

Les griefs soulevés par les recourants devant la Cour de justice genevoise (violation des principes de bonne foi, de proportionnalité, d'interdiction de l'arbitraire, *pacta sunt servanda* et d'égalité de traitement) sont des **questions de droit ne suscitant pas de controverse quant aux faits de nature à requérir une audience** (c. 2).

Les recourants n'avaient reçu de l'Etat **aucune assurance** en faveur d'un futur engagement dans la police au moment de la signature de la convention de formation et, partant, aucune assurance s'agissant des conditions d'un tel engagement (c. 4 et 5).

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,

Haag et Merz.

Greffière : Mme Rouiller.

Participants à la procédure

A. et consorts,

tous représentés par Me Romain Jordan, avocat,

recourants,

contre

Département des institutions et du numérique de la République et canton de Genève,

rue de l'Hôtel-de-Ville 14, 1204 Genève,

intimé.

Objet

Droit de la fonction publique; indemnité,

recours contre l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève, du 12 décembre 2023 (A/115/2021-FPUBL ATA/1331/2023).

Faits :

A.

À la suite d'un protocole d'accord entre le Conseil d'État et les syndicats de police signé le 19 décembre 2017, les nouveaux al. 2 à 4 de l'art. 67 de la loi genevoise du 9 septembre 2014 sur la police (LPol; RS/GE F 1 05) ont été adoptés le 25 mai 2018 et sont entrés en vigueur le 28 juillet 2018. Ils ont la teneur suivante:

Art. 67 Dispositions transitoires

² La prise en charge de l'assurance-maladie, au sens de l'alinéa 1, lettre b, est remplacée, dès le 1^{er} janvier 2019, par le paiement d'une indemnité forfaitaire mensuelle de 583,30 francs, pour les collaborateurs qui remplissent l'une des conditions suivantes:

a) policiers au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1^{er} janvier 2018;

b) assistants de sécurité publique de niveau 4 au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1^{er} janvier 2018;

c) policiers ayant terminé au plus tard le 31 décembre 2018 l'école de police commencée en 2017;
d) officiers supérieurs et policiers brevetés mis au bénéfice d'une lettre d'engagement entre le 1^{er} janvier 2018 et l'entrée en vigueur du présent alinéa.

³ L'indemnité prévue à l'alinéa 2 est réduite en cas de travail à temps partiel, proportionnellement au taux d'activité.

⁴ Dès le 1^{er} janvier 2019, à défaut de remplir les conditions posées à l'alinéa 2, les policiers et les assistants de sécurité publique de niveau 4 ne bénéficient d'aucun droit à la prise en charge de l'assurance-maladie ni au versement d'une indemnité.

B.

B.a. Le 19 décembre 2017, A. et consorts ont été engagés en qualité d'aspirants à la police cantonale genevoise (ci-après: police) pour suivre, dès le 1^{er} avril 2018, une formation de douze mois à l'Académie de police de Savatan.

Le même jour, A. et consorts ont été informés que la fonction de policière ou de policier nécessitait d'avoir réussi une école de police et obtenu le brevet fédéral correspondant; la réussite de ces formations ne garantissait cependant pas un engagement dans la police.

B.b. Par courrier du 24 juillet 2018, le directeur des ressources humaines de la police (ci-après: directeur RH) a informé A. et consorts que, contrairement à une information erronée donnée oralement le 19 juillet 2018, ils ne "ser[aient] vraisemblablement pas au bénéfice de l'indemnité pour l'assurance-maladie, vu que [leur] école a[vait] débuté en avril 2018 et que par conséquent, [ils] signer[aient] [leur] contrat d'engagement au plus tôt le 1^{er} avril 2019".

Plusieurs échanges s'en sont suivis, au cours desquels la police a maintenu sa position (cf. arrêt 8C_682/2019 du 2 septembre 2020).

B.c. Par courrier du 20 mars 2019, A. et consorts ont été informés de leur engagement, dès le 1^{er} avril 2019, en tant que policier 1 à titre d'épreuve pendant deux ans, prolongeable à trois ans au maximum, en classe 15.

C.

Le 19 octobre 2020, A. et consorts ont demandé au conseiller d'État en charge du Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (actuellement Département des institutions et du numérique [ci-après: DIN]) qu'il rende une décision concernant l'octroi de l'indemnité pour l'assurance-maladie. Ledit conseiller d'État a répondu, en date du 7 décembre 2020, qu'ils ne disposaient pas de la qualité pour recourir et que, comme cela leur avait déjà été exposé, ils ne bénéficiaient pas de l'indemnité pour l'assurance-maladie.

C.a. La Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: Cour de justice ou cour cantonale) a, le 19 octobre 2021, déclaré irrecevable le recours de A. et consorts contre le courrier du conseiller d'État, faute d'intérêt digne de protection. Par arrêt du 22 septembre 2022 (cause 8C_781/2021), le Tribunal fédéral a jugé que A. et consorts disposaient d'un intérêt digne de protection et a renvoyé la cause à la Cour de justice.

C.b. Suite à ce renvoi et par arrêt du 12 décembre 2023, la Cour de justice a rejeté le recours déposé par A. et consorts. Elle a en substance considéré que le cas d'espèce ne nécessitait pas d'audience publique et que les recourants ne pouvaient se voir allouer l'indemnité litigieuse dès lors qu'ils ne remplissaient pas les conditions de l'art. 67 al. 2 LPol. Au surplus, les principes de l'égalité de traitement, de la bonne foi, de la confiance, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire n'étaient pas violés.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. et consorts demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 12 décembre 2023 et de le réformer en ce sens que les recourants ont droit à l'indemnité litigieuse à compter du 1^{er} avril 2019. Subsidiairement, ils concluent au renvoi de la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

La cour cantonale s'en rapporte à justice quant à la recevabilité du recours et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le DIN conclut au rejet du recours. Les recourants persistent dans leurs conclusions.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine des rapports de travail de droit public (art. 82 let. a LTF). Dans la mesure où la contestation porte sur une indemnité allouée à l'intimée, il s'agit d'une contestation de nature pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération. Selon les indications de la cour cantonale et l'estimation faite par les recourants, la valeur litigieuse est supérieure au seuil de 15'000 fr. qui ouvre la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF).

Pour le surplus, le recours a été interjeté dans le délai et les formes utiles, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants reprochent à la Cour de justice d'avoir refusé de donner suite à leur demande tendant à ce qu'une audience publique soit tenue et se plaignent d'une violation de l'art. 6 § 1 CEDH.

2.1. L'art. 6 § 1 CEDH donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Sauf exceptions - non réalisées en l'espèce -, cette disposition conventionnelle s'applique dans les contestations relatives aux employés publics, notamment lorsqu'elles portent sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type (arrêt de la CourEdH *Vilho Eskelinen et autres contre Finlande* du 19 avril 2007, Recueil CourEDH 2007-II p. 1 § 62, confirmé récemment par l'arrêt *Grzeda contre Pologne* du 15 mars 2022 § 261; arrêt 8D_3/2023 du 11 octobre 2023 consid. 3.2).

La tenue de débats publics doit, sauf circonstances exceptionnelles, avoir lieu devant les instances judiciaires précédant le Tribunal fédéral. Il appartient à ce titre à la partie recourante, sous peine de forclusion, de présenter une demande formulée de manière claire et indiscutable. Saisi d'une telle demande, le juge doit en principe y donner suite. Il peut cependant s'en abstenir dans les cas prévus par l'art. 6 par. 1, deuxième phrase, CEDH, lorsque la demande est abusive, chicanière, ou dilatoire, lorsqu'il apparaît clairement que le recours est infondé, irrecevable ou, au contraire, manifestement bien fondé ou encore lorsque l'objet du litige porte sur des questions hautement techniques ([ATF 141 I 97](#) consid. 5.1; [136 I 279](#) consid. 1).

La CourEDH a rappelé que l'art. 6 CEDH - en dehors des limitations expressément prévues par cette disposition - n'exige pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Cela est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces. Partant, on ne saurait conclure, même dans l'hypothèse d'une juridiction investie de la plénitude de juridiction, que la disposition conventionnelle implique toujours le droit à une audience publique, indépendamment de la nature des questions à trancher. D'autres considérations,

dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d'un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, entrent en ligne de compte pour déterminer si des débats publics sont nécessaires. La CourEDH a ainsi déjà considéré que des procédures consacrées exclusivement à des points de droit ou hautement techniques pouvaient remplir les conditions de l'art. 6 CEDH même en l'absence de débats publics (arrêt de la CourEdH *Mutu et Pechstein contre Suisse* du 2 octobre 2018 § 177).

2.2. La Cour de justice a considéré que l'objet du litige portait sur une question juridique, qui n'apparaissait pas particulièrement complexe, dans une affaire ne soulevant pas de question de crédibilité et ne suscitant pas de controverse sur les faits. Elle a rappelé que les recourants avaient eu l'occasion à plusieurs reprises de faire valoir leurs arguments et de produire toutes les pièces qu'ils avaient jugées nécessaires. La cour cantonale a dès lors estimé pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause sur la base du dossier.

En l'espèce, les griefs soulevés par les recourants devant la Cour de justice avaient trait à la violation des principes de la bonne foi, de la proportionnalité, de l'interdiction de l'arbitraire, ainsi que des principes *pacta sunt servanda* et d'égalité de traitement. Il s'agit de questions de droit ne suscitant pas de controverse quant aux faits de nature à requérir une audience. En particulier, il n'apparaît pas que les recourants avaient, à l'appui de leur requête d'audience publique, fait état de faits controversés. Par conséquent, la Cour de justice pouvait, sans violer l'art. 6 § 1 CEDH, se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la seule base des conclusions présentées par les parties et les pièces du dossier, sans tenue d'une audience publique. Le grief doit être rejeté.

3.

Les recourants reprochent à l'autorité précédente une violation de leur droit d'être entendu au motif qu'elle aurait conduit ses propres recherches s'agissant d'articles de presse relatifs aux négociations ayant mené à l'accord trouvé entre les syndicats de police et le Conseil d'État le 19 décembre 2017; la cour cantonale n'aurait pas donné l'occasion aux recourants de se prononcer sur ce point.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comporte plusieurs aspects, dont le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et 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; [ATF 145 I 167](#) consid. 4).

3.2. En l'espèce, les recourants oublient que plusieurs articles de presse, datant de fin 2016 et fin 2017, ont été produits par le DIN au cours de la procédure devant la Cour de justice et qu'ils se sont déterminés à ce sujet dans leur réplique du 30 avril 2021. Une violation du droit d'être entendu des recourants ne saurait dès lors être retenue.

4.

Les recourants reprochent ensuite à l'autorité précédente d'avoir établi les faits de manière arbitraire en retenant que les recourants auraient été informés, avant de signer leur convention de formation le 19 décembre 2017, de ce qu'ils ne bénéficieraient pas de l'indemnité litigieuse. La Cour de justice aurait au surplus retenu que les recourants n'avaient pas allégué des dispositions qu'ils auraient prises en lien avec l'indemnité.

4.1. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ([ATF 148 I 160](#)

consid. 3; [145 V 188](#) consid. 2). Une décision n'est pas arbitraire du seul fait qu'elle apparaît discutable ou même critiquable; il faut qu'elle soit manifestement insoutenable et cela non seulement dans sa motivation mais aussi dans son résultat ([ATF 146 IV 88](#) consid. 1.3.1; [145 IV 154](#) consid. 1.1). La partie recourante doit alors expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées (art. 106 al. 2 LTF).

4.2. Contrairement à ce que semblent soutenir les recourants, la Cour de justice ne retient pas que ces derniers auraient eu connaissance, avant la signature de leur convention de formation le 19 décembre 2017, des informations relatives à l'accord trouvé entre les syndicats de police et le Conseil d'État. La cour cantonale se contente en effet, sans arbitraire, de retenir qu'aucune assurance s'agissant d'un futur engagement dans la police n'était donnée par l'État au moment de la signature de la convention de formation et, partant, qu'aucune assurance s'agissant des conditions d'un tel engagement n'était donnée (cf. également à ce sujet arrêt 8C_682/2019 du 2 septembre 2020 consid. 6.3). Au surplus, la Cour de justice retient que les recourants disposaient de l'ensemble des informations pertinentes au moment de leur engagement subséquent dans la police.

Les recourants reprochent également à la cour cantonale de ne pas avoir retenu qu'ils avaient pris des dispositions particulières en lien avec l'indemnité. À cet égard, ils se contentent toutefois de renvoyer aux déclarations d'un des recourants, qui affirme avoir dû se serrer la ceinture et s'être senti obligé de s'engager dans la police. Les recourants n'indiquent pas non plus que l'absence de l'indemnité litigieuse les aurait fait renoncer à s'engager dans la police une fois leur formation effectuée. On peine ainsi à comprendre en quoi l'autorité précédente aurait fait preuve d'arbitraire en retenant que les recourants n'alléguaient pas des dispositions particulières qu'ils auraient prises.

Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de s'écarter des constatations de fait établies par l'instance précédente. Le grief d'établissement arbitraire des faits est rejeté.

5.

Les recourants se plaignent d'une violation des principes de la bonne foi et de la proportionnalité, de l'interdiction de l'arbitraire, ainsi que du principe *pacta sunt servanda*.

5.1. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF) et examine l'application du droit fédéral. Cela étant, et compte tenu de l'exigence de motivation contenue à l'art. 42 al. 1 et 2 LTF, il n'examine en principe que les griefs soulevés, sauf en présence de violations du droit manifestes ([ATF 142 I 99](#) consid. 1.7.1). Il appartient à la partie recourante de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et d'expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit (art. 42 al. 2 LTF; [ATF 142 I 99](#) consid. 1.7.1). Les griefs de violation des droits fondamentaux sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF), la partie recourante devant alors citer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés ([ATF 148 I 127](#) consid. 4.3).

5.2. On comprend que les recourants considèrent que leur engagement comme aspirants comprenait un engagement à servir dans la police pour trois ans au moins dès leur nomination comme policiers. Ils estiment ainsi que leur convention de formation fixait déjà les conditions auxquelles ils seraient ensuite engagés comme policiers. Ces conditions, qui comprenaient selon eux l'octroi de l'indemnité litigieuse, devaient être considérées comme des droits acquis et ne pouvaient plus être modifiées unilatéralement par l'État. À l'appui de leur grief, les recourants se fondent notamment sur leur engagement à rembourser, sauf circonstances particulières, un montant maximum de 30'000.- à défaut de servir dans la police pendant trois ans dès leur nomination. Ils considèrent ainsi que leur convention de formation et leur contrat d'engagement comme policier doivent être considérés comme ne formant qu'un seul contrat, datant du 19 décembre 2017, soit avant l'entrée en vigueur de la modification légale.

Par cette argumentation, les recourants ne démontrent toutefois pas, d'une manière qui réponde aux exigences de motivation qualifiées de l'art. 106 al. 2 LTF, la violation des principes qu'ils invoquent. Si

on comprend qu'ils contestent le contenu de la convention de formation tel que retenu par l'autorité précédente, ils n'indiquent pas de manière claire et précise en quoi les principes de la bonne foi et de la proportionnalité, de l'interdiction de l'arbitraire, ainsi que le principe *pacta sunt servanda* seraient violés.

En tout état, les recourants se contentent d'opposer leur propre analyse à celle de la Cour de justice, qui a considéré que la décision d'engagement comme aspirant et la décision d'engagement comme policier constituaient deux décisions distinctes, indépendantes l'une de l'autre. Or, la convention de formation stipulait que la réussite de la formation et de l'examen du brevet fédéral de policier ne garantissait pas l'engagement en qualité de policier; elle ne contenait pas non plus les conditions d'engagement futur, ni d'assurances particulières s'agissant de l'indemnité litigieuse (cf. consid. 4.2 ci-dessus). Cette convention de formation ne correspond par conséquent pas à la lettre d'engagement visée par l'art. 67 al. 2 LPol. Partant, les recourants ne sauraient se prévaloir de droits acquis, inexistant, que l'État aurait modifiés en violation des principes de la bonne foi, de la proportionnalité, de l'interdiction de l'arbitraire ou du principe *pacta sunt servanda*.

Le grief doit être rejeté dans la faible mesure de sa recevabilité.

6.

Les recourants se prévalent ensuite d'une violation du principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) dans la loi entre les aspirants des écoles de police ayant débuté leur formation en 2018 et celle des policiers au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1^{er} janvier 2018.

6.1. Une décision ou un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer 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. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante ([ATF 144 I 113](#) consid. 5.1.1; [142 V 316](#) consid. 6.1.1). La question de savoir s'il existe un motif raisonnable pour une distinction peut recevoir des réponses différentes suivant les époques et les idées dominantes. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes ([ATF 148 I 73](#) consid. 5.1; [137 I 167](#) consid. 3.5).

6.2. Les recourants se contentent d'affirmer que la distinction faite par la loi entre les aspirants qui, comme eux, ont commencé leur formation en 2018 et les policiers déjà au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1^{er} janvier 2018 ne repose sur "aucun motif raisonnable". D'après eux, le fait qu'il s'agisse d'une convention de formation, et non d'un contrat d'engagement comme policier, ne serait pas pertinent. Ce faisant, ils se limitent à opposer leur propre analyse à celle de la Cour de justice et ne démontrent pas en quoi l'appréciation de l'autorité précédente serait critiquable. Partant, leur grief ne répond manifestement pas aux exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 5.1 ci-dessus) et doit être déclaré irrecevable.

7.

Toujours en lien avec l'art. 8 Cst., les recourants se plaignent d'un déni de justice et d'une violation de leur droit d'être entendu, au motif que la cour cantonale n'aurait pas statué sur le point de savoir si une différence de traitement existait entre, d'une part, les aspirants des écoles de police ayant débuté leur formation en 2018 et, d'autre part, ceux l'ayant commencée en 2017 et terminée au plus tard le 31 décembre 2018. Selon eux, la Cour de justice ne se serait prononcée que sur l'égalité de traitement entre les aspirants des écoles de police ayant débuté leur formation en 2018 et les policiers au bénéfice d'une lettre d'engagement au 1^{er} janvier 2018 (cf. consid. 6 ci-dessus).

7.1. Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui

l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause ([ATF 143 III 65](#) consid. 5.2; [141 V 557](#) consid. 3.2.1). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige ([ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1; [137 II 266](#) consid. 3.2). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision ([ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. si elle ne se prononce pas sur un des griefs qui lui est valablement soumis, alors qu'elle devrait le faire (cf. [ATF 142 II 154](#) consid. 4.2 et les arrêts cités).

7.2. En l'occurrence, la Cour de justice a explicité le régime transitoire prévu par l'art. 67 al. 2 à 4 LPol. Elle a rappelé que la situation des recourants ne correspondait pas à celles prévues par l'art. 67 al. 2 LPol, qui résultaient des négociations conduites entre le Conseil d'État et les syndicats de police. Ce faisant, elle a répondu de manière suffisante au grief tel qu'il était soulevé.

En tout état, il n'est pas contesté que les négociations entre le Conseil d'État et les syndicats de police ont abouti, le 29 novembre 2017, à un protocole d'accord, lequel a été signé le 19 décembre 2017. Partant, distinguer la situation des aspirants ayant déjà commencé leur école de formation en 2017 de celle des volées suivantes, dont celle des recourants, qui n'avaient pas encore signé leur convention de formation au moment où les négociations ont abouti et l'ont reçue le jour où le protocole a été signé, ne saurait constituer une violation de l'art. 8 Cst.

8.

Il résulte de ce qui précède que le recours est rejeté.

Les frais judiciaires, arrêtés à 8'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (cf. art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 8'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.

Il n'est pas octroyé de dépens.

4.

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

Lausanne, le 3 septembre 2024

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

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Rouiller

