

C'est conformément au droit que la promotion avait été refusée à un fonctionnaire de la sécurité de l'aéroport de Genève.

Composition

MM. les Juges fédéraux

Haag, Président, Müller et Merz.

Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure

A.,

représenté par Me Daniel Kinzer, avocat,
recourant,

contre

Département des institutions et du numérique de la République et canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville 14, 1204 Genève.

Objet

Refus de promotion,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 9 septembre 2025 (A/1273/2024-FPUBL - ATA/978/2025).

Faits :

A.

A.a. Le 1^{er} octobre 2012, A. a été engagé en qualité de caporal par le département de la sécurité (actuel département des institutions et du numérique; ci-après: DIN) de la République et canton de Genève et a intégré ultérieurement la section aéroport de la police internationale. En 2014, il a été promu sergent (fonction devenue celle de sergent-chef en janvier 2018). En juin 2018, il a intégré l'actuelle brigade migration et retour (ci-après: BMR) en tant que chef de groupe, puis a été nommé remplaçant du chef de brigade. Le 1^{er} février 2019, il a été promu sergent-major, rémunéré en classe 18, annuité 10. Le 1^{er} mars 2022, il a été promu adjudant, correspondant à la fonction de lieutenant depuis le 1^{er} juin 2023, rémunérée en classe 19, annuité 10. Il a ainsi été nommé chef de la BMR. Ses prestations, ses compétences et son comportement devaient être évalués dans un délai de deux ans dans le cadre d'un entretien individuel; la confirmation de la promotion était subordonnée à l'atteinte des objectifs fixés.

A.b. Le 3 novembre 2022 s'est tenu avec A. un entretien d'évaluation et de développement du manager (EEDM), mené par les capitaines B. et C.. Sur les dix compétences évaluées, l'une était maîtrisée, six étaient à développer et trois non maîtrisées. La période d'essai a été prolongée jusqu'au 1^{er} septembre 2023.

Dans une note adressée le 14 novembre 2022 au major D., A. s'est plaint des conditions de son EEDM (durée trop courte; climat hostile; interruption). Il s'est encore plaint, auprès de la commandante de la police, de son EEDM et de la suite donnée à sa note du 14 novembre 2022, à savoir un entretien avec le major D. non retranscrit et en présence du capitaine C..

A. s'est trouvé en incapacité de travail pour cause d'accident professionnel du 13 décembre 2022 au 3 septembre 2023.

A.c. Selon l'EEDM du 27 juillet 2023, mené par le capitaine E. en présence d'un responsable des ressources humaines de la police (ci-après: les RH), neuf des dix compétences examinées étaient à approfondir; la période d'essai était prolongée jusqu'en mars 2024.

Le 2 août 2023, A. a demandé à être confirmé dans sa fonction. Le lieutenant-colonel F. et le major D. lui ont notamment exposé en entretien du 24 octobre 2023 que ni l'absence de compétence non maîtrisée ni le climat de travail difficile au sein de la brigade ne garantissaient la confirmation de la promotion.

A. s'est trouvé en incapacité de travail pour cause de maladie à partir du 28 novembre 2023.

A.d. Le major D. a fixé un EEDM au 25 janvier 2024, repoussé au 2 février 2024 et finalement annulé en raison de l'incapacité de travail de A.. D. a adressé une note datée du 2 février 2024 à la cheffe de la police dans laquelle il déconseillait fermement la confirmation de la promotion de A. au grade de lieutenant. Le 5 février 2024, ce dernier a été invité à se déterminer par écrit sur le projet d'évaluation EEDM du 2 février 2024, réalisé par le capitaine C., duquel il ressort que, sur les quatre objectifs fixés, trois n'étaient pas atteints et l'un que partiellement et, par ailleurs, que sur les dix compétences évaluées, six n'étaient pas maîtrisées et quatre que partiellement.

A., assisté de son mandataire, a répondu que, compte tenu de son incapacité de travail, il ne pourrait pas se déterminer sur le projet d'EEDM.

A.e. Par décision du 28 février 2024, le DIN a décidé de ne pas confirmer A. dans sa fonction de chef de brigade avec grade de lieutenant. Il serait affecté à la fonction de sergent-major, en classe 18, annuité 14, avec effet au 1^{er} mars 2024.

B.

Par arrêt du 9 septembre 2025, la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève a rejeté le recours déposé par A. contre la décision du DIN. Elle a jugé que cette autorité n'avait pas abusé de son large pouvoir d'appréciation en refusant la confirmation de la promotion du recourant, celui-ci n'ayant pas atteint le niveau de compétence requis au titre de chef de brigade.

C.

A. forme un recours en matière de droit public par lequel il demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause au DIN pour qu'il confirme sa promotion à la fonction de chef de brigade avec grade de lieutenant. À titre subsidiaire, il conclut au renvoi de la cause à la Cour de justice pour qu'elle complète l'instruction.

La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Conseil d'État, représenté par le DIN, conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Le recourant dépose d'ultimes observations.

Considérant en droit :

1.

Le jugement entrepris est une décision finale (art. 90 LTF) rendue en matière de rapports de travail de droit public. Il concerne une contestation qui, ayant des effets sur le salaire, est de nature pécuniaire,

de sorte que le motif d'exclusion du recours en matière de droit public prévu par l'art. 83 let. g LTF ne s'applique pas. Il ressort de l'arrêt attaqué que la valeur litigieuse atteint le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et 85 al. 1 let. b LTF). En tant que destinataire de la décision attaquée et partie à la procédure cantonale, le recourant bénéficie par ailleurs de la qualité pour recourir. Interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF), sous réserve d'une motivation suffisante des griefs, contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par l'autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF), le recours en matière de droit public est en principe recevable.

2.

Dans un premier grief, le recourant estime que l'état de fait retenu par la Cour de justice devrait être complété.

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ([ATF 143 IV 241](#) consid. 2.3.1; sur la notion d'arbitraire, cf. [ATF 145 V 513](#) consid. 4.2) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF); à défaut, un état de fait divergent de celui de la décision attaquée ne peut pas être pris en compte ([ATF 147 IV 73](#) consid. 4.1.2; [145 V 188](#) consid. 2). Le Tribunal fédéral n'entre ainsi pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves ([ATF 140 V 213](#) consid. 2; [140 III 264](#) consid. 2.3).

Le recourant demande au Tribunal fédéral de compléter l'état de fait de l'arrêt attaqué en tant que le service gestion RH Police aurait admis par courrier du 23 mars 2023 les vices entachant l'EEDM du 3 novembre 2022. Le recourant n'explique toutefois pas, conformément aux exigences précitées de motivation, en quoi cette omission serait constitutive d'arbitraire, pas plus qu'il ne démontre que cet élément aurait eu une incidence sur l'issue de la contestation. Sa critique apparaît purement appellatoire. Il n'y a dès lors pas lieu de compléter l'état de fait retenu par l'instance précédente. Cela étant, cet élément n'est pas, pour les motifs exposés ci-dessous, susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. consid. 4.3 ci-dessous).

3.

Le recourant fait ensuite grief à la cour cantonale d'avoir rejeté ses offres de preuve.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre ([ATF 148 II 73](#) consid. 7.3.1; [145 I 167](#) consid. 4.1). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion ([ATF 145 I 167](#) consid. 4.1; [140 I 285](#) consid. 6.3.1). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF; [ATF 146 III 73](#) consid. 5.2.2; [144 II 427](#) consid. 3.1.3).

3.2. Le recourant reproche à l'instance précédente d'avoir rejeté sa demande d'audition de témoins, respectivement de production d'un rapport établi en juin 2022. Le recourant se limite toutefois, à l'appui de son grief, à soutenir que l'audition de 5 membres de la hiérarchie et 10 collègues - qu'il nomme uniquement dans ses conclusions - aurait permis de prouver la situation dans laquelle il se

trouvait à la BMR et la raison pour laquelle les EEDM ne reflétaient pas la réalité de son travail quotidien. Ce faisant, le recourant ne démontre pas le caractère arbitraire de l'appréciation faite par l'instance précédente. Il n'explique pas ce que les déclarations orales des personnes composant sa hiérarchie auraient apporté en plus par rapport à leurs commentaires écrits ressortant du dossier, en particulier des trois EEDM réalisés et de la note du 2 février 2024 rédigée par D.. En particulier, l'instance précédente a constaté, à l'instar de la hiérarchie du recourant, que le bon fonctionnement de la BMR s'était heurté à des problèmes d'effectifs et à un mouvement syndical des agents de sécurité, péjorant ainsi les conditions de travail du recourant durant la période pendant laquelle il avait la responsabilité de la BMR. Ces circonstances n'ont donc pas été ignorées par les instances précédentes. Il sied en outre de souligner que la requête formulée devant la cour cantonale tendant à l'audition de ces témoins ne contenait pas la moindre motivation et que la pertinence de ces témoignages n'est pour le moins pas démontrée devant le Tribunal fédéral. La cour cantonale pouvait considérer de manière soutenable que les pièces figurant au dossier, et notamment les EEDM ainsi que les observations du recourant à ce sujet, suffisaient pour se prononcer sur le bien-fondé de la décision du DIN. Elle n'a donc pas fait preuve d'arbitraire en renonçant à faire citer les témoins requis. Enfin, dans la mesure où le climat de travail difficile qui existait alors au sein de la BMR n'était pas contesté par le DIN, la cour cantonale n'a pas versé dans l'arbitraire en jugeant inutile la production d'un rapport établi en juin 2022 censé le démontrer.

Le grief tiré d'une violation de l'art. 29 al. 2 Cst. doit donc être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

4.

Le recourant invoque une violation des art. 28 et 29 de l'ancien règlement général du 16 mars 2016 sur le personnel de la police (aRGPPol), abrogé par le nouveau règlement général du 26 juin 2024 sur le personnel de la police, entré en vigueur le 3 juillet 2024 (RGPPol; RS/GE F 1 05.07). La cour cantonale se serait à tort référée aux dispositions du nouveau règlement. Pour l'essentiel, le recourant affirme que sa promotion à la fonction de chef de brigade avec grade de lieutenant devrait être confirmée. Selon lui, le refus de sa promotion résulterait du contenu de l'EEDM du 3 novembre 2022 et de l'EEDM écrit du 5 février 2024; or, ces deux EEDM ne seraient pas valables; il souligne en revanche que l'EEDM du 27 juillet 2023 serait positif.

4.1. Sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF non réalisés en l'espèce, le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal (et communal) en tant que tel. Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application du droit cantonal (et communal) viole le droit fédéral, en particulier l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examine alors de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiée prévues à l'art. 106 al. 2 LTF; la partie recourante doit indiquer quelle disposition constitutionnelle a été violée et démontrer par une argumentation précise en quoi consiste la violation, sous peine d'irrecevabilité (cf. [ATF 150 I 80](#) consid. 2.1; [149 III 81](#) consid. 1.3).

4.2. Selon l'art. 28 al. 2 aRGPPol, dès la douzième année, la promotion à un grade supérieur, hormis la fonction de chef de service, est soumise à une évaluation de compétences spécifique, décrite dans une directive de service.

Selon l'art. 29 aRGPPol, au plus tard deux ans après une promotion, le membre du personnel est évalué sur ses prestations, ses compétences et son comportement lors d'un entretien individuel (al. 1); la confirmation de la promotion est subordonnée à la condition que les objectifs fixés aient été atteints (al. 2).

L'art. 8 du règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État et des établissements hospitaliers du 17 octobre 1979 (RTrait; RS/GE B 5 15.01) précise que la promotion d'un titulaire à un nouveau poste est faite à titre d'essai pour une période de douze à 24 mois (al. 1). À la fin de cette période, le titulaire est confirmé dans son nouveau poste et son traitement est situé dans la classe de la fonction (al. 2). Au cours de cette période, chaque partie peut renoncer à cette nouvelle affectation. [...] (al. 3).

4.3. Dans les considérants de son arrêt, comme relevé par le recourant, la cour cantonale s'est référée aux art. 26 et 27 du nouveau RGPPol, tout en mentionnant cependant de manière erronée la date du 16 mars 2016 pour ce règlement. Dans le cas d'espèce, il n'est toutefois pas nécessaire de déterminer formellement le droit applicable, dans la mesure où les conditions posées par le nouveau et l'ancien droit pour la confirmation de la promotion sont identiques en tant qu'ils prévoient tous deux qu'au plus tard deux ans après une promotion, la personne concernée est évaluée dans ses prestations, ses compétences et son comportement, lors d'un entretien individuel, et que la confirmation de la promotion est subordonnée à la condition que les objectifs fixés aient été atteints (cf. art. 27 RGPPol et 29 aRGPPol).

En l'occurrence, la cour cantonale a constaté, de manière exempte d'arbitraire, que le recourant avait été évalué par sa hiérarchie à trois reprises durant la période d'essai par des personnes différentes (les 3 novembre 2022, 27 juillet 2023 et 2 février 2024) et que ces dernières avaient à chaque fois relevé des lacunes concernant la distance avec les collaborateurs, la conduite de la brigade, la connaissance des procédures y relatives, l'attitude adoptée en tant que responsable, la vision globale et stratégique de son action et la mise en avant de l'intérêt public. Certes, le recourant critique la validité de l'EEDM du 3 novembre 2022, au motif que l'entretien avait été trop court et hostile et qu'il avait été interrompu à deux reprises, mais également celle de l'EEDM de février 2024, au motif que cette évaluation avait eu lieu sous la forme écrite et qu'il n'avait pas pu se prononcer à ce sujet. Le recourant ne démontre cependant pas, conformément aux exigences qualifiées de motivation, en quoi la Cour de justice aurait versé dans l'arbitraire en se référant à ces évaluations. Dans ce contexte, la simple référence à la directive de service ADPERS.05 concernant l'entretien d'évaluation et de développement n'est manifestement pas suffisante. Le recourant ne remet du reste pas en cause le fait que ces EEDM reflètent les constats et l'opinion de sa hiérarchie. Le recourant n'a en particulier pas critiqué l'EEDM du 27 juillet 2023 dont il ressort notamment que plus de neuf compétences restaient "à développer", une seule compétence étant alors "maîtrisée". Dès lors, on ne saurait raisonnablement affirmer, comme le fait le recourant, que cette évaluation de juillet 2023 aurait dû conduire la cour cantonale à confirmer sa promotion. Il ressort par ailleurs des faits établis par la cour cantonale que le recourant a été invité le 5 février 2024 à se déterminer sur le projet d'EEDM du 2 février 2024 énonçant les motifs pour lesquels, selon sa hiérarchie, sa promotion à la fonction de lieutenant ne pouvait pas être confirmée; sur ce point, le recourant semble méconnaître que, selon la jurisprudence, le droit d'être entendu peut, selon les circonstances et notamment en cas d'absence pour cause de maladie ou d'accident, s'exercer par écrit (cf. arrêts 1C_593/2025 du 10 mars 2026 consid. 3.3; 8C_146/2018 du 7 décembre 2018 consid. 4.4.2; cf. également art. 44 al. 6 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 [RPAC; RS/GE B 5 05.01]).

Dans ces conditions, la cour cantonale n'a pas versé dans l'arbitraire en retenant que le recourant n'avait pas atteint les objectifs - à considérer au sens large - attendus de lui et qu'il n'avait pas acquis durant la période d'essai les compétences nécessaires à un chef de brigade. L'instance précédente pouvait par ailleurs de manière soutenable considérer qu'il n'était pas décisif que cette appréciation soit en partie due à l'environnement de travail détérioré existant au sein de la brigade et à l'absence prolongée du recourant. Le refus de confirmer la promotion de ce dernier à la fonction de lieutenant, à l'issue de la période probatoire, ne saurait ainsi être taxée d'arbitraire. La cour cantonale a par ailleurs à juste titre rappelé la finalité particulière du temps d'essai après promotion qui est notamment de permettre à l'autorité d'évaluer si le collaborateur répond aux exigences du poste (cf. [ATF 148 III 126](#) consid. 5.2.7), en particulier lorsque la nouvelle affectation contient des fonctions de direction de personnel qui n'existaient pas dans l'ancienne fonction.

5.

Le recourant se plaint dans un ultime grief que son temps d'essai a été limité à deux ans. Il fait valoir qu'il a été en incapacité de travail pour cause d'accident professionnel du 13 décembre 2022 au 3

septembre 2023, puis pour cause de maladie du 28 novembre 2023 au 28 février 2024, soit plus de la moitié du temps d'essai.

À l'appui de ce grief, le recourant n'invoque la violation d'aucune norme de droit cantonal et a fortiori il n'en démontre pas l'application arbitraire. Or, l'art. 8 RTrait prévoit précisément que la promotion d'un titulaire à un nouveau poste est faite à titre d'essai pour une période de douze à 24 mois. L'employeur n'était donc pas obligé d'accorder une période entière de 24 mois sans interruption pour cause d'accident ou de maladie. Du reste, le recourant avait dans un premier temps lui-même insisté sur la confirmation de sa promotion après une année. Quant à la brève critique du recourant tirée d'une discrimination indirecte à raison de la santé, elle ne satisfait manifestement pas aux exigences accrues de motivation prévues par l'art. 106 al. 2 LTF s'agissant d'un grief d'ordre constitutionnel ([ATF 145 II 32](#) consid. 5.1; [139 I 229](#) consid. 2.2).

Son grief est par conséquent rejeté dans la faible mesure de sa recevabilité.

6.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF; arrêts 1C_141/2025 du 25 août 2025 consid. 3 et 8C_151/2010 du 31 août 2010 consid. 6.1).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, au Département des institutions et du numérique de la République et canton de Genève et à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative.

Lausanne, le 29 avril 2026

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Haag

La Greffière : Arn