

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/495/2019-FPUBL

ATA/1282/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 27 août 2019

dans la cause

**Monsieur A _____, Monsieur B _____, Monsieur D _____, Monsieur E _____ et
[37 autres recourants]**

représentés par Me Romain Jordan, avocat

contre

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

EN FAIT

1) a. Monsieur A_____, Monsieur B_____, Monsieur D_____, Monsieur E_____ et [37 autres recourants] (ci-après : les aspirants) ont été engagés le 19 décembre 2017 en qualité d'aspirants à la police cantonale genevoise (ci-après : la police) pour suivre une formation d'une durée de douze mois à l'Académie de police de Savatan (ci-après : l'académie) dès le 1^{er} avril 2018.

b. Un courrier de la commandante de la police du 19 décembre 2017 leur a été remis en mains propres, lequel précisait que les conditions d'engagement étaient réglées 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 de son règlement d'application du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.10), notamment par les art. 74 à 82 RPAC.

Les dispositions de la loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 (LFPr - RS 412.10), de l'ordonnance sur la formation professionnelle du 19 novembre 2003 (OFPr - RS 412.101), le règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPPol - F 1 05.07) ainsi qu'un autre règlement fédéral et des directives, s'appliquaient à la formation professionnelle de policier/policrière.

Pour exercer la fonction de policier/policrière, il était indispensable d'avoir suivi avec succès une école de police, et obtenu le brevet fédéral de policier. La réussite de la formation, y compris du brevet fédéral, ne garantissait pas un engagement en qualité de policier/policrière au sein de la police.

L'aspirant/aspirante de police devait être affilié-e à une caisse-maladie reconnue par la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 (LAMal - RS 832.10). Une indemnité d'un montant brut de CHF 4'854.- par mois (classe 08, annuité 01) était prévue pendant la formation.

c. Les aspirants ont signé le 19 décembre 2017 une convention de formation rédigée par le centre de formation de la police du département de la sécurité et de l'économie, devenu depuis le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : le département).

La convention prévoyait que, si au cours de la phase académique de la formation initiale l'aspirant/l'aspirante démissionnait ou était renvoyé-e pour de justes motifs ou pour violation avérée, grave ou répétée des règles internes ou des prescriptions de service, les frais de sa formation pourraient être mis à sa charge en tout ou partie selon des modalités en fonction de la durée de la formation effectuée.

L'aspirant/l'aspirante s'engageait à servir dans la police durant trois ans au moins à l'issue de sa formation et, en cas de non-respect de cette obligation, il s'engageait à rembourser des frais de formation y relatifs, soit CHF 30'000.- la première année, CHF 20'000.- la deuxième et CHF 10'000.- la troisième, conformément à l'art. 31 al. 1 et 2 de la loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol - F 1 05).

- 2) Par courrier du 24 juillet 2018, le directeur des ressources humaines de la police (ci-après : directeur RH) a rectifié les informations qu'il avait données lors d'une présentation aux aspirants.

Un projet de loi modifiant la LPol prévoyait le remplacement de la prise en charge de la prime d'assurance-maladie dès le 1^{er} janvier 2019 par le paiement d'une indemnité forfaitaire mensuelle de CHF 583.30 pour les collaborateurs remplissant l'une des conditions suivantes : policiers au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1^{er} janvier 2018 ; assistants de sécurité publique de niveau 4 au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1^{er} janvier 2018 ; policiers ayant terminé au plus tard le 31 décembre 2018 l'école de police commencée en 2017 ; officiers supérieurs et policiers brevetés mis au bénéfice d'une lettre d'engagement entre le 1^{er} janvier 2018 et l'entrée en vigueur de la modification.

Dès le 1^{er} janvier 2019, à défaut de remplir les conditions posées, les policiers et les assistants de sécurité publique de niveau 4 ne bénéficiaient d'aucun droit à la prise en charge de l'assurance maladie ni au versement d'une indemnité (art. 67 al. 2 à 4 LPol – modifications du 25 mai 2018).

- 3) Par courrier du 27 août 2018, les aspirants de la volée d'avril 2018 ont demandé au directeur RH une prise en compte de leur situation.

Ils avaient signé un contrat avant le projet de loi modifiant la LPol, les contraignant à servir trois ans, avec une convention de remboursement selon la LPol, alors que la loi était modifiée par la suite et que les conditions contractuelles n'étaient plus les mêmes.

Ils avaient été induits en erreur lors de leur recrutement ainsi qu'à la signature du contrat initial.

- 4) Par réponse du 22 octobre 2018, le directeur RH a indiqué aux aspirants qu'aucune réponse favorable ne pouvait être faite à la requête de reconsidération de leur situation.

Lors de la signature des contrats le 19 décembre 2017, la prime d'assurance-maladie était encore prise en charge par l'employeur. La modification de la base légale était intervenue à la suite des négociations entre les syndicats de la police et la délégation du conseiller d'État en charge de la police, en date du 25 mai 2018.

Deux contrats distincts étaient signés. Le premier couvrait la formation à l'académie et le second, la prise de fonction à la police, soit dès l'obtention du brevet fédéral. Les conditions d'engagement correspondaient aux conditions contractuelles en vigueur au moment de la signature.

- 5) Le 9 novembre 2018, sous la plume d'un mandataire, les aspirants ont invité la commandante de la police à confirmer leur droit à bénéficier de la couverture prévue à l'art. 67 al. 1 let. b LPol.

Dans la négative, il fallait indiquer si le courrier du 22 octobre 2018 devait être considéré comme une décision formelle ou, sinon, une telle décision devait être rendue.

Un avis de droit sur la question, rédigé par leur conseil, était joint.

- 6) Le 21 novembre 2018, les aspirants ont réitéré leur demande de décision auprès de la commandante de la police. Ils concluaient à l'annulation du courrier du 22 octobre 2018 ou à sa réforme en ce sens que le bénéfice de la prise en charge de la prime d'assurance-maladie leur soit reconnu.

- 7) Le 17 décembre 2018, la commandante de la police a accusé réception des courriers des 9 et 21 novembre 2018. La lettre du directeur RH ne constituait pas une décision, mais ne faisait que refléter la décision prise dans le cadre du protocole d'accord entre le Conseil d'État et les syndicats de police, signé le 19 décembre 2017, ainsi que la modification par le Grand Conseil de l'art. 67 LPol. Il n'y avait pas lieu d'entrer en matière sur les requêtes.

- 8) Par envoi du 1^{er} février 2019, les aspirants ont interjeté un « recours en déni de justice et au fond » à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre l'absence de décision du département en lien avec le bénéfice de l'indemnité au titre de la prise en charge de la prime d'assurance-maladie, concluant principalement au constat du déni de justice commis par le département et au renvoi de la cause au département afin qu'il ouvre une procédure administrative, puis rende une décision reconnaissant le droit à l'indemnité litigieuse au titre de la compensation du coût induit par l'assurance-maladie. Subsidiairement, ils concluaient à l'annulation de la décision contenue dans le courrier de la commandante de la police du 17 décembre 2018 et à sa réformation en ce sens que leur droit à l'indemnité litigieuse soit reconnu.

Ils avaient sollicité en vain de l'autorité qu'elle rende une décision formelle relative au refus de prise en charge de leur prime d'assurance-maladie, et le courrier du 17 décembre 2018 ne constituait pas une décision en bonne et due forme. Le silence de l'autorité devait être assimilé à une décision et était susceptible de recours. Quoiqu'il en soit, même s'il fallait considérer que le

courrier constituait une décision, le recours avait été interjeté dans le délai prévu par la loi.

Au fond, le refus de prise en charge de la prime d'assurance-maladie violait le principe de la bonne foi, de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et du principe *pacta sunt servanda*, comme le démontrait l'avis de droit rédigé par leur mandataire.

Le contrat d'engagement avait été signé le 19 décembre 2017 alors que les changements légaux dont se prévalait le département n'étaient intervenus qu'en mai 2018 et entrés en vigueur en juillet 2018. Ce contrat intégrait une prise en charge de la prime d'assurance-maladie par l'employeur, pas de façon expresse mais par renvoi de façon liante à des normes applicables à l'époque, qui garantissaient une telle couverture. Les informations figurant sur le site internet « www.devenez.ch », hébergé par l'État de Genève, indiquaient une telle couverture. La redéfinition, à posteriori, desdites conditions ne sauraient intervenir sans violation du principe de la bonne foi, ni a fortiori sans indemnisation.

Ils avaient pris des dispositions en fonction de cet élément et auraient dû pouvoir bénéficier du régime mis en place dont les conséquences, sur une carrière, ne sauraient être minimisées. Ce d'autant plus que l'art. 31 al. 2 LPol prévoyait que le candidat prenait l'engagement écrit de servir dans la police durant trois ans au moins dès sa nomination et qu'une rétrocession était prévue en cas de fin de l'engagement avant ce délai.

La modification législative litigieuse posait un problème sous l'angle de l'égalité de traitement. Rien ne justifiait de distinguer la situation des aspirants des écoles de police ayant débuté leur formation en 2018 de celle des policiers au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1^{er} janvier 2018. L'absence d'une lettre d'engagement signée après obtention du brevet fédéral n'était pas suffisante pour justifier un traitement distinct, notamment compte tenu des exigences de l'art. 31 al. 2 LPol, qui s'appliquaient dans les deux cas.

- 9) Le 5 avril 2019, le conseiller d'État en charge du département a déposé des observations, concluant principalement à l'irrecevabilité du recours et subsidiairement à son rejet.

Les termes du protocole d'accord avec les syndicats du 29 novembre 2017 avaient été introduits à l'art. 67 al. 2 LPol entré en vigueur le 28 juillet 2018 par la loi 12'273. Les situations des policiers brevetés et des aspirants, de surcroît ceux qui n'avaient pas encore initié leur formation, étaient différentes et devaient dès lors suivre un traitement différent.

Il n'y avait pas eu de refus à statuer, mais une absence d'objet sur lequel statuer. L'application de la loi ne nécessitait aucun acte de l'administration. Il n'y avait pas de déni de justice et le recours devait être déclaré irrecevable. L'issue serait la même s'il fallait considérer le courrier du directeur RH du 22 octobre 2018 comme une décision et celle de la commandante du 17 décembre 2018 comme une mesure d'exécution.

Si le recours était jugé recevable, il devait être rejeté pour les motifs indiqués qui répondaient point par point aux griefs soulevés par les recourants.

- 10) Le 6 mai 2019, les recourants ont répliqué, persistant dans les conclusions prises et demandant à être entendus en audience.

L'avis de droit de leur mandataire était neutre puisqu'il était à l'origine destiné à eux seuls, préalablement à toute procédure.

Le département estimait que l'absence de droit des recourants à toucher une indemnité pour l'assurance-maladie découlait expressément de l'art. 67 al. 2 et 4 LPol. Mais, il perdait de vue qu'il était légitimé à procéder au contrôle de la validité d'une norme en cas de violation grossière de la loi et à rendre une décision.

Si le département considérait le courrier du directeur RH comme une décision, il lui appartenait de transmettre leur courrier du 21 novembre 2018 à la chambre administrative puisqu'ils concluaient à la réforme de la décision.

Le préjudice économique en lien avec la suppression de la prise en charge de l'assurance-maladie relevait du fait notoire.

Pour le surplus, ils persistaient dans leur argumentation.

- 11) Le 19 juin 2019, lors d'une audience de comparution personnelle, les recourants étaient représentés par trois d'entre eux.

M. B_____ a exposé que la suppression de la prise en charge des primes d'assurance-maladie avait engendré des tensions au sein de son couple en sus du fait qu'il se sentait ensuite obligé d'être engagé dans la police, sauf à devoir rembourser un montant de CHF 30'000.-. Toute la volée avait été surprise, sept mois après leur engagement en tant qu'aspirant, du changement de position par rapport à la prime d'assurance-maladie. Le directeur RH leur avait indiqué, lors d'une formation le 19 juillet 2018, qu'ils étaient la dernière volée à bénéficier de la prise en charge de ladite prime ou de sa conversion.

M. C_____ a précisé qu'il avait établi un budget tenant compte de la prise en charge de la prime d'assurance-maladie, qu'il avait dû revoir en particulier en

ce qui concernait son plan d'épargne et sa volonté de conclure une assurance-vie. Cela avait également eu des répercussions sur le plan fiscal.

M. D_____ a indiqué que l'aspect financier avait joué un rôle et avait pesé dans sa décision de quitter son canton d'origine. Tous avaient fait leur prévision sur la base des indications du directeur RH, soit de l'augmentation de la classe d'engagement et du paiement de la prime d'assurance-maladie.

Ils ont indiqué ne pas avoir été au courant des négociations en cours entre les syndicats et l'État au moment du recrutement et de la signature du contrat d'engagement. M. D_____ l'avait appris par la presse, juste après avoir signé son contrat d'engagement. Il avait également appris le changement de classe d'engagement. Sur une carrière, M. C_____ estimait que la perte de l'indemnité représentait une somme d'environ CHF 260'000.-.

S'agissant des conditions financières, ils s'étaient référés au site « devenez.ch » et celles-ci avaient été évoquées lors de leur entretien de recrutement s'agissant du traitement tant pendant la formation qu'en tant que futur policier. La prise en charge dans un premier temps de la prime d'assurance-maladie par l'employeur, puis sous forme d'indemnités versées par ce dernier, avait été évoquée.

Il était clair pour tous que pendant la formation, la prime d'assurance était à leur charge.

Le département a exposé que le contrat d'engagement des aspirants était un contrat à durée déterminée qui n'avait pas été modifié. Il renvoyait entre autre à la LPAC et non à la LPol. Le renvoi au RGPPol était limité aux dispositions concernant la formation. Un des résultats de l'accord signé avec les syndicats le 19 décembre 2017 était que les policiers passaient, à l'engagement, de la classe de traitement 14 à la classe 15. De ce fait, il n'y avait pas de préjudice financier.

Le coût d'un aspirant s'élevait pour l'État à CHF 132'000.- environ, sans compter les repas et l'encadrement. Tous les recourants, sauf un qui devait refaire ses examens finaux, exerçaient actuellement comme policier. Aucun n'avait contesté son acte d'engagement. Le département a déposé, à titre d'exemple, un contrat d'engagement signé par le conseiller d'État en charge du département, pour la fonction de policier 1 à titre d'épreuve du 20 mars 2019, à dater du 1^{er} avril 2019 au service du corps de police, en classe de traitement 15, position 0.

À l'issue de l'audience, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1) Le recours a été déposé pour déni de justice, le département ayant refusé de rendre une décision sur requête des aspirants de police de la volée 2018.

a. La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Elle examine d'office sa compétence, qui est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 et 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

b. Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA). Dans un tel cas, une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié, si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (art. 62 al. 6 LPA).

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

d. En cas de recours pour déni de justice ou retard injustifié, les conclusions ne peuvent tendre qu'à contraindre l'autorité à statuer et la juridiction qui admet alors un tel recours renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives (art. 69 al. 4 LPA ; ATA/1337/2015 du 15 décembre 2015).

En l'espèce, interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 132 LOJ ; art. 62 al. 1 let. a LPA).

2) Il convient encore d'examiner la qualité pour recourir des aspirants de police, devenus policiers pendant la procédure pour une majorité d'entre eux (art. 60 al.1 let. a et let. b LPA).

a. Aux termes de l'art. 60 al. 1 let. b LPA, ont qualité pour recourir toutes les personnes qui sont touchées directement par une décision et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

b. Selon la jurisprudence, le recourant doit avoir un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2).

c. Un intérêt digne de protection suppose un intérêt actuel (ATF 138 II 42 consid. 1). L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours

(ATF 137 I 296 consid. 4.2). Si l'intérêt actuel fait défaut lors du dépôt du recours, ce dernier est déclaré irrecevable (ATF 139 I 206 consid. 1.1) ; s'il s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement radié du rôle (ATF 137 I 23 consid. 1.3.1). La simple perspective d'un intérêt juridique futur ne suffit pas à fonder un intérêt actuel (ATF 127 III 42 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_228/2017 du 21 juillet 2017 consid. 1.4.2).

L'exigence de l'intérêt actuel vaut aussi lorsqu'est invoqué un déni de justice formel. Dans ce cas, le recourant doit au moins justifier la portée d'une éventuelle admission du recours (arrêt du Tribunal fédéral 2C_569/2018 du 27 mai 2019 consid. 1.3 et les références citées).

Il n'est qu'exceptionnellement fait abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de la portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 142 I 143 consid. 1.3.1 et les références citées).

d. En l'espèce, les recourants font valoir au titre d'intérêt personnel digne de protection qu'ils sont « directement et particulièrement touchés par le refus de rendre une décision relative à la prise en charge de leur assurance-maladie ».

Or, les recourants, aspirants policiers lors du dépôt de leur recours, n'ont pas réclamé la prise en charge de leur prime d'assurance-maladie puisqu'ils admettent que pendant leur formation, cette question ne se posait pas, leur rémunération excluant cette prise en charge. Ils ont uniquement requis du département des garanties pour la prise en charge de ces primes au moment où ils termineraient et réussiraient leur formation et s'ils étaient ensuite engagés comme policiers par l'État de Genève.

Leur requête ne les concernait donc pas dans la situation qui était la leur, au moment du refus de rendre une décision ni au moment du dépôt du recours mais uniquement dans celle, future et hypothétique, où ils seraient policiers.

Ainsi, outre le fait qu'en cours de procédure une décision formatrice incluant la question de la rétribution a été rendue pour chacun des recourants concernés lors de son engagement en qualité de policier/policrière et qu'elle ne fait pas l'objet du présent litige, il appert que l'intérêt digne de protection des recourants pour déni de justice faisait déjà défaut au moment du dépôt du recours. En conséquence, celui-ci doit être déclaré irrecevable.

Le même raisonnement s'appliquerait s'il fallait considérer que le courrier de la commandante de la police du 17 décembre 2018, refusant d'entrer en

matière sur la requête des aspirants, constitue une décision, comme l'estiment les recourants dans leurs conclusions subsidiaires.

En conséquence, le recours déposé pour déni de justice et, subsidiairement, contre le courrier de la commandante de la police du 17 décembre 2018, est irrecevable.

- 3) Vu l'issue du recours, un émolument de CHF 3'000.- sera mis à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 1 LPA), et il ne leur sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 1^{er} février 2019 par Monsieur A_____, Monsieur B_____, Monsieur D_____, Monsieur E_____ et [37 autres recourants] contre le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé ;

met un émolument de CHF 3'000.- à la charge solidaire de Monsieur A_____, Monsieur B_____, Monsieur D_____, Monsieur E_____ et [37 autres recourants] ;

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

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

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

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

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

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

communiqué le présent arrêt à Me Romain Jordan, avocat des recourants, ainsi qu'au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, MM. Pagan et Verniory, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

J. Poinso

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :