

GE_GERICHTE ACST/13/2016 vom 10. November 2016

GE Cour de justice, 2016-11-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_13_2016

FR: GE_GERICHTE ACST/13/2016 du 10 novembre 2016

IT: GE_GERICHTE ACST/13/2016 del 10 novembre 2016

Erwägungen

E. 1

a. La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

b. En l'espèce, le recours est formellement dirigé contre plusieurs dispositions du RGPPol, adopté le 16 mars 2016, en l'absence de cas d'application, de sorte que la chambre de céans est compétente pour connaître du présent recours (ACST/6/2016 du 19 mai 2016 consid. 2 ; ACST/19/2015 du 15 octobre 2015 consid. 1a ; ACST/13/2015 du 30 juillet 2015 consid. 2b ; ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 1b ; ACST/7/2015 du 31 mars 2015 consid. 1b ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 2 ; ACST/2/2014 du 17 novembre 2014 consid. 1b). Interjeté dans le délai légal à compter de la publication de l'acte susmentionné dans la FAO du 29 mars 2016, le recours est recevable sous cet angle (art. 62 al. 1 let. d et 3, 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

a. Saisie d'un recours, la chambre constitutionnelle contrôle librement le respect des normes cantonales attaquées au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 61 al. 1 LPA) ; elle est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA), dans la mesure de la recevabilité du recours ou des griefs invoqués. Toutefois, en cas de recours contre une loi

- 11/30 - A/1377/2016 constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, l'acte de recours doit contenir un exposé détaillé des griefs du recourant (art. 65 al. 3 LPA). Selon l'exposé des motifs relatif à la loi 11311 modifiant la LOJ, en matière de recours en contrôle abstrait des normes, il est nécessaire de se montrer plus exigeant que dans le cadre d'un recours ordinaire, le recourant ne pouvant se contenter de réclamer l'annulation d'une loi ou d'un règlement au motif que son contenu lui déplaît. Il doit, au contraire, être acheminé à présenter un exposé détaillé de ses griefs (ACST/1/2015 précité consid. 4b ; ACST/2/2014 précité consid. 5.a ; MGC [En ligne] Annexes : objets nouveaux de la session II des 28 et 29 novembre 2013, p. 15). La chambre constitutionnelle n'en a pas moins la compétence d'appliquer le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 69 al. 1, 2ème phr., LPA), à la condition toutefois que le recours, voire le grief invoqué, soit recevable.

L'exigence de motivation des recours en contrôle abstrait des normes ne saurait être interprétée aussi rigoureusement que ne l'est le principe d'allégation (Rügeprinzip) devant

le Tribunal fédéral pour les griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal et intercantonal (art. 106 al. 2 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110 ; Marcel Alexander NIGGLI/Peter UEBERSAX/ Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 2ème édition, 2011 n. 1 ss ad 106 LTF ; Bernard CORBOZ et al. [éd.], Commentaire de la LTF, 2ème édition, 2014, n. 31 ss ad art. 106 LTF ; Pascal MAHON, Droit constitutionnel, vol. 1, 3ème édition, 2014, n. 338 s). D'une part, la chambre constitutionnelle statue en première instance et, d'autre part, le constituant a explicitement souhaité que la Cour constitutionnelle soit plus accessible aux citoyens et administrés que ne peut l'être l'instance judiciaire suprême de la Suisse (BOACG tome XVII, p. 8930, tome XXII, p. 11308 s, p. 11311-11312, p. 11315, p. 13240-13241, p. 13248 ; Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341-385, p. 378 ss ; ACST/1/2015 précité consid. 4b). Au demeurant, la LPA ne prévoit pas la sanction d'une motivation insuffisante, en particulier l'irrecevabilité du recours ou du grief. En revanche, l'exigence accrue de motivation implique que la chambre constitutionnelle n'examine en principe que les griefs soulevés dans l'acte de recours.

b. En l'espèce, les écritures du 3 mai 2016 des recourants, lesquels comparaissaient alors en personne, souffrent certes d'un manque de clarté s'agissant de certains des griefs invoqués. Il n'en demeure pas moins que leurs observations du 12 septembre 2016, rédigées sous la plume de leur conseil nouvellement constitué, remédient à ces lacunes et contiennent, pour chaque disposition querellée, une motivation circonstanciée des griefs allégués, conformément aux réquisits de l'art. 65 al. 3 LPA. Il sera toutefois précisé que la question de la recevabilité des griefs soulevés, qui constitue une question distincte, sera traitée lors de l'examen du fond du litige.

- 12/30 - A/1377/2016

Il s'ensuit que le recours satisfait dans l'ensemble aux exigences de forme et de contenu prescrites par les art. 64 al. 1 et 65 al. 1 et 3 LPA, de sorte qu'il est recevable également sous cet angle.

E. 3

a. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). Il ressort de l'exposé des motifs relatif à la loi 11311 précitée que l'art. 60 al. 1 let. b LPA dans sa teneur actuelle, adoptée le 11 avril 2014 et entrée en vigueur le 14 juin 2014, formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/7/2016 du 19 mai 2016 consid. 4a ; ACST/19/2015 précité consid. 1b ; ACST/13/2015 précité consid. 3a ; ACST/12/2015 précité consid. 2a ; ACST/7/2015 précité consid. 2a ; ACST/1/2015 précité consid. 3a ; ACST/2/2014 précité consid. 2a ; Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 380).

b. L'art. 111 al. 1 LTF précise que la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. En d'autres termes, le droit cantonal ne peut pas définir la qualité de partie

devant l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral de manière plus restrictive que ne le fait l'art. 89 LTF (ATF 139 II 233 consid. 5.2.1 ; 138 II 162 consid. 2.1.1 ; 136 II 281 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_90/2016 du 2 août 2016 consid. 3.1 ; 2C_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 4.2 ; 2C_885/2014 du 28 avril 2015 consid. 5.1).

Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'art. 89 al. 1 LTF détermine la qualité pour recourir de manière générale, la subordonnant à trois conditions, qui, pour autant qu'elles soient cumulativement remplies (ATF 137 II 40 consid. 2.2), permettent aux personnes physiques et morales de droit privé, voire exceptionnellement aux personnes morales et collectivités de droit public, de recourir (Bernard CORBOZ et al. [éd.], op. cit., n. 11 ad art. 89 LTF).

Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris (Marcel Alexander NIGGLI/ Peter UEBERSAX/Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], op. cit., n. 13 ad art. 89 LTF). Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte

- 13/30 - A/1377/2016 attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 141 I 78 consid. 3.1 ; 141 I 36 consid. 1.2.3 ; 138 I 435 consid. 1.6 ; 135 II 243 consid. 1.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_779/2015 du 8 août 2016 consid. 4.4.2.3 ; 2C_862/2015 du 7 juin 2016 consid. 1.2 ; 8C_91/2015 du 16 décembre 2015 consid. 6.1 ; 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 2.3).

La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 139 I 206 consid. 1.1 ; 137 I 296 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1006/2014 du 24 août 2015 consid. 1.3 ; 1C_469/2014 du 24 avril 2015 consid. 1.1).

c. En l'espèce, les recourants sont membres du personnel de la police et exercent tous trois le métier d'ASP. Ils sont donc directement concernés par le règlement litigieux, qui s'applique à leur activité quotidienne. Ils ont dès lors qualité pour recourir.

Il en résulte que le recours doit être déclaré recevable.

E. 4

a. À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée (ATF 140 I 2 consid. 4 ; 137 I 131 consid. 2 ; 135 II 243 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral

2C_862/2015 précité consid. 3 ; 1C_223/2014 précité consid. 4 ; 2C_668/2013 du 19 juin 2014 consid. 2.2 ; ACST/7/2016 précité consid. 8 ; ACST/19/2015 précité consid. 3 ; ACST/12/2015 précité consid. 5 ; ACST/7/2015 précité consid 3b ; ACST/1/2015 précité consid 5 ; ACST/2/2014 précité consid 5b). Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 140 I 2 consid. 4 ;

- 14/30 - A/1377/2016 134 I 293 consid. 2 ; 130 I 82 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_862/2015 précité consid. 3 ; 1C_223/2014 précité consid. 4).

b. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge doit rechercher la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort, entre autres, des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 141 III 53 consid. 5.4.1). Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le juge adopte une position pragmatique en suivant ces différentes méthodes d'interprétation, sans les soumettre à un ordre de priorité (ATF 140 II 202 consid. 5.1 ; 139 IV 270 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_839/2015 du 26 mai 2016 consid. 3.4.1).

E. 5

a. 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. 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 140 I 381 consid. 4.4 ; 134 I 322 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_597/2015 du 2 février 2016 consid. 5.1).

b. Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti au moins implicitement par toutes les constitutions cantonales ; tel est le cas à Genève à l'art. 2 al. 2 Cst-GE. Il impose le respect des compétences établies par la Cst. et prohibe à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. En particulier, il interdit 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 ; 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 322 consid. 2.2 ; 130 I 1 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 du 27 janvier 2015 consid. 2.2). Cette règle connaît des exceptions s'agissant en particulier de compétences législatives déléguées à l'exécutif ou découlant directement de la Cst. Ainsi en droit fédéral, l'art. 164 al. 1 Cst. prévoit que doivent faire l'objet d'une législation formelle les règles de droit importantes, soit en particulier les dispositions fondamentales relatives à

la restriction des droits constitutionnels (let. b) et aux droits et obligations des personnes (let. c). Une loi formelle peut prévoir une délégation législative, à moins que la Cst. ne l'exclue (al. 2).

De manière générale, les règles organisationnelles ainsi que celles accordant un droit ou des avantages à l'administré ou au citoyen peuvent figurer dans un

- 15/30 - A/1377/2016 règlement. Il en va en particulier ainsi des règles concernant le fonctionnement interne de l'administration, qui ne créent aucune obligation pour les tiers et peuvent ainsi se fonder sur une disposition constitutionnelle conférant la compétence à l'exécutif d'exécuter les lois. En revanche, dès qu'il y a des obligations, des contraintes ou des interdictions, une loi adoptée par le parlement est en principe nécessaire. La loi ne peut et ne doit pas contenir tous les détails, mais seulement les règles essentielles et les principaux droits et obligations, la mise en œuvre, soit l'exécution, étant, quant à elle, de la compétence de l'exécutif (David HOFMANN/Fabien WAELTI [éd.], *Actualités juridiques de droit public* 2013, 2013, p. 142).

À Genève, alors que le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif (art. 80 Cst-GE), le Conseil d'État exerce le pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE). L'art. 106 al. 1 Cst-GE prévoit en particulier que le Conseil d'État organise l'administration cantonale en départements et la dirige, de sorte qu'il en est le « patron » (David HOFMANN/Fabien WAELTI [éd.], *op. cit.*, p. 134). En outre, selon l'art. 109 al. 4 Cst-GE, le Conseil d'État promulgue les lois, est chargé de leur exécution et prend à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires. Le Conseil d'État peut ainsi adopter des normes d'exécution, secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire (David HOFMANN/ Fabien WAELTI [éd.], *op. cit.*, p. 140). Celles-ci peuvent établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler des lacunes véritables. 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 134 I 313 consid. 5.3 ; 130 I 140 consid. 5.1 ; 129 V 95 consid. 2.1 ; 124 I 127 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 précité consid. 2.2).

Pour le surplus, c'est à la lumière des principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité réglementaire du Conseil d'État. Bien que cela ne soit pas expressément prévu par la constitution cantonale, le Conseil d'État peut adopter des ordonnances de substitution dépendantes, lorsque le législateur le met au bénéfice d'une délégation législative, pour autant que celle-ci figure dans une loi au sens formel et que le cadre de la délégation, qui doit être clairement défini, ne soit pas dépassé (ATF 132 I 7 consid. 2.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7 ; 1C_251/2014 précité consid. 2.2). Les règles les plus importantes doivent en tout cas figurer dans la loi (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; 130 I 1 consid. 3.4.2).

c. La jurisprudence et la doctrine déduisent du principe de la légalité plusieurs exigences, qui se complètent, dont fait partie l'exigence de la densité normative, laquelle requiert de la base légale qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence (Andreas AUER/

- 16/30 - A/1377/2016 Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1 : L'État, 3ème édition, 2013, p. 620 n. 1832, p. 624 n. 1842).

Cette exigence n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient 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 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 140 I 381 consid. 4.4 ; 123 I 112 consid. 7a), l'imprécision des normes pouvant au surplus être compensée dans une certaine mesure par des garanties de procédure (ATF 132 I 49 consid. 6.2 ; 109 Ia 273 consid. 4d), parmi lesquelles figure le droit d'être entendu, qui joue dans ce contexte un rôle central. Ainsi, avant de prendre une décision sur la base d'une norme indéterminée, qui aura une grande portée pour les particuliers concernés, l'autorité administrative doit les informer de ses intentions et leur donner l'occasion de se déterminer (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/ Michel HOTTELIER, op. cit., p. 625 n. 1844). Par ailleurs, à côté du renforcement du droit d'être entendu et de ses différentes composantes procédurales, le développement du droit de recourir et le respect du principe de proportionnalité peuvent contribuer à compenser la diminution de la densité normative de la législation (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/ Michel HOTTELIER, op. cit., p. 625 n. 1845).

En matière de droit de police, l'exigence de précision de la règle se heurte généralement à des difficultés particulières en raison de la spécificité du domaine à régler, dans la mesure où la mission de la police et les notions de sécurité et d'ordre publics ne peuvent pas véritablement être décrites de façon abstraite. Dans ce domaine, il est donc difficile d'édicter des normes précises, tant du point de vue des conditions d'application que de celui des mesures de police envisageables (ATF 140 I 381 consid. 4.4 ; 136 I 87 consid. 3.1 ; 132 I 49 consid. 6.2 et 6.3).

Lorsque les mesures étatiques s'adressent à des personnes liées à l'État par un rapport de droit spécial, les exigences liées à la base légale sont moins strictes. Il s'agit en particulier des fonctionnaires, qui sont soumis à un rapport de puissance publique spécial, auquel ils ont librement adhéré et auquel ils trouvent un intérêt. La multiplicité et la variété des rapports quotidiens entre l'agent et l'autorité dont il dépend excluent que les comportements à limiter ou à interdire puissent être prévus dans une nomenclature exhaustive, de sorte qu'il suffit que la loi indique de manière générale, par des concepts juridiques indéterminés, les valeurs qui doivent être respectées et qui pourront être concrétisées par voie d'ordonnances ou de décisions individuelles, leurs obligations n'ayant pas à être

- 17/30 - A/1377/2016 énumérées de façon précise et exhaustive (ATF 123 I 296 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 précité consid. 2.6). L'exigence de la base légale signifie en tout cas, pour les rapports spéciaux, que l'institution concernée édicte un règlement qui détermine dans les grandes lignes le régime applicable à ses usagers et, même si elle se situe au niveau d'une directive interne, la simple existence d'une règle générale et abstraite constitue une certaine protection contre une pratique arbitraire et inégalitaire. Le principe de la légalité se réduit ainsi dans ce cadre à l'exigence d'une base légale matérielle (Andreas AUER/ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, p. 630 s n. 1862).

E. 6

Aux termes de l'art. 8 al. 1 Cst., tous les êtres humains sont égaux en droit, l'art. 15 al. 1 Cst-GE contenant une garantie similaire. Selon la jurisprudence, une décision ou un arrêt

viole ce principe 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'il 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. 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 (ATF 141 I 153 consid. 5.1 ; 140 I 77 consid. 5.1 ; 137 V 334 consid. 6.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_779/2015 précité consid. 9.2). 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 137 I 167 consid. 3.5 ; 136 I 1 consid. 4.1 ; 127 I 185 consid. 5).

E. 7

a. L'art. 1 al. 3 LPol énumère les missions de la police, qui consistent à assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics (let. a), prévenir la commission d'infractions et veiller au respect des lois, en particulier selon les priorités émises conjointement par le Conseil d'État et le Ministère public (let. b), exercer la police judiciaire (let. c), exécuter les décisions des autorités judiciaires et administratives (let. d), coordonner les préparatifs et la conduite opérationnelle en cas de situation exceptionnelle en vue de protéger la population, les infrastructures et les conditions d'existence (let. e) et exercer les actes de police administrative qui ne sont pas dévolus à d'autres autorités (let. f).

La police est organisée militairement et est dirigée par un commandant de la police (ci-après : commandant) nommé par le Conseil d'État (art. 4 LPol). Selon l'art. 6 LPol, d'un point de vue structurel, elle comprend les services d'appui que sont (let. a) : la direction des services d'état-major (ch. 1), la direction de la stratégie (ch. 2), la direction des ressources humaines (ch. 3), la direction du support et de la logistique (ch. 4), la direction des finances (ch. 5) ; les services

- 18/30 - A/1377/2016 opérationnels que sont (let. b) : la direction des opérations (ch. 6), police-secours (ch. 7), la police judiciaire (ch. 8), la police de proximité (ch. 9), la police internationale (ch. 10), la police routière (ch. 11) ; les commissaires de police (let. c).

Selon les travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de la LPol, laquelle visait à opérer une refonte complète de l'aLPol (exposé des motifs relatif au PL 11228 du 19 juin 2013 [ci-après : exposé des motifs], p. 21), la police détenait de manière déléguée des pouvoirs d'autorité et de contrainte et, dans certaines circonstances, le droit de faire usage de la force. Elle était armée, investie du pouvoir de contrainte pour accomplir ses missions et mobilisable en tout temps. Dans ces conditions, qui lui étaient exclusives, elle devait fonctionner et être organisée en conséquence, ses membres portant d'ailleurs des grades qui n'étaient pas seulement le reflet de leur traitement matériel. Ainsi, dans toute la chaîne du commandement, l'obéissance du subalterne au supérieur était une évidence, sans quoi les risques étaient grands d'assister à des dysfonctionnements inacceptables (exposé des motifs, pp. 26 et 28 s). La police n'était ainsi pas un service ordinaire de l'État, mais une structure avec des unités opérationnelles, un état-major et un centre des opérations, soit une organisation militaire. Lorsqu'en particulier des opérations de police étaient montées, il s'agissait d'ordres d'engagement et l'obéissance du policier envers sa hiérarchie dépassait

celles des employés ordinaires de la fonction publique, de même que les engagements horaires (rapport de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le PL 11228 du 10 juin 2014 [ci-après : rapport], p. 47).

b. S'agissant de son organisation territoriale, l'art. 16 LPol prévoit que la police agit sur l'ensemble du territoire cantonal (al. 1). En vertu de traités ou d'accords internationaux, de la législation fédérales, de concordats intercantonaux ou de conventions, elle est appelée à intervenir à l'extérieur du territoire cantonal et à collaborer avec d'autres forces de police, y compris pour des faits qui ne concerneraient pas le territoire genevois (al. 2). Le département veille en outre au développement de collaborations avec le réseau national de sécurité et les forces de police d'autres pays, de la Confédération ou d'autres cantons, notamment dans les domaines du maintien de l'ordre, des interventions, de la police judiciaire, de l'analyse criminelle et de la formation (art. 17 LPol).

L'art. 16 al. 2 LPol, tel que résultant du projet du Conseil d'État, se limitait à prévoir que la police était amenée à collaborer avec d'autres forces de l'ordre. Il a toutefois été amendé en commission en vue de préciser que la police pouvait également être amenée à intervenir à l'extérieur du canton, soit en France, soit dans d'autres cantons, sous la forme de brigades mixtes, de poursuites, de groupes d'enquête mixtes ou encore de commissions rogatoires envoyées à l'étranger avec les policiers, de manière à ce que la police puisse se déplacer et agir sur un autre

- 19/30 - A/1377/2016 territoire, son activité ne devant pas se limiter à la seule coopération (rapport, pp. 37 et 69 s).

c. Le deuxième chapitre de la LPol est consacré au statut du personnel. Ainsi, selon l'art. 18 al. 1 LPol, le personnel de la police est soumis à la LPAC et à ses dispositions d'application, sous réserve des dispositions particulières de la LPol.

Selon les travaux préparatoires, sauf s'agissant des spécificités du métier de policier, les règles générales valables pour la fonction publique devaient trouver application, comme c'était déjà le cas sous l'empire de l'aLPol, le PL 11228 contenant un tel rappel (exposé des motifs, p. 33). Ainsi, lorsque la loi spéciale ne s'appliquait pas, il convenait de se référer à la LPAC en tant que loi générale, le Conseil d'État étant chargé, par voie réglementaire, de mettre en pratique sans ambiguïté le rapport entre ces deux textes (rapport, p. 23). Par ailleurs, après le rappel général de l'art. 18 LPol se trouvaient définis un certain nombre d'obligations et de droits particuliers au personnel de la police (exposé des motifs p. 33).

Entendus en commission, les syndicats ont fait savoir que le statut de policier, dont le métier n'était pas assimilable à celui du « fonctionnaire lambda », devait être principalement lié à la LPol et à titre d'exception seulement à la LPAC. Un glissement de la LPol vers la LPAC posait un certain nombre de problèmes concrets, notamment au niveau des horaires, dans la mesure où la police avait des spécificités qu'il n'était pas possible de retrouver dans les dispositions applicables aux autres membres de la fonction publique, ce dont la nouvelle devait tenir compte (rapport, p. 22 s).

d. L'art. 19 al. 1 LPol définit les trois catégories de personnel de la police, qui comprend les policiers (let. a), les assistants de sécurité publique (let. b) et le personnel administratif (let. c). Le statut des ASP ainsi que du personnel administratif doté de pouvoirs d'autorité fait, quant à lui, l'objet d'un règlement du Conseil d'État (art. 19 al. 3 LPol). L'art. 31 RGPPol précise en outre qu'en fonction des tâches qui leur sont dévolues, les ASP se répartissent en

quatre catégories, à savoir les ASP (niveau 1 ; let. a), les ASP spécialisés (niveau 2 ; let. b), les ASP armés (niveau 3 ; let. c) et les ASP armés et spécialisés (niveau 4 ; let. d).

Il est par ailleurs institué une commission du personnel dont les membres représentent équitablement les intérêts de l'ensemble de celui-ci (art. 20 al. 1 LPol). Le Conseil d'État fixe le nombre des membres de la commission, les modalités de l'élection à celle-ci et son mode de fonctionnement (art. 20 al. 2 LPol).

L'art. 20 LPol a été introduit dans la loi lors des débats au parlement, un amendement dans le même sens ayant été refusé en commission, en vue de

- 20/30 - A/1377/2016 garantir, en tout temps et en toutes circonstances, le dialogue institutionnel entre la base, toutes catégories de personnel confondues, la direction de la police et le magistrat de tutelle, en particulier du fait qu'il ne se justifiait pas de baser le dialogue exclusivement sur les échanges entre les syndicats, lesquels ne représentaient pas toutes les catégories de personnel travaillant au sein du corps de police. L'institution de la commission visait à ouvrir la représentativité à toutes les catégories du personnel du corps de police, de manière à assurer une représentativité complète et garantir un dialogue permanent afin d'éviter les blocages. Elle était en outre complémentaire aux syndicats, qui n'avaient pas de légitimité institutionnelle. Elle visait également à réparer une inégalité, puisqu'une catégorie de fonctionnaires n'était pas représentée par les syndicats, à savoir les ASP de troisième niveau et le personnel administratif (rapport, p. 81 s ; MGC, séance du 9 septembre 2014 à 17h concernant le PL 11228).

e. Les art. 21 ss LPol définissent un certain nombre d'obligations à charge des membres du personnel de la police. Ainsi, selon l'art. 21 LPol, pour les besoins du service, l'autorité peut faire appel en tout temps au personnel de la police. Celui-ci intervient conformément aux instructions reçues, même si ses membres ne sont pas de service (al. 1). En cas de nécessité, le département peut momentanément suspendre tous les congés et jours de repos (al. 2).

Selon les travaux préparatoires, en cas d'événement exceptionnel, les effectifs devaient être rapidement mobilisés, y compris en faisant appel au personnel qui n'était pas en service et, en cas de besoin impérieux, les congés et jours de repos pouvaient être suspendus sur décision de l'autorité supérieure, soit le département (exposé des motifs, p. 43).

f. Au titre des droits particuliers, l'art. 26 LPol précise 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.

Selon les travaux préparatoires, les acquis sociaux, comme le paiement des primes d'assurance-maladie ou la participation aux frais médicaux, devaient être maintenus par la LPol, laquelle ne contenait toutefois plus la liste des indemnités de compensation, qui devaient faire l'objet d'un règlement (exposé des motifs, p. 44 ; rapport, p. 89 s).

g. Aux termes de l'art. 31 al. 1 LPol, une école de formation est organisée pour les candidats aux fonctions de policier et d'ASP. L'art. 34 al. 1 RGPPol précise que la formation initiale des ASP de premier, deuxième et troisième niveaux est confiée à un centre de formation de police reconnu par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation. Pour accéder à la fonction d'ASP de quatrième niveau, le candidat doit avoir préalablement suivi avec succès la formation initiale d'ASP de troisième niveau, cette formation spécifique étant

- 21/30 - A/1377/2016 dispensée au sein du service dans lequel les ASP de quatrième niveau sont affectés (art. 35 RGPPol).

h. S'agissant des sanctions disciplinaires, l'art. 38 LPol prévoit que le chef du département et le commandant peuvent en tout temps ordonner l'ouverture d'une enquête administrative. La personne intéressée en est immédiatement informée (al. 1). Lors de l'enquête, la personne concernée doit être entendue par le commandant ou par un chef de service désigné par lui et est invitée à se déterminer sur les faits qui lui sont reprochés et peut se faire assister d'une personne de son choix (al. 2). Dans l'attente du résultat de l'enquête administrative ou de l'issue de la procédure pénale, l'autorité compétente peut suspendre le membre du personnel auquel est reprochée une faute de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique l'exercice de sa fonction (art. 39 al. 1 LPol).

Selon les travaux préparatoires, la LPol prévoyait que l'autorité compétente, à savoir le chef du département ou le commandant, pouvait également prononcer la suspension pour enquête, en lieu et place du Conseil d'État, de manière à simplifier la procédure (exposé des motifs, p. 48).

i. Le Conseil d'État édicte les règlements nécessaires à l'application de la loi, ainsi que les tarifs relatifs aux émoluments et frais découlant de l'intervention de la police (art. 64 LPol).

Au titre des dispositions transitoires, l'art. 67 al. 1 LPol prévoit que jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle grille salariale ayant fait l'objet d'une négociation avec les organisations représentatives du personnel, les éléments suivants, tels que prévus en faveur des policiers par les art. 47 à 52 aLPol, sont maintenus, à savoir l'indemnité pour risques inhérents à la fonction (let. a) et l'assurance-maladie (let. b). L'art. 52 aLPol prévoyait, quant à lui, que les fonctionnaires de police étaient obligatoirement assurés pour les soins médicaux et pharmaceutiques auprès d'une caisse-maladie agréée (al. 1). L'État payait les cotisations de ceux-ci proportionnellement à leur taux d'activité et prenait à sa charge la franchise ainsi que la participation de 10 % sur les frais ambulatoires et pharmaceutiques (al. 2).

Les éléments figurant à l'art. 67 al. 1 LPol ont été introduits dans les dispositions transitoires lors des débats au parlement afin de ne pas traiter des aspects salariaux au sein de la LPol, mais également de tenir compte des négociations avec les partenaires sociaux (MGC, séance du 9 septembre 2014 à 17h00).

Durant les débats au parlement, un groupe avait proposé, sans succès, un amendement visant à attribuer aux ASP de troisième niveau le droit au remboursement des frais d'assurance-maladie, dès lors que ceux-ci étaient au

- 22/30 - A/1377/2016 bénéficie d'une formation dispensée au sein d'une académie de police, qu'ils portaient une arme et remplissaient des missions de sécurité, notamment aux abords des ambassades et à l'aéroport et que, de la sorte, ils étaient exposés à des risques objectifs (MGC, séance du 28 août 2014 à 14h). Un autre amendement, également resté vain, visait aussi à étendre le paiement des frais d'assurance-maladie aux ASP de troisième niveau par souci d'égalité de traitement (MGC, séance du 9 septembre 2014 à 17h00).

E. 8

a. En l'espèce, les recourants critiquent plusieurs dispositions du RGPPol en tant qu'elles seraient en particulier contraires au principe de la légalité. Toutefois, conformément à la jurisprudence susmentionnée, ce grief ne peut être invoqué qu'en relation avec, notamment,

le principe de la séparation des pouvoirs et le principe d'égalité de traitement et non pas en tant que tel. Il en résulte que les recourants ne sauraient, dans ce cadre, uniquement reprocher aux dispositions qu'ils attaquent le fait qu'elles n'aient pas une densité normative suffisante, sans rattacher ce grief à un principe comme l'un de ceux ci-dessus énumérés.

b. Selon les recourants, l'art. 1 al. 1 RGPPol serait contraire à l'art. 20 LPol en ne permettant pas une représentation équitable des ASP au sein de la commission.

S'il est vrai que la disposition litigieuse ne prévoit, au sein de la commission, qu'un représentant des ASP, contre six pour les policiers et deux pour le personnel administratif, cette situation n'est pas pour autant contraire à l'art. 20 LPol, lequel se limite à prévoir que ses membres représentent équitablement les intérêts de l'ensemble du personnel, ce que les travaux préparatoires y relatifs confirment. Ceux-ci rappellent ainsi que l'institution de la commission visait à ouvrir la représentativité à toutes les catégories du personnel du corps de police, de manière à garantir un dialogue avec la hiérarchie, dans lequel étaient désormais inclus les ASP, non représentés par les syndicats, dans le but de se départir de l'aspect purement syndical.

L'art. 20 LPol ne fixe ainsi pas d'autre règle s'agissant des représentants de la commission et confie au Conseil d'État, comme l'indique l'alinéa 2 de cette disposition, la tâche de fixer le nombre de ses membres, les modalités d'élection et son mode de fonctionnement, ce qui inclut par conséquent d'arrêter sa composition, au regard du principe énoncé à son alinéa 1. Dans ce contexte, le Conseil d'État a expliqué de manière convaincante dans ses écritures que le nombre des membres de la commission avait été arrêté en proportion des effectifs de chaque catégorie du personnel, qui était de mille quatre cent pour les policiers, deux cent pour les ASP et quatre cent pour le personnel administratif. Dans ces conditions, limiter le nombre des policiers à trois ou quatre membres, comme le suggèrent les recourants, ne serait plus équitable, dès lors que cette situation serait de nature à engendrer une surreprésentation des autres catégories du personnel.

- 23/30 - A/1377/2016

Le fait que le Conseil d'État ait déterminé de la sorte la composition de la commission, sans suivre la pratique en cours au sein de l'administration cantonale, ne saurait révéler une contrariété au droit supérieur, l'art. 20 LPol ne contenant aucun renvoi à une quelconque autre réglementation. À cela s'ajoute que l'on ne voit pas pour quel motif juridique une réglementation identique devrait être adoptée, notamment au regard des spécificités propres au personnel de la police, organisé militairement (art. 4 al. 1 LPol), les différentes catégories de personnel, énumérées à l'art. 19 al. 1 LPol, n'ayant pas les mêmes compétences et missions.

c. Les recourants reprochent ensuite à plusieurs dispositions du RGPPol, en particulier les art. 2, 3, 17 et 36 RGPPol, de contrevenir à l'art. 18 LPol, lequel ne permettait pas au RGPPol de déroger à la LPAC.

Ce raisonnement ne saurait être suivi. En effet, si l'art. 18 al. 1 LPol renvoie certes à l'application de la LPAC, il n'en réserve pas moins les dispositions particulières de la LPol, ce qui inclut également ses règlements d'application, comme le rappellent les travaux préparatoires y relatifs, qui précisent que le Conseil d'État est chargé, par voie réglementaire, de mettre en pratique sans ambiguïté le rapport entre la LPAC et la LPol. Les dispositions du RGPPol, spéciales, peuvent ainsi prévoir une réglementation différente de

celle valable pour les autres membres du personnel de l'État et c'est dans ce sens que l'a voulu le législateur s'agissant du droit applicable au statut du personnel de la police.

À cela s'ajoute que, contrairement à ce que soutiennent les recourants, le personnel de la police, à l'instar des autres membres de la fonction publique, se trouve dans un rapport de droit spécial avec l'État qui l'emploie, permettant à cette entité de se contenter d'une base légale matérielle pour régler ses obligations.

d. Les recourants se plaignent ensuite plus précisément de l'art. 2 al. 3 à 6 RGPPol en tant que, ne reposant sur aucune base légale, il manquerait de densité normative.

Comme précédemment indiqué, le grief des recourants tombe à faux, dès lors que l'art. 18 al. 1 LPol permet des dérogations aux dispositions de la LPAC s'agissant du statut du personnel de la police, dont font partie les ASP. Les intéressés perdent également de vue que l'art. 2 al. 4 RGPPol reprend la teneur de l'art. 21 al. 1 LPol, sur lequel il se fonde, qui prévoit que, pour les besoins du service, l'autorité peut faire appel en tout temps au personnel de la police. De plus, étant donné le rapport de droit spécial dans lequel le personnel de la police se trouve avec son employeur, ses obligations n'ont pas à être énumérées de manière précise et exhaustive, de sorte que la disposition litigieuse constitue une base réglementaire suffisante pour ce motif déjà. Il ressort en outre des explications du Conseil d'État devant la chambre de céans que celui-ci n'entend pas interpréter de manière extensive le terme « pour les besoins du service », mais

- 24/30 - A/1377/2016 exceptionnelle, ce qui résulte au demeurant de l'art. 21 LPol, dont les travaux préparatoires parlent d'« événements exceptionnels » et de « besoins impérieux ».

Pour les mêmes motifs, il apparaît tout à fait admissible que les conditions de modification des horaires planifiés ne résultent pas du RGPPol, mais, comme sous l'empire de l'aLPol, d'une directive interne. La chambre administrative de la Cour de justice a considéré qu'il en allait ainsi d'une fiche de type « MIOPE » (Mémento des instructions de l'office du personnel de l'État) qui précise la notion de temps de travail planifié et établit la règle permettant la modification des horaires planifiés (ATA/697/2016 du 23 août 2016).

Contrairement à ce que soutiennent en outre les recourants, la modification des horaires de travail planifiés n'octroie pas un blanc-seing au commandant ni n'est laissée à son arbitraire, dès lors que cette autorité doit respecter les principes fondamentaux régissant toute activité administrative. L'art. 2 al. 5 RGPPol lui fait aussi obligation de consulter la commission du personnel, comprenant des représentants de celui-ci au sens de l'art. 20 LPol, ce qui constitue également une limite à la modification des horaires planifiés. Le fait que cette commission ait voix consultative n'y change rien, dès lors qu'elle est préalablement entendue, dans le cadre d'un processus respectueux des droits du personnel. Il en va de même du nombre des ASP figurant en son sein, proportionnel à l'effectif de cette catégorie de personnel dans la police. L'on ne saurait pas non plus voir dans cette situation une violation de la liberté syndicale, dans la mesure où cette commission a précisément été instituée en vue de permettre la représentation des ASP, qui n'étaient représentés par aucun syndicat.

e. Les recourants soutiennent que l'art. 3 al. 2 à 5 RGPPol serait contraire à l'art. 18 LPol, dès lors qu'en appliquant une solution différente de celle prévue par la LPAC et son règlement, il créerait une inégalité de traitement.

Comme précédemment indiqué, rien n'imposait au Conseil d'État, en particulier s'agissant des heures supplémentaires, de suivre la solution prévue par la LPAC et le règlement d'application de la LPAC du 24 février 1999 (RPAC - B 5 05.01), l'art. 18 LPol permettant de déroger à ces textes, lesquels demeurent applicables à défaut de dispositions spéciales. Cette situation ne crée pas pour autant une inégalité de traitement entre le personnel de la police et les autres membres du personnel de l'État, en l'absence de situations comparables. Même s'il fait également partie de la fonction publique, le premier se trouve dans une situation particulière, étant donné les missions et pouvoirs dont il est investi et les tâches qu'il accomplit, ce qui nécessite une réglementation spécifique. En outre, la disposition litigieuse se fonde sur l'art. 26 LPol, qui permet au Conseil d'État de déterminer par règlement la nature et le montant des indemnités et compensations auxquelles ont droit les différentes catégories de personnel.

- 25/30 - A/1377/2016

Le grief des recourants, selon lequel l'art. 3 al. 5 RGPPol serait constitutif d'une inégalité de traitement entre les ASP et les policiers en raison de l'irrégularité des horaires de ces deux catégories de personnel est également infondé, dès lors que la compensation des heures supplémentaires est distincte de la question des horaires irréguliers, laquelle fait l'objet d'une indemnité spécifique selon l'art. 39 al. 3 RGPPol également applicable aux ASP. En tout état de cause, l'indemnisation des heures supplémentaires en temps constitue la règle, comme le rappelle l'art. 3 al. 4 RGPPol, la compensation par paiement étant l'exception. Le fait que l'art. 3 al. 5 RGPPol ne s'applique qu'aux policiers, à l'exclusion des ASP, ne saurait signifier que ces derniers ne pourraient pas disposer de la même possibilité sur la base du RPAC, rien n'indiquant que ces dernières dispositions ne pourraient s'appliquer à leur cas, par le biais justement de l'art. 18 LPol.

f. Selon les recourants, l'art. 5 RGPPol élargirait le champ d'application de l'art. 16 LPol de manière contraire à ce dernier.

Contrairement à ce que semblent soutenir les recourants, l'art. 5 RGPPol ne s'applique pas qu'aux seuls policiers, mais également aux ASP, dès lors qu'il utilise le terme de « personnel de la police », ce qui englobe ces deux catégories de personnel au sens de l'art. 19 al. 1 LPol.

Les recourants se méprennent également sur le sens et la portée de l'art. 16 al. 2 LPol, qui prévoit l'intervention de la police à l'extérieur du canton. Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition indiquent également de manière non exhaustive la forme que peut revêtir une telle intervention, par des brigades ou des groupes d'enquête mixtes ou des commissions rogatoires envoyées à l'étranger, ce qui implique un déplacement des effectifs concernés et l'action de ceux-ci sur un autre territoire. L'art. 5 RGPPol ne constitue ainsi pas plus que la concrétisation de l'art. 16 al. 2 LPol, en prévoyant que dans le cadre de missions spécifiques et ponctuelles, le personnel de la police peut être amené à travailler hors du territoire cantonal.

Bien que l'art. 16 LPol ne précise pas les modalités de l'affectation hors canton, il constitue néanmoins une base légale suffisante permettant au Conseil d'État de la prévoir par voie réglementaire, étant donné le rapport de droit spécial unissant le personnel de la police à l'État, son employeur, et que ses obligations n'ont pas à être énumérées de manière précise et exhaustive, la loi pouvant se contenter d'une formulation relativement vague, comme ci-dessus mentionnée.

Outre la limite fixée à l'art. 5 al. 1 RGPPol, qui prévoit le travail hors canton dans le cadre de missions spécifiques et ponctuelles seulement, l'art. 5 al. 2 RGPPol le restreint quant à sa durée, en prévoyant que seule une affectation de quatre semaines peut se faire sans l'accord du membre du personnel concerné. L'atteinte à la vie privée des policiers est ainsi limitée sous ces deux

- 26/30 - A/1377/2016 angles. Le fait que le consentement du membre du personnel concerné ne soit pas requis pour une affectation hors canton jusqu'à quatre semaines n'y change rien, ce d'autant que le Conseil d'État a expliqué ne faire application de cette disposition que pour des événements précis.

g. Les recourants reprochent à l'art. 6 RGPPol de contenir une inégalité de traitement en réservant le versement d'une indemnité pour service de nuit aux seuls policiers.

Les recourants perdent toutefois de vue que les dispositions 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 21 décembre 1973 (LTrait - B 5 15) et le règlement d'application de la LTrait du 17 octobre 1979 (RTrait - B 5 15.01) leur sont applicables en vertu de l'art. 18 al. 2 LPol, comme l'a expliqué le Conseil d'État dans ses écritures. L'art. 11D al. 1 RTrait ne leur est ainsi pas globalement défavorable au regard de l'art. 6 al. 1 RGPPol qu'ils contestent et qui ne concerne que les seuls policiers, étant donné que la première de ces dispositions leur octroie une indemnité non seulement pour service de nuit, mais également pour le travail accompli le samedi, le dimanche et les jours fériés, de sorte qu'ils ne sauraient se plaindre d'une inégalité de traitement en leur défaveur.

h. En prévoyant un service de piquet auquel est soumis le personnel de la police, les recourants reprochent à l'art. 7 al. 1 RGPPol de ne reposer sur aucune base légale.

Ils oublient toutefois que l'art. 21 LPol permet à l'autorité, pour les besoins du service, de faire appel en tout temps au personnel de la police, lequel intervient conformément aux instructions reçues, même si ses membres ne sont pas de service, le département pouvant momentanément suspendre tous les congés et jours de repos en cas de nécessité. La disposition litigieuse reprend ainsi une terminologie semblable, en prévoyant qu'en fonction des besoins avérés du service, le personnel de la police, y compris les ASP en vertu de l'art. 19 al. 1 LPol, peut être soumis à des piquets. Il s'agit là d'une base légale suffisante permettant de soumettre le personnel concentré à une telle obligation, étant donné le rapport de droit spécial qui l'unit à l'État en sa qualité d'employeur.

Dans ce cadre, les recourants ne sauraient se prévaloir d'un quelconque droit à ne pas devoir être soumis à un service de piquet, ce d'autant que le Conseil d'État a expliqué dans ses écritures qu'une telle mesure était soumise à des contraintes strictes, ce qui en limitait le recours, et qu'elle concernait principalement les policiers. Cette mesure est au demeurant indemnisée aux conditions de l'art. 7 al. 2 RGPPol. En tout état de cause, en vertu du principe démocratique, l'ordre juridique peut en tout temps être modifié, l'État étant libre de revoir sa politique en matière d'emploi (ACST/13/2015 précité consid. 6b-c).

- 27/30 - A/1377/2016

i. Les recourants font valoir un défaut de densité normative de l'art. 9 al. 1 RGPPol, lequel serait dénué de prévisibilité.

Outre le fait qu'un tel grief n'apparaît pas recevable comme mentionné en préambule, il est également infondé, ce d'autant que l'art. 9 al. 2 RGPPol renvoie pour le surplus à

l'application du règlement fixant les débours, les frais de représentation et de déplacement et autres dépenses en faveur du personnel de l'administration cantonale du 21 février 2007 (RDébours - B 5 15.24). Les recourants oublient encore une fois que leur statut d'agents publics, qui les lie à leur employeur par un rapport de droit spécial, ne requiert pas une norme plus précise que la disposition litigieuse, laquelle ne saurait prévoir en détail chacun de ses cas d'application et décrire précisément la nature des activités justifiant de mettre au bénéfice des policiers et des ASP concernés une indemnité forfaitaire pour débours. Il se justifie tout autant de ne permettre le versement d'une telle indemnité que pour les unités concernées, sans généraliser son paiement ni mettre tous les services de la police à son bénéfice, sous peine, comme le rappelle à juste titre le Conseil d'État dans ses écritures, de créer un salaire déguisé, allant à l'encontre du but de cette indemnité.

j. Selon les recourants, les art. 17 al. 1 et 36 al. 3 RGPPol seraient contraires aux dispositions de la LPAC, applicables par le renvoi de l'art. 18 al. 1 LPol, qui prévoit une réglementation différente s'agissant d'une part de l'autorité compétente pour libérer de son obligation de travailler ou suspendre le collaborateur concerné par une enquête administrative et d'autre part de l'engagement à la fin de la période probatoire.

Si l'art. 18 al. 1 LPol renvoie certes à l'application de la LPAC, il n'en réserve pas moins les dispositions particulières de la LPol, à laquelle ces dernières peuvent déroger, comme indiqué précédemment.

Il s'ensuit que l'« autorité compétente » ne saurait être comprise comme celle instituée par la LPAC, à savoir le Conseil d'État pour la prise de telles décisions. Au contraire, il ressort sans ambiguïté des travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de l'art. 39 al. 1 LPol que ce dernier article, en se référant à l'autorité compétente pour suspendre le membre du personnel auquel est reproché une faute de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique l'exercice de sa fonction, visait le chef du département et le commandant, en lieu et place du Conseil d'État, de manière à simplifier la procédure. Il en résulte qu'en prévoyant que le chef du département et le commandant sont compétents pour libérer un membre du personnel de son obligation de travailler ou pour prononcer une suspension, l'art. 17 al. 1 RGPPol concrétise la volonté du législateur et est en tous points conforme aux art. 18 et 39 al. 1 LPol.

L'on ne peut pas non plus parler d'inégalité de traitement entre les policiers et les autres membres du personnel, en l'absence de situations comparables. Bien

- 28/30 - A/1377/2016 que faisant partie de la fonction publique, les membres de la police ne se trouvent pas moins dans une situation particulière. Ils sont ainsi investis de missions et pouvoirs qui se distinguent de ceux des autres fonctionnaires de l'État, puisqu'ils détiennent de manière déléguée des pouvoirs d'autorité et de contrainte et, dans certaines circonstances, le droit de faire usage de la force, y compris les ASP. Ceux-ci, comme les autres membres du personnel de la police, sont également organisés militairement selon l'art. 4 al. 1 LPol, avec un devoir d'obéissance accru envers la hiérarchie, qui dépasse dans une large mesure celui des employés ordinaires de la fonction publique.

Cette situation justifie également le recours à une réglementation distincte en matière de nomination, ce d'autant qu'à l'issue de leur formation initiale, les ASP demeurent encore en formation et restent soumis à des évaluations. Il sera en outre précisé que les membres du personnel soumis à la LPAC ne sont pas non plus nommés automatiquement à l'issue de la période probatoire, leur nomination étant subordonnée à la réalisation de différentes

conditions (cf. art. 5 LPAC ; art. 45 ss RPAC), de sorte qu'ils ne se trouvent pas dans une situation plus favorable que les policiers. Quant à la jurisprudence citée par les recourants, elle ne conduit pas à une solution différente, ce d'autant qu'elle concerne les cas dans lesquels l'employeur ne se détermine pas à l'issue de la période probatoire sur la suite à donner à l'engagement du collaborateur concerné.

k. Les recourants critiquent l'art. 39 al. 5 et 6 RGPPol en tant qu'il serait constitutif d'une inégalité de traitement puisque seuls les policiers et les ASP de quatrième niveau peuvent bénéficier de la prise en charge des frais d'assurance-maladie.

La disposition litigieuse ne constitue pas une nouveauté. En effet, la LPol se limite à reprendre la réglementation en vigueur sous l'ancien droit, renvoyant à l'art. 52 aLPol, concernant la prise en charge des frais susmentionnés en l'intégrant au sein de ses dispositions transitoires, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle grille salariale ayant fait l'objet d'une négociation avec les organisations représentatives du personnel (art. 67 al. 1 LPol). Contrairement aux allégués des recourants, bien que ne le précisant pas, l'ancien droit prévoyait la prise en charge des frais médicaux, outre des policiers, également des ASP de quatrième niveau, comme l'a indiqué l'autorité intimée dans ses écritures, raison pour laquelle un amendement à la LPol a été présenté en vue d'en faire également bénéficier les ASP de troisième niveau. Un tel amendement n'ayant pas trouvé grâce au parlement lors de l'adoption de la LPol, le Conseil d'État ne pouvait étendre le bénéfice d'une telle prestation à d'autres catégories d'ASP que ceux de quatrième niveau, sous peine de prévoir une réglementation contraire tant à la loi qu'à la volonté du législateur.

l. Il ne sera enfin pas entré en matière sur le grief des recourants consistant à reprocher de manière générale au RGPPol de ne pas faire état de quatre jours de

- 29/30 - A/1377/2016 congé supplémentaires en faveur des ASP, en l'absence de conclusions sur ce point.

E. 9

En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 10

Les recourants, qui succombent, seront astreints, conjointement et solidairement, au paiement d'un émolument de CHF 1'500.- (art. 87 al. 1 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.