

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3909/2015-FPUBL

ATA/638/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 juillet 2016

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Yvan Jeanneret, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ fait partie du corps de la police municipale de la ville de Genève depuis le 1^{er} février 1976. Le 1^{er} décembre 2002, il a été nommé commandant, fonction dont la dénomination a été modifiée le 1^{er} janvier 2010. Depuis, il porte le titre de capitaine du corps de police municipale de la Ville de Genève (ci-après : la ville).
- 2) Lors du vote du budget 2015, le conseil municipal de la ville a approuvé la création de vingt-six postes supplémentaires d'agent de police municipale (ci-après : APM), portant l'effectif total du corps à deux cents postes.
- 3) Considérant que le seuil des deux cents agents, qui permettait au chef de la police municipale d'être investi du grade de major, était ainsi atteint, le Conseil administratif, dans sa séance du 27 mai 2015, a décidé d'attribuer ce grade à M. A_____ dès le 1^{er} juin 2015.
- 4) Par courrier du 19 juin 2015, M. B_____ a communiqué cette décision à Monsieur D_____, Conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (ci-après : DSE).
- 5) Le 6 juillet 2015, sur demande de M. D_____, M. B_____ l'a informé que cent septante-quatre APM, dont dix-sept devaient commencer leur école de formation le 1^{er} septembre 2015, étaient alors engagés par la ville.
- 6) Par pli du 8 juillet 2015, M. D_____ a invité M. B_____ à retirer le grade de major à M. A_____, dès lors que le seuil des deux cents agents n'était pas effectivement atteint.
- 7) Par courrier du 28 juillet 2015, M. B_____ a demandé à M. A_____ de surseoir au port du grade de major dans les plus brefs délais. Il s'agissait uniquement d'un report dans le temps de la mise en œuvre de la décision, et non d'une remise en cause de celle-ci.
- 8) Dans sa réponse du 30 juillet 2015, M. A_____ a considéré qu'il apparaissait inopportun et inapproprié de remettre en question la récente décision du Conseil administratif.
- 9) Le 3 septembre 2015, M. D_____ a réitéré sa demande à M. B_____. M. A_____ devait sans délai adapter sa tenue, de façon à ce qu'elle corresponde à son grade de capitaine.
- 10) Par décision du 22 septembre 2015, le Conseil administratif a retiré le grade de major à M. A_____, en précisant que la nomination à ce grade serait effective

lorsque le corps de police municipale aurait atteint l'effectif de deux cents collaborateurs.

- 11) Par acte du 6 novembre 2015, M. A_____ a interjeté recours contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à son annulation « sous suite de frais et dépens ».

La loi ne devait pas être comprise dans le sens que deux cents agents devaient être effectivement engagés, mais bel et bien que deux cents postes étaient budgétés. En effet, en retenant le contraire, la ville serait obligée d'octroyer le grade de major le jour même où le deux-centième contrat d'embauche serait signé, puis de le retirer au premier départ à la retraite. Puis de le conférer à nouveau lors de l'embauche d'un remplaçant et ainsi de suite.

Seul le Conseil administratif était compétent, le Conseil d'État avait uniquement le droit d'être informé.

Le contexte professionnel dans lequel travaillait M. A_____ devait être pris en compte, soit celui d'un corps de police à l'organisation militaire où la composante hiérarchique était extrêmement forte et nécessaire pour assurer son bon fonctionnement et sa cohérence. Lui retirer son grade aurait pour conséquence de faire croire à ses subordonnés qu'il avait été sanctionné. Il perdrait à leurs yeux son autorité aux dépens du bon fonctionnement du corps de police.

- 12) Le 8 décembre 2015, M. C_____, directeur général adjoint de l'administration municipale, s'en est rapporté à justice tant sur la forme que sur le fond du recours. Il a transmis à la chambre administrative le dossier de M. A_____.

Comme son nom l'indiquait, un effectif devait être effectif. Or, le corps de police municipale de la ville n'était pas encore composé de deux cents agents. Le franchissement de ce seuil dépendrait non seulement des places disponibles à l'école de formation et des prochains recrutements, mais aussi du budget 2016, lequel n'avait pas encore été adopté par le délibératif.

- 13) Le 22 janvier 2016, le juge délégué a informé les parties que la cause était gardée à juger.

- 14) Par courrier du 6 avril 2016, M. A_____ a informé la chambre de céans que le 25 janvier 2016, en séance de la commission consultative de la sécurité municipale à laquelle participait le président du DSE, il s'était fait accuser, devant des tiers dont les maires de plusieurs communes suburbaines, la commandante de la police et le délégué représentant les agents de police municipale, d'avoir usurpé un grade qui n'était pas le sien, et avait été prié de quitter la salle, avec mention au procès-verbal. Cette accusation portait gravement atteinte à sa considération.

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) Aux termes de l'art. 19 de la loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes (LAPM - F 1 07), le Conseil d'État édicte les règlements nécessaires à l'application de la loi.

3) Le règlement sur les agents de la police municipale (RAPM - F 1 07. 01), adopté par le Conseil d'État, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Aux termes de l'art. 4 al. 1 let. g RAPM, sur décision du maire ou du Conseil administratif, il peut être conféré à un officier chef de corps comprenant plusieurs autres officiers, le grade de capitaine, ou major si l'effectif atteint deux cents agents.

Selon l'art. 4 al. 2, le maire ou le Conseil administratif informe le département, chargé de la police, des grades qu'il confère.

4) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une décision ayant acquis force de chose décidée peut, sous certaines conditions, être réexaminée à la demande d'un particulier ou être révoquée par l'autorité qui l'a rendue. Les exigences de la sécurité du droit ne l'emportent sur l'intérêt à une application correcte du droit objectif que si la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, si celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi. Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées, le cas échéant moyennant le versement d'une indemnité, lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important. À l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée. Dans chaque affaire, il faut prendre en compte tous les aspects du cas d'espèce (ATF 137 I 69 consid. 2.3 ; 127 II 306 consid. 7a ; 121 II 273 consid. 1a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_740/2013 du 6 mai 2015 consid. 5.2 ; 1C_355/2010 du 19 novembre 2010 consid. 5.1). Dans tous les cas, l'administré doit être de bonne foi (ATF 93 I 390 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_546/2012 du 10 avril 2013 consid. 5.1 ; 1C_125/2012 du 30 octobre 2012 consid. 3.1).

Dans le cadre de la pesée des intérêts entre l'intérêt à l'application correcte du droit et l'intérêt à la sécurité du droit, le Tribunal fédéral a précisé que, pour apprécier le poids de l'intérêt à une application correcte du droit, il fallait considérer la situation dans son ensemble et que, pour évaluer l'intérêt à la protection de la confiance, il fallait en principe se référer aux dispositions effectivement prises sur la base des assurances reçues, le poids de cet intérêt dépendant surtout du préjudice encouru par le recourant si la confiance n'était pas protégée (ATF 137 I 69 = JT 2011 I 111 consid. 2.6.1 et 2.6.2). La brièveté du laps de temps qui s'est écoulé depuis la décision révoquée permet d'attribuer un moindre poids à la protection de la sécurité du droit (ATF 115 Ib 152 consid. 3b).

- 5) En l'espèce, la question de savoir si le chef de la police municipale peut porter le grade de major lorsque le budget permettant de couvrir les dépenses liées à l'engagement de deux cents policiers municipaux, dont le règlement ne précise pas le taux d'occupation, a été voté ou uniquement lorsqu'ils ont été effectivement engagés, peut rester ouverte. En effet, tant l'interprétation du règlement faite par le DSE, que celle du recourant aboutissent, finalement, à la même issue. De même, la question de la compétence du DSE d'intervenir de manière contraignante envers une commune pour ce type de nomination peut également souffrir de demeurer ouverte.

Si l'on admet que l'interprétation initiale de la ville était correcte, l'intervention du DSE devrait être déclarée non conforme au droit, ce qui amène à l'invalidation de la décision de révocation. Si en revanche, on admet que l'interprétation du DSE est correcte, il faut alors examiner la décision querellée sous l'angle de la protection de la bonne foi dans le contexte particulier de l'octroi d'un grade essentiellement symbolique, puisque sans modification du statut ou de la rémunération du recourant.

- 6) Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193 ; 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1 ; 2C_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5). Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit

fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (arrêts précités ; ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 consid. 2a ; ATA/398/2012 du 26 juin 2012 consid. 8 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, Vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, p. 922 ss n. 6.4.1.2 et 6.4.2.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 196 s n. 578 s ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^{ème} éd., 2016, p. 141 ss et p. 158 n. 699 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. 2, 3^{ème} éd., 2013, p. 548 n. 1173 ss).

La décision querellée date du 22 septembre 2015, soit presque trois mois après que celle du 27 mai 2015 est entrée en force. Cette dernière décision émanait de l'autorité compétente, dont l'obligation réglementaire était uniquement d'informer le DSE. La décision d'octroyer le grade litigieux n'était ainsi pas soumise à condition. Le recourant n'avait pas de raison de douter que son droit de porter le grade de major pourrait être contesté. Ce n'est qu'au mois de juillet, lorsque l'intimée lui a demandé de surseoir au port du grade de major, qu'il a appris que cette nomination était remise en cause par le DSE. Cependant, aucune décision formelle n'a alors été prise. Il a affiché son grade de major durant plusieurs mois et s'est présenté et est intervenu comme tel vis-à-vis de ses interlocuteurs usuels, dont les agents de police municipale. Dans le contexte d'un corps organisé selon un schéma militaire, le fait de devoir reprendre un grade inférieur à celui porté est notoirement compris comme une sanction, étant précisé qu'une telle sanction existe en droit administratif. L'accusation d'usurpation de grade portée en séance officielle à l'encontre du recourant illustre à cet égard le poids accordé au grade, outre qu'elle fait fi de la situation procédurale de l'intéressé. Les conséquences spécifiques d'un retour au grade de capitaine apparaissent ainsi disproportionnées pour le recourant, au parcours irréprochable à rigueur de dossier. Dans ces circonstances, la décision de révocation n'apparaît pas conforme au principe de la bonne foi.

- 7) Au regard de ce qui précède, le recours sera admis et la décision querellée annulée.
- 8) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- lui sera allouée, à charge de la ville (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 novembre 2015 par Monsieur A_____ contre la décision de la Ville de Genève du 22 septembre 2015 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de la Ville de Genève du 22 septembre 2015 ;

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

alloue à Monsieur M. A_____ une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, à la charge de la Ville de Genève ;

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

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

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

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

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

communique le présent arrêt à Me Yvan Jeanneret, avocat du recourant, ainsi qu'à la Ville de Genève.

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :