

GE_GERICHTE ACST/14/2016 vom 10. November 2016

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_14_2016

FR: GE_GERICHTE ACST/14/2016 du 10 novembre 2016

IT: GE_GERICHTE ACST/14/2016 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).

- 16/41 - A/1383/2016

b. En l'espèce, le recours est formellement dirigé contre deux règlements du Conseil d'État, à savoir le ROPol et le RGPPol, tous deux adoptés 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 des actes susmentionnés dans la FAO du 29 mars 2016 et dans les formes prévues par la loi, le recours est recevable sous cet angle (art. 62 al. 1 let. d et 3, 63 al. 1 let. a et 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

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 modifiant la LOJ 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, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341-385, p. 380).

b. L'art. 111 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) 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

- 17/41 - A/1383/2016 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.], Commentaire de la LTF, 2ème édition, 2014, 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.], Bundesgerichtsgesetz, 2ème édition, 2011, n. 13 ad art. 89 LTF). Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte 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. Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. Dans ce dernier cas, la défense des intérêts de ses membres doit figurer parmi ses buts statutaires et la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie d'entre eux, doit être personnellement touchée par l'acte attaqué (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 ; 131 I 198 consid. 2.1 ; 130 I 26 consid. 1.2.1 ; 129 I 113 consid. 1.6 ; 125 I 369 consid. 1a ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_779/2015 précité consid. 4.4.1 ; 8C_91/2015 précité consid. 6.1 ; 2C_725/2010 du 31 octobre 2011 consid. 1.2 ; ACST/7/2016 précité consid. 4c ; ACST/13/2015 précité consid. 3 s ; ACST/7/2015 précité consid. 2c).

d. En l'espèce, les personnes physiques recourantes sont fonctionnaires de police et donc directement concernées par les règlements litigieux, qui s'appliquent à leur activité quotidienne. Ils ont dès lors qualité pour recourir.

Il en va de même de l'UPCP et du SPJ qui sont tous deux constitués sous forme d'associations au sens du droit privé ayant pour but statutaire la défense des intérêts de leurs membres, lesquels sont dans leur grande majorité des

- 18/41 - A/1383/2016 fonctionnaires de police qui se voient appliquer les règlements litigieux dans le cadre de leurs activités.

Il en résulte que le recours est également recevable de ce point de vue.

E. 3

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 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 portant sur un contrôle abstrait, 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, mais, au contraire, doit être acheminé à présenter un exposé détaillé de ses griefs (ACST/7/2016 précité consid. 5 ; ACST/13/2015 précité consid. 4a ; ACST/12/2015 précité consid 4b ; ACST/7/2015 précité consid 3a ; ACST/1/2015 précité consid 4b ; ACST/2/2014 précité consid 5a).

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 ;

- 19/41 - A/1383/2016 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. Selon l'art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement, l'art. 20 Cst-GE contenant une garantie similaire. Le droit à la liberté personnelle est une garantie large, qui inclut toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est nécessaire à l'épanouissement de la personne humaine et dont devrait disposer tout être humain afin que la dignité humaine ne soit pas atteinte par le biais de mesures étatiques (ATF 134 I 214 consid. 5.1 ; 133 I 110 consid. 5.2).

b. Le droit au respect de la sphère privée au sens de l'art. 13 al. 1 Cst., dont le champ d'application concorde largement avec celui de l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), est une expression particulière de la liberté personnelle et absorbe cette dernière s'agissant notamment du droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale. L'art. 13 al. 2 Cst. en détaille l'une des composantes et prémunit l'individu contre l'emploi abusif de données qui le concernent (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 137 I 167 consid. 3.2 ; 135 I 198 consid. 3.1). L'art. 21 Cst-GE contient une garantie similaire à l'art. 13 Cst.

Sont en particulier visés l'identité, les relations sociales et les comportements intimes de chaque personne physique, l'honneur et la réputation ainsi que, notamment, toutes les informations se rapportant à une personne qui ne sont pas accessibles au public, en particulier les informations relatives aux dossiers de procédures civiles, pénales ou administratives, qui porteraient atteinte à sa considération sociale (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 137 I 167 consid. 3.2 ; 137 II 371 consid. 6.1). Dans le domaine de la protection des données, le droit à l'autodétermination en matière d'informations personnelles garantit que l'individu demeure en principe maître des données le concernant, indépendamment du degré

- 20/41 - A/1383/2016 de sensibilité effectif des informations en cause (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 138 II 346 consid. 8.2).

Quel que soit son type, la vidéosurveillance porte atteinte au respect de la vie privée, dont le degré peut varier en fonction des différentes techniques utilisées (vidéosurveillance en temps réel, avec enregistrement, avec traitement informatisé des données). L'atteinte existe toutefois dans tous les cas, dès lors qu'une telle installation permet d'obtenir des informations sur un individu, sa présence à un endroit donné, son comportement voire ses habitudes ou ses relations sociales, la présence de caméras pouvant en outre être vécue

comme intrusive par les personnes concernées, qui ne savent pas si les caméras sont actives et si quelqu'un les observe effectivement (arrêt du Tribunal fédéral 1C_315/2009 du 13 octobre 2010 consid. 2.2).

La gravité de l'atteinte dépend également de la nature et de l'ampleur de la surveillance exercée ainsi que du type de moyen utilisé pour la mettre en œuvre. L'intensité et, par conséquent, l'atteinte que la mesure de surveillance est susceptible de causer à la personnalité et la santé du travailleur sera d'une gravité variable selon qu'elle s'exerce directement sur la personne même du travailleur ou qu'elle porte sur un autre aspect, par exemple le résultat de ses prestations, selon qu'elle englobe toute la personne du travailleur, comme peut le faire une surveillance audio-visuelle, ou qu'elle se limite à certains aspects de sa personne ou sa personnalité, comme son image, sa voix, sa vitesse d'exécution, selon qu'elle vise spécifiquement un travailleur ou qu'elle est envisagée plus largement par le nombre de personnes qu'elle touche ou le point de vue qu'elle adopte, selon qu'elle est permanente ou seulement passagère (ATF 130 II 425 consid. 6.2). En tout état de cause, cette gravité doit s'apprécier en fonction de l'ensemble des circonstances concrètes du cas. Ainsi, tandis qu'une caméra braquée en permanence sur un employé au guichet d'une banque est, abstraitement, de nature à provoquer une atteinte importante à sa personnalité, il n'en est rien si cette même caméra n'est pas reliée à une salle de contrôle, mais qu'elle ne fait qu'enregistrer sur une bande, pour des motifs de sécurité, ce qui se passe, et que l'enregistrement est ensuite détruit, sans être utilisé, sous réserve d'exceptions bien définies à l'avance, par exemple au cas où un délit est commis. En d'autres termes, selon que la surveillance est strictement réglementée ou qu'elle n'est soumise à aucune réglementation précise ou selon que ses résultats sont détruits, instantanément ou à brève échéance, ou qu'ils sont durablement enregistrés sur un support pour être réutilisés (bande son ou vidéo, fichier informatique), l'intensité de l'atteinte ne sera pas la même. Quant aux motifs justificatifs avancés par l'employeur, leur importance dans la pesée des intérêts dépend principalement de leur nature, notamment du caractère privé ou public des intérêts qu'ils mettent en jeu, ainsi que des conséquences prévisibles d'une interdiction du système de surveillance incriminé. Lorsque le but poursuivi par l'employeur sert son seul intérêt personnel, il pèsera ainsi, d'une manière générale, d'un poids moindre que

- 21/41 - A/1383/2016 si d'autres intérêts, de nature privée (intérêts des travailleurs eux-mêmes ou de clients, par exemple) ou publique, viennent s'y ajouter (ATF 130 II 425 consid. 6.2).

Par ailleurs, la conservation d'un enregistrement vidéo pendant une certaine durée peut s'avérer nécessaire en raison du but de la surveillance, destinée à garantir la répression des infractions. Dans ce cadre, une durée de conservation de cent jours a été considérée comme pouvant se justifier (ATF 133 I 77 consid. 5.3).

Les garanties de l'art. 13 al. 2 Cst. sont concrétisées par la législation applicable en matière de protection des données, comme le rappellent l'art. 1 de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD - RS 235.1) et, à Genève, s'agissant des relations régies par le droit public cantonal, l'art. 1 de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08). L'art. 35 al. 1 LIPAD prévoit ainsi que les institutions publiques ne peuvent traiter des données personnelles que si, et dans la mesure où, l'accomplissement de leurs tâches légales le rend nécessaire. Selon l'art. 42 al. 1 LIPAD, consacré à la vidéosurveillance, dans la mesure où elles ne sont pas dictées par l'accomplissement légal de tâches au sens de l'art. 35 LIPAD, la création et l'exploitation

d'un système de vidéosurveillance ne sont licites que si, cumulativement, la vidéosurveillance est propre et nécessaire à garantir la sécurité des personnes et des biens se trouvant dans ou à proximité immédiate de lieux publics ou affectés à l'activité d'institutions publiques, en prévenant la commission d'agressions ou de déprédations et en contribuant à l'établissement des infractions commises le cas échéant (let. a), l'existence d'un système de vidéosurveillance est signalée de manière adéquate au public et au personnel des institutions (let. b), le champ de la surveillance est limité au périmètre nécessaire à l'accomplissement de celle-ci (let. c), dans l'accomplissement de leurs activités à leur poste de travail, les membres du personnel des institutions publiques n'entrent pas dans le champ de vision des caméras ou, à défaut, sont rendus d'emblée non identifiables par un procédé technique (let. d). L'éventuel enregistrement de données résultant de la surveillance doit être détruit en principe dans un délai de sept jours, ce délai pouvant être porté à trois mois en cas d'atteinte avérée aux personnes ou aux biens et, en cas d'ouverture d'une information pénale, jusqu'à l'issue de la procédure (art. 42 al. 2 LIPAD). Selon l'art. 42 al. 3 LIPAD, les responsables des institutions prennent les mesures organisationnelles et techniques appropriées afin de limiter le visionnement des données, enregistrées ou non, à un cercle restreint de personnes dûment autorisées, dont la liste doit être régulièrement tenue à jour et communiquée au préposé cantonal (let. a), garantir la sécurité des installations de surveillance et des données éventuellement enregistrées (let. b).

c. L'art. 23 Cst., de même que les art. 11 CEDH et 31 Cst-GE, garantissent la liberté d'association (al. 1), toute personne ayant le droit de créer des associations,

- 22/41 - A/1383/2016 d'y adhérer ou d'y appartenir et de participer aux activités associatives (al. 2). Cette liberté interdit non seulement les mesures qui visent à l'entraver directement, mais également les obstacles indirects à son épanouissement, tels que l'obligation faite à un individu de révéler sa participation ou à une association de publier la liste de ses adhérents (ATF 140 I 201 consid. 6.5.2 ; 97 II 97 consid. 3).

La liberté syndicale garantie par l'art. 28 al. 1 Cst., également consacrée par les art. 11 CEDH et 36 Cst-GE, prévoit que les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou non. Tandis que la liberté syndicale individuelle donne au particulier le droit de contribuer à la création d'un syndicat, d'adhérer à un syndicat ou de participer à son activité, de ne pas y adhérer ou d'en sortir, la liberté syndicale collective garantit au syndicat la possibilité d'exister et d'agir en tant que tel, en défendant les intérêts de ses membres. Elle implique notamment le droit de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives (ATF 140 I 257 consid. 5.1 ; 129 I 113 consid. 1.3 ; ACST/6/2016 précité consid. 5c).

d. Selon 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 arrêté 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 régler 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. 6

a. Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1) ; elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4).

- 23/41 - A/1383/2016

Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise (ATF 140 I 168 consid. 4 ; 119 Ia 362 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_223/2014 précité consid. 4.1). Lorsque la restriction n'est pas grave, la base légale sur laquelle elle se fonde ne doit pas nécessairement être prévue par une loi, mais peut se trouver dans des actes de rang inférieur ou dans une clause générale (ATF 131 I 333 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_862/2015 précité consid. 4.2.1). Savoir si une restriction à un droit fondamental est grave s'apprécie en fonction de critères objectifs (ATF 139 I 280 consid. 5.2).

L'exigence de la densité normative 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). 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 réglementer, 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 du point de vue 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). De plus, en raison de la subordination hiérarchique propre à l'activité et à la structure de l'État, les employés de celui-ci se trouvent dans un rapport de droit spécial avec leur employeur. Leurs obligations n'ont ainsi pas à être énumérées de façon précise et exhaustive, la loi se contentant en général de formulations vagues. Inhérente à la notion d'employé de l'État, l'obligation de fidélité peut ainsi justifier certaines atteintes aux libertés des collaborateurs de l'État, sans que cela ne nécessite une base légale précise. Les activités accessoires peuvent dès lors être prohibées par voie réglementaire ou décisionnelle lorsqu'elles se révèlent contraires à l'accomplissement des tâches officielles, le droit cantonal pouvant prévoir un régime

d'autorisation dans le cadre duquel l'autorité doit tenir compte de la position de l'intéressé dans l'administration et des besoins du service (arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 du 27 janvier 2015 consid. 2.6).

Par ailleurs, le principe de la légalité trouve en droit disciplinaire une application différenciée. Il s'applique ainsi strictement aux sanctions, en ce sens que l'autorité ne peut pas infliger une sanction qui n'est pas prévue par la loi. En

- 24/41 - A/1383/2016 revanche, en ce qui concerne la définition des manquements susceptibles d'entraîner des sanctions, les clauses générales satisfont à l'exigence de légalité (arrêts du Tribunal fédéral 2C_406/2015 du 6 novembre 2015 consid. 2.4.2 ; 2C_268/2010 du 18 juin 2010 consid. 5.1). En effet, la mesure disciplinaire n'a pas en premier lieu pour but d'infliger une peine, mais de maintenir l'ordre à l'intérieur du groupe de personnes auquel il s'applique. Il en va ainsi des membres de la fonction publique, qui se trouvent dans un rapport particulier avec l'État (arrêt du Tribunal fédéral 2C_406/2015 précité consid. 2.4.2).

b. La restriction doit ensuite être justifiée par un motif tenant à l'ordre public, qui vise à sauvegarder la sécurité, la tranquillité, la santé et la moralité publiques, ainsi que la bonne foi dans les affaires (Andreas AUER/ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3ème édition, 2013, p. 99 n. 217).

c. Pour être conforme au principe de la proportionnalité, la restriction doit enfin être apte à atteindre le but visé, lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 142 I 76 consid. 3.5.1 ; 137 I 167 consid. 3.6 ; 136 I 197 consid. 4.4.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_779/2015 précité consid. 10.2 ; 2C_862/2015 précité consid. 4.2.3).

E. 7

Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti au moins implicitement par toutes les constitutions cantonales ; à Genève, il l'est même explicitement par l'art. 2 al. 2 Cst-GE. Il impose le respect des compétences établies par la Cst. et interdit 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 précité 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 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

- 25/41 - A/1383/2016 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 de véritables lacunes. Elles ne peuvent en revanche pas, à moins d'une délégation expresse, poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi (ATF 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).

E. 8

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

- 26/41 - A/1383/2016 conditions d'existence (let. e) et exercer les actes de police administrative qui ne sont pas dévolus à d'autres autorités (let. f).

b. 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 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). Dans ce cadre, l'art. 15 LPol précise que police-secours, la police de proximité, la police internationale et la police routière constituent des services de gendarmerie dont le personnel, sauf dispositions contraires, porte l'uniforme.

Il ressort des 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), que l'un des points centraux de la réforme était la constitution, en lieu et place des trois unités opérationnelles qu'étaient la gendarmerie, la police judiciaire et la police de la sécurité internationale, de plusieurs services opérationnels, qui signifiaient la suppression de la gendarmerie en tant qu'unité constituée. Le terme de « gendarmerie » n'était toutefois pas totalement supprimé, pour s'appliquer aux unités servant en uniforme. Par ailleurs, l'appellation « gendarme » pour les services opérationnels en uniforme et « inspecteur » pour la police judiciaire était conservée (exposé des motifs, p. 23 s ; rapport de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le PL 11228 du 10 juin 2014 [ci-après : rapport], p. 7).

Lors des débats en commission, l'amendement à l'art. 15 LPol visant à remplacer « des » services de gendarmerie par « les » services de gendarmerie a été refusé. Selon le Conseiller d'État, dès lors que la gendarmerie en tant que corps constitué n'existait plus, le fait d'introduire dans la loi un terme laissant penser à l'exhaustivité allait à l'encontre de ce principe, alors qu'un pronom (recte : un article) indéfini permettait de dire qu'on parlait du port de l'uniforme de gendarmerie, ce terme devant se comprendre dans une acception générique. Avec cette nouvelle structure, la police accomplissait cinq grandes missions qui correspondaient à cinq domaines de compétences, à l'intérieur desquels certains membres du personnel portaient l'uniforme, d'autres pas (rapport, p. 68 s).

c. 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 fédérale, 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

- 27/41 - A/1383/2016 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).

d. 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). L'art. 18 LPol reprenait le même mécanisme que l'aLPol. 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).

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. Ils souhaitaient ainsi que l'art. 18 LPol prévoie la soumission du personnel de la police à la LPol, sous réserve de certaines conditions particulières à la LPAC (rapport, p. 22 s).

e. L'art. 19 al. 1 LPol définit les trois catégories de personnel de la police, qui comprend les policiers (let. a), les ASP (let. b), 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).

Il est par ailleurs institué une commission du personnel dont les membres représentent équitablement les intérêts de l'ensemble de celle-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). Cette disposition a été introduite lors des débats au parlement en vue de 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 ainsi à ouvrir la représentativité à l'ensemble du personnel au sein de cette commission et garantir un dialogue permanent avec l'intégralité des catégories de personnel au sein de la police, de manière à éviter les blocages. Il s'agissait également de réparer une inégalité,

- 28/41 - A/1383/2016 puisqu'une catégorie de fonctionnaires n'était pas représentée par les syndicats, à savoir les ASP de troisième niveau et le personnel administratif (MGC, séance du

E. 9

a. En l'espèce, les recourants critiquent plusieurs dispositions du ROPol et du RGPPol en tant qu'elles seraient contraires à la liberté personnelle, à la garantie de la vie privée et familiale, à la liberté d'association et syndicale ou encore au principe d'égalité de traitement, et qu'elles ne respecteraient pas non plus le principe de la légalité sous ses différents aspects, à défaut d'assise dans la LPol, en particulier sous l'angle de l'exigence de la base légale s'agissant plus spécialement de l'art. 8 al. 4 ROPol, dès lors qu'en cas d'admission du recours dans la cause n° A/863/2016 et, par voie de conséquence d'annulation de l'art. 23 al. 2 LPol, la disposition litigieuse dans le cadre de la présente procédure devrait également être annulée, à défaut de base légale. La chambre de céans ayant toutefois, par arrêt de ce jour, rejeté le recours des recourants dans la cause n° A/863/2016 en tant qu'il était en particulier dirigé contre l'art. 23 al. 2 LPol, à l'exception de l'art. 44 LPol qui a été annulé, le grief des recourants tombe à faux sur ce point, de sorte que la disposition litigieuse dans le cadre du présent recours sera examinée à l'aune de ce dernier arrêt.

b. Les recourants soutiennent que l'art. 6 al. 1 à 3 ROPol est contraire à l'art. 15 LPol en tant qu'il élargit le champ d'application de cette disposition.

Ils ne sauraient toutefois être suivis sur ce point. En effet, il ressort des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'art. 15 LPol que cette disposition n'avait pas pour vocation de procéder à une énumération exhaustive, un amendement visant à remplacer « des » services de gendarmerie par « les » services de gendarmerie ayant été refusé pour ce motif. Cette réforme s'inscrit dans la volonté du législateur de dissoudre les trois unités qu'étaient la gendarmerie, la police judiciaire et la police de la sécurité internationale pour les remplacer par plusieurs services opérationnels, tout en conservant les termes de « gendarme », qui devait s'appliquer aux services opérationnels en uniforme, et d'« inspecteur » pour le personnel de la police judiciaire. Ainsi, puisque la gendarmerie en tant que corps constitué ne devait plus exister, il ne se justifiait pas d'introduire dans la loi un terme laissant penser à l'exhaustivité. Le législateur n'avait pas non plus pour intention de généraliser le port de l'uniforme à la police dans son ensemble, dès lors que la nouvelle structure de la police se subdivisait en cinq domaines de compétences, à l'intérieur desquels certains membres du personnel portaient l'uniforme et d'autres ne le portaient pas.

L'art. 6 al. 1 et 3 ROPol s'inscrit dans ce cadre, en permettant au commandant d'ordonner le port de l'uniforme dans d'autres services que ceux

- 32/41 - A/1383/2016 mentionnés à l'art. 15 LPol, ainsi que par les officiers supérieurs lors d'autres événements, sans qu'il ne puisse être déduit de cette disposition, comme précédemment mentionné, que les agents en « civil », notamment ceux de la police judiciaire, seraient désormais soumis à cette obligation. Le Conseil d'État l'a d'ailleurs indiqué à plusieurs reprises lors des travaux préparatoires relatifs à la LPol, le répétant également dans ses écritures devant la chambre de céans.

c. Les recourants allèguent que l'art. 8 al. 4 ROPol contrevient à la liberté personnelle, à la protection de la vie privée et familiale ainsi qu'aux libertés d'association et syndicale en soumettant à l'autorisation du chef du département l'exercice de toute activité hors service rémunérée.

Les recourants se méprennent toutefois sur le sens et la portée de cette disposition, dont la teneur reprend au demeurant la lettre de l'art. 23 al. 2 LPol qui prévoit que les membres du personnel de la police ne peuvent exercer aucune activité rémunérée sans l'autorisation du chef du département, en omettant de lire l'art. 8 ROPol dans son ensemble. Cette dernière disposition distingue ainsi les activités hors service non rémunérées, au sujet desquelles la hiérarchie doit être informée en cas de doute de leur compatibilité avec la dignité de la fonction ou l'accomplissement des devoirs de service, de celles qui le sont et doivent, à ce titre, faire l'objet d'une autorisation de la part du chef du département. Elle ne saurait dès lors s'appliquer, comme le soutiennent les recourants, à toute activité hors service, même à titre bénévole, la perception d'un défraiement ne pouvant être considérée comme une rémunération. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'entend l'appliquer l'autorité intimée, comme elle l'a expliqué dans ses écritures devant la chambre de céans et déjà dans sa réponse au GAP du 9 mars 2016, dont les termes ne sauraient être interprétés différemment, étant précisé que la confusion des recourants peut venir du fait que l'art. 23 LPol, dans sa version originelle, n'opérait aucune distinction en fonction du type d'activité envisagé, rémunérée ou non.

L'on ne saurait dans ces circonstances et à ce stade parler d'ingérence dans les garanties constitutionnelles invoquées par les recourants. À supposer toutefois que tel soit le cas, la disposition litigieuse poursuit un but d'intérêt public important, comme l'indiquent les

travaux préparatoires relatifs à la LPol, en particulier le fait de ne pas engager la crédibilité de l'activité de policier, et concrétise l'un des aspects du devoir de réserve et de fidélité des fonctionnaires de police, soumis à un impératif accru de dignité en raison de leurs fonctions et missions particulières. Une telle restriction apparaît également conforme au principe de proportionnalité, puisqu'elle est limitée à la poursuite d'une activité rémunérée, comme précédemment indiqué.

Rien n'indique non plus que le chef du département, comme le soutiennent les recourants, ferait usage de son « pouvoir » pour exercer « sans limite son contrôle » sur les activités des policiers, dès lors que cette autorité, à l'instar de

- 33/41 - A/1383/2016 toute autorité administrative, est tenue au respect des principes fondamentaux que sont ceux de la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire. Le fait que l'autorité intimée n'ait pas fait suite aux propositions des syndicats lors des travaux ayant conduit à l'adoption du ROPol n'y change rien et ne saurait conduire à une telle conclusion. L'autorité intimée a d'ailleurs indiqué dans ses écritures devant la chambre de céans que la disposition litigieuse n'était pas fondamentalement différente de celle jusque-là en vigueur, dont l'application ne donnait pas lieu à controverse et qu'il en irait de même de la nouvelle.

d. Les recourants prétendent que l'art. 9 al. 1 et 2 ROPol consacre une violation de leur liberté économique sous l'angle du libre choix de la profession et du libre accès à une activité économique. Il n'y a toutefois pas lieu de procéder à un examen plus détaillé de ce grief, dans la mesure où la disposition litigieuse se fonde sur l'art. 44 LPol, qui impose aux membres du personnel de la police de s'abstenir pendant une durée de trois ans à dater de la fin des rapports de service d'exercer sur le territoire du canton les professions d'agents de sécurité et de renseignements, article que la chambre de céans a jugé contraire à la liberté économique dans la cause n° A/863/2016 et a annulé en conséquence. Ainsi, puisque l'art. 9 ROPol, qui prévoit le prononcé d'une amende en cas de violation de l'art. 44 LPol, ne peut plus se fonder sur aucune disposition légale, il doit également être annulé, de sorte que le recours sera admis sur ce point.

e. Selon les recourants, l'art. 20 al. 3 ROPol contreviendrait à la garantie de la sphère privée en tant qu'il laisserait à l'arbitraire du commandant ou d'un membre de l'état-major la faculté de visionner les images sauvegardées par le dispositif de vidéosurveillance dans un but disciplinaire.

Les recourants ne sauraient toutefois être suivis dans leur raisonnement, qui ne ressort ni du texte des dispositions régissant la vidéosurveillance dans leur ensemble, ni des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'art. 61 LPol.

En effet, l'art. 20 al. 3 ROPol ne saurait être interprété sans prendre en compte l'art. 61 LPol, lequel limite d'une part les lieux dans lesquels les dispositifs de vidéosurveillance sont installés, en interdisant ceux exclusivement utilisés par le personnel de police, et d'autre part la durée de conservation des images filmées, de cent jours sauf décision émanant d'une autorité compétente.

Ces principes sont concrétisés par les art. 19 et 20 ROPol, qui fixent les conditions et les limites de la vidéosurveillance. L'art. 19 al. 2, 3 et 4 ROPol interdit en particulier l'utilisation de la vidéosurveillance aux fins de contrôle en temps réel des activités du personnel, ne permet pas la surveillance des locaux strictement réservés au personnel et

prévoit la prise des mesures nécessaires afin que les membres du personnel ne se trouvent pas de manière permanente dans le

- 34/41 - A/1383/2016 champ de prise de vue des caméras. Ces dispositions limitent ainsi déjà les images enregistrées pouvant par la suite être visionnées.

L'art. 20 ROPol doit également être lu dans son ensemble. Il limite en particulier l'enregistrement des images aux cas mentionnés à l'art. 20 al. 2 ROPol, qui ne sont pas conditionnés aux investigations entreprises en application du CPP, l'art. 20 al. 3 ROPol ne concernant que le visionnement des images ainsi sauvegardées, au vu des limitations précédemment énumérées. Cette dernière disposition ne permet en outre le visionnement de ces images que par les personnes expressément mentionnées, ce qui restreint également les possibilités d'y procéder et permet de sauvegarder la sphère privée du personnel de la police.

Le fait que les images filmées soient conservées durant cent jours avant d'être détruites, sauf décision émanant d'une autorité compétente par laquelle ce délai est prolongé, ne résulte au demeurant pas de la disposition litigieuse, mais de l'art. 61 al. 2 LPol, qui n'a pas été contesté par les recourants dans la cause n° A/863/2016 et que la chambre de céans ne saurait contrôler à titre préjudiciel dans le cadre du présent recours.

Une volonté de permettre au dispositif de vidéosurveillance d'être utilisé à seules fins disciplinaires, comme le soutiennent les recourants, ne résulte en outre pas des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'art. 61 LPol. Au contraire, cette disposition poursuit un autre objectif, à savoir d'une part prévenir la commission d'actes interdits lors des opérations de police et d'autre part disposer d'un moyen de preuve en cas de suspicion de commission d'une infraction, ce qui constitue un intérêt public important, de sorte que la vidéosurveillance n'a pas vocation à être dirigée contre les policiers pour surveiller leur activité, sauf en cas d'accusations dirigées contre eux. Le fait que les autorités n'aient pas exclu l'utilisation des enregistrements à des fins disciplinaires, comme indiqué dans le procès-verbal du 10 février 2016, ne permet pas pour autant d'admettre une volonté de surveiller les policiers, au regard des limitations précédemment énumérées, mais s'inscrit dans le cadre fixé par l'art. 20 al. 2 ROPol.

Ainsi délimitée, la disposition litigieuse ne porte pas une atteinte injustifiée à la sphère privée des policiers, en particulier au regard de la jurisprudence susmentionnée, étant précisé que, contrairement aux allégués des recourants, le commandant ou un membre de l'état-major désigné par lui, comme le prévoit l'art. 20 al. 3 ROPol, ne saurait agir de manière discrétionnaire, dès lors qu'il est tenu au respect des principes fondamentaux applicables à toutes les autorités administratives, y compris l'interdiction de l'arbitraire. Au contraire, elle s'inscrit bien dans le cadre des missions de la police, telles qu'énumérées à l'art. 1 LPol.

f. Les recourants font grief à l'art. 2 al. 4 à 6 RGPPol et, par conséquent à l'art. 39 al. 3 let. b RGPPol, de violer leur liberté personnelle ainsi que la garantie

- 35/41 - A/1383/2016 de leur vie privée et familiale en tant qu'il instituerait une sorte de travail sur appel, qui ne donnerait droit à aucune compensation financière, l'indemnité pour risque inhérents à la fonction ne pouvant remplir cette fonction.

Même à admettre que l'art. 2 al. 4 à 6 RGPPol puisse constituer une ingérence dans la vie privée et familiale des policiers en tant qu'ils peuvent être amenés à travailler durant les

jours de congés planifiés, cette situation ne conduit pas pour autant à une violation de cette garantie.

Les recourants semblent d'abord reprocher aux dispositions litigieuses un manque de densité normative, dès lors qu'elles ne comportent ni de définition du terme « pour les besoins du service » ni ne fixent les conditions de modification des horaires planifiés. Les recourants perdent toutefois de vue que, s'agissant du premier grief, l'art. 2 al. 4 RGPPol reprend la teneur de l'art. 21 al. 1 LPol, qui prévoit que, pour les besoins du service, l'autorité peut faire appel en tout temps au personnel de la police, dispositions qu'ils n'ont pas contestée dans la cause n° A/863/2016. Par ailleurs, étant donné le rapport de droit spécial dans lequel ils se trouvent avec leur employeur, leurs 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 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, le deuxième grief doit également être écarté. En effet, il apparaît tout à fait admissible que les conditions de modification des horaires planifiés ne résultent pas du RGPPol, mais, comme actuellement, d'une directive interne. La chambre administrative a ainsi considéré que tel était le cas sous l'empire de l'aLPol, dans le cadre duquel le « MIOPE » 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 ensuite les recourants, la modification des horaires de travail planifiés n'est pas laissée à l'arbitraire du commandant, lequel se doit de respecter les principes fondamentaux régissant toute activité administrative. L'art. 2 al. 5 RGPPol lui fait en outre obligation de consulter la commission, 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.

- 36/41 - A/1383/2016

Par ailleurs, que les horaires planifiés qui sont modifiés ne donnent pas lieu à indemnisation ne signifie pas pour autant que cette possibilité soit plus souvent utilisée, la situation ne différant pas non plus de l'ancien droit sous cet angle.

Les dispositions litigieuses poursuivent ainsi un but d'intérêt public important, qui consiste à permettre une mobilisation rapide des troupes en cas d'événement exceptionnel ou de besoin impérieux, en vue d'assurer la protection de la sécurité publique. Elles respectent également le principe de proportionnalité, au regard des limites qu'elles contiennent, comme précédemment mentionné. Les éventuelles restrictions aux libertés invoquées par les recourants sont dès lors entièrement justifiées.

Les recourants se plaignent enfin de l'indemnité pour risques inhérents à la fonction, qui comprend le caractère imprévisible de la planification des horaires selon l'art. 39 al. 3 let. b RGPPol. L'on peine toutefois à comprendre en quoi cette disposition serait contraire à leurs droits, ainsi qu'aux prétendus droits acquis qu'ils semblent tirer en lien avec l'indemnité

pour risques inhérents à la fonction, dont le contenu reprend presque à l'identique les termes du courriel de l'OPE du 20 août 2010 produit à l'appui de leur recours, soit les éléments en rapport direct avec le tort moral généré par la suppression des congés et des jours de repos lors d'événements d'envergure, l'arythmie due aux horaires irréguliers, les risques professionnels dus à la violence et l'entretien des vêtements de service. Le fait que cette indemnité recouvre également l'arythmie due « au caractère parfois imprévisible de la planification des horaires » ne saurait ainsi leur porter préjudice, la disposition en cause leur étant même plus favorable. Cette situation ne saurait, contrairement à ce qu'allèguent de manière non fondée les recourants, pas non plus permettre à l'autorité de modifier de manière soutenue les horaires planifiés pour les motifs précédemment énumérés.

g. Les recourants soutiennent que l'art. 5 al. 2 RGPPol intègre une atteinte à leur sphère privée qui ne repose sur aucune base légale.

Ils oublient toutefois la teneur des art. 16 et 17 LPol, qui prévoient d'une part l'intervention de la police à l'extérieur du territoire cantonal et la collaboration avec d'autres forces de police, y compris pour des faits ne concernant pas le territoire genevois, et, d'autre part, le développement de collaborations avec les forces de police d'autres pays, de la Confédération ou d'autres cantons, notamment dans le domaine du maintien de l'ordre, des interventions, de la police judiciaire, de l'analyse criminelle et de la formation. La disposition litigieuse s'inscrit bien dans ce cadre, puisqu'elle permet une affectation hors canton du personnel de la police, en Suisse ou à l'étranger, pour des missions spécifiques et ponctuelles.

Bien que les art. 16 et 17 LPol ne précisent pas les modalités de l'affectation hors canton, ils constituent néanmoins des bases légales suffisantes permettant au

- 37/41 - A/1383/2016 Conseil d'État de la prévoir par voie réglementaire, étant donné le rapport de droit spécial unissant les policiers à l'État, leur employeur, et que leurs obligations n'ont pas à être énumérées de façon précise et exhaustive, la loi pouvant se contenter d'une formulation vague, comme celle 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 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, comme le forum économique de Davos, et que la nouvelle disposition constituait une amélioration, du point de vue des droits du personnel, par rapport à l'aLPol, qui ne fixait aucune limite à l'activité hors canton. Les syndicats ont d'ailleurs signifié leur accord à la formulation de l'art. 5 al. 2 RGPPol, souhaitant voir le terme « un mois », initialement proposé par le Conseil d'État, remplacé par celui de « quatre semaines d'affilée », avant de se rétracter. La restriction à la vie privée des membres du personnel de la police se révèle ainsi conforme au principe de proportionnalité.

h. Selon les recourants, le terme « ou un officier » figurant à l'art. 16 al. 2 RGPPol serait contraire à l'art. 38 al. 2 LPol, lequel prévoit que la personne concernée par une enquête administrative doit être entendue par le commandant ou un chef de service.

La lecture de la disposition litigieuse ne permet toutefois pas d'arriver à une telle conclusion, dès lors qu'elle n'a pas trait à l'audition de la personne concernée par l'enquête et ne délègue ainsi pas cette compétence à une autorité autre que celle prévue à l'art. 38 al. 2 LPol. En effet, l'art. 16 al. 2 RGPPol règle la conduite de l'enquête, que le commandant peut conduire lui-même ou confier à un chef de service ou à un officier, ce qui ne signifie pas pour autant que le dernier nommé puisse auditionner la personne concernée, cette prérogative étant confiée, de par l'art. 38 al. 2 LPol, aux deux premiers, sauf si par hypothèse l'officier en question devait être simultanément chef de service.

C'est également dans ce sens que l'autorité intimée interprète la disposition litigieuse, en précisant, dans ses écritures devant la chambre de céans, que l'art. 38 al. 2 LPol ne se réfère qu'à l'obligation faite au commandant ou à un chef de service de procéder au moins une fois à l'audition de la personne concernée, question distincte de celle ayant trait à la conduite de l'enquête.

- 38/41 - A/1383/2016

i. Les requérants critiquent les art. 17 al. 1 et 2, 24 al. 3 et 36 al. 3 RGPPol en tant qu'ils dérogent à la LPAC, en violation de l'art. 18 LPol, créant ainsi une inégalité de traitement avec les autres fonctionnaires de l'État.

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, qui peuvent donc prévoir une réglementation différente de celle valable pour les autres membres du personnel de l'État. C'est ainsi dans ce sens que l'a voulu le législateur s'agissant du droit applicable au statut du personnel. Quant aux syndicats, ils ont émis le souhait, durant les travaux en commission relatifs à cette disposition, que la loi ne contienne de renvoi à la LPAC qu'à titre d'exception et que la LPol soit applicable par principe au statut du personnel de la police. Il paraît dès lors malvenu de leur part de prétendre le contraire dans le cadre du présent recours et d'indiquer que les seules dispositions de la LPAC doivent s'appliquer à ce statut.

S'agissant en particulier de l'art. 17 al. 1 RGPPol, 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. Quant à l'art. 17 al. 2 RGPPol, qui confère au seul chef du département la compétence de prononcer la suspension impliquant une suppression de traitement, il renforce la position de la personne concernée et n'est pas non plus critiquable pour les mêmes motifs que ceux ci-dessus mentionnés.

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. En effet, même s'ils font également partie de la fonction publique, les policiers ne se trouvent pas moins dans une situation particulière, étant donné les missions et pouvoirs dont ils sont investis et les tâches qu'ils accomplissent, ce qui nécessite une réglementation spécifique. Il en va en particulier

ainsi des dispositions concernant leur nomination à l'issue de la période probatoire de l'art. 24 al. 3 RGPPol et de son pendant à l'art. 36 al. 3 RGPPol. Leur nomination ne peut ainsi intervenir qu'à l'issue de leur formation, une fois celle-ci réussie, dont la durée globale est supérieure à deux ans au regard des différents stages pratiques devant être effectués à l'issue de l'école de police, comme le rappelle l'art. 24 al. 1 RGPPol, les ASP étant, quant à eux, soumis à des évaluations selon l'art. 36 al. 1 RGPPol, de sorte que les explications fournies par l'autorité intimée

- 39/41 - A/1383/2016 dans ses écritures apparaissent en tous points convaincantes. Il sera en outre précisé que, même pour les membres du personnel soumis à la LPAC, leur nomination n'intervient pas non plus automatiquement à l'issue de la période probatoire mais est subordonnée à la réalisation de différentes conditions (cf. art. 5 LPAC ; art. 45 ss du règlement d'application de la LPAC du 24 février 1999 - RPAC - B 5 05.01), de sorte qu'ils ne se trouvent pas dans une situation plus favorable que les policiers.

j. Les requérants critiquent enfin l'art. 32 RGPPol en tant qu'il ne pourrait se fonder sur aucune base légale, le Conseil d'État n'étant pas compétent pour adopter une telle disposition.

Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, bien que les requérants ne soient pas ASP, à tout le moins MM. A_____ et B_____ peuvent se plaindre de la disposition litigieuse, dans la mesure où ils travaillent aux côtés des ASP et que la nouvelle réglementation peut potentiellement avoir des incidences sur leurs relations de travail et sur la manière d'accomplir leur mission.

Cela étant, les requérants se méprennent sur le sens et la portée de l'art. 32 RGPPol. En effet, cette disposition a trait à l'organisation des ASP, en fonction de leur place dans la hiérarchie, selon la dénomination des unités organisationnelles valable pour l'administration cantonale. Elle relève ainsi du domaine de l'organisation interne de l'administration et s'inscrit dans le cadre des normes secondaires, pour l'adoption desquelles aucune délégation législative n'est nécessaire, étant précisé que l'art. 64 LPol habilite le Conseil d'État à édicter les règlements nécessaires à l'application de la loi.

Le système de grades de l'art. 32 RGPPol ne met en outre en cause ni la mission des ASP, ni leur collaboration avec les policiers ou leur intégration aux services de police. Les requérants perdent en particulier de vue que la nouvelle loi opère une refonte de l'organisation de la police, laquelle comprend, en lieu et place de la gendarmerie, de la police judiciaire et de la police de la sécurité internationale, plusieurs services opérationnels selon l'art. 6 LPol, à l'intérieur desquels évoluent les trois catégories de personnel que sont les policiers, les ASP et le personnel administratif (art. 19 al. 1 LPol), ce qui constitue au demeurant la principale nouveauté de la LPol. La disposition litigieuse ne modifie en rien la composition de la police et se limite, à l'instar d'autres secteurs de l'administration, à créer des grades au sein des ASP, ce qui ne préjuge nullement de l'existence d'éventuels problèmes hiérarchiques dans leurs rapports avec les policiers, comme l'allèguent les requérants sans le démontrer.

E. 10

Il résulte de ce qui précède que le recours sera partiellement admis s'agissant de l'art. 9 ROPol et rejeté pour le surplus.

- 40/41 - A/1383/2016

E. 11

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, qui succombent dans une large mesure (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de procédure de CHF 1'000.- leur sera allouée, dès lors qu'ils y ont conclu et qu'ils ont eu recours aux services d'un avocat pour la défense de leurs intérêts (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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