les membres du personnel, indépendamment du type d'horaire, si bien qu'aucune différence de traitement n'avait été opérée. De plus, la décision reposait sur des motifs objectifs sérieux, avec pour but de maintenir les finances de l'administration publique et son bon fonctionnement, en particulier le maintien du traitement des membres du personnel et la poursuite des services étatiques.

L'intéressé n'avait plus fourni de prestations de travail à partir du 26 mars 2020. Le 3 avril 2020, il avait été informé par l'OPE de la décision du Conseil d'État de compenser les heures supplémentaires, laquelle avait été formalisée par arrêté du 27 avril 2020. Ce n'était pas le moment de l'inactivité du membre du personnel qui était déterminant mais bien son solde d'heures supplémentaires à la fin de l'année 2020. Le décompte indiquait que les déductions portaient sur la période du 14 avril au 26 mai 2020, soit postérieurement à la décision du Conseil d'État du 2 avril 2020, communiquée le 3 avril 2020. Le recourant était pleinement conscient de la situation de crise sanitaire survenue à cette période et des mesures fréquemment prises et modifiées par les autorités. Il ne s'agissait pas d'une situation stable et immuable. Enfin, il avait tardé à contester, dans son principe, la légalité de la mesure de compensation de son solde d'heures positif. Il n'était donc pas de bonne foi.

C'était sur la base du certificat médical du 23 mars 2020 et de l'attestation du 18 mai 2020 que sa hiérarchie lui avait demandé de rester à domicile. Il n'avait pas indiqué quels aménagements auraient été envisageables au regard de son état de santé. Le contexte ayant conduit à la remise de l'attestation précitée était sans fondement, le médecin traitant devant décider, de manière autonome et au regard de l'état de santé de son patient, si la signature d'une telle attestation était adéquate. Enfin, il ne ressortait pas du dossier qu'il aurait offert ses services. Même si cela avait été le cas, aucun travail n'était envisageable vu son profil, son métier et son état de santé.

La demande d'accès au dossier faite par le conseil de A_____ les 6 et 11 mars 2025 portait sur le dossier personnel de son mandant et non sur la transmission de l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020. Il était toutefois produit à l'appui de la réponse du département. Dès le mois de mars 2020, l'OPE avait, par le biais des courriels et d'une page internet, régulièrement informé l'ensemble du personnel de l'administration cantonale des mesures prises par les autorités, y compris les arrêtés du Conseil d'État qui n'avaient pas été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la

République et canton de Genève (ci-après : FAO) en raison de leur contenu exclusivement destiné à l'organisation interne de l'administration cantonale, comme l'arrêté du 27 avril 2020. L'intéressé avait de plus eu accès au tableau Excel récapitulatif des 154 heures supplémentaires réalisées dans le courant de l'année 2020.

c. Le 11 juin 2025, A_____ a répliqué, persistant dans ses conclusions, demandant une audience de comparution personnelle des parties, ainsi que l'audition de deux témoins.

La décision de le considérer comme étant vulnérable avait été prise deux mois avant que le Dr B_____ ne signe l'attestation du 18 mai 2020, sans que cette mesure ait été requise ni par lui ni par son médecin traitant. De plus, le certificat médical fourni ne précisait pas explicitement qu'il répondait aux conditions de vulnérabilité.

Le département ne s'était pas déterminé sur la question de savoir si l'arrêté du 27 avril 2020 disposait de la densité normative suffisante pour être utilisé comme base légale pour modifier les modalités de compensation des heures supplémentaires, de façon contraire au cadre légal en vigueur. Le département confondait les mesures d'ordre sanitaire légitimement prises pour sauvegarder la population avec les finances de l'État. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration ne signifiait pas que l'autorité était libre d'agir comme bon lui semblait. Déduire du devoir de fidélité des membres du personnel une quelconque obligation de pallier l'éventuel déficit résultant d'une crise sanitaire consacrait une violation crasse des principes constitutionnels régissant le droit administratif.

Si la méthode de déduction opérée par l'employeur avait prétendument été appliquée de façon équitable à toutes les personnes vulnérables disposant d'heures supplémentaires, elle aboutissait toutefois au résultat choquant que les employés bénéficiaires d'un nombre conséquent d'heures supplémentaires s'étaient vu traiter plus défavorablement que ceux n'en ayant effectué aucune. Le département ne prétendait – à juste titre – pas que cette inégalité de traitement pourrait être réparée, dans la mesure où les compteurs de l'ensemble des membres du personnel avaient été remis à zéro à la fin de l'année 2020.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées par courrier du 13 juin 2025.

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 et 17 al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le recourant demande que le département produise l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020, toutes les informations en lien avec la déduction d'heures

supplémentaires, une audience de comparution personnelle des parties et l'audition du Dr B_____ ainsi que celle de sa hiérarchie.

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 l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 132 II 485 consid. 3.2). Ce droit n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, si elle acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3). En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement ni celui de faire entendre des témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

2.2 En l'espèce, le département a produit l'arrêté sollicité en annexe de sa réponse, de sorte cette requête est devenue sans objet. Quant à sa demande visant à la tenue d'une audience de comparution personnelle, le recourant, qui ne dispose pas du droit à être entendu oralement, a eu l'occasion de se déterminer par écrit tant devant le département que par-devant la chambre de céans et produire toutes pièces qu'il jugeait utiles. La chambre de céans renoncera également à entendre son médecin traitant et sa hiérarchie directe compte tenu des documents médicaux figurant au dossier qui sont clairs comme il sera vu ci-dessous. Enfin, le département a joint à sa réponse divers documents relatifs aux informations communiquées aux membres du personnel à l'époque du Covid-19.

Compte tenu des pièces figurant au dossier et des explications des parties, la chambre de céans dispose d'un dossier complet et estime être suffisamment renseignée pour trancher les griefs soulevés en toute connaissance de cause sans devoir procéder à d'autres actes d'instruction.

- 3.** Le litige porte sur la conformité au droit de la décision du département de refuser au recourant la restitution des 154 heures retirées le 31 octobre 2020 de son solde d'heures supplémentaires.
- 4.** La décision attaquée retient que la demande du recourant serait irrecevable car tardive.

4.1 En tant que gardien de prison, le recourant est soumis à la LOPP et au règlement sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire du 22 février 2017 (ROPP - F 1 50.01).

4.2 Selon l'art. 6 LOPP, le personnel de la police est soumis à la LPAC et à ses dispositions d'application, sous réserve des dispositions particulières de la LOPP (al. 1). Il est de même soumis à 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 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15) et à ses dispositions d'application (al. 2).

4.3 Selon l'art. 13 LOPP, les membres du personnel pénitentiaire interviennent au besoin, en conformité des instructions reçues, même s'ils ne sont pas de service (al. 1). Les heures supplémentaires effectuées dans le cadre du service courant ainsi que celles effectuées à l'occasion de services exceptionnels sont compensées par des congés. Le Conseil d'État détermine par voie de règlement le barème de majoration (al. 2). Le Conseil d'État peut autoriser à titre exceptionnel que les heures supplémentaires soient rétribuées en espèces. Le Conseil d'État détermine par voie de règlement le mode de rémunération (al. 3).

Sous le titre « Heures supplémentaires et service de piquet », les art. 56 à 59 ROPP traitent entre autres de la compensation des heures supplémentaires.

L'art. 56 ROPP précise que constitue une heure supplémentaire une heure exigée par la hiérarchie effectuée en dépassement de l'horaire de travail fixé (al. 1). La direction générale fixe par voie de directive les conditions dans lesquelles les horaires sont définis et sont modifiables (al. 2). Chaque heure supplémentaire est majorée de 25% (al. 3). Chaque heure supplémentaire effectuée pendant un jour de repos ou de congé est majorée de 100% (al. 4). Les établissements tiennent à jour les décomptes d'heures supplémentaires (al. 5).

Pour le personnel pénitentiaire non soumis à l'horaire irrégulier, l'art. 8A 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) s'applique (art. 56A ROPP).

Selon l'art. 58 ROPP, les heures supplémentaires sont compensées par des congés (al. 1). Le solde des heures supplémentaires effectuées pendant une année doit être intégralement repris l'année suivante. Des exceptions sont possibles, notamment en cas de maladie, d'accident, ou de besoins du service (al. 2). La compensation par paiement des heures supplémentaires peut être accordée à titre exceptionnel, mais ne peut excéder 200 heures supplémentaires par an. La demande doit être formulée jusqu'au mois de novembre de l'année en cours. Le paiement est effectué au mois de décembre. Des exceptions sont possibles en cas d'incapacité totale de travail due à la maladie ou à un accident empêchant le membre du personnel de présenter sa demande à temps ; le cas échéant, la demande doit être déposée dès que l'incapacité totale de travail cesse (al. 3).

4.4 Le principe de la prescription des créances de droit public vaut même en l'absence de base légale expresse, en tant qu'institution générale du droit. En l'absence de dispositions légales pertinentes, le délai de prescription sera déterminé en se référant aux délais prévus dans la même loi s'ils apparaissent applicables ou, à défaut, à des règles légales régissant des cas analogues (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 261 n. 740 et p. 262 n. 742 et la jurisprudence citée). En l'absence d'une réglementation de droit public à laquelle se référer, des règles pertinentes du droit privé sont appliquées (Piermarco ZEN-RUFFINEN, Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure, 2^e éd., 2013, p. 28 n. 122 et la jurisprudence citée).

Concernant la législation applicable au personnel de la fonction publique, la chambre de céans a déjà retenu que, celle-ci ne traitant pas de la question de la prescription des créances en matière d'heures supplémentaires, il convenait de faire référence à l'art. 128 ch. 3 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220). S'agissant de rapports de travail, ce dernier prévoit que les actions des travailleurs, pour leurs services, se prescrivent par cinq ans (ATA/198/2014 du 1^{er} avril 2014 consid. 15).

D'après la doctrine majoritaire en droit privé, seules les créances de salaires (en argent ou en nature), ou qui ont ce caractère, comme la rémunération pour travail supplémentaire, la gratification, le remplacement des vacances par une somme d'argent ou le remboursement des frais et dépenses, sont soumises à la prescription quinquennale (Pascal PICHONNAZ *in* Luc THÉVENOZ/Franz WERRO [éd.], Commentaire romand - Code des obligations I, 3^e éd., 2021, n. 30 *ad* art. 128 CO).

La prescription court dès que la créance est devenue exigible (art. 130 al. 1 CO). Les créances issues du contrat de travail commencent à se prescrire au plus tard à la fin des rapports de travail (art. 339 al. 1 CO ; Pascal PICHONNAZ, *op. cit.*, n. 3 *ad* art. 130 CO).

La prescription est interrompue lorsque le débiteur reconnaît la dette, notamment en payant des intérêts ou des acomptes, en constituant un gage ou en fournissant une caution (art. 135 ch. 1 CO). Le débiteur peut également renoncer à se prévaloir de la prescription lorsque le délai court et même lorsque le délai est écoulé (ATF 132 III 226 consid. 3.3.7). La renonciation peut intervenir par actes concluants, mais il faut des indices clairs (arrêt du Tribunal fédéral 4A_495/2011 du 15 novembre 2011 consid. 2.3.1). Il suffit que le débiteur manifeste sa conviction que la dette existe encore (arrêt du Tribunal fédéral 4A_276/2008 du 31 juillet 2008 consid. 4) et qu'il reconnaisse l'obligation dans son principe ; peu importe qu'il soit dans l'incertitude quant à son étendue, sa déclaration n'ayant pas à se rapporter à une somme déterminée (arrêt du Tribunal fédéral 5A_269/2014 du 17 mars 2015 consid. 9.1.1 et les références citées).

La prescription est également interrompue lorsque le créancier fait valoir ses droits par une action devant un tribunal (art. 135 ch. 2 CO).

Les conditions d'interruption de la prescription sont toutefois plus souples en droit public que celles prévues par l'art. 135 CO. Il s'agit de tout acte propre à faire admettre la prétention en question, visant à l'avancement de la procédure et accompli dans une forme adéquate. L'administré interrompt la prescription par toute intervention auprès de l'autorité compétente tendant à faire reconnaître ses droits (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^e éd., 2011, p. 100 et la jurisprudence citée). D'une manière générale, la prescription est interrompue par tout acte par lequel le créancier fait valoir sa créance de manière adéquate vis-à-vis du débiteur (Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 262 n. 744).

4.5 Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst. exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; 129 I 161 consid. 4 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_227/2015 du 31 mai 2016 consid. 7 ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 203 n. 568).

L'interdiction de l'abus de droit représente un correctif qui intervient dans l'exercice des droits (Giorgio MALINVERNI et al., *Droit constitutionnel suisse*, vol. II – Les droits fondamentaux, 4^e éd., 2021, n. 1307). L'abus de droit consiste à utiliser une institution juridique à des fins étrangères au but même de la disposition légale qui la consacre, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protéger s'avère manifeste (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. I, 3^e éd., 2012, n. 6.4.4 p. 933 ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 208 n. 583). L'interdiction de l'abus de droit vaut, tout comme la notion de fraude à la loi qui en constitue une composante, en droit administratif (ATF 142 II 206 consid. 2.3), et ce tant pour les administrés que pour l'administration (ATA/872/2023 du 22 août 2023 consid. 6.3).

4.6 En vertu de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 1 LPA les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou 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 obligations (let. c).

L'art. 46 LPA prévoit que les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (al. 1). Les décisions sont notifiées aux parties, le cas échéant à leur domicile élu auprès de leur mandataire, par écrit. Elles peuvent être notifiées par voie électronique aux parties qui ont expressément accepté cette forme de communication (al. 2). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

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/327/2023 du 28 mars 2023 consid. 2.1 et les arrêts cités).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (ATA/649/2023 du 20 juin 2023 consid. 1.3 ; ATA/141/2020 du 11 février 2020 consid. 1b et les arrêts cités). 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/Étienne 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 (Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 285 n. 798 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *op. cit.*, p. 174 n. 2.1.1.1). 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 (ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 3b et l'arrêt cité ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 320 n. 876).

D'après un principe général du droit, déduit de l'art. 9 Cst. protégeant la bonne foi du citoyen et concrétisé en droit genevois par l'art. 47 LPA, le défaut d'indication ou l'indication incomplète ou inexacte des voies de droit ne doit en principe entraîner aucun préjudice pour les parties (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 ; 117 Ia 297 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_471/2019 du 11 février 2020 consid. 3.1). Demeure toutefois réservée l'obligation, pour l'administré, d'agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2). Ainsi, lorsque l'indication des voies de droit fait défaut, il est attendu du justiciable qu'il fasse preuve de diligence en recherchant lui-même les informations nécessaires. Le destinataire d'une décision administrative, reconnaissable comme telle, mais ne contenant pas la mention des voies et des délais de recours, doit entreprendre dans un délai raisonnable les démarches voulues pour sauvegarder ses droits, notamment se renseigner auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué sur les moyens d'attaquer cette décision et, après avoir obtenu les renseignements nécessaires, agir en temps utile (arrêt du Tribunal fédéral 8D_5/2019 du 4 juin 2020 consid. 4.3).

4.7 En l'espèce, la décision attaquée retient que le recourant n'a pas réagi en 2020, au moment où son solde d'heures supplémentaires positif avait été compensé et qu'il avait attendu plus de deux ans avant de réclamer sa restitution.

Or, au vu des dispositions légales et principes jurisprudentiels susrappelés, il est indubitable que la problématique des heures supplémentaires s'inscrit dans le contexte des services déployés par le travailleur, visé par l'art. 128 ch. 3 CO. La prescription quinquennale lui est ainsi applicable et le recourant disposait ainsi de cinq ans pour faire valoir ses droits. La prescription a de plus été valablement interrompue le 9 décembre 2022 lorsque le recourant a fait valoir ses droits auprès de sa hiérarchie et un nouveau délai de cinq ans a commencé à courir dès cette date.

Toutefois, selon les pièces du dossier, le recourant a été informé le 4 novembre 2020, par courriel, de la déduction opérée de ses heures supplémentaires. La question de savoir si ce courriel constitue une décision au sens de l'art. 4 LPA pourrait donc se poser, dans la mesure où il tend à modifier la situation juridique du recourant par rapport à ses heures supplémentaires et présente un caractère obligatoire pour lui. Ce courriel ne respecte néanmoins pas les exigences formelles

de l'art. 46 LPA au vu notamment de l'absence de toute référence à la notion même de décision, de l'absence de voies de droit et de toute motivation, contrairement à la décision du 10 février 2025, présentement attaquée.

Cette question peut souffrir de rester indécise vu les considérants qui suivent et le sort du litige.

- 5.** Dans un grief d'ordre formel, qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu au motif que l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020 ne lui aurait pas été transmis et que son dossier personnel ne contiendrait aucune information relative à la déduction opérée.

5.1 Le droit d'être entendu comprend le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 135 I 279 consid. 2.3) ainsi que l'obligation de motiver les décisions. Cette obligation vise à ce que le justiciable comprenne la décision et exerce ses droits de recours et à ce que l'autorité de recours puisse effectuer son contrôle. Elle est réalisée lorsque l'autorité mentionne les motifs sur lesquels elle fonde sa décision de manière à ce que le recourant saisisse la portée de la décision et puisse l'attaquer en connaissance de cause (ATF 129 I 232 consid. 3.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_70/2012 du 2 avril 2012 ; 8C_104/2010 du 29 septembre 2010 consid. 3.2 ; ATA/1092/2015 du 13 octobre 2015 consid. 3 et les références citées).

5.2 En l'espèce, les parties s'accordent sur le fait que l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020 n'était pas publié et n'a pas été joint à la décision attaquée, alors que celle-ci cite partiellement l'art. 3 dans sa partie en fait.

Certes, au moment du dépôt de son recours, le recourant n'a pas disposé du texte intégral de l'arrêté en question. S'il devait être considéré que cette circonstance a constitué une violation de son droit d'être entendu, celle-ci serait toutefois mineure et aurait été réparée dès lors que le recourant a eu accès audit arrêté devant la chambre de céans et que l'occasion lui a ainsi été donnée de compléter sa détermination à ce sujet.

Selon les pièces du dossier, le recourant a demandé, les 6 et 11 mars 2025, la transmission de son dossier. Le département y a donné suite le 14 mars 2025, avant l'échéance du délai de recours. De plus, comme le relève à juste titre l'intimé, le courriel adressé par les RH-OCD au recourant le 4 novembre 2020 – figurant dans le chargé de pièces du recourant – contient un document Excel qui, vraisemblablement, comporte des éléments sur le calcul des heures supplémentaires en question. En outre, le recourant ne conteste pas qu'au moment de la pandémie de Covid-19, l'OPE informait régulièrement son personnel, par le biais de courriels et d'une foire aux questions des mesures prises par les autorités fédérales et cantonales.

Le grief sera écarté.

- 6.** Le recourant soutient que la décision attaquée se fonde sur une constatation manifestement incomplète et inexacte des faits pertinents.

6.1 Le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA).

6.2 La constatation des faits, en procédure administrative, est gouvernée par le principe de la libre appréciation des preuves, qui signifie que le juge forme librement sa conviction, en analysant la force probante des preuves administrées, dont ni le genre, ni le nombre n'est déterminant, mais uniquement leur force de persuasion (art. 20 al. 1 2^e phr. LPA ; ATF 139 II 185 consid. 9.2 ; 130 II 482 consid. 3.2 ; ATA/730/2023 du 4 juillet 2023 consid. 5.2 et les arrêts cités).

6.3 En application de la maxime inquisitoire, qui prévaut en droit public (art. 19 et 20 LPA), l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés ; cette maxime oblige notamment les autorités compétentes à prendre en considération d'office l'ensemble des pièces pertinentes qui ont été versées au dossier. Elle ne dispense pas pour autant les parties de collaborer à l'établissement des faits (ATF 124 II 361 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_728/2020 du 25 février 2021 consid. 4.1) ; il leur incombe d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles (ATF 148 II 465 consid. 8.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1), spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître ou qui relèvent de leur sphère d'influence (arrêts du Tribunal fédéral 2C_284/2019 du 16 septembre 2019 consid. 4.3 ; 1C_426/2017 du 11 mars 2019 consid. 5.3 et les références citées).

6.4 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue au sujet de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), qui n'est en l'occurrence pas directement applicable mais dont les principes restent pertinents, la partie qui entend attaquer les faits constatés par l'autorité précédente doit expliquer clairement et de manière circonstanciée en quoi les faits auraient été établis de façon manifestement inexacte (ATF 140 III 115 consid. 2 ; 137 I 58 consid. 4.1.2 ; 137 II 353 consid. 5.1) ou en violation du droit, et en quoi la correction du vice serait susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 140 III 16 consid. 1.3.1 et les références citées).

6.5 Le recourant reproche au département d'avoir retenu, dans la décision attaquée, qu'il ne s'était plus présenté à son poste de travail pour cause de vulnérabilité et n'avait pas fourni de prestation de travail. Son renvoi à son domicile ne se fondait sur aucune indication médicale au sens strict. De plus, l'attestation du 18 mai 2020 devait être appréciée au regard du contexte ayant conduit à sa remise. Enfin, l'intéressé avait régulièrement offert ses services.

En l'occurrence, le recourant a une appréciation différente des conclusions qui peuvent être tirées des documents médicaux figurant au dossier, notamment du certificat médical du 23 mars 2020 et de l'attestation du 18 mai 2020. Son argumentation ne relève donc pas du grief de mauvais établissement des faits mais porte en réalité sur l'analyse de la force probante des preuves administrées et

les conclusions juridiques pouvant en être tirées, problématique qui relève du fond du litige.

En outre, le recourant n'a produit aucune pièce prouvant qu'il aurait régulièrement informé sa hiérarchie de sa disponibilité et offert ses services dans sa fonction ou dans une autre fonction. Son courriel du 15 mars 2020 où il indique notamment se sentir à l'aise pour poursuivre son activité professionnelle est antérieur au certificat médical établi le 23 mars 2020 par son médecin traitant dont il sera question ci-dessous. De plus, au vu de son cahier des charges et de ses activités telles qu'elles ressortent de son certificat de travail intermédiaire du 18 février 2022, ses tâches sont principalement axées sur des échanges directs avec les détenus, des intervenants ou encore des tiers (notamment rondes, fouilles, contrôle des déplacements, liens sociaux avec les détenus, encadrement des stagiaires et agents non brevetés), étant précisé que les tâches administratives liées au caractère carcéral de l'établissement supposent également en partie des contacts humains (contrôle de l'identité, prérogatives d'entrées par exemple). L'intimé pouvait donc retenir dans sa décision que le recourant n'avait pas non plus offert ses services à l'employeur pour fournir ses prestations dans une autre fonction.

Le grief sera écarté.

7. Le recourant estime que la décision attaquée viole les principes de la séparation des pouvoirs et de la légalité.

7.1 Les art. 13 LOPP ainsi que les art. 56 et 58 ROPP ont d'ores et déjà été reproduits ci-dessus.

7.2 La fiche du MIOPE intitulée « Modalités d'application des horaires de travail au sein de l'administration cantonale » prévoit qu'en priorité, les heures supplémentaires sont reprises par un congé compensatoire. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, et sur décision du chef du département ou de son secrétaire général, que les heures supplémentaires sont payées. Est réservé notamment l'art. 58 al. 3 ROPP.

7.3 Le MIOPE réunit les directives précisant les pratiques communes dans l'application des lois et des règlements relatifs au personnel de l'État. Il constitue une ordonnance administrative. Les dispositions du MIOPE ne constituent pas des règles de droit et ne lient pas le juge ; toutefois, du moment qu'elles tendent à une application uniforme et égale du droit, les tribunaux ne s'en écartent que dans la mesure où elles ne restitueraient pas le sens exact de la loi (ATF 133 II 305 consid. 8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_95/2011 du 11 octobre 2011 consid. 2.3 ; ATA/1206/2023 du 7 novembre 2023 consid. 6.3 et les arrêts cités).

7.4 La Confédération légifère sur la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux (art. 118 al. 2 let. b Cst.).

7.5 La loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme du 28 septembre 2012 (loi sur les épidémies - LEp - RS 818.101) règle la protection

de l'être humain contre les maladies transmissibles (art. 1 LEp) et a pour but de prévenir et de combattre l'apparition et la propagation de celles-ci (art. 2 al. 1 LEp).

Si une situation extraordinaire l'exige, le Conseil fédéral peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays (art. 7 LEp).

Selon l'art. 40 al. 1 LEp, les autorités cantonales compétentes ordonnent les mesures nécessaires pour empêcher la propagation de maladies transmissibles au sein de la population ou dans certains groupes de personnes. Elles coordonnent leur action.

L'art. 75 LEp prévoit en outre que les cantons exécutent la loi dans la mesure où son exécution n'incombe pas à la Confédération, en particulier en désignant les autorités compétentes (Message concernant la révision de la LEp du 3 décembre 2010, FF 2011 291, p. 398).

7.6 Sur la base de l'art. 7 LEp, le Conseil fédéral a adopté l'Ordonnance 2 Covid-19. Son art. 1 (état au 28 février 2020) prévoit qu'elle a pour but notamment de prévoir des mesures visant à prévenir ou endiguer la propagation du coronavirus (Covid-19) en Suisse, réduire la fréquence des transmissions, interrompre les chaînes de transmission et éviter ou endiguer des foyers locaux et protéger les personnes particulièrement vulnérables ainsi que celles présentant un risque accru de complications.

Le 16 avril 2020, cette ordonnance a été modifiée.

Selon l'art. 10b de l'Ordonnance 2 COVID-19 (état au 17 avril 2020), les personnes vulnérables sont appelées à rester chez elle et à éviter les regroupements de personnes. Si elles quittent leur domicile, elles prennent des précautions particulières pour respecter les recommandations de l'office fédéral de la santé publique (ci-après : OFSP) en matière d'hygiène et d'éloignement familial (al. 1). Par personnes vulnérables, on entend les personnes de 65 ans et plus et les personnes qui souffrent notamment de pathologies suivantes : hypertension artérielle, diabète, maladies cardiovasculaires, maladies respiratoires chroniques, faiblesse immunitaire due à une maladie ou à une thérapie, cancer (al. 2). Les catégories visées à l'al. 2 sont précisées à l'annexe 6 à l'aide de critères médicaux. La liste est non exhaustive. Une évaluation clinique de la vulnérabilité dans le cas d'espèce est réservée (al. 3). L'OFSP actualise en permanence l'annexe 6 (al. 4).

Conformément à l'art. 10c de l'Ordonnance 2 COVID-19 (état au 17 avril 2020), l'employeur permet à ses employés vulnérables de remplir leurs obligations professionnelles depuis leur domicile. À cette fin, il prend les mesures organisationnelles et techniques qui s'imposent (al. 1). Si l'employé ne peut pas remplir ses obligations professionnelles habituelles depuis son domicile, son employeur lui attribue des tâches de substitution équivalentes qu'il peut effectuer depuis son domicile et les rétribue au même salaire, même si elles divergent du contrat de travail. À cette fin, il prend les mesures organisationnelles et techniques qui s'imposent (al. 2). Si, pour des raisons d'exploitation, la présence d'employés

vulnérables sur place est indispensable en tout ou partie, ces derniers peuvent exercer leur activité habituelle sur place, pour autant que la place de travail est aménagée de sorte que tout contact étroit avec d'autres personnes soit exclu, notamment en mettant à disposition un bureau individuel ou une zone clairement délimitée où la distance minimale de deux mètres est respectée, dans les cas où un contact étroit s'avère parfois inévitable, des mesures de protection appropriées sont prises, selon le principe STOP (substitution, mesures techniques, mesures organisationnelles, équipement de protection individuelle) (al. 3 let. a et b). S'il ne peut pas occuper les employés concernés conformément aux al. 1 à 3, l'employeur leur attribue sur place des tâches de substitution équivalentes respectant les prescriptions visées à l'al. 3 let. a et b, et les rétribue au même salaire, même si elles divergent du contrat de travail (al. 4). L'employeur consulte les employés concernés avant de prendre les mesures prévues (al. 5). L'employé concerné peut refuser d'accomplir une tâche qui lui a été attribuée si l'employeur ne remplit pas les conditions visées aux al. 1 à 4 ou si, pour des raisons particulières, il estime que le risque d'infection au coronavirus est trop élevé malgré les mesures prises par l'employeur au sens des al. 3 et 4. L'employeur peut exiger un certificat médical (al. 6). S'il n'est pas possible d'occuper les employés concernés conformément aux al. 1 à 4, ou dans le cas d'un refus visé à l'al. 6, l'employeur les dispense avec maintien du paiement de leur salaire (al. 7). Les employés font valoir leur vulnérabilité moyennant une déclaration personnelle. L'employeur peut exiger un certificat médical (al. 8).

7.7 Au niveau cantonal, le Conseil d'État est responsable de la sécurité et de l'ordre public (art. 112 al. 1 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). En cas de catastrophe ou d'autre situation extraordinaire, le Conseil d'État prend les mesures nécessaires pour protéger la population. Il en informe le Grand Conseil (art. 113 al. 1 Cst-GE). S'il peut se réunir, le Grand Conseil constate la situation extraordinaire (art. 113 al. 2 Cst-GE). Les mesures prises en état de nécessité restent valables lorsque le Grand Conseil les approuve ; à défaut, elles cessent de porter effet après une année au plus tard (art. 113 al. 3 Cst-GE). Ces dispositions, qui fondent le droit d'urgence et de nécessité, permettent de déroger aux règles constitutionnelles et légales, pour autant que le principe de proportionnalité soit respecté (ACST/13/2021 du 15 avril 2021 consid. 9a et les arrêts cités).

Par ailleurs, selon l'art. 1 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), le Conseil d'État exerce le pouvoir exécutif et prend les décisions de sa compétence. Il peut en tout temps évoquer, le cas échéant pour décision, un dossier dont la compétence est départementale en vertu de la loi ou d'un règlement ou a été déléguée lorsqu'il estime que l'importance de l'affaire le justifie et pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une matière où il est autorisé de recours (art. 3 LECO).

L'art. 21 de la loi sur la santé du 7 avril 2006 (LS - K 1 03) prévoit que l'État encourage les mesures destinées à prévenir les maladies qui, en termes de morbidité et de mortalité, ont des conséquences sociales et économiques importantes ainsi que les mesures visant à limiter les effets néfastes de ces maladies sur la santé et l'autonomie des personnes concernées (al. 1). Il prend les mesures nécessaires pour détecter, surveiller, prévenir et combattre les maladies transmissibles en application de la LEp (al. 2) et encourager leur prévention (al. 3).

7.8 Le 27 avril 2020, le Conseil d'État a pris un arrêté concernant les mesures spécifiques en matière de ressources humaines dans le cadre de la pandémie du Covid-19.

Selon l'art. 1 de l'arrêté, le membre du personnel doit comptabiliser le temps pendant lequel il est inoccupé en raison d'un manque de travail jusqu'à concurrence de son horaire quotidien réglementaire. Tout solde d'heures positif préexistant (heures complémentaires, heures supplémentaires, heures de piquet, etc.) est utilisé pour compenser ces heures de travail non effectuées (al. 1). Sous réserve de l'accord du membre du personnel, un éventuel solde d'heures négatif sera compensé par les heures additionnelles que ce dernier pourrait être amené à effectuer d'ici à la fin de l'année (heures complémentaires, supplémentaires, de piquet, compensatoires, etc.). Dans tous les cas, à la fin de l'année 2020, le solde d'heures négatif sera mis à zéro ou restauré à la situation du 16 mars 2020 (en cas de solde d'heures négatif à cette date). La mesure s'applique à tous les membres du personnel quel que soit leur type d'horaire (à la confiance, variable, irrégulier ou fixe) à compter du 6 avril 2020 (al. 3).

L'art. 3 de l'arrêté en question prévoit que le membre du personnel vulnérable doit comptabiliser le temps de travail pendant lequel il n'a pas travaillé du fait qu'il doit rester chez lui et que le télétravail ou le travail à domicile n'est pas possible ou que partiellement possible et que, sur la place de travail, les conditions préconisées par l'OFSP ne sont pas garanties, cela jusqu'à concurrence de son horaire quotidien réglementaire. Tout solde horaire positif préexistant (heures complémentaires, heures supplémentaires, heures de piquet, etc.) est utilisé pour compenser ces heures de travail non effectuées (al. 1). Sous réserve de l'accord du membre du personnel, un éventuel solde d'heures négatifs sera compensé par les heures additionnelles que ce dernier pourrait être amené à effectuer d'ici à la fin de l'année (heures complémentaires, supplémentaires, de piquet, compensatoires, etc.). Dans tous les cas, à la fin de l'année 2020, le solde d'heures négatif sera mis à zéro ou restauré à la situation du 16 mars 2020 (en cas de solde d'heures négatif à cette date ; al. 2). La mesure s'applique à tous les membres du personnel quel que soit leur type d'horaire (à la confiance, variable, irrégulier ou fixe) à compter du 6 avril 2020 (al. 3).

Les mesures décidées par l'arrêté s'appliquent jusqu'au 7 juin 2020 y compris. Elles pourront être modifiées et/ou prolongées en cas de besoin (art. 7 al. 2).

7.9 Le 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'État a pris un nouvel arrêté annulant et remplaçant notamment celui du 27 avril 2020 (art. 6 al. 1).

Selon l'art. 3 de cet arrêté, du 6 avril au 24 juin 2020, le membre du personnel vulnérable a dû comptabiliser le temps pendant lequel il n'avait pas travaillé du fait qu'il doit rester chez lui et que le télétravail ou le travail à domicile n'est pas possible ou que partiellement possible et que, sur la place de travail, les conditions préconisées par l'OFSP n'étaient pas garanties, cela jusqu'à concurrence de son horaire quotidien réglementaire. Tout solde horaire positif préexistant (heures complémentaires, heures supplémentaires, heures de piquet, etc.) était utilisé pour compenser ces heures de travail non effectuées (al. 1). Sous réserve de l'accord du membre du personnel, un éventuel solde d'heures négatifs causé par ce motif et pendant cette période, sera compensé par les heures additionnelles que ce dernier pourrait être amené à effectuer d'ici à la fin de l'année (heures complémentaires, supplémentaires, de piquet, compensatoires, etc.). Dans tous les cas, à la fin de l'année 2020, le solde d'heures négatif sera mis à zéro ou restauré à la situation du 16 mars 2020 (en cas de solde d'heures négatif à cette date) (al. 2). La mesure s'applique à tous les membres du personnel quel que soit leur type d'horaire (à la confiance, variable, irrégulier ou fixe) (al. 3).

Les mesures décidées par l'arrêté s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2020 y compris. Elles pourront être modifiées et/ou prolongées en cas de besoin (art. 6 al. 3).

7.10 Selon la doctrine, tant l'art. 321c al. 2 CO que 13 al. 2 de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr - RS 822.11) permettent la compensation des heures supplémentaires en temps par un congé payé de durée équivalente. Il suffit que le travailleur donne son consentement à cette forme de compensation, étant précisé que cet accord n'est subordonné à aucune exigence de forme. Bien souvent, les dispositions du contrat de travail, d'un règlement d'entreprise ou d'une CCT privilégient la compensation en temps. Le refus par le travailleur d'une compensation en temps peut s'avérer abusif, lorsque celle-ci est justifiée par des intérêts de l'employeur dignes d'être pris en considération. Tel pourra être le cas lorsque la compensation interviendra à l'issue de pandémie et que les difficultés économiques de l'employeur justifieront une compensation en nature plutôt qu'en argent (Jean-Philippe DUNAND/Rémy WYLER, Quelques implications du coronavirus en droit suisse du travail *in* DroitDuTravail.ch du 9 avril 2020, p. 22).

7.11 Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 Cst., exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1) et que la base légale revête une certaine densité normative, c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence (ATF 131 II 13 consid. 6.5 ; 129 I 161 consid. 2.2).

Hormis en droit pénal et fiscal où il a une signification particulière, le principe de la légalité n'est pas un droit constitutionnel du citoyen. Il s'agit d'un principe

constitutionnel qui ne peut pas être invoqué en tant que tel, mais seulement en relation avec la violation, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire ou la violation d'un droit fondamental spécial (ATF 146 II 56 consid. 6.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 7.1).

7.12 Le principe de la séparation des pouvoirs impose en particulier le respect des compétences établies par la Constitution et vise à empêcher un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. Il interdit ainsi au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, notamment des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 147 V 328 consid. 4.2 ; 142 I 26 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_38/2021 du 3 mars 2021 consid. 3.2.1).

Les règlements d'exécution doivent ainsi se limiter à préciser certaines dispositions légales au moyen de normes secondaires, à en combler le cas échéant les véritables lacunes et à fixer si nécessaire des points de procédure (ATF 139 II 460 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_660/2021 du 28 juin 2022 consid. 5.2).

7.13 Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti au moins implicitement par toutes les constitutions cantonales ; tel est le cas à Genève, et ce de manière expresse en vertu de l'art. 2 al. 2 Cst-GE. Il impose le respect des compétences établies par la Constitution et prohibe à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. En particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3). Les règlements d'exécution doivent ainsi se limiter à préciser certaines dispositions légales au moyen de normes secondaires, à en combler le cas échéant les véritables lacunes et à fixer si nécessaire des points de procédure (ATF 139 II 460 consid. 2.2 ; ATA/1684/2019 du 19 novembre 2019 consid. 9a).

Le Conseil d'État, qui exerce le pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE), peut adopter des normes d'exécution, soit des normes secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire (art. 109 al. 4 Cst-GE). En revanche, pour que le Conseil d'État puisse édicter des normes de substitution, ou normes primaires, il faut qu'une clause de délégation législative l'y habilite, pour autant que la constitution cantonale ne l'interdise pas dans le domaine considéré et que la délégation figure dans une loi au sens formel, se limite à une matière déterminée et indique le contenu essentiel de la réglementation si elle touche les droits et obligations des particuliers (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; ACST/17/2023 du 26 avril 2023 consid. 5.2.2 et l'arrêt cité). L'art. 33 al. 1 LPAC reprend cette règle en prévoyant que le Conseil d'État prend, par voie de règlements, les dispositions d'exécution de ladite loi. Pour le surplus, c'est à la lumière des principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité réglementaire du Conseil d'État. C'est ainsi,

notamment, que les règlements d'exécution doivent se limiter à préciser certaines dispositions légales au moyen de normes secondaires, à en combler le cas échéant les véritables lacunes et à fixer si nécessaire des points de procédure (ATF 139 II 460 consid. 2.2 ; 130 I 140 consid. 5.1 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2).

Seule la clause générale de police peut justifier une entorse à ce principe, mais il faut que l'ordre public soit menacé de manière grave, directe et imminente, sans qu'aucune autre mesure légale ne puisse être prise ou aucune norme adoptée en temps utile (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3^e éd., 2012, p. 667 ss n. 4.2.3.9).

7.14 L'exigence de la densité normative n'est toutefois pas absolue, car on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 138 I 378 consid. 7.2).

S'agissant de la fonction publique, en raison de la subordination hiérarchique propre à l'activité et à la structure de l'État, les employés de celui-ci se trouvent dans un rapport de droit spécial avec leur employeur. C'est pourquoi si la loi n'énumère pas de façon précise et exhaustive les droits et obligations découlant des rapports de service, ceux-ci peuvent être réglés par la voie réglementaire sans enfreindre le principe de la légalité (arrêts du Tribunal fédéral 8C_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2 ; 1C_251/2014 consid. 2.6 et les références citées ; ACST/31/2020 du 2 octobre 2020 consid. 8c ; ATA/1684/2019 du 19 novembre 2019 consid. 9b).

7.15 De manière générale, la jurisprudence reconnaît à l'administration une grande latitude pour s'organiser et un large pouvoir d'appréciation. Celle-ci dispose ainsi d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elle entretient avec ses agents (arrêt du Tribunal fédéral 2P_46/2006 du 7 juin 2006 ; François BELLANGER, Contentieux communal genevois in : L'avenir juridique des communes, Schulthess 2007, p. 149). Ainsi, l'administration doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer son organisation et créer, modifier ou supprimer des relations de service nécessaires à son bon fonctionnement, questions relevant de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la chambre administrative.

Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/9/2025 du 7 janvier 2025 consid. 3.5 et les arrêts cités).

L'exercice d'un contrôle judiciaire dans ce cadre-là garde tout son sens, même si le juge administratif doit alors observer une très grande retenue dans l'examen de la manière dont l'administration a exercé ses prérogatives. Le juge doit ainsi contrôler que les dispositions prises demeurent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité et qu'elles apparaissent comme soutenables au regard des prestations et du comportement du fonctionnaire ainsi que des circonstances personnelles et des exigences du service. Seules les mesures objectivement insoutenables et arbitraires doivent être annulées, la chambre administrative vérifiant que l'autorité n'outrepasse pas son pouvoir d'appréciation et respecte les conditions de fond et de forme dont les textes imposent la réalisation (ATF 108 I b 209 publié *in* : JT 1984 I 331 consid. 2 ; ATA/57/2019 du 22 janvier 2019 consid. 9).

En tant que fonctionnaire, le recourant se trouve avec l'État de Genève dans un rapport de puissance publique spécial, parfois aussi appelé rapport de droit particulier (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^e éd. 2012, p. 19 et 719 s. ; Pierre MOOR/François BELLANGER/Thierry TANQUEREL, Droit administratif, vol. III, 2^e éd., 2018, p. 589). Or, il est admis que la libre adhésion de l'administré à un tel rapport de puissance publique spécial et l'intérêt qu'il y trouve justifient que les droits fondamentaux et les principes qui en découlent, particulièrement ceux de la légalité et de l'intérêt public, ne puissent y déployer leurs garanties que dans une mesure restreinte (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 19 ; Isabelle HÄNER, Grundrechte im öffentlichen Personalrecht *in* Personalrecht des öffentlichen Dienstes, 1999, p. 408 ; ATF 108 Ib 162 consid. 5a et les références). Les fonctionnaires doivent accepter des restrictions à leurs droits fondamentaux qui découlent de leur devoir de fidélité ou de leurs devoirs de fonction (Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8^e éd., 2020, n. 2041). Dans le cadre d'un tel rapport de puissance publique spécial, *a fortiori* lorsque la personne y a librement adhéré, une base légale matérielle, telle qu'une ordonnance, est suffisante – pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une restriction grave aux droits fondamentaux – si elle peut être rattachée à une base légale formelle même générale (YVES DONZALLAZ, Traité de droit médical, vol. I, 2021, p. 633 n. 1329 ; Markus MÜLLER, Das besondere Rechtsverhältnis, 2003, p. 40 ; Isabelle HÄNER, Grundrechte im öffentlichen Personalrecht *in* Personalrecht des öffentlichen Dienstes, 1999, p. 408 ; Pierre TSCHANNEN/Ulrich ZIMMERLI/ Markus MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4^e éd., 2014, p. 411 n. 31 ; ATF 108 Ib 162 consid. 5a et ATF 119 Ia 178 consid. 5b). Les exigences quant à la densité normative de la norme de délégation sont alors allégées, dans la mesure où il suffit que les restrictions se déduisent de la finalité et de la bonne marche de l'institution (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 723 ; Markus MÜLLER, *op. cit.*, p. 40 s. ; Isabelle HÄNER, *op. cit.*, p. 408 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, *op. cit.*, n. 2041;

Pierre TSCHANNEN/Ulrich ZIMMERLI/ Markus MÜLLER, *op. cit.*, p. 411 n. 31).

7.16 La notion de protection de la personnalité de l'agent public et l'obligation qui en découle pour l'employeur est typiquement un concept dont la portée et la valeur matérielle sont identiques en droit public et en droit privé (Valérie DÉFAGO GAUDIN, *Conflits et fonctions publiques : Instruments in* Jean-Philippe DUNAND/Pascal MAHON [éd.], *Conflits au travail. Prévention, gestion, sanctions*, 2015, p. 156). Il incombe à l'employeur public, comme à l'employeur privé (art. 328 CO), de protéger et respecter la personnalité du travailleur.

7.17 À titre préalable, il sera relevé que, selon le cahier des charges du recourant, celui-ci est soumis à des horaires irréguliers, si bien que l'art. 8A RPAC ne s'applique pas (art. 56A ROPP) et que le coronavirus a été déclaré par l'Organisation mondiale de la santé (ci-après : OMS) comme une épidémie. Sur le plan sanitaire, il représente un danger sérieux, direct et imminent voire actuel pour la santé des populations des différents États. Il appelle des mesures immédiates de la part des autorités pour protéger la santé de leur population.

En l'espèce, le Conseil fédéral a dans un premier temps considéré la situation générée par le coronavirus comme particulière et a pris les premières mesures pour lutter contre sa propagation le 28 février 2020. Néanmoins, en raison non seulement de l'évolution défavorable de la situation sur le plan sanitaire interne, notamment d'un risque de saturation rapide des infrastructures hospitalières, mais aussi à l'échelle mondiale entre autres dans les pays limitrophes de la Suisse, il a adapté les mesures prises le 28 février 2020 et a édicté l'ordonnance 2 COVID-19. Celle-ci comprend diverses restrictions et prévoit différentes mesures dont celles visant les personnes vulnérables.

Comme vu ci-dessus, la Cst-GE permet au Conseil d'État de prendre des arrêtés et des mesures nécessaires pour protéger la population (art. 113 al. 1 Cst-GE).

Ainsi, au regard de la situation extraordinaire dans laquelle était le pays, dans les buts de contrer toute flambée épidémique et de garantir la mission du service public malgré l'urgence sanitaire, le Conseil d'État pouvait prendre les mesures nécessaires à assurer le bon fonctionnement de l'administration publique et des services indispensables à la population. C'est d'ailleurs ce qu'il a fait avec l'arrêté du 27 avril 2020, prévoyant un mécanisme équitable entre différentes situations dont celles du membre du personnel vulnérable qui voit son solde d'heures positif préexistant compensé par les heures de travail non effectuées (art. 3 al. 1 de l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020). Il en est de même avec l'arrêté du 1^{er} juillet 2020 (art. 3 al. 1 de l'arrêté du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2020).

S'il est vrai que, dans le régime de la LOPP et de son règlement, les heures supplémentaires sont compensées par des congés ou exceptionnellement par un paiement (art. 13 al. 2 LOPP et 58 al. 1 et 3 ROPP), le devoir de fidélité du recourant et ses devoirs de fonctions lui commandent d'accepter une légère restriction dans le

choix d'utilisation de ces heures supplémentaires. La doctrine a d'ailleurs relevé que le refus par le travailleur d'une compensation en temps peut s'avérer abusif, lorsque celle-ci est justifiée par des intérêts de l'employeur dignes d'être pris en considération, ce qui était le cas à l'époque avec l'objectif d'un bon fonctionnement de l'administration publique et des services indispensables à la population, pendant et après une période de pandémie. Il sied de rappeler que selon le communiqué de presse du Conseil d'État du 25 mars 2021 (disponible sous <https://www.ge.ch/document/comptes-etat-2020>, consulté le 22 septembre 2025), les comptes de l'État pour l'année 2020 ont été bouclés sur un déficit de CHF 498'000'000.- et que le coût de l'intervention de l'État pour soutenir les personnes dans le besoin, les entreprises et l'ensemble du système sanitaire était de l'ordre de CHF 378'000'000.- et que la pandémie avait causé une perte de revenus de CHF 107'000'000.-. Elle avait donc eu un impact total sur les comptes de CHF 485'000'000.-, lequel n'était pas prévu au budget. Il pouvait ainsi être attendu du recourant un effort raisonnable de sa part sur ce point se voyant ainsi octroyer un congé en compensation de son solde d'heures positif.

Il n'y a donc aucune violation des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs.

En outre, il ressort du dossier que le recourant a prévenu sa hiérarchie, par courriel du 15 mars 2020, qu'il faisait partie des personnes « un peu plus vulnérable que la moyenne » en raison d'un problème respiratoire chronique existant depuis plusieurs années et d'un traitement contre la maladie de Lyme. Même si le recourant se sentait à l'aise de poursuivre son activité professionnelle et que les pathologies dont il souffrait ne faisaient pas partie des critères de vulnérabilité établis par les autorités sanitaires, force est de constater que son médecin traitant avait expressément indiqué, dans le certificat médical établi le 23 mars 2020, que compte tenu de son état de santé fragilisé, il était souhaitable de le protéger autant que possible d'une infection au Covid-19. En outre, l'Ordonnance 2 COVID-19 précise, d'une part, que la liste est non exhaustive et, d'autre part, que l'évaluation clinique de la vulnérabilité dans le cas d'espèce est réservée (art. 10b al. 3 de l'Ordonnance 2 COVID-19). Compte tenu des indications fournies par le médecin traitant du recourant dans ce certificat, l'intimé était en droit d'enjoindre le recourant de rester chez lui. L'attestation du 18 mai 2020 ne fait d'ailleurs que confirmer que la mesure visant le recourant était adéquate, puisque son médecin traitant a complété et signé l'attestation qui certifie que le recourant faisait partie des personnes vulnérables au sens de l'Ordonnance 2 COVID-19. Cette mesure s'inscrit tant dans le devoir de l'employeur de protéger le recourant que pour prévenir la propagation du Covid-19.

Concernant le fait que le recourant aurait régulièrement pris contact avec son employeur pour proposer ses services, il peut être renvoyé à ce qui a d'ores et déjà été retenu ci-dessus. De plus, il ne ressort pas du dossier que le recourant aurait été tenu de rester « disponible en tout temps ». Si l'arrêté du Conseil d'État du 16 mars 2020 prévoit effectivement que si la poursuite de l'activité n'est pas possible à

domicile, les membres du personnel sont tenus de rester à disposition de l'employeur et de communiquer un numéro de téléphone et une adresse email auxquels ils sont atteignables, cette demande était justifiée compte tenu des circonstances particulières de la pandémie de Covid-19 et des mesures d'urgence à mettre en place afin que l'État puisse poursuivre ses activités malgré la situation. Elle est par ailleurs peu contraignante compte tenu des moyens de communication modernes. En toute hypothèse, le recourant ne conteste pas ne pas avoir été sollicité par son employeur pendant toute la période où il n'a pas fourni de prestations de travail.

Les griefs du recourant seront dès lors écartés.

- 8.** Le recourant se plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement entre les personnes vulnérables disposant d'heures supplémentaires et celles qui n'en avaient pas.

8.1 Une décision viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; 145 I 73 consid. 5.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_449/2022 du 3 février 2023 consid. 2.2.1 ; 1C_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.2).

La protection de l'égalité (art. 8 Cst.) et celle contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) sont étroitement liées. Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique (art. 8 al. 2 Cst.). Une décision viole le droit à l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 I 195 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_178/2022 du 16 mars 2022 consid. 5.1).

8.2 L'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020 prévoit également à son art. 1 que le membre du personnel doit comptabiliser le temps pendant lequel il est inoccupé en raison d'un manque de travail jusqu'à concurrence de son horaire quotidien réglementaire. Tout solde d'heures positif préexistant (heures complémentaires, heures supplémentaires, heures de piquet, etc.) est utilisé pour compenser ces heures de travail non effectuées (al. 1). Sous réserve de l'accord du membre du personnel, un éventuel solde d'heures négatif sera compensé par les heures

additionnelles que ce dernier pourrait être amené à effectuer d'ici à la fin de l'année (heures complémentaires, heures supplémentaires, de piquet, compensatoires, etc.). Dans tous les cas, à la fin de l'année 2020, le solde d'heures négatif sera mis à zéro ou restauré à la situation du 16 mars 2020 (en cas de solde d'heures négatif à cette date) (al. 2). La mesure s'applique à tous les membres du personnel quel que soit leur type d'horaire (à la confiance, variable, irrégulier ou fixe) à compter du 6 avril 2020 (al. 3).

L'arrêté du 1^{er} juillet 2020 reprend cela à son art. 1 tout en précisant la période considérée, soit du 6 avril au 1^{er} juillet 2020.

8.3 En l'espèce, comme vu ci-dessus, les arrêtés des 27 avril 2020 et 1^{er} juillet 2020 ont été pris dans le contexte d'une pandémie à l'avenir incertain et aux conséquences économiques importantes. De plus, l'objectif de l'arrêté du 27 avril 2020 était de garantir la mission du service public et de traiter, autant que faire se pouvait, équitablement la diversité des situations RH.

Les situations des personnes disposant d'heures supplémentaires et celles qui n'en avaient pas ne sont pas similaires. Elles l'étaient d'autant moins à l'époque qu'au printemps 2020, nul ne savait comment la situation allait évoluer, qui pourrait reprendre quand, quelle activité, si la pandémie risquait de mobiliser d'autres personnes, pour quelles tâches, avec quelle urgence notamment. La multiplicité des situations, la définition des besoins et des urgences notamment dans chaque service avec une évolution incertaine pouvant être rapide, imposaient un traitement de la problématique clair et simple. Dans ces conditions, le prononcé de l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020 évoquant le traitement des heures supplémentaires des personnes en ayant déjà accumulé et celles qui risquaient de devoir en fournir ne peuvent être comparées.

Même à considérer que ces situations étaient comparables, en application de l'art. 1 de ces arrêtés, le membre du personnel qui, au moment de la crise sanitaire, n'avait pas encore accumulé d'heures supplémentaires, devait ainsi comptabiliser ses heures non travaillées et les utiliser, lui aussi, pour compenser les heures supplémentaires réalisées d'ici la fin de l'année 2020.

Il en est de même pour la situation évoquée par le recourant, soit celle d'une personne vulnérable ne disposant pas d'heures supplémentaires, puisque selon l'art. 3 al. 2 et des arrêtés du Conseil d'État des 27 avril et 1^{er} juillet 2020, les heures non travaillées feraient l'objet d'une compensation avec les heures additionnelles que la personne serait amenée à effectuer jusqu'à la fin de l'année. Ainsi, au final, la personne vulnérable qui s'est vu compenser des heures préalables existantes et la personne vulnérable dont les heures additionnelles effectuées postérieurement seraient compensées se trouvent dans une situation similaire. Les deux personnes vulnérables auront leurs heures non travaillées compensées soit par le solde horaire positif préexistant soit par les heures additionnelles à effectuer d'ici la fin de l'année (heures complémentaires, supplémentaires, de piquet, compensatoire, etc.).

La chambre de céans considère donc que ce procédé demeure dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'intimé et qu'il apparaît soutenable compte tenu de la situation extraordinaire pendant laquelle ces mesures ont été prises.

Le grief est écarté.

- 9.** Le recourant soutient que la décision violerait le principe de la bonne foi et la protection des droits acquis, au motif que l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020 aurait été pris plus d'un mois après son renvoi à domicile.

9.1 Le principe de la bonne foi a d'ores et déjà été évoqué ci-dessus (consid. 4.5). Il suffit d'y renvoyer.

9.2 Selon la jurisprudence, les rapports de services sont régis par la législation en vigueur au moment considéré. L'État est en effet libre de revoir en tout temps sa politique en matière de salaire et d'emploi, et les personnes qui entrent à son service doivent compter avec le fait que les dispositions réglant leur statut puissent faire l'objet ultérieurement de modifications. Des droits acquis ne naissent dès lors en faveur des agents de la fonction publique que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 143 I 65 consid. 6.2 et les références citées). Les prétentions pécuniaires des agents de la fonction publique, qu'il s'agisse de prétentions salariales ou celles relatives aux pensions, n'ont en règle générale pas le caractère de droits acquis (ATF 134 I 23 consid. 7.5 ; 129 I 161 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_158/2012 du 20 avril 2012 consid. 3.4 ; 8C_903/2010 du 21 juin 2011 consid. 7.2).

9.3 L'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur, car les personnes concernées ne pouvaient, au moment où ces faits se sont déroulés, connaître les conséquences juridiques découlant de ces faits et se déterminer en connaissance de cause. Une exception à cette règle n'est possible qu'à des conditions strictes, soit en présence d'une base légale suffisamment claire, d'un intérêt public prépondérant, et moyennant le respect de l'égalité de traitement et des droits acquis. La rétroactivité doit en outre être raisonnablement limitée dans le temps (arrêt du Tribunal fédéral 9C_648/2022 du 9 janvier 2024 consid. 6.1 et les références citées).

Il n'y a toutefois pas de rétroactivité proprement dite lorsque le législateur entend régler un état de chose qui, bien qu'ayant pris naissance dans le passé, se prolonge au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Cette rétroactivité improprement dite est en principe admise, sous réserve du respect des droits acquis (arrêt du Tribunal fédéral 9C_648/2022 précité consid. 6.1 et les arrêts cités).

9.4 En l'occurrence, le recourant ne prétend pas avoir obtenu des assurances précises quant au traitement de ses heures supplémentaires ni que la loi fixerait une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des

modifications légales applicables en matière de traitement des heures supplémentaires. De plus, comme le retient la jurisprudence, l'État est libre de revoir en tout temps sa politique en matière de salaire et d'emploi. Il ne saurait dès lors être question de droits acquis et le recourant devait compter avec le fait que les dispositions réglant le sort des heures supplémentaires – en période de pandémie et vu les besoins de l'administration – pouvaient être modifiées. En outre, il ressort du dossier que, le 3 avril 2020, une communication de l'OPE a été faite à son personnel, annonçant le mécanisme de compensation des heures supplémentaires entériné par l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020.

De plus, force est de constater que les art. 3 al. 3 de l'arrêté du Conseil d'État du 27 avril 2020 et 3 al. 1 de l'arrêté du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2020 prévoient que la mesure de compensation du solde horaire positif préexistant avec les heures non travaillées s'applique à compter du 6 avril 2020. Or, le décompte du recourant a débuté le 14 avril 2020, soit à une date postérieure. Par ailleurs, c'est à raison que le recourant ne se plaint pas d'une interdiction de la rétroactivité, puisque les arrêtés en question constituent une base légale suffisamment claire, qu'il existe un intérêt public prépondérant au maintien des finances de l'administration publique et à son bon fonctionnement, que le principe de l'égalité de traitement a bien été respecté comme examiné ci-dessus et que la rétroactivité a été raisonnablement limitée dans le temps (du 6 avril au 7 juin 2020).

Compte tenu de ces éléments, la décision de compenser les heures de travail non effectuées avec le solde horaire positif préexistant du recourant ne viole pas le principe de la bonne foi et la protection des droits acquis.

En tous points mal fondés, le recours sera rejeté, en tant qu'il est recevable.

- 10.** Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

La valeur litigieuse au sens de l'art. 85 al. 1 let. b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) est, *a priori*, inférieure à CHF 15'000.-.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté le 17 mars 2025 par A_____ contre la décision du département des institutions et du numérique du 10 février 2025 ;

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

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, s'il est formé avant le 30 juin 2023, 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 ;

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

Siégeant : Michèle PERNET, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT
ZEN RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

M. MARMY

la présidente siégeant :

M. PERNET

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :