

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/66/2016-FPUBL

ATA/48/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 24 janvier 2017

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Daniel Kinzer, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ÉCONOMIE

EN FAIT

1. Monsieur A_____, de nationalité suisse, domicilié à Mont-sur-Rolle, a rejoint l'école des polices municipales vaudoises en 1997, obtenant à l'issue de sa formation, le 1^{er} mars 1999, un certificat de capacité de l'Institut suisse de police (ci-après : ISP). Ce certificat, daté du 1^{er} mars 1999, attestait qu'il avait suivi la formation professionnelle de base requise pour la fonction de policier, par le « Statut défini par les autorités suisses de police selon l'accord du 3 mars 1993 » de la commission paritaire regroupant la Fédération suisse des fonctionnaires de police, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse, la Société des chefs de police des villes de Suisse et l'ISP.
2. M. A_____ a travaillé dès le 1^{er} janvier 1998 comme agent au sein de la police municipale de la Ville de Lausanne, tout d'abord dans la subdivision police-secours, puis dès le 1^{er} février 1999 au sein du groupe motocycliste.
3. Il a quitté cette fonction le 28 février 2002, ayant été engagé par l'office du personnel de l'État du canton de Genève dès le 1^{er} mars 2002, en qualité de stagiaire en vue d'acquérir la formation nécessaire pour occuper la fonction d'inspecteur de la police judiciaire. La durée prévue pour le stage était de huit mois. Le candidat stagiaire devait d'ores et déjà prendre l'engagement écrit de servir dans la police durant trois ans au moins dès sa nomination, faute de quoi il devait rembourser les frais de formation.
4. M. A_____ a réussi la formation en question, sanctionnée par un certificat de capacité daté du 4 décembre 2002, de même présentation et de même contenu que celui qu'il avait déjà reçu le 1^{er} mars 1999.
5. Par arrêté du 30 octobre 2002, le Conseil d'État a nommé M. A_____ pour une année, à titre d'épreuve, à la fonction d'inspecteur de la police judiciaire, avec effet au 1^{er} novembre 2002, en classe 13, annuité 0. Conformément à l'art. 45 de la loi sur la police du 27 octobre 1957 (ci-après : aLPol) remplacée depuis le 1^{er} mai 2016 par la loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol - F 1 05).
6. M. A_____ a été confirmé dans sa fonction d'inspecteur de la police judiciaire le 3 décembre 2003 par le Conseil d'État, avec effet au 1^{er} novembre 2003.
7. Le 20 décembre 2004, la commission d'examen fédéral professionnel de policier/policrière a remis à M. A_____ un certificat lui donnant le droit de porter le titre professionnel de policier. Elle se référait à l'art. 30 al. 2 du règlement concernant l'examen professionnel de policier/policrière du 7 mai 2003 (ci-après le

règlement d'examen) adopté par l'ISP et par la commission paritaire de la police suisse (ci-après : CPPS).

8. Le 10 septembre 2012, M. A_____ a adressé une note au chef de la police judiciaire. Il y rappelait son parcours professionnel, les conditions dans lesquelles il était entré à l'école de police judiciaire genevoise et la formation qu'il avait dû y suivre et qui s'était terminée à la fin du mois d'octobre 2002 par la délivrance du même certificat ISP que celui qu'il avait déjà reçu en 1999. Depuis plusieurs années, l'introduction du brevet fédéral de policier avait facilité les mutations de policiers entre les corps de police des différents cantons y compris à Genève. En rapport avec cela, il constatait une inégalité de traitement flagrante de sa situation au regard de celle de collègues qui avaient changé de corps après l'introduction dudit brevet. Les collègues dans cette situation à Genève, avaient conservé leurs acquis en récupérant leur matricule, grade et salaire initial sans rien perdre des années accomplies dans une autre police alors qu'en ce qui le concernait, il avait été réengagé à des conditions salariales équivalentes à celle d'un policier sans expérience professionnelle antérieure dans un autre corps de police. Il demandait d'être placé dans la même situation que ces collègues et que les cinq années qu'il avait accomplies en tant que policier dans le canton de Vaud soient reconnues comme expérience antérieure dans le calcul de ses annuités.
9. Le 18 septembre 2012, Monsieur B_____, "fonction_____" du service des ressources humaines (ci-après : RH) de la police a reçu de M. A_____ une copie de la note précitée et en a accusé réception par retour de courriel. Celle-ci serait « transmise au département de la sécurité », devenu depuis lors le département de la sécurité et de l'économie (ci-après : le département) et il serait tenu au courant de la suite qui lui serait donnée.
10. Il ressort des pièces versées à la procédure que M. A_____ a adressé un courriel le 27 novembre 2012 à Madame C_____, "fonction_____" du service RH du département pour s'enquérir du sort de sa requête. Celle-ci, par courriel du même jour, lui a répondu que sa demande serait examinée au début du mois de décembre 2012. Par la suite, Madame D_____ l'avait contacté le 11 janvier 2013 par courriel pour l'inviter à la contacter téléphoniquement. La suite de cet échange ne résulte pas de la documentation produite et n'est pas documentée.
11. Le 22 novembre 2013, le chef du département a adressé à M. A_____ un courrier le nommant au grade d'inspecteur principal auprès de la police judiciaire, en classe 16, annuité 9, avec effet au 1^{er} novembre 2013.
12. Le 9 janvier 2015, le syndicat de la police judiciaire (ci-après : SPJ) a écrit à Monsieur E_____, "fonction_____" RH de la police judiciaire. Il lui rappelait la note du 10 septembre 2012 que M. A_____ avait adressée au chef de la police judiciaire. L'intéressé n'avait reçu aucune réponse nonobstant les assurances reçues de M. B_____ que sa demande serait traitée. M. A_____ avait contacté

le service RH qui lui avait dit oralement qu'il ne pouvait pas entrer en matière sur sa requête. Aucune explication claire, défendable et officielle n'ayant été transmise à ce dernier, son syndicat appuyait la requête et demandait que la direction des RH se détermine sur son contenu.

13. Le 8 avril 2015, le "fonction_____" RH de la police judiciaire a répondu négativement à M. A_____. Aucune suite favorable ne pouvait être donnée à ladite requête. Les mutations des policiers provenant d'autres cantons étaient certes aujourd'hui facilitées en raison de la garantie que le contenu de la formation suivie était conforme au besoin du canton. Tel n'était pas le cas auparavant même si le titre obtenu était le même. C'était l'harmonisation de la formation au niveau fédéral qui avait permis qu'intervienne ce changement facilitant l'intégration de policiers d'autres cantons.

14. Le 15 mai 2015, M. A_____ a adressé au département une demande en fixation de rétribution. Il sollicitait une décision formelle, sujette à recours et demandait que le département fixe son traitement comme suit :

- en classe 15, annuité 12, avec effet au 1^{er} septembre 2012 ;
- en classe 15, annuité 13, à compter du 1^{er} janvier 2013 ;
- en classe 16, annuité 13, à compter du 1^{er} novembre 2014 ;
- en classe 16, annuité 14, à compter du 1^{er} janvier 2015.

Dans sa requête, il reprenait les faits déjà développés dans son courrier au chef de la police judiciaire du 10 septembre 2012. Se trouvant sans réponse après l'accusé-réception du 18 septembre 2012, il s'était, par courriel, adressé le 27 novembre 2012 à Mme C_____, "fonction_____" du service RH du département. Celle-ci, le même jour, lui avait répondu que sa demande serait examinée au début du mois de décembre 2013. Il produisait également un courriel que lui avait adressé Mme D_____ le 11 janvier 2013 pour l'inviter à la contacter téléphoniquement. Il n'avait dès lors reçu aucune réponse formelle.

Il considérait faire l'objet d'une inégalité de traitement de la part de son employeur. Il citait le cas de trois collègues :

- Monsieur F_____, ancien inspecteur de sûreté du canton de Vaud qui avait suivi l'école de sûreté vaudoise en 2002 et qui avait intégré la police judiciaire genevoise en 2009 : celui-ci était en classe 16 annuité 10 comme lui-même qui avait été policier depuis 1998 ;
- Monsieur G_____, ancien gendarme dans le canton de Vaud qui avait suivi l'école de gendarmerie vaudoise en 2003 et qui avait intégré la police judiciaire genevoise en 2011 sans devoir refaire l'école de police :

celui-ci était traité comme s'il avait débuté en 2003 à Genève : il bénéficiait de la classe 16 anuité 9, soit une annuité de moins que lui-même qui était policier depuis 1998 ;

- Monsieur H_____, ancien gendarme dans le canton de Vaud qui avait suivi l'école de gendarmerie en 2003 et qui avait été intégré à la police judiciaire genevoise en 2011 sans devoir refaire l'école de police : Il était traité comme s'il avait débuté en 2003. Cette personne était cependant retournée en 2012 dans le canton de Vaud.

La jurisprudence autorisait un agent public à se prévaloir d'une inégalité de traitement par rapport à des collègues s'agissant de sa rémunération. Il était en droit de se prévaloir en tout temps d'un tel grief, ce qu'il avait valablement fait le 10 septembre 2012. Sur le fond, il était contraire au principe précité de le rémunérer comme s'il avait commencé ses activités de policier en 2002 et non pas 1998, alors que ses collègues engagés après 2005 voyaient leur traitement fixé en tenant compte de leur date effective d'entrée en fonction dans l'une des polices cantonales, parce qu'ils étaient entrés dans la police genevoise après l'harmonisation des formations de police. L'entrée en vigueur du règlement d'examen en 2003 lui donnait le droit à voir sa situation de traitement réexaminée pour qu'il soit traité de la même manière que des collègues d'autres cantons engagés après 2003, soit en tenant compte de ses années d'engagement antérieures à son arrivée dans le canton de Genève.

Il avait chiffré sa requête en tenant compte du droit à une annuité par année d'ancienneté supplémentaire prévu par le règlement d'application de 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 17 octobre 1979 (RTrait - B 5 15.01).

15. Après une relance de M. A_____ du 11 novembre 2015, le chef du département a répondu le 24 novembre 2015. La requête présentée par l'intéressé le 15 mai 2015 était tardive. Par le biais de la décision du 22 novembre 2013, celui-ci avait déjà pu prendre connaissance de ses conditions de traitement. Cette décision n'avait pas fait l'objet d'un recours et était entrée en force. Le 8 avril 2015, le directeur des RH de la police lui avait déjà fait savoir qu'il ne pouvait donner une suite favorable.

Ce courrier ne valait pas décision sujette à recours.

16. Le 11 janvier 2016, M. A_____ a interjeté un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à l'annulation de la décision du 24 novembre 2015 et au renvoi de la cause au département pour qu'il entre en matière sur sa requête.

Celle-ci constituait un acte sujet à recours. Même si l'on devait considérer que l'objet traité par la demande du 15 mai 2015 faisait déjà l'objet d'une décision en force, cela ne dispensait pas pour autant le département de rendre une décision formelle sujette à recours. En effet, une telle requête aurait à tout le moins dû être traitée comme une demande de reconsidération de la fixation de son traitement.

Sur le fond, la jurisprudence consacrait ses droits. Dans un arrêt de principe rendu en 2005 (ATF 131 I 105) confirmé ultérieurement, le Tribunal fédéral avait retenu qu'une personne concernée par une rémunération inégale pouvait invoquer en tout temps la garantie générale de l'égalité de traitement. Dans un autre cas, le Tribunal fédéral avait admis les prétentions d'une gendarme valaisanne qui se plaignait de ce que l'expérience professionnelle antérieure de certains de ses collègues avait été prise en compte à leur entrée dans la police alors que tel n'était pas le cas de la sienne.

En ce qui le concernait, il n'avait certes pas contesté la décision fixant son traitement en qualité d'inspecteur principal de la police judiciaire le 22 novembre 2013. S'il ne l'avait pas fait, c'était parce que, dans son esprit, l'autorité compétente n'avait pas encore statué sur sa demande du 10 septembre 2012.

Si l'on devait considérer que la lettre du 24 novembre 2015 ne constituait pas une décision sujette à recours, il y aurait lieu de retenir qu'en l'absence de toute décision formelle sur ladite requête, le département qui n'avait aucune intention de rendre formellement une décision sujette à recours, commettait un déni de justice.

Sur le fond, il avait le droit, garanti par la combinaison de l'interdiction de l'inégalité de traitement et de la protection des particuliers contre les actes de l'État contraire aux règles de la bonne foi, de demander qu'à l'instar de ses collègues, on tienne compte de ses années de fonctions antérieures dans la police du canton de Vaud.

17. Le 29 mars 2016, le secrétariat général du département a répondu en concluant au rejet du recours.

La demande du 15 mai 2015 du recourant et ses conclusions visant à ordonner au département d'entrée en matière était tardive. Le 22 novembre 2013, le département l'avait nommé au grade d'inspecteur principal de la police judiciaire en classe 16 annuité 9 avec effet au 1^{er} novembre 2013. Il s'agissait d'une décision au sens de l'art. 4 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), même si elle était dépourvue de l'indication des voies de droit. On pouvait et devait attendre du recourant s'il était en désaccord avec celle-ci, qu'il se renseigne sur les possibilités de recours auprès d'un mandataire professionnellement qualifié (ci-après : MPQ). Ce n'était pas ce

qu'il avait fait. En lieu et place, il avait fait intervenir le syndicat de la police judiciaire le 9 janvier 2015, plus d'une année après ladite décision et ce n'était que le 15 mai 2015 qu'il avait fait intervenir un avocat pour formuler sa demande en fixation de rétribution. À cette date, la décision du 22 novembre 2013 était entrée en force de chose « jugée » [recte : décidée]. C'était à juste titre que l'autorité intimée avait refusé d'entrer en matière sur celle-ci.

Les conditions salariales applicables à l'intéressé avaient été fixées dans l'arrêté du 22 novembre 2013. Le courrier du 24 novembre 2015 ne constituait qu'un rappel de la formulation de celui-ci. Il n'avait pas pour but de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations du recourant et ne constituait pas une décision sujette à recours. Il n'y avait aucun motif de reconsidération de cette décision dans la mesure où aucun fait ni moyen de preuve nouveau n'était invoqué par rapport à la situation prévalant au moment de la décision du 22 novembre 2013. Il n'y avait aucun déni de justice commis par le département à l'encontre du recourant. Le département n'avait jamais été mis en demeure de prononcer une décision. La demande du 15 mai 2015 ou le courrier du 11 novembre 2015 n'en faisaient pas office.

Sur le fond, il n'y avait aucune inégalité de traitement entre le recourant et les collègues dont il citait l'exemple. À l'époque où celui-ci avait été engagé, en 2002, il avait été dûment informé du fait qu'il devait refaire une école de police. Les situations individuelles qu'il citait n'étaient pas comparables à la sienne. Les trois collègues cités par le recourant avaient été engagés après la mise en place du brevet fédéral dans le canton de Genève en 2005. M. G_____ avait obtenu son certificat de capacité le 19 décembre 2003 et avait été engagé dès le 1^{er} juillet 2011 en classe 15 annuité 7 comme inspecteur principal adjoint. M. H_____ avait obtenu son certificat de capacité le 19 décembre 2003. Il avait été engagé comme inspecteur principal adjoint en classe de traitement 15 annuité 7. M. F_____ avait produit un certificat émanant de la commission d'examen du même type que celui du recourant délivré le 21 février 2005. Il avait été engagé par le département le 1^{er} février 2009 en classe de traitement 15 annuité 3 sans avoir besoin de refaire une formation.

On ne pouvait aucunement reprocher au département d'avoir violé le principe de la bonne foi, les conditions d'une violation dudit principe n'étant pas réalisées. Il était raisonnable d'exiger d'un justiciable en désaccord avec une décision dépourvue d'indication des voies de droit qu'il se renseigne sur ses possibilités de recours auprès d'un avocat ou de l'autorité qui avait statué, conformément aux règles de la bonne foi.

18. Le 11 avril 2016, à la suite d'un avis de clôture de l'instruction, le recourant a exercé son droit à la réplique. Il considérait devoir corriger certaines imprécisions figurant dans le mémoire de réponse du département. Sur le fond, il persistait dans ses conclusions.

Il était arbitraire de prétendre aujourd'hui qu'il lui appartenait de déduire de la décision du 22 novembre 2013 une prétendue volonté, tacitement exprimée de statuer négativement sur la demande d'adaptation salariale qu'il avait fondé essentiellement sur le principe d'égalité de traitement. La seule déduction raisonnable de cette décision était que le département avait simplement modifié la classe de traitement du recourant, sans encore statuer sur des annuités et sur la question spécifique de la prise en compte des années d'expérience dans la police vaudoise. En fait, contrairement à ce que soutenait son employeur, le problème se situait en amont de la décision du 22 novembre 2013 dans laquelle celui-ci n'avait tout simplement pas statué sur la demande spécifique qui lui avait été adressée. Dès lors, il ne pouvait invoquer l'entrée en force de cette décision pour soutenir qu'il était forcé à recourir.

En outre, il était faux d'affirmer qu'il n'y avait pas matière à reconsidération de la décision du 22 novembre 2013. En effet, une personne concernée par une inégalité salariale en matière de fonction publique pouvait, en tout temps, invoquer la garantie générale découlant du principe d'égalité de traitement. Ce n'était qu'après plus de trois ans et maintes relances que le département statuait finalement sur la question dont il était saisi depuis septembre 2012. Dans ces circonstances, l'affirmation que la décision entreprise ne serait pas sujette à recours était insoutenable, à tout le moins sous l'angle du déni de justice formel. Sur le fond, l'inégalité de traitement qu'il alléguait devait être reconnue.

19. Les parties ont été entendues en comparution personnelle le 4 juillet 2016, sur décision de reprise de l'instruction.

Elles ont persisté dans leurs positions. Pour l'autorité intimée, représentée par Madame I_____, appartenant à la direction du service RH de la police et par Madame J_____, juriste, le courrier du 22 novembre 2013 adressé par le département au recourant constituait une décision qui répondait à sa requête du 10 septembre 2012. En l'absence de tout recours contre cette dernière qui était en force, celui-ci n'était plus habilité à saisir la chambre administrative d'un recours contre le courrier que le département lui avait adressé le 24 novembre 2015.

L'audition des parties a permis d'établir les éléments complémentaires suivants :

- les représentantes du service RH de la police n'avaient pas pu reconstituer de quelle façon la note de M. A_____ du 10 septembre 2012 avait été traitée au sein du service RH ou de la direction de la police judiciaire après sa transmission à M. B_____ ou à M. K_____, le chef de la police judiciaire (Mme I_____);
- la décision de nomination du 22 novembre 2013 adressée à M. A_____ avait la teneur du courrier-type adressé à tous les collaborateurs de la

police concernés par une telle nomination, à cette époque, sans qu'il y ait besoin pour ceux-ci d'adresser une requête spécifique pour le recevoir (Mme I_____);

- l'absence de mention de voies de droit dans cette décision résultait d'une « coquille » (Mme J_____);
- l'absence, dans cette décision du 22 novembre 2013, de référence à la requête de M. A_____ du 10 septembre 2012 n'avait pas d'explication (Mme J_____);
- suite aux échanges de courriels avec Mmes C_____ et D_____ des 27 novembre 2012 et 11 janvier 2013, M. A_____ avait eu un contact avec cette dernière dont celui-ci ne se rappelait pas le contenu exact si ce n'est qu'elle était septique quant à une issue favorable à sa requête et qu'il lui avait demandé d'obtenir une réponse formelle (M. A_____);
- M. A_____ n'avait pas réagi à la réception du courrier du 22 novembre 2013 car il attendait son arrêté de nomination et considérait que cet arrêté n'empêchait pas que l'on statue encore sur sa requête (M. A_____);
- si M. A_____ avait été engagé après l'entrée en vigueur du statut du policier découlant de l'instauration du brevet romand, le département aurait tenu compte de ses années d'ancienneté comme policier dans un autre canton (Mme I_____);
- le parcours de formation qui avait conduit M. A_____ à l'obtention des certificats de capacité délivrés en 1999 et 2002 était identique si ce n'est que le certificat genevois était centré sur la géographie du canton et que la formation qu'il avait acquise à l'école de police de Genève était plus approfondie en matière de techniques d'audition, de perquisitions ou de filature puisqu'il se destinait à la police judiciaire (M. A_____);
- l'exigence d'obtenir le certificat genevois en sus du certificat vaudois était due aux exigences du droit cantonal. Elle avait été supprimée en 2005 à l'entrée en vigueur du brevet fédéral de policier (M. A_____ ; Mme I_____).

20. Le 16 septembre 2016, sur avis de clôture, le recourant a formulé des observations finales. Il a persisté dans ses conclusions prises dans son recours et dans sa réplique du 11 avril 2016. Les éléments qui étaient ressortis de l'audience de comparution personnelle confirmaient le bien-fondé de la demande de réajustement salarial qu'il avait requis. L'invocation par le département de la décision-type du 22 novembre 2013 n'était qu'un prétexte pour tenter de ne jamais avoir à statuer sur la demande formulée en premier lieu le 10 septembre 2012. Au demeurant, le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence avait rappelé

qu'une personne concernée par une rémunération inégale pouvait invoquer en tout temps la garantie générale de l'égalité de traitement ancrée notamment à l'art. 8 Cst. Dans la mesure où l'autorité inférieure n'avait jamais statué sur sa requête, il convenait de lui renvoyer la cause pour qu'elle prenne une première décision sur le fond.

21. Le 21 septembre 2016, le département a persisté dans son argumentation et dans ses conclusions.
22. Par avis du 5 octobre 2016, le juge délégué a informé les parties que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. La chambre administrative est en principe compétente pour statuer sur un recours dirigé contre un acte qui concerne le traitement des fonctionnaires de police, dès le moment où sont réalisées les conditions prévues par l'art. 132 al. 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), à savoir notamment que l'acte litigieux soit une décision au sens de l'art. 4 LPA.
2. Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/509/2016 du 14 juin 2016 consid. 4c ; ATA/15/2016 du 12 janvier 2016 consid. 2a).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2 ; 8C_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; 1C_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/932/2014 du 25 novembre 2014 consid. 2b et les arrêts cités ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, pp. 269 ss n. 783 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, Vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, pp. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Ulrich HÄFELIN/

Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^{ème} éd., 2016, p. 195 n. 874 ss).

3. Toute décision administrative au sens de l'art. 4 LPA doit avoir un fondement de droit public. Il ne peut en effet y avoir décision que s'il y a application, au travers de celle-ci, de normes de droit public (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 314 n. 857 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., p. 194 n. 2.1.1.1). De nature unilatérale, une décision se réfère à la loi dont elle reproduit le contenu normatif de la règle (Pierre MOOR/ Étienne POLTIER, op. cit., p. 174 n. 2.1.1.1 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 274 n. 798). Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante. Il ne suffit pas que l'acte visé ait des effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base et conformément à la loi (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., p. 320 n. 876).
4.
 - a. Une décision n'est formellement valable que si elle a été prise par une autorité habilitée par l'ordre juridique à la prononcer (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 302 n. 880).
 - b. Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 LPA). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).
5. À teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/199/2013 du 26 mars 2013 ; ATA/343/2012 du 5 juin 2012 et les références citées). La chambre administrative a déjà jugé que les lettres a et b de la disposition précitée doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/193/2013 du 26 mars 2013 ; ATA/281/2012 du 8 mai 2012 et les références citées).
6. Le recours à la chambre administrative contre une décision finale doit être interjeté dans le délai de trente jours suivant sa notification (art. 62 al. 1 let. a LPA), lorsque celle-ci est régulière.
7. Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aujourd'hui aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun

avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 p. 53 ; 129 I 161 consid. 4 p. 170 ; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_18/2015 du 22 mai 2015 consid. 3 ; 2C_970/2014 du 24 avril 2015 consid. 3.1 ; 1C_534/2009 du 2 juin 2010 ; 9C_115/2007 du 22 janvier 2008 consid. 4.2 ; ATA/141/2012 du 13 mars 2012 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 n. 568). Par ailleurs, la jurisprudence a tiré du principe de la bonne foi et de l'interdiction du formalisme excessif le devoir qui s'impose à l'administration, dans certaines circonstances, d'informer d'office le justiciable qui commet ou s'apprête à commettre un vice de procédure, à condition que celui-ci soit aisément reconnaissable et qu'il puisse être réparé à temps, le cas échéant dans un bref délai (ATF 125 I 166 consid. 3a p. 170 ; 124 II 265 consid. 4a p. 269/270 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_382/2015 du 21 mai 2015 consid. 5.1 ; 2C_55/2014 du 6 juin 2014 consid. 5.3.1 ; 1C_39/2013 du 11 mars 2013 consid. 2.1 et 2.3 ; 2C_165/2012 du 29 mai 2012 consid. 5.1).

8. L'art. 8 al. 1 Cst. qui garantit l'égalité de traitement entre les êtres humains a pour effet de proscrire la discrimination en matière salariale dans les rapports de travail de droit public (ATF 131 I 105 consid. 3.1 = JT 2006 597). L'agent public qui se prétend victime d'une telle discrimination salariale est en droit d'en réclamer l'élimination (ATF 131 I 105 consid. 3.6 = JT 2006 600 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_943/201 du 26 novembre 2012 consid. 5.3). Il peut le faire en principe en tout temps mais, contrairement à l'inégalité salariale fondée sur le sexe proscrire par l'art. 8 al. 3 Cst., cette démarche n'aura pas d'effet rétroactif (ATF 131 I 105 consid. 3.6 et 3.7 = JT 2006 600 et 601 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_943/2011 précité consid. 5.3 ; 8C_639/2013 du 30 juillet 2014 consid. 6.1). C'est le moment où la demande de rectification est formulée pour la première fois qui est pris en considération (ATF 131 I 105 consid. 3.7).
9. Saisi d'une telle requête, l'employeur étatique se doit de statuer sur celle-ci par une décision dont la forme et le contenu observent les conditions de l'art. 46 LPA pour en permettre le contrôle par la chambre de ceans, l'action pécuniaire n'existant plus en procédure administrative depuis la suppression, le 1^{er} septembre 2009, de l'action pécuniaire au sens de l'art. 56G de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (aLOJ) remplacée depuis le 26 septembre 2010, au profit d'un contrôle, sauf exceptions, des décisions prises préalablement sur requête par l'administration (ATA/631/2014 du 19 août 2014 consid. 3b et jurisprudences antérieures citée).
10. Le département conclut à l'irrecevabilité du recours pour cause de tardiveté car celui-ci aurait dû être interjeté dans les trente jours qui ont suivi la réception du courrier du 22 novembre 2013 l'informant de sa nomination au grade d'inspecteur principal en classe 16 annuité 9. Il aurait dû inférer de la teneur de celui-ci que sa requête visant à rétablir une égalité salariale était rejetée.

La décision du 22 novembre 2013 constitue certes une décision au sens de l'art. 4 al. 1 LPA en tant qu'elle arrête la fonction future du recourant et fixe la classe de traitement y afférente. Toutefois, celle-ci s'inscrivait dans le cadre ordinaire des rapports de fonction du recourant et des règles de promotion professionnelle découlant de l'ancien statut du policier existant sous l'égide de l'aLPOL, remplacée depuis lors par la LPol. Ainsi que les représentants du département l'ont confirmé lors de leur audition, elle prenait la forme d'une lettre-type adressée à chaque policier concerné par une telle promotion, que celui-ci recevait sans la solliciter. Le recourant ayant connaissance qu'il serait promu à l'issue de sa douzième année d'activité (art. 27 al. 2 aLPol), il est logique et encore compréhensible qu'à cette date, non encore conseillé par un MPQ, il n'ait pas réagi au contenu de ce courrier, même s'il abordait la question de son traitement futur en considérant que cette décision s'inscrivait dans le cadre de sa rémunération actuelle mais n'abordait pas les prétentions salariales qu'il venait de formuler. Il pouvait d'autant être fondé à croire cela que d'une part aucune référence à sa requête ne figurait dans la décision du 22 novembre 2013, qui aurait pu attirer son attention sur la portée de celle-ci, et que d'autre part, il avait reçu l'assurance de la part du directeur des RH de la police de l'époque qu'il serait tenu au courant de l'issue de sa requête, aucune pièce de la procédure ne permettant de considérer clairement que cela ait été fait ou qu'il aurait été informé après ses contacts de janvier 2013 avec la direction des RH du département que ce dernier statuerait sur sa requête via la décision du 22 novembre 2013.

Il ressort de ce qui précède que cette dernière décision n'ayant pas eu pour objet de statuer sur la requête du 10 septembre 2012, le grief d'irrecevabilité du recours pour cause de tardiveté lié à la force de chose décidée invoqué par le département doit être écarté.

11. Ce constat fait, la recevabilité du recours doit être examinée en fonction de la situation procédurale décrite comme ci-après.

Le recourant, sous l'égide de l'aLPol, a saisi le chef de la police judiciaire, mais également le département via le service des RH de la police dès le 18 septembre 2012, d'une requête de nature formatrice en élimination d'une disparité salariale constatée à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau statut de policier suisse qui ne lui avait pas été appliqué.

En vertu des garanties conférées par l'art. 29 al. 1 Cst., le recourant était en droit d'obtenir de l'autorité compétente qu'elle statue sur celle-ci (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 473 n. 1407 et p. 500 n. 1497 et 1498) par une décision conforme aux conditions de l'art. 46 LPA quant à sa forme et à sa motivation. Ainsi que la chambre de céans l'a retenu, la décision du 22 novembre 2013 ne pouvait être tenue pour une telle décision.

Le recourant a certes attendu janvier 2015 pour faire intervenir son syndicat afin de relancer l'autorité. Néanmoins, ce délai n'empêche pas de constater qu'aucune décision ne lui avait été communiquée jusque-là. Cette intervention a suscité une réponse à teneur négative du directeur des RH de la police. Savoir si cette réponse devait revêtir le caractère de décision au sens de l'art. 4 LPA est une question qui peut souffrir de rester ouverte. En effet, cette prise de position émanait d'un collaborateur de l'autorité intimée qui n'avait pas de compétence décisionnelle pour modifier les conditions de rémunération de l'intéressé. En effet, 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) était applicable au personnel de la police (art. 26 aLPol ; art 18 LPol). L'art. 11 al. 1 LPAC autorise le Conseil d'État, qui est l'autorité d'engagement et de nomination des fonctionnaires (art. 10 LPAC), à déléguer cette tâche aux chefs de département, laquelle inclut le droit de fixer leur rétribution conformément aux normes de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15). Selon l'art. 11 al. 2 LPA, si la sous-délégation de cette tâche aux instances inférieures est possible, celle-ci est proscrite pour les agents publics ayant le statut de fonctionnaire.

En l'absence de réponse de l'autorité compétente, le recourant a choisi, le 15 mai 2015, de la relancer en adressant une nouvelle requête à l'adresse du chef du département, dans laquelle il développait et détaillait ses prétentions. Sans réponse, il l'a relancé le 11 novembre 2015 ce qui a conduit le chef du département à rejeter sa requête par le courrier le 24 novembre 2015 contre lequel le recours est dirigé.

L'autorité intimée ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que ce courrier ne constitue pas une décision sujette à recours. En effet, c'est la première fois que le département s'est formellement prononcé sur la requête présentée et le courrier qu'il a adressé au recourant a toutes les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, la volonté délibérée de ne pas ouvrir les voies de droit ne pouvant modifier cette appréciation.

Cette absence n'a cependant pas entraîné de préjudice pour le recourant qui, destinataire de cette décision, et qui l'a reçue le 26 novembre 2015, a saisi la chambre administrative dans le délai du respect légal de trente jours, compte tenu de la suspension des délais de recours liée aux fêtes de Noël (art. 62 al. 1 let. a LPA).

Le recours doit être déclaré recevable.

12. Dans la mesure où il s'agit de déterminer si le recourant peut se prévaloir d'une inégalité de traitement lors de la prise en compte de son ancienneté au

regard du traitement dont des collègues policiers provenant d'autres cantons ont été traités, force est de constater que la décision querellée, qui refuse d'entrer en matière en retenant la tardiveté de la démarche, n'aborde pas du tout cette problématique.

13. Même si le département, dans ses écritures, a pris position négativement sur le fond de la requête présentée par le recourant, il a admis l'existence d'un traitement différencié de ce dernier par rapport à ses collègues engagés après 2005. La chambre administrative, qui bénéficie d'un pouvoir de cognition plus restreint que celui de l'autorité de première instance, dans la mesure où elle ne statue pas en opportunité, renverra la cause au département. Celui-ci est mieux à même de déterminer si définitivement, la différence relevée entre dans le cadre de celle proscrite par l'art. 8 Cst., en prenant en considération l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, y compris l'impact général d'une éventuelle décision positive si la requête devait être admise.
14. Vu l'issue du recours, aucun émolument ne sera prélevé (art. 87 al. 1 LPA). En revanche une indemnité de CHF 1'500.- sera allouée au recourant qui y a conclu, mise à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 11 janvier 2016 par Monsieur A_____ contre la décision du département de la sécurité et de l'économie du 24 novembre 2015 ;

au fond :

l'admet ;

annule ladite décision ;

retourne la cause au département de la sécurité et de l'économie pour nouvelle décision au sens des considérants ;

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

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à Monsieur A_____ qui sera mise à la charge de l'État 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 Daniel Kinzer, avocat du recourant ainsi qu'au département de la sécurité et de l'économie.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :