

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2161/2023-FPUBL

ATA/169/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 février 2024

dans la cause

A_____

représenté par Me Romain JORDAN, avocat

recourant

contre

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE

représenté par Me Nicolas WISARD, avocat

intimé

EN FAIT

A. a. A_____ est, depuis le 1^{er} août 2018, capitaine à la B_____, fonction située en classe 25 de l'échelle des traitements de l'État de Genève. Avant cette date et depuis le 1^{er} avril 2017, il était premier-lieutenant à la B_____, fonction colloquée en classe 23.

b. Entre 2017 et juillet 2022, il a effectué 1'830 heures de piquet, lesquelles n'ont pas donné lieu à rémunération, conformément au règlement applicable.

B. a. Le 25 juillet 2022, A_____ a requis le paiement de ses heures de piquet effectuées pendant la période s'étendant de juillet 2017 à juillet 2022, à raison de neuf minutes par heure, vu l'absence d'une base légale formelle suffisamment précise permettant de déroger au principe d'une rémunération correspondant à l'activité effectivement exercée.

b. Le 7 septembre 2022, le conseiller d'État en charge du département de la sécurité, de la population et de la santé, devenu le département des institutions et du numérique (ci-après : le département) a informé A_____ qu'en raison « d'une importante surcharge de travail à laquelle la direction juridique [devait] faire face et compte tenu de l'analyse minutieuse que cette situation [requerrait], il ne [serait] pas en mesure de [lui] répondre avant la fin du mois de septembre 2022 ».

c. Le 17 octobre 2022, le conseiller d'État en charge du département (ci-après : le conseiller d'État) a indiqué à A_____ qu'il envisageait de rejeter sa requête.

L'intéressé était un cadre supérieur de l'administration cantonale. Or, selon le règlement qui lui était applicable en cette qualité, le service de piquet effectué en dehors de l'horaire de travail réglementaire ne donnait pas lieu à une compensation financière.

Le conseiller d'État l'a invité à transmettre d'éventuelles observations complémentaires.

d. Le 18 novembre 2022, A_____ a persisté à contester la validité du régime instaurant l'absence de rémunération des heures de piquet effectuées par les cadres supérieurs de la police.

Il a sollicité une copie intégrale du dossier de la cause, comprenant (1) tous les échanges entretenus et les informations récoltées dans ce cadre, « référence étant notamment faite [au] courrier [du conseiller d'État] du 7 septembre 2022 annonçant la poursuite de "recherches plus approfondies que celles prévues" » et (2) le décompte des heures de piquet effectuées par les collaborateurs de la police qui n'étaient pas des cadres supérieurs pour la période de 2017 au 18 novembre 2022, avec la précision de la manière dont ces heures avaient été compensées.

e. Le 30 mars 2023, le conseiller d'État a transmis à A_____ :

- un tableau récapitulatif des heures de piquet effectués par les collaborateurs de la police (dans leur globalité) qui n'étaient pas des cadres supérieurs pendant la période s'étendant du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2022, avec la mention que ces heures de piquet avaient été compensées à raison de neuf minutes par heure de piquet réalisée ;
- un tirage des échanges entretenus et des informations obtenues dans ce cadre entre les différents services concernés, en lien avec les demandes de A_____.

Il lui a imparti un délai pour se déterminer.

f. Le 1^{er} mai 2023, A_____ a prié le conseiller d'État de rendre une décision sur sa demande d'indemnisation, contestant également le bien-fondé des motifs justifiant l'impossibilité de fournir les informations requises.

g. Par décision du 26 mai 2023, le conseiller d'État a rejeté la demande de A_____. Il a repris ses précédents arguments et ajouté ce qui suit.

Depuis qu'il occupait le poste de premier-lieutenant à la B_____, soit depuis le 1^{er} avril 2017, A_____ était un cadre supérieur. Le régime qui lui était applicable déterminait de façon claire ses prétentions en rémunération, en excluant l'indemnisation supplémentaire qu'il sollicitait. C'était donc en vain qu'il invoquait le principe d'une juste rémunération pour remettre en cause ce régime, le principe invoqué n'ayant aucun ancrage juridique.

- C. a.** Par acte remis à la poste le 26 juin 2023, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre cette décision, concluant principalement à son annulation, à ce que l'État de Genève soit condamné à compenser à raison de neuf minutes par heure, depuis juillet 2017 et jusqu'au jour du dépôt du recours, les heures de piquet qu'il avait effectuées, et à ce qu'il soit constaté qu'il avait droit, pour le futur, à ce que les heures de piquet soient compensées à raison de neuf minutes par heure. Préalablement, il a conclu à ce que le département produise l'intégralité du dossier de la cause, comprenant également tous les échanges entretenus et les informations « récoltées dans ce cadre », notamment concernant « les recherches plus approfondies que celles prévues évoquées dans le courrier du conseiller d'État du 7 septembre 2022 », et à ce que le département lui remette le décompte des heures de piquet effectuées par des collaborateurs de la police qui n'étaient pas des cadres supérieurs à compter de 2017, avec la précision de la manière dont ces heures avaient été compensées.

Son droit d'être entendu, sous l'angle de ses droits d'accéder au dossier et d'offrir des preuves pertinentes, avait été violé. Sur le fond, l'absence de rémunération des heures de piquet effectuées par les cadres supérieurs de la police était contraire au principe de la légalité et violait sa liberté personnelle ainsi que son droit à la vie privée et familiale. Il consacrait également une inégalité de traitement par rapport aux cadres supérieurs qui n'étaient pas contraints d'effectuer des heures de piquet et

par rapport aux collaborateurs de la police dont les heures de piquet étaient rémunérées.

b. Le département a conclu au rejet du recours, persistant dans les termes de sa décision.

c. Dans sa réplique, A_____ a persisté dans son argumentation et relevé que les informations transmises par le département, soit la somme des heures de piquet effectuées par différentes catégories de collaborateurs de la police, étaient inutiles puisque, sans connaître le nombre de collaborateurs concernés, il ne lui était pas possible de déduire le nombre moyen d'heures de piquet effectuées par les collaborateurs de chaque catégorie. Les informations qu'il sollicitait lui permettraient de prouver qu'il effectuait un grand nombre d'heures de piquet par rapport aux collaborateurs de la police qui n'étaient pas des cadres supérieurs. En outre, s'il avait certes conclu à ce que ses heures de piquet fussent compensées à raison de neuf minutes par heure, une telle compensation pouvait également consister en un congé équivalent.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

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).

Les conclusions en constatation prises par le recourant sont en revanche irrecevables, faute notamment d'intérêt au prononcé d'une décision en constatation, le régime à appliquer à l'avenir dépendant en l'occurrence d'une situation de fait qui n'est pas encore connue (art. 49 al. 1 et 2 LPA ; ATA/560/2013 du 27 août 2013 consid. 3d et les références citées).

2. Le litige consiste à déterminer si le recourant, cadre supérieur de l'administration cantonale, a droit à la rémunération des heures de piquet qu'il a effectuées entre juillet 2017 et le 26 juin 2023, date du dépôt du recours, à raison de neuf minutes par heure. Cela revient à analyser la conformité au droit du régime actuel, qui, comme on le verra *infra*, exclut la rémunération des heures de piquet des cadres supérieurs.
3. Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner avant les griefs au fond, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu à plusieurs égards. Il soutient, d'une part, que son droit d'accès au dossier a été violé puisqu'il avait sollicité une copie intégrale du dossier de la cause, comprenant également les éléments relatifs aux « recherches plus approfondies que celles prévues », ce à quoi l'intimé n'avait pas donné suite. D'autre part, il allègue que l'intimé a violé son droit à offrir des preuves puisque ce dernier a refusé de lui transmettre le décompte

(individualisé) des heures de piquet effectuées, à compter de 2017, par les collaborateurs de la police qui ne sont pas des cadres supérieurs.

Il sollicite devant la chambre de céans la production de ce document, ainsi que celle de « l'intégralité du dossier de la cause ».

3.1 Tel qu'il est reconnu 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 de prendre connaissance du dossier et d'offrir des preuves pertinentes (ATF 135 II 286 consid. 5.1 p. 293). L'art. 29 al. 2 Cst. impose en particulier à l'autorité de donner suite à une offre de preuve lorsque celle-ci a été demandée en temps utile, dans les formes prescrites et qu'elle apparaît de nature à influencer sur le sort de la décision à rendre. Il n'y a toutefois pas violation du droit à l'administration de preuves lorsque la mesure probatoire refusée est inapte à établir le fait à prouver, lorsque ce fait est sans pertinence ou lorsque, sur la base d'une appréciation non arbitraire des preuves dont elle dispose déjà, l'autorité parvient à la conclusion que les faits pertinents sont établis et que le résultat, même favorable au requérant, de la mesure probatoire sollicitée ne pourrait pas modifier sa conviction (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_1/2019 du 22 juillet 2019 consid. 6.1 et les références citées).

3.2 En l'espèce, l'intimé a transmis au recourant les pièces dont ce dernier a requis la production en procédure non-contentieuse, à l'exception d'un décompte – individualisé – des heures de piquet effectuées, à compter de 2017, par les collaborateurs de la police qui ne sont pas des cadres supérieurs, question qui fera l'objet d'une analyse séparée. Rien ne permet ainsi de considérer que l'intimé aurait retenu des pièces sur lesquelles il aurait fondé sa décision, étant précisé que le recourant ne requiert la production d'aucune pièce en particulier ni n'en désigne aucune, sous réserve dudit décompte. Il convient du reste de relever que l'intéressé fonde son reproche exclusivement sur le fait que l'intimé aurait annoncé, par courrier du 7 septembre 2022, la poursuite de « recherches plus approfondies que celles prévues ». Or, non seulement une telle annonce ne ressort pas de ce courrier, mais l'intimé a également transmis au recourant, et ce après l'envoi dudit courrier, les documents issus de ses recherches. Ainsi, sauf à faire un procès d'intention à ce dernier, on ne voit pas quel document n'aurait pas été porté à la connaissance du recourant. Le reproche est donc mal fondé, et la demande du recourant tendant à la production par l'intimé de l'intégralité de la cause sera rejetée puisqu'elle est *de facto* sans objet.

En ce qui concerne le décompte sollicité par l'intéressé, ce dernier fait valoir que les informations contenues dans ce document permettraient d'établir qu'il effectue un très grand nombre d'heures de piquet, non compensées, par rapport aux collaborateurs de la police qui ne sont pas des cadres supérieurs. Or, avec cette seule argumentation, il n'explique pas en quoi la preuve de ses allégations aurait une quelconque influence sur l'issue du litige, en sa faveur. De plus, comme on le verra ci-après, la connaissance des informations qu'il sollicite n'est pas pertinente pour

trancher la cause. Il s'ensuit que l'intimé n'a pas violé son droit d'être entendu en refusant de générer le document sollicité et de le lui transmettre. Aussi, par appréciation anticipée des preuves, il ne se justifie pas non plus d'ordonner à l'intimé de produire ce décompte, si bien que la requête y relative sera rejetée.

Au vu de ce qui précède, et en particulier dans la mesure où le recourant a eu accès complet au dossier de la cause, le grief tiré de la violation du droit d'être entendu sera écarté.

4. Le recourant se plaint de la violation du principe de la légalité, en lien avec une violation de sa liberté personnelle et de son droit à la vie privée et familiale. Il soutient que son obligation de mettre gratuitement – ses heures de piquet n'étant pas rémunérés – du temps à disposition de l'État, en dehors de la durée réglementaire de travail, restreint son droit d'entretenir des relations familiales et personnelles durant son temps libre. Eu égard au nombre important d'heures de piquet qu'il devait effectuer, et ce sans rétribution, les atteintes à sa liberté personnelle et à sa vie privée et familiale étaient particulièrement graves. Or, aucune loi formelle, y compris l'art. 26 de loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol - F 1 05), ne permettait de telles restrictions.

4.1 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) définit les droits et devoirs des membres du personnel de la fonction publique qui lui sont assujettis (art. 2 al. 1 LPAC). L'art. 33 al. 1 LPAC prévoit que le Conseil d'État prend, par voie de règlements, les dispositions d'exécution de la LPAC.

Le personnel de la police est soumis à la LPAC et à ses dispositions d'application, en particulier son règlement d'application du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01), sous réserve des dispositions particulières de la LPol (art. 18 al. 1 LPol ; art. 1 al. 1 let. b LPAC). 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 (L'Etat - B 5 15) et à ses dispositions d'application (art. 18 al. 2 LPol ; art. 1 al. 1 let. d L'Etat).

Des droits particuliers sont en outre prévus aux art. 26 à 29 LPol, lesquels prévoient entre autres que le Conseil d'État détermine par règlement la nature et le montant des indemnités et compensations auxquelles ont droit les différentes catégories de personnel de la police (art. 26 LPol). L'art. 64 LPol dispose par ailleurs que le Conseil d'État édicte les règlements nécessaires à l'application de la LPol, ainsi que les tarifs relatifs aux émoluments et frais découlant de l'intervention des services de police.

4.2 L'art. 7 du règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPPol - F 1 05.07) prévoit qu'en fonction des besoins avérés du service, le personnel de la police peut être soumis à des piquets (al. 1). Hormis pour les cadres supérieurs (voir également dans ce sens l'art. 8B al. 2 RPAC), le service de piquet

effectué en dehors de l'horaire de travail réglementaire donne lieu à une compensation de neuf minutes par heure (al. 2). Sauf besoins particuliers des services, la compensation intervient en principe en temps (al. 3). Selon la définition qu'en donne la fiche du mémento des instructions de l'office du personnel de l'État (ci-après : MIOPE) n° 03.01.01 intitulée « modalités internes d'application des horaires de travail au sein de l'administration cantonale », le service de piquet consiste en l'obligation, lorsque le besoin du service l'exige, de rester à disposition, selon un horaire planifié, pour intervenir immédiatement, en cas de nécessité, les samedis, les dimanches, les jours fériés, les jours de congés accordés par le Conseil d'État, ainsi que le 1^{er} mai. (point 7.2.1).

4.3 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 du règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 - RCSAC - B 5 05.03). Les fonctions de cadre supérieur exigent de leurs titulaires, outre la préoccupation constante des intérêts de l'État et l'accomplissement des devoirs généraux liés à l'exercice de la fonction publique, le maintien d'un haut niveau de qualification et un sens élevé de la mission confiée (art. 3 al. 1 RCSAC).

La durée habituelle du travail dans une entreprise ne vaut généralement pas pour les cadres supérieurs car l'on attend d'eux qu'ils fournissent des prestations un peu plus importantes. Il est important de considérer que lorsqu'on occupe une position supérieure, ce sont avant tout l'ampleur et le poids des tâches à accomplir qui déterminent la contre-prestation de l'employeur, bien plus que la durée du travail hebdomadaire, conformément à leur degré de responsabilité et d'indépendance. Les cadres supérieurs peuvent par ailleurs aménager leur temps de travail relativement librement (ATF 129 III 171 consid. 3. 1 = JdT 2003 I 241, 243).

4.4 De jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal au droit fédéral. Cette compétence découle du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit des cantons, ancré à l'art. 49 Cst. (ATF 138 I 410 consid. 3.1). D'une manière générale, les lois cantonales ne doivent rien contenir de contraire à la Cst., aux lois et ordonnances du droit fédéral (ATF 145 IV 10 consid. 2.1). Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonale des droits garantis aux citoyens par le droit supérieur. Toutefois, dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision d'application de la norme viciée peut être annulée (ATA/1202/2023 du 7 novembre 2023 consid. 3 et les références citées).

4.5 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). 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).

4.5.1 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, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 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).

Le Conseil d'État, qui exerce le pouvoir exécutif (art. 101 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00), peut adopter des normes d'exécution, soit des normes secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire. Les normes secondaires ne débordent pas du cadre de la loi ; elles peuvent établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler le sens et le contenu de certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes. Elles ne peuvent en revanche pas, à moins d'une délégation expresse, poser 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 (ATF 147 V 328 consid. 4.2 ; 139 II 460 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 7.2). 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).

4.5.2 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). Ainsi, 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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2). En ce qui concerne les droits reconnus aux fonctionnaires, le principe de la légalité se définit dans ce cadre, de sorte que la délégation du pouvoir réglementaire peut être largement admise (ACST/31/2020 du 2 octobre 2020 consid. 8c ; ATA/1684/2019 du 19 novembre 2019 consid. 9b).

4.6 Dans un arrêt de 2020, la chambre constitutionnelle de la Cour de justice a eu connaissance de la légalité des art. 7B RPAC (types d'horaires de travail du personnel), 8A RPAC (heures supplémentaires) et 8B RPAC (service de piquet). Elle a considéré que les art. 7B al. 1 à 4, 8A al. 7 et 8B al. 6 RPAC s'inscrivaient dans le cadre des compétences d'exécution dont disposait le Conseil d'État en application de l'art. 33 al. 1 LPAC, puisqu'ils fixaient en détail les questions organisationnelles découlant des rapports de service, sans créer de nouveaux droits et obligations pour les agents publics qui y étaient soumis, ce qui était admissible du point de vue du principe de la légalité. Ces dispositions étaient également suffisamment précises et permettaient aux personnes concernées de connaître les types d'horaires de travail auxquels elles pouvaient être soumises, les notions d'heures supplémentaires et leur calcul ainsi que la notion de service de piquet (ACST/31/2020 du 2 octobre 2020 consid. 9 confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_789/2020 du 4 novembre 2021).

4.7 La liberté personnelle garantit à tout être humain le droit à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement (art. 10 al. 2 Cst.), le respect de la dignité humaine (art. 7 Cst.) et, de manière générale, toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine (ATF 133 I 110 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_429/2021 du 16 décembre 2021 consid. 4.1 et les arrêts cités). Sa portée ne peut être définie de manière générale mais doit être déterminée de cas en cas, en tenant compte des buts de la liberté, de l'intensité de l'atteinte qui y est portée ainsi que de la personnalité de ses destinataires (ATF 142 I 195 consid. 3.2).

4.8 L'art. 8 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), dont la portée est identique à celle de l'art. 13 Cst. (ATF 137 I 284 consid. 2.1), garantit le droit au respect de la vie privée et familiale, c'est à dire le droit de toute personne de disposer librement de sa personne et de son mode de vie, le droit d'établir des rapports avec d'autres êtres humains et avec le monde extérieur en général ou le droit d'entretenir librement ses relations familiales et de mener une vie de famille. Le droit au respect de la vie privée protège notamment l'intégrité physique et morale, l'identité, le

respect de la sphère intime et secrète (en particulier le domicile), l'honneur et la réputation d'une personne, ainsi que ses relations avec les autres (ATF 139 I 257 consid. 5.2.1 ; 139 I 155 consid. 4.1 ; 133 I 58 consid. 6.1).

4.9 Selon l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale (al. 1), justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3).

Selon le Tribunal fédéral, les restrictions graves d'un droit fondamental supposent une base claire et explicite dans une loi au sens formel (art. 36 al. 1 2^e phr. Cst.). Pour les restrictions légères, une loi au sens matériel suffit. Les dispositions doivent être formulées d'une manière suffisamment précise pour permettre aux individus d'adapter leur comportement et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un degré de certitude approprié aux circonstances (ATF 139 I 280 = JdT 2014 I 118 consid. 5.1 et les arrêts cités).

4.10 En l'espèce, le recourant est devenu premier-lieutenant à la B _____, devenue C _____ (art. 5 al. 1 let. b ch. 4 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1^{er} juin 2023 - ROAC - B 4 05.10), le 1^{er} avril 2017, fonction située en classe 23 de l'échelle des traitements. Le 1^{er} août 2018, il a été promu au grade de capitaine, fonction colloquée en classe 25. Il est donc, depuis le 1^{er} avril 2017, un cadre supérieur au sens du RCSAC, si bien que l'art. 7 al. 2 RGPPOL est applicable à sa situation.

Il n'est pas contesté que, comme le prévoit l'art. 7 al. 2 RGPPOL, le recourant n'a pas été, pour les périodes litigieuses, rémunéré pour ses heures de piquet. L'intéressé s'en prend toutefois au régime instauré par cette disposition.

Il convient donc d'examiner si le régime mis en place par l'art. 7 al. 2 RGPPOL constitue une atteinte à la liberté personnelle du recourant et à son droit à la vie privée et familiale et si, le cas échéant, cette disposition constitue une base légale suffisante permettant cette restriction.

En l'occurrence, s'agissant de la première question soulevée, il apparaît douteux que l'art. 7 al. 2 RGPPOL constitue une atteinte aux droits fondamentaux précités, dans la mesure où le recourant conteste l'absence de rémunération des heures de piquet qu'il a effectuées et non pas le principe de devoir en accomplir. À cet égard, la chambre de céans relèvera en tant que de besoin que le recourant ne saurait réclamer subsidiairement une compensation des heures de piquet par des jours de congé équivalents, la conclusion prise en ce sens – tardivement – au stade de la réplique (page 4, ch. 20) devant être déclarée irrecevable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 2.2 = SJ 2016 I 358 ; ATA/22/2024 du 9 janvier 2024 consid. 2.3 et l'arrêt cité). En outre, il semble également douteux que le fait de réaliser des heures de piquet – qui sont au demeurant inhérentes au statut de cadre supérieur, ce qui découle implicitement de l'art. 3 al. 1 RCSAC, puisque cette disposition prévoit notamment qu'un cadre supérieur doit avoir un sens élevé de la mission confiée –, empêche l'intéressé de disposer librement de sa personne

et de son mode de vie, d'entretenir librement ses relations familiales et de mener une vie de famille durant son temps libre.

En ce qui concerne la seconde question évoquée, la thématique des heures de piquet des cadres supérieurs de la police est réglée exclusivement à l'art. 7 al. 2 RGPPOL. Se pose donc la question de savoir si, conformément aux considérations qui précèdent, cette disposition constitue une base légale suffisante. À l'instar de ce qu'a retenu la chambre constitutionnelle dans l'ACST/31/2020 précité pour des dispositions traitant notamment de la question du service de piquet des fonctionnaires (art. 8B RPAC), soit une question intimement liée à celle soumise à la présente cause, l'art. 7 al. 2 RGPPOL s'inscrit dans le cadre des compétences d'exécution dont dispose le Conseil d'État en application des art. 26 et 64 LPol, voire de l'art. 33 al. 1 LPAC. La délégation législative issue de ces dispositions s'étend largement, et doit notamment comprendre la possibilité pour le pouvoir exécutif de réglementer les droits et obligations en lien avec les heures de piquet des employés de l'État, y compris des cadres supérieurs. En effet, comme l'a déjà jugé le Tribunal fédéral, en matière de fonction publique, 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. Une telle possibilité trouve sa justification dans le fait que les employés de l'État se trouvent dans un rapport de droit spécial avec leur employeur, en raison de la subordination hiérarchique propre à l'activité et à la structure de l'État (arrêt du Tribunal fédéral 8C_161/2015 précité consid. 4.2).

L'art. 7 al. 2 RGPPOL est par ailleurs suffisamment précis puisqu'il définit distinctement les membres du personnel de police dont les heures de piquet sont compensées et ceux dont lesdites heures ne le sont pas, et arrête la quotité applicable, soit neuf minutes par heure.

Dès lors, l'art. 7 al. 2 RGPPOL constitue une base légale suffisante permettant de restreindre la liberté personnelle ainsi que le droit à la vie privée et familiale des cadres supérieurs de l'administration. Une telle restriction est au demeurant justifiée par l'intérêt public à l'utilisation parcimonieuse des deniers publics et apparaît proportionnée, eu égard à l'investissement attendu des cadres supérieurs dans l'accomplissement de leur fonction (voir également dans ce sens l'art. 3 al. 1 RCSAC).

Mal fondés, les griefs devront être écartés.

5. Dans un dernier grief, le recourant se plaint d'une violation du principe d'égalité de traitement. Il soutient que le système mis en place et la décision querellée consacrent une inégalité par rapport aux cadres supérieurs qui ne sont pas contraints d'effectuer des heures de piquet et par rapport aux collaborateurs de la police dont les heures de piquet sont rémunérées.

5.1 Le principe d'égalité de traitement, consacré à l'art. 8 al. 1 Cst., s'adresse tant au législateur (égalité dans la loi) qu'aux autorités administratives et judiciaires (égalité

dans l'application de la loi ou égalité devant la loi), qui sont tenus de traiter de la même manière des situations semblables et de manière différente celles qui ne le sont pas (ATF 139 V 331 consid. 4.3 ; 137 V 334 consid. 6.2.1).

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; 144 I 113 consid. 5.1.1).

5.2 Dans l'ACST/31/2020 précité, la chambre constitutionnelle a relevé que les cadres supérieurs, par leurs fonctions et leurs responsabilités, se trouvaient dans une situation différente de celles des autres membres du personnel et qu'ils étaient soumis à une réglementation distincte à ce titre. Dès lors, en l'absence de situations comparables, l'art. 7 al. 2 RGPPOL (de même que l'art. 8B al. 2 RPAC notamment) ne consacrait aucune inégalité de traitement en tant qu'il prévoyait que le service de piquet effectué par les cadres supérieurs en dehors de l'horaire de travail réglementaire n'était pas rémunéré (consid. 12). Le Tribunal fédéral a confirmé le bien-fondé de ce raisonnement, précisant que dès lors que le traitement différent des cadres supérieurs sur le point contesté reposait sur une différence objective de responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles (art. 2 al. 1 RCSAC) et de rémunération (art. 2 al. 2 RCSAC) par rapport aux autres membres du personnel, on ne voyait pas que les dispositions litigieuses, soit notamment les art. 7 al. 2 RGPPOL et 8B al. 2 RPAC, violaient le principe de l'égalité de traitement (arrêt du Tribunal fédéral 8C_789/2020 précité consid. 5.3).

5.3 En l'espèce, en ce qui concerne l'inégalité de traitement alléguée par le recourant par rapport aux collaborateurs de la police non cadres, il n'y a pas lieu de s'écarter du raisonnement détaillé déjà effectué par la chambre constitutionnelle (ACST/31/2020 précité) et confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt 8C_789/2020 précité). La chambre de céans confirmera, en tant que de besoin, que l'art. 7 al. 2 RGPPOL ne consacre aucune inégalité de traitement par rapport aux collaborateurs de la police non cadres.

S'agissant de l'inégalité de traitement alléguée par le recourant par rapport aux cadres supérieurs qui ne seraient pas contraints d'effectuer des heures de piquet, ce grief devra être écarté puisque la loi, en particulier l'art. 7 al. 2 RGPPOL, n'exempte pas certains cadres supérieurs de la réalisation d'heures de piquet, étant au demeurant rappelé que tous les cadres supérieurs doivent faire preuve d'un sens

élevé de la mission confiée (art. 3 al. 1 RCSAC), l'accomplissement d'heures de piquet pouvant entrer dans ce cadre.

Le grief tiré de la violation du principe de l'égalité de traitement sera donc écarté, et le recours, mal fondé, rejeté.

6. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant (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*, supérieure à CHF 15'000.-.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 26 juin 2023 par A_____ contre la décision du département des institutions et du numérique du 26 mai 2023 ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de A_____ ;

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 Romain JORDAN, avocat du recourant, ainsi qu'à Me Nicolas WISARD, avocat du département des institutions et du numérique.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT
ZEN-RUFFINEN, Eleanor McGREGOR, juges, Louis PEILA, juge
suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :