

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/309/2014-FPUBL

ATA/1006/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 16 décembre 2014

dans la cause

Monsieur X_____

représenté par Me Daniel Kinzer, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ÉCONOMIE

EN FAIT

- 1) Le 1^{er} décembre 1986, Monsieur X_____, né le _____ 1962, a été nommé en qualité d'inspecteur de la police de sûreté. Son traitement initial était colloqué en classe 13, position 0 de l'échelle des traitements de la fonction publique genevoise (ci-après : l'échelle des traitements).
- 2) Entre 2003 et 2008, M. X_____ a bénéficié des promotions suivantes : inspecteur principal adjoint (classe 16, position 10), chef de section 1^{ère} année (classe 20, position 8), chef de section 2^{ème} année (classe 20, position 8), chef de section 3^{ème} année (classe 22, position 7), et chef de section 4^{ème} année (classe 22, position 8). Par arrêté du Conseil d'État du 9 avril 2008, la fonction occupée par M. X_____ a été classée comme « chef de section de la police judiciaire », classe maximum 25 ; l'intéressé s'est donc vu allouer la classe 25, position 5 de l'échelle des traitements. Son solde d'heures supplémentaires, à savoir CHF 18'480.-, lui a été versé en juillet 2008.
- 3) Le 13 mars 2009, Monsieur Mario ANNONI, en tant qu'expert extérieur au canton mandaté par le conseiller d'État alors en charge du département des institutions (ci-après : DI), a rendu un rapport sur la rémunération de la police cantonale genevoise.

Selon le point 5.2.5 de ce rapport, les cadres supérieurs de la police genevoise (soit les personnes occupant une fonction en classe 23 et au-dessus) se voient indemniser leurs heures supplémentaires de manière forfaitaire, conformément au règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 (RCSAC - B 5 05.03).
- 4) Le 24 mars 2009, la Cour des comptes a publié un rapport d'audit de légalité et de gestion relatif aux éléments de rémunération du corps de police (rapport n° 17).

Ce rapport consacre son point 4.4 à la rémunération des heures supplémentaires. Il cite à son point 4.4.1 l'art. 7 RCSAC, sans examiner plus avant la situation des cadres supérieurs de la police.
- 5) Le 1^{er} septembre 2011, M. X_____ a été promu au grade de chef de la police judiciaire remplaçant, en classe 27, position 8.
- 6) Dès le 1^{er} avril 2008, M. X_____ s'est vu indemniser ses heures supplémentaires selon le RCSAC. Il a ainsi reçu en décembre 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, et 2013, des montants respectifs de CHF 2'037.55, CHF 3'004.05, CHF 4'699.95, CHF 4'885.60, CHF 3'630.30 et CHF 5'569.60. Il a également demandé pour ces différentes années le paiement de sa sixième semaine de

vacances, tel que cela est prévu par le RCSAC. Il a également reçu, dès le mois de septembre 2011, la prime mensuelle de 8.3 % prévue à l'art. 23A de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15).

- 7) Le 31 janvier 2013, le conseil de M. X_____ s'est constitué auprès du conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (ci-après : DSE) en tant que mandataire du syndicat de la police judiciaire, à propos en particulier des heures supplémentaires des cadres supérieurs de la police judiciaire, suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2010, de la loi 10541 du 18 mars 2010 modifiant la loi sur la police du 26 octobre 1957 (LPol - F 1 05).

L'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires de 2 ou 3 % du traitement annuel selon le nombre d'heures supplémentaires n'était pas applicable aux cadres supérieurs de la police judiciaire. Ces derniers avaient droit à la rémunération de leurs heures supplémentaires prises individuellement, conformément au règlement d'application de la LPol, du 25 juin 2008 (RPol - F 1 05.01).

Une solution à l'ensemble des prétentions articulées par les cadres supérieurs de la police judiciaire pouvait être résumée comme suit : 1. indemnité forfaitaire pour frais de représentation de CHF 13.75/jour, valable rétroactivement dès le mois de juin 2010 ; 2. rémunération du service de piquet à raison de neuf minutes par heure au tarif horaire, valable rétroactivement dès le mois de juin 2010 ; et 3. octroi de quatre jours supplémentaires de congés compensatoires dès janvier 2013. Si l'autorité compétente avalisait cette solution, les cadres de la police judiciaire renonceraient à leurs autres prétentions, en particulier celles en rapport avec les heures supplémentaires, réputées adéquatement compensées par l'indemnité de piquet et les quatre jours de congé supplémentaires. Dans le cas contraire, les cadres supérieurs, ou certains d'entre eux, saisiraient la justice administrative.

- 8) Le 22 février 2013, le conseiller d'État en charge du DSE (ci-après : le conseiller d'État) s'est adressé par courrier non individualisé aux cadres supérieurs de la police.

Un groupe technique avait été mis sur pied en 2010 pour discuter de cinq points intéressant les cadres supérieurs de la police, soit les indemnités de vêtements, les heures de nuit, les débours et frais de représentation, les heures supplémentaires et les heures de piquet. Seuls les trois derniers thèmes restaient actuels.

Depuis le 1^{er} mars 2013, les débours et frais de représentation étaient exclusivement remboursés sur la base de notes de frais avec justificatifs. Les frais

encourus depuis 2010 seraient remboursés rétroactivement sur une base forfaitaire, pour un montant de CHF 150.- par mois, pour solde de tout compte.

Les heures de piquet feraient l'objet d'une compensation pour les cadres en classes 23 à 26 (soit selon les mêmes modalités que pour les policiers, donc à raison de neuf minutes par heure de piquet), et ne seraient pas compensées pour les cadres en classe de traitement 27 ou supérieure.

S'agissant des heures supplémentaires, elles resteraient rémunérées selon les conditions fixées par l'art. 7 RCSAC.

9) Le 1^{er} mars 2013, le conseiller d'État a répondu au conseil des cadres supérieurs de la police judiciaire (ci-après : le conseil). Il avait personnellement informé, le 22 février 2013, les représentants des cadres supérieurs de la police des décisions prises, en concertation avec la cheffe de la police, en relation avec les indemnités réclamées. Sa position avait été reprise dans un courrier du même jour adressé aux intéressés.

10) Le 25 mars 2013, le conseil a répondu au courrier précité.

Les chefs de section se réservaient le droit de revenir sur la question des débours dans le contexte de négociations futures ; ils acceptaient dans l'intervalle la proposition faite à ce sujet.

Ils acceptaient également la proposition en lien avec le service de piquet, tout en estimant que les minutes ainsi accumulées ne devaient pas être attribuées aux heures supplémentaires déterminant la compensation prévue par l'art. 7 RCSAC, mais compensées conformément à l'art. 5 LPol.

D'une manière générale, la compensation de toutes les heures supplémentaires, heures opérationnelles y compris, selon les conditions du RCSAC ne leur paraissait pas conforme au droit. Dès lors, les cadres qui le souhaitaient saisiraient le DSE de demandes individuelles portant sur le paiement de la différence entre la rémunération selon le régime LPol et la compensation fondée sur le RCSAC dont ils avaient déjà bénéficié. Il s'agissait d'obtenir une décision sujette à recours qui puisse ensuite être portée devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).

11) Le 19 avril 2013, le conseiller d'État a indiqué être en attente d'éventuelles demandes individuelles des cadres concernés au sujet du régime de leurs heures supplémentaires.

12) Le 10 septembre 2013, par l'intermédiaire de son conseil, M. X_____ a adressé au conseiller d'État une requête de décision formelle – motivée en fait et en droit – en paiement d'un montant brut de CHF 36'228.50, dont à déduire les charges sociales. Il s'agissait d'indemniser seulement les heures supplémentaires

dites opérationnelles, soit celles effectuées dans l'accomplissement de missions spécifiquement policières, à l'instar de fonctionnaires de grade moins élevé. Le montant retenu, relatif aux années 2010, 2011 et 2012, résultait de la multiplication de 65,4 heures par un montant horaire de CHF 112.98 de l'heure pour 2010, de 112,35 heures par CHF 120.87 pour 2011, et de 126,25 heures par CHF 120.87 pour 2012.

- 13) Le 19 décembre 2013, le conseiller d'État a rejeté la demande en paiement déposée par M. X_____.

Le RCSAC valait pour tous les cadres supérieurs de l'administration cantonale. Aucune disposition spéciale de la législation sur la police ne mentionnait les cadres supérieurs de la police. Le traitement des heures supplémentaires devait donc être différencié : les fonctionnaires de police jusqu'à la classe 22 incluse voyaient leurs heures supplémentaires rétribuées conformément au RPol, les cadres supérieurs (par définition en classe 23 et plus) se les voyaient rétribuées selon le RCSAC.

Les responsabilités fonctionnelles des chefs de section avaient été examinées par le service d'évaluation des fonctions, qui avait décidé de colloquer la fonction de chef de section en classe 25, eu égard tant aux responsabilités administratives et managériales des titulaires qu'à leurs responsabilités opérationnelles. Partant, il n'y avait pas lieu de distinguer les heures dites opérationnelles des heures managériales, toutes les responsabilités en découlant ayant déjà été intégrées lors l'attribution de la classe 25 à la fonction de chef de section.

M. X_____ s'était déjà vu indemniser l'intégralité de ses heures supplémentaires 2010, 2011 et 2012 selon le RCSAC, si bien que la demande en paiement devait être rejetée.

- 14) Par acte déposé le 3 février 2014, M. X_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre la décision précitée, concluant préalablement à la jonction des causes concernant treize autres cadres supérieurs, à ce que la chambre administrative ordonne au DSE de produire le relevé de ses heures supplémentaires accomplies en 2012, et à la tenue d'une audience de comparution personnelle ; et, principalement, à l'annulation de la décision attaquée, au paiement de CHF 7'388.90 avec intérêts à 5 % dès le 1^{er} janvier 2011, de CHF 13'579.75 avec intérêts à 5 % dès le 1^{er} janvier 2012 et CHF 15'259.85 avec intérêts à 5 % dès le 1^{er} janvier 2013 ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure.

En tant que chef de la police judiciaire remplaçant, tout comme les chefs de section, il effectuait non seulement un travail d'encadrement et de gestion, mais également un travail purement policier, notamment à l'occasion de quatre ou cinq week-ends et semaines de permanence par année civile. En 2011 et 2012, les chefs

de section avaient en outre géré la police mortuaire, qui ne relevait pas de leur cahier des charges mais nécessitait la mise en place d'un service de piquet permanent. Lorsqu'ils étaient de piquet, les chefs de section – qui, contrairement aux autres cadres supérieurs de la fonction publique, pointaient – se voyaient désormais comptabiliser forfaitairement neuf minutes de travail par heure de piquet.

L'indemnisation des heures supplémentaires des cadres de la police judiciaire devait se faire exclusivement sur la base de l'art. 5 RPol, et non de l'art. 7 RCSAC. La législation en matière de fonction publique était applicable aux policiers, mais réservait expressément les règles particulières de la législation sur la police. L'art. 30A LPol déléguait au Conseil d'État, agissant par la voie réglementaire, le barème de majoration et le mode de rémunération des heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires de police. Cette majoration était prévue à l'art. 5 RPol, qui rétribuait les heures supplémentaires individuellement, alors que le RCSAC opérait une indemnisation forfaitaire.

Par ailleurs, ce n'était que depuis l'entrée en vigueur partielle, le 1^{er} juin 2010, de la loi 10541 que l'art. 26 LPol existait et prévoyait que les fonctionnaires de police étaient soumis, sauf disposition contraire de la LPol et du RPol, à 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 à ses règlements d'application. L'art. 7 RCSAC datait quant à lui du 14 novembre 2001.

L'art. 30A LPol s'appliquait à tous les fonctionnaires de police. Quant au RPol, il utilisait quarante-trois fois le terme de fonctionnaire de police, et il était absurde de considérer qu'il englobât à chaque fois sauf une seule les cadres supérieurs de la police. Au demeurant, rien dans les travaux préparatoires de la LPol ne permettait de dire que le législateur voulait se contenter de renvoyer au Conseil d'État l'indemnisation des heures supplémentaires des policiers « de rang » et non celles des cadres supérieurs de la police. Téléologiquement, compte tenu des obligations particulières des policiers en termes de service, qui s'appliquaient également aux cadres supérieurs de la police, il était beaucoup plus approprié de confier au Conseil d'État le soin de régler spécifiquement les heures supplémentaires de tous les fonctionnaires de police, cadres inclus.

L'art. 7 RCSAC ne pouvait en outre trouver à s'appliquer pour deux raisons, à savoir qu'il était contraire aux principes posés par la norme de délégation (art. 30A al. 1 LPol), qui prévoyait un régime de majoration des heures supplémentaires et non une indemnisation forfaitaire, et parce que cela contreviendrait à l'égalité de traitement, la situation des différents fonctionnaires de police étant assimilables du point de vue des heures supplémentaires qu'effectuaient les uns et les autres.

En tenant compte d'un traitement horaire de CHF 75.32 en 2010 et de CHF 80.58 en 2011 et 2012, d'une majoration moyenne de 50 % portant ce taux horaire pour l'indemnisation à CHF 112.98 en 2010 et à CHF 120.87 en 2011 et 2012, et d'un nombre d'heures supplémentaires opérationnelles de 65,4 en 2010, 112,35 en 2011 et 126,25 en 2012, il y avait lieu que le département lui verse les sommes détaillées dans ses conclusions.

- 15) Le 15 mai 2014, le DSE a conclu au rejet du recours dans la mesure où il était recevable.

Au sein de la fonction publique cantonale non soumise à une réglementation spécifique, il y avait deux régimes d'indemnisation des heures supplémentaires, un pour les cadres supérieurs (selon l'art. 7 RCSAC) et un pour les autres agents publics (selon l'art. 8 du règlement d'application de la LPAC, du 24 février 1999 - RPAC - B 5 05.01). Les principes de l'indemnisation prévue par l'art. 5 RPol étaient analogues à ceux de l'art. 8 RPAC : priorité de la compensation par des congés, et indemnisation des heures supplémentaires individuellement avec un pourcentage de majoration. Il n'y avait donc pas de raison que l'art. 5 RPol vaille aussi pour les cadres supérieurs de la police.

Du point de vue littéral, il convenait de noter que plusieurs dispositions mentionnant les fonctionnaires de police (not. les art. 26A, 26B ou 29 LPol) ne pouvaient matériellement pas s'appliquer aux cadres supérieurs de la police. L'art. 4 RPol définissait l'heure supplémentaire comme une heure effectuée en dépassement du temps de travail planifié (et donc soit d'un horaire « en tournus », soit d'un horaire « administratif ») ; or les cadres supérieurs de la police géraient leur horaire de manière parfaitement autonome, et n'avaient donc pas de temps de travail planifié.

Du point de vue systématique et historique, l'application du RCSAC aux cadres supérieurs de la police était connue des auteurs du projet de loi 10541. Or il n'avait nullement été spécifié lors des travaux préparatoires que le RCSAC cesserait de s'appliquer. L'exposé des motifs du PL 10541 indiquait expressément que la nouvelle réglementation en matière d'heures supplémentaires figurerait dans le RPol et remplacerait les ordres de service existants ; or ces ordres de service ne s'appliquaient à l'époque pas aux cadres supérieurs de la police.

Du point de vue téléologique, la loi 10541 visait, selon son exposé des motifs, à « couler davantage le corps de police dans le moule de l'administration cantonale ». Au vu de la similitude entre l'art. 5 RPol et l'art. 8 RPAC, on devait en conclure que ce régime d'indemnisation des heures supplémentaires ne valait que pour les fonctionnaires non cadres supérieurs. Seul l'art. 7 RCSAC devait donc trouver application en l'espèce.

Si, par impossible, il devait être fait application de l'art. 5 RPol au cas d'espèce, M. X_____ ne démontrait pas que les heures dont il réclamait l'indemnisation avaient été effectuées conformément à des ordres reçus de sa hiérarchie et en dépassement d'un temps de travail préalablement planifié. Il ne pouvait donc s'agir d'heures supplémentaires au sens de l'art. 30A LPol.

- 16) Le 19 mai 2014, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 13 juin 2014, par la suite prolongé au 23 juin 2014, pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 17) Le 23 juin 2014, M. X_____ a persisté dans les conclusions de son recours.
- 18) Le 9 juillet 2014, le DSE a demandé à pouvoir répondre à l'écriture précitée, ce que le juge délégué a admis.
- 19) Le 11 juillet 2014, le DSE a persisté dans ses conclusions.
- 20) Le 20 août 2014, exerçant son droit à la réplique, le recourant en a fait de même.
- 21) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le recourant a conclu à la jonction de la procédure avec celles de treize de ses collègues ayant interjeté recours en même temps sur la question de la rémunération de leurs heures supplémentaires.
- 3) Selon l'art. 70 al. 1 LPA, l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.
- 4) En l'espèce, bien que la question juridique à résoudre soit identique dans les quatorze affaires soumises à la chambre de céans, la situation de fait des différents recourants n'est pas la même. Joindre les procédures aurait en outre pour conséquence de révéler aux uns et aux autres, devenant tous parties à la même procédure, des informations a priori confidentielles, mais aussi, en cas de recours au Tribunal fédéral contre l'arrêt de la chambre administrative, d'obliger tous les recourants à être parties à la procédure fédérale, quand bien même ils ne le souhaiteraient pas.

Il ne se justifie dès lors pas de joindre les procédures en application de l'art. 70 al. 1 LPA, qui est du reste une norme potestative. Il ne sera donc pas fait droit à la requête du recourant sur ce point.

- 5) Le recourant a également requis la tenue d'une audience de comparution personnelle. Celle-ci serait « d'autant plus nécessaire que le DSE mentionne de nombreuses erreurs factuelles (...) relatives à l'organisation même du travail des chefs de section de la police judiciaire ».
- 6) 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, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (arrêt du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3 p. 157 ; 138 V 125 consid. 2.1 p. 127 ; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270 ; 137 I 195 consid. 2.3.1 p. 197 ; 136 I 265 consid. 3.2 ; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293 ; arrêts du Tribunal fédéral 5A_12/2013 du 8 mars 2013 consid. 4.1 ; 2C_552/2011 du 15 mars 2012 consid. 3.1). Selon la jurisprudence constante tant du Tribunal fédéral (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 I 425 consid. 2.1 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_448/2014 du 5 novembre 2014 consid. 2.3 ; 2C_1081/2013 du 2 juin 2014 consid. 4.3) que de la chambre de céans (ATA/481/2014 du 24 juin 2014 consid. 2c ; ATA/120/2014 du 25 février 2014 consid. 4 ; ATA/815/2013 du 10 décembre 2013 consid. 3a), le droit d'être entendu ne confère pas le droit à une audition orale, la procédure administrative étant en principe écrite (art. 18 LPA).
- 7) En l'espèce, comme le recourant l'indique du reste dans ses deux premières écritures, la question à trancher est de savoir s'il convient d'appliquer l'art. 5 RPol ou l'art. 7 RCSAC au cas d'espèce. Il s'agit donc d'une question de nature essentiellement juridique. Il n'est par ailleurs pas contesté que le chef de la police judiciaire remplaçant ait des activités à la fois administratives ou managériales et opérationnelles. La chambre de céans dispose dès lors d'un dossier complet et est à même de trancher le présent litige en l'état, si bien que la requête du recourant visant à être entendu oralement sera rejetée.
- 8)
 - a. Les fonctionnaires de police sont soumis à la LPAC et à ses dispositions d'application, sous réserve des dispositions particulières de la LPol (art. 1 al. 1 let. b LPAC et 26 LPol). De même, la LTrait est applicable aux fonctionnaires de police, sous réserve des dispositions particulières de la LPol (art. 1 al. 1 let. d LTrait).
 - b. Selon l'art. 30A LPol, les fonctionnaires de police interviennent, au besoin, en conformité des instructions reçues, même s'ils ne sont pas de service (al. 1) ; le

Conseil d'État détermine par règlement le barème de majoration et le mode de rémunération des heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires de police (al. 2) ; les heures supplémentaires sont compensées prioritairement par des congés (al. 3). Cet article a été introduit par la loi 8166 du 14 avril 2000 ; les alinéas 2 et 3 ont vu leur teneur modifiée complètement par la loi 10541 du 18 mars 2010.

c. L'art. 5 RPol, intitulé « Barème de majoration et modes de rémunération des heures supplémentaires », a été adopté le 21 décembre 2009 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010, soit quelques mois avant la loi 10541. Il prévoit que chaque heure supplémentaire est majorée de 25 % en temps ou en francs (al. 1) ; que chaque heure supplémentaire effectuée pendant un jour de liberté ou de repos est rétribuée avec une majoration de 100 % (al. 2) ; que les heures supplémentaires sont compensées prioritairement par des congés (al. 3) ; que le fonctionnaire de police peut demander le paiement d'un maximum de deux cents heures supplémentaires par année, la demande devant être formulée jusqu'au mois de novembre de l'année en cours, et le paiement étant effectué le mois de décembre (al. 4) ; et que le solde des heures supplémentaires effectuées pendant une année doit être intégralement repris l'année suivante, des exceptions étant possibles, notamment en cas de maladie, d'accident, ou de besoins du service (al. 5).

d. Pour la fonction publique non soumise à une réglementation spéciale, l'art. 8 RPAC, inchangé depuis l'entrée en vigueur de ce règlement en 1999, prévoit notamment que les membres du personnel peuvent être appelés à effectuer des heures supplémentaires (al. 1) ; que celles-ci ne peuvent, en règle générale, excéder de deux heures l'horaire journalier réglementaire, ni de deux cent vingt heures l'horaire annuel (al. 2) ; que ces heures sont rétribuées en priorité par compensation avec un congé d'une durée équivalente, majorée de 25 % au minimum et de 100 % au maximum, ou, à titre exceptionnel, et sur décision du chef du département intéressé, en espèces, avec une majoration du salaire brut de 25 % au minimum et de 100 % au maximum (al. 4).

e. Sont des cadres supérieurs les fonctionnaires appelés, par leurs responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles, à préparer, proposer ou prendre toute mesure ou décision propre à l'élaboration et à l'exécution des tâches fondamentales de pouvoir exécutif ; leur fonction se situe à compter de la classe 23 de l'échelle des traitements (art. 2 al. 1 et 2 RCSAC).

Dans la mesure où elles n'excèdent pas cent heures par année, les heures supplémentaires effectuées par les cadres supérieurs ne donnent pas lieu à une rémunération, sauf circonstances exceptionnelles (art. 7 al. 1 RCSAC). Les cadres supérieurs qui, pour s'acquitter de leur mission, doivent effectuer plus de cent heures supplémentaires par année sont mis au bénéfice d'une indemnité forfaitaire correspondant à 2 % de leur traitement annuel de base, à l'exclusion de toute majoration. L'indemnité correspond à 3 % du traitement annuel de base lorsque le

nombre d'heures supplémentaires effectuées dépasse deux cents heures par année (art. 7 al. 2 RCSAC) ; ces taux peuvent être majorés pour tenir compte de circonstances exceptionnelles (art. 7 al. 7 RCSAC). En règle générale, les heures supplémentaires ne doivent pas excéder 10 % de l'horaire annuel réglementaire (art. 7 al. 3 RCSAC). Les modalités de contrôle des heures supplémentaires effectuées sont fixées d'entente entre l'intéressé et son supérieur hiérarchique, sous le contrôle du secrétaire général du département ou du directeur général de l'établissement (art. 7 al. 4 RCSAC).

f. Dans l'ATA/198/2014 du 1^{er} avril 2014 (consid. 14), la chambre de céans a jugé que les cadres supérieurs des établissements publics médicaux étaient également soumis au RCSAC, et a appliqué l'art. 7 RCSAC au cas de l'un desdits cadres pour le règlement de ses heures supplémentaires. Quand bien même le RCSAC ne mentionnait pas les établissements publics médicaux mais seulement l'administration centrale, la référence à la LPAC et au RPAC qui y était contenue était suffisante pour viser tous les cadres supérieurs soumis à ces deux textes, y compris donc le personnel des établissements publics médicaux.

- 9) Il s'agit donc de savoir quelle disposition réglementaire s'applique aux fonctionnaires de police situés en classe 23 et au-delà de l'échelle des traitements : est-ce l'art. 5 RPol, comme le soutient le recourant, ou l'art. 7 RCSAC, comme le fait valoir le DSE dans la décision attaquée ?
- 10) a. On parle de conflit de normes lorsque plusieurs règles de droit sont susceptibles de s'appliquer à un état de fait donné, avec des conséquences juridiques différentes voire contradictoires (ATF 135 V 80 consid. 2.1 ; Ernst A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 4^e éd., 2013, p. 111 s.).
- b. C'est précisément le cas en l'espèce. Le recourant est en effet un fonctionnaire de police, ce qui le place dans le champ d'application du RPol. Il est aussi indéniablement un cadre supérieur, sa fonction étant colloquée en classe 25 de l'échelle des traitements. La police judiciaire étant l'une des unités administratives du DSE (art. 5 al. 1 let. b ch. 2 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 5 décembre 2005 - ROAC - B 4 05.10), elle fait partie de l'administration cantonale au sens étroit quand bien même des règles spécifiques lui sont applicables. Le recourant est donc bien un cadre supérieur de l'administration cantonale. Les art. 5 RPol et 7 RCSAC sont dès lors tous deux susceptibles de s'appliquer au recourant, et entraîneraient des conséquences incompatibles l'une avec l'autre en termes de rétribution des heures supplémentaires, si bien qu'une application concurrente de ces deux règles n'entre ici pas en ligne de compte.
- 11) a. Trois règles classiques principales s'appliquent en cas de conflit de normes : *lex superior derogat inferiori* (la norme supérieure prime la norme inférieure), *lex*

specialis derogat generali (la norme spéciale prime la norme générale), et *lex posterior derogat anteriori* (la norme postérieure prime la norme antérieure).

b. La primauté du droit supérieur découle du principe de la hiérarchie des normes (arrêt du Tribunal fédéral 2C_736/2010 du 23 février 2012 consid. 6.3). Ainsi, en présence de règles de droit contradictoires de rangs différents, le juge est tenu de se conformer à la règle supérieure et, partant, de faire abstraction de la règle inférieure (ibid.), ce qui signifie notamment que les dispositions d'une loi formelle ont toujours préséance par rapports aux dispositions réglementaires qui leur sont contraires (ATF 137 V 410 consid. 4.2.1 ; 129 V 335 consid. 3.3 ; 128 II 112 consid. 8a). Il en découle également que cette règle de conflits de norme, même si elle n'est pas absolue en Suisse (not. en ce qui concerne la relation entre la Constitution fédérale et les lois fédérales), prévaut sur les deux autres (Bernd RÜTHERS/Christian FISCHER/Axel BIRK, *Rechtstheorie mit juristischen Methodenlehre*, 7^e éd., 2013, n. 773).

c. Il n'existe en revanche entre les principes *lex specialis derogat generali* et *lex posterior derogat anteriori* pas de hiérarchie stricte (ATF 134 II 329 consid. 5.2). Il est néanmoins incontesté que le rapport de spécialité entre deux normes n'est pas toujours facile à déterminer, et qu'il doit le cas échéant être dégagé selon les règles classiques de l'interprétation juridique (Peter FORSTMOSER/Hans-Ueli VOGT, *Einführung in das Recht*, 5^e éd., 2012, n. 279 ; Bernd RÜTHERS/Christian FISCHER/Axel BIRK, op. cit., n. 771). Par ailleurs, si la question du caractère postérieur d'une norme par rapport à une autre est généralement plus facile à établir, il n'en est pas moins nécessaire de se demander le cas échéant si le nouveau droit visait bien à matériellement « abroger » l'ancien (Peter FORSTMOSER/Hans-Ueli VOGT, op. cit., n. 282 ; Hansjörg SEILER, *Einführung in das Recht*, 3^e éd., 2009, n. 17.4.6.2).

12) Une règle de droit s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme au regard de la volonté du législateur, telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, en particulier de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 140 II 202 consid. 5.1 ; 138 III 166 consid. 3.2 ; 136 III 283 consid. 2.3.1 ; 135 III 640 consid. 2.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 4A_68/2014 du 16 juin 2014 consid. 5.2.1). Appelé à interpréter une loi, le juge ne privilégie aucune de ces méthodes, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique (ATF 139 IV 270 consid. 2.2 ; 137 III 344 consid. 5.1 ; 133 III 257 consid. 2.4 ; 131 III 623 consid. 2.4.4).

13) En l'espèce, les deux dispositions litigieuses sont contenues dans des règlements du Conseil d'État, et sont donc de même rang. L'art. 30A al. 2 LPol

prévoit que le Conseil d'État détermine par règlement le barème de majoration et le mode de rémunération des heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires de police : cette formulation n'exclut nullement que la réglementation en cause se situe dans deux règlements distincts en fonction de différentes catégories de fonctionnaires de police. De même, la référence à un barème de majoration ne signifie pas forcément que la rétribution des heures supplémentaires se fasse selon un décompte et une majoration individuels de celles-ci : le décompte forfaitaire opéré par le RCSAC tient du reste compte, même si c'est dans une mesure limitée, du nombre d'heures supplémentaires effectuées.

- 14) Du point de vue littéral et systématique, l'utilisation du terme « fonctionnaire de police » (terme contenu à l'art. 5 RPol) peut certes désigner l'ensemble des membres du corps de police – ce qui est la règle – ou seulement une partie d'entre eux en fonction du contexte, comme le démontre le reste de la législation genevoise sur la police. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, les fonctionnaires de police visés par l'art. 49 al. 2 LPol ne comprennent-ils pas, à la lumière de l'art. 2 al. 1 du règlement concernant les indemnités des fonctionnaires de police du 21 décembre 2009 (RIPol - F 1 05.10), les cadres supérieurs de la police.

De manière plus générale, on doit également constater qu'au sein du personnel de la police, les cadres supérieurs sont moins nombreux que les autres fonctionnaires, si bien que les règles du RCSAC, qui ne concernent que la première catégorie, apparaissent *prima facie* comme étant plus spéciales.

- 15) Du point de vue historique, dans son exposé des motifs à l'appui du PL 10541, le Conseil d'État a relevé que « l'affirmation que les fonctionnaires de police sont soumis à la LPAC, sauf dispositions particulières, vise à mettre fin à une certaine insécurité juridique et à couler davantage le corps de police dans le moule de l'administration cantonale, tout en tenant compte des spécificités inhérentes à ses missions » (MGC 2008-2009/XI A 15330). À ce moment-là, le modèle prévalant dans l'administration centrale non soumise à une réglementation spéciale était connu, le RPAC comme le RCSAC étant en vigueur depuis plusieurs années. De même, en automne 2009, au moment des travaux parlementaires sur le PL 10541, le rapport ANNONI ainsi que l'audit de la Cour des comptes étaient rendus depuis plusieurs mois, si bien que la pratique consistant à payer les heures supplémentaires des cadres supérieurs de la police sur la base du RCSAC – alors même que la soumission de principe des fonctionnaires de police à la LPAC n'était justement pas encore expresse – était non seulement existante, mais susceptible d'être connue de tous les acteurs du processus législatif.

On ne peut dès lors pas tirer d'argument en faveur de l'applicabilité de l'art. 5 RPol de l'absence de mention expresse des cadres supérieurs de la police à l'art. 30A LPol.

De plus, l'exposé des motifs de la loi 10541 mentionnait que la réglementation d'application de l'art. 30A LPol, soit le futur art. 5 RPol, trouverait sa place dans le RPol, les modifications prévues à cet effet étant jointes au projet de loi, et remplaceraient les ordres de service existants (MGC 2008-2009/XI A 15332) ; or, selon le DSE qui n'est pas contredit sur ce point par le recourant, ces ordres de service ne concernaient alors pas les cadres supérieurs, à qui était déjà appliqué le RCSAC pour la rétribution de leurs heures supplémentaires.

- 16) Du point de vue téléologique, on ne saurait partager le point de vue du recourant au sujet de la spécificité de la double nature (opérationnelle et managériale) du travail des chefs de section de la police judiciaire. En effet, même si le travail policier présente certes des particularités évidentes, plusieurs fonctions de cadres supérieurs au sein de l'administration cantonale présentent ce double aspect : il en va ainsi notamment, au sein des fonctions dont le catalogue est accessible au public (<http://domem.ge.ch/df/sef/sef.nsf>), des juristes 3 (fonction n° 3.05.003), des informaticiens de développement 3 (fonction n° 2.02.014), ou encore des médecins adjoints A des établissements publics médicaux (fonction n° 7.09.002).

En revanche, la ratio legis qui sous-tend l'indemnisation forfaitaire des cadres supérieurs, à savoir que le niveau élevé de responsabilités et de traitement qui va avec le statut de cadre supérieur entraîne nécessairement une augmentation du temps de travail et un investissement qui ne peut être compensé de manière complète et mécanique (à titre de comparaison, les cadres supérieurs de l'administration fédérale ne sont pas indemnisés pour leurs heures supplémentaires : art. 64a al. 1 à 3 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, du 3 juillet 2001 – OPers – RS 172.220.111.3), peut être appliquée sans réserve aux cadres supérieurs de la police.

On notera du reste aussi la tendance, dans la plupart des cantons, à renvoyer, explicitement ou implicitement, au statut général de la fonction publique en matière de rétribution des heures supplémentaires du personnel de la police cantonale (Zurich : art. 23 al. 2 Kantonspolizeiverordnung - KapoV - RS/ZH 551.11 ; Berne : art. 10 al. 3 de la loi sur la police cantonale - LPC - RS/BE 552.1 ; Fribourg : art. 16-30 de la loi sur la police cantonale - RS/FR 551.1 ; Soleure : art. 9-18 Gesetz über die Kantonspolizei - RS/SO 511.11 ; Bâle-Ville : art. 19-30 Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt - PolG – RS/BS 510.100 ; Bâle-Campagne : art. 8-14 Polizeigesetz - PolG – RS/BL 700 ; Saint-Gall : art. 9-45 Polizeiverordnung - RS/SG 451.11 ; Tessin : art. 16-24 de la Legge sulla Polizia - LPol -

RS/TI 1.4.2.1). Or l'application du RCSAC plutôt que du RPol va dans ce sens, ainsi que dans celui de l'ATA/198/2014 précité.

- 17) Il résulte de ce qui précède que c'est l'art. 7 RCSAC qui doit être considéré comme étant dans un rapport de spécialité par rapport à l'art. 5 RPol.
- 18) Enfin, même si l'art. 5 RPol, adopté le 21 décembre 2009 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010, est une norme postérieure à l'art. 7 RCSAC, adopté le 14 novembre 2001 et entré en vigueur le 22 novembre 2001, les considérations historiques qui précèdent (consid. 15 ci-dessus) démontrent qu'en adoptant le premier, le Conseil d'État n'a en aucun cas, et même s'il aurait pu pour davantage de clarté renvoyer au RCSAC en ce qui concernait les cadres supérieurs, voulu rompre avec le système alors en cours depuis plusieurs années, consistant à indemniser les cadres supérieurs de la police en application du RCSAC.
- 19) C'est ainsi à juste titre que le conseiller d'État en charge du DSE a considéré que la situation du recourant était soumise, pour la rétribution de ses heures supplémentaires, au RCSAC.
- Mal fondé, le recours sera dès lors rejeté.
- 20) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 février 2014 par Monsieur X_____ contre la décision du département de la sécurité et de l'économie du 19 décembre 2013 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de Monsieur X_____ un émolument de CHF 500.- ;

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

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

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

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

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

le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Daniel Kinzer, avocat du recourant ainsi qu'au département de la sécurité et de l'économie.

Siégeants : M. Verniory, président, MM. Thélin et Dumartheray,
Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

F. Cichocki

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :