

# GE\_GERICHTE ACST/17/2023 vom 26. April 2023

GE Cour de justice, 2023-04-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ACST\\_17\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_17_2023)

FR: GE\_GERICHTE ACST/17/2023 du 26 avril 2023

IT: GE\_GERICHTE ACST/17/2023 del 26 aprile 2023

## Erwägungen

### E. 26

consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_38/2021 du 3 mars 2021 consid. 3.2.1). Les règlements d'exécution doivent dès lors se limiter à préciser certaines dispositions légales au moyen de normes secondaires, à en combler le cas échéant les véritables lacunes et à fixer si nécessaire des points de procédure (ATF 139 II 460 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_660/2021 du 28 juin 2022 consid. 5.2).

5.2.1 À Genève, le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif (art. 80 Cst-GE) et adopte les lois (art. 91 al. 1 Cst-GE), tandis que le Conseil d'État, détenteur du pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE), joue un rôle important dans la phase préparatoire de la procédure législative (art. 109 al. 1 à 3 et 5 Cst-GE), promulgue les lois et est chargé de leur exécution et d'adopter à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE).

5.2.2 Le Conseil d'État peut ainsi adopter des normes d'exécution, soit des normes secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire. Lesdites normes secondaires 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 147 V 328 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C\_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 7.2). Pour que le Conseil d'État puisse édicter des normes de substitution, ou normes primaires, il faut qu'une clause de délégation législative l'y habilite, pour autant que la constitution cantonale ne l'interdise pas dans le domaine considéré et que la délégation figure dans une loi au sens formel, se limite à une matière déterminée et indique le contenu essentiel de la réglementation si elle touche les droits et obligations des particuliers (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; ACST/14/2023 précité consid. 5.2.2).

- 12/16 -

A/234/2023

5.3.1 En l'espèce, selon les recourants, en maintenant quatre unités opérationnelles, à savoir la police-secours, la police routière, la police de proximité et la police internationale, que le parlement aurait voulu supprimer, l'art. 9 ROPol serait contraire à l'art. 6 LPol. L'autorité intimée conteste ce point de vue au motif que l'art. 9 ROPol traiterai le volet opérationnel de la gendarmerie, en l'organisant en quatre unités, à l'instar de tout service de l'État organisé selon des ramifications permettant de structurer et encadrer les missions des collaborateurs.

Contrairement à l'ancienne teneur de l'art. 6 LPol 2014, selon lequel la police comprenait les services d'appui (let. a), les services opérationnels (soit la direction des opérations, la police-secours, la police judiciaire, la police de proximité, la police internationale et la police routière ; let. b), et les commissaires de police (let. c), l'actuel art. 6 al. 1 LPol se limite à organiser la police en deux corps que sont la gendarmerie (let. a) et la police judiciaire (let. b), les commissaires de police formant un service transversal (al. 3). Le ROPol ne remet pas en cause cette organisation structurelle, que l'art. 9 ROPol reprend pour régler l'organisation opérationnelle de la gendarmerie (al. 2) et de la police judiciaire (al. 3), après s'être référé aux missions de la gendarmerie (al. 1), telles que prévues à l'art. 10 LPol.

En effet, ces missions sont décrites à l'art. 10 LPol et consistent à assurer auprès de la population une présence effective et préventive, ainsi qu'à assumer les prérogatives répressives prévues par la loi, notamment dans les domaines de la circulation, du secours d'urgence et de la proximité (al. 1). La police assure en outre la sécurité des personnes, des biens et des lieux en lien avec les activités diplomatiques, consulaires et internationales de Genève, ainsi que celle du site aéroportuaire (al. 2).

En prévoyant que pour assurer ces missions la gendarmerie est organisée en quatre unités opérationnelles, l'art. 9 al. 2 ROPol ne contrevient pas à l'art. 6 al. 1 LPol et ne remet pas en cause la (re)constitution de la gendarmerie sous un seul corps, conformément à la volonté du législateur. Telles que décrites à l'art. 10 LPol, les missions de la gendarmerie justifient la constitution d'unités correspondantes en son sein, au vu de leurs spécificités, ce qui ne revient pas à réintroduire, comme le soutiennent les recourants, une organisation en « silos ». En effet, la constitution de ces unités est inhérente à la description des missions de la police résultant de la LPol, l'autorité intimée n'ayant, dans ce contexte, pas créé des unités ne correspondant pas auxdites missions mais ayant strictement transposé celles figurant à l'art. 10 LPol à l'art. 9 al. 2 ROPol. Comme il ressort des discussions en commission parlementaire, il n'aurait pas été envisageable de créer un unique corps de gendarmerie sans aucune subdivision correspondant aux missions qui lui sont confiées. À l'instar de toute administration, la gendarmerie, comptant quelque 1'200 policiers selon l'autorité intimée, doit ainsi être

- 13/16 -

A/234/2023

structurée, ce qui n'implique pas pour autant qu'elle soit constituée en « silos » ni que les agents concernés ne pourraient pas changer d'affectation comme l'indiquent les recourants, étant précisé que les différentes missions de la gendarmeries impliquent déjà une certaine spécialisation de ses agents. En outre, contrairement à ce qui était le cas avant la modification de la LPol issue du PL 12'521, ces unités sont désormais placées sous la hiérarchie commune du chef de la gendarmerie (art. 7 LPol), en mesure d'avoir une vue d'ensemble desdites unités et de leurs besoins en termes d'effectifs. Ce nouveau système n'exclut pas non plus une certaine transversalité.

En adoptant l'art. 9 al. 2 ROPol contesté, le Conseil d'État a fait usage de ses prérogatives constitutionnelles en matière d'organisation et de direction de l'administration (art. 106 al. 1 Cst-GE), pour laquelle il dispose au demeurant d'une certaine marge de manœuvre, sans contredire la LPol et conformément au principe de la séparation des pouvoirs. Le fait que certains députés aient manifesté leur mécontentement à l'égard du ROPol ou que le

Conseiller d'État en charge du département se serait montré récalcitrant à cet aspect du PL 12'521 lors des travaux en commission parlementaire, comme l'indiquent les recourants, ne permet pas encore de conclure que l'art. 9 al. 2 ROPol contrevient au principe de la légalité, s'agissant de considérations d'ordre politiques, et non juridiques. Le grief sera écarté.

5.3.2 Selon les recourants, la création d'un poste de commandant adjoint ne pourrait pas se fonder sur les art. 4 al. 2, 6 al. 1 et 7 LPol, le législateur ayant voulu limiter les échelons hiérarchiques. L'autorité intimée soutient, au contraire, qu'en raison du nombre de collaborateurs de la police, de la suppression du poste de chef des opérations et des structures transversales de la police, la commandante ne pourrait pas assurer seule la gouvernance stratégique et opérationnelle permanente de l'institution, d'où la nécessaire création du poste litigieux, la structure de l'état-major, telle que décrite de manière non exhaustive par la LPol, ne privant pas l'exécutif de la possibilité de créer un tel poste.

Comme l'indiquent les recourants, la LPol ne fait pas mention d'un poste de commandant adjoint, les art. 4 al. 2, 6 al. 1 et 7 LPol ne se référant qu'au commandant, chargé de diriger la police. Il n'en résulte pas pour autant une violation du principe de la séparation des pouvoirs, ledit poste s'inscrivant dans les compétences exécutives du Conseil d'État. En effet, il ressort de l'art. 1 ROPol que le commandant adjoint est chargé de la suppléance du commandant en son absence (al. 1) et qu'il assume les tâches déléguées par le commandant (al. 2). En cette qualité, il participe à l'état-major dont dispose le commandant selon l'art. 7 LPol (art. 2 al. 1 ROPol). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le poste de commandant adjoint ne crée pas un échelon hiérarchique supplémentaire, mais vise, par ce soutien, à absorber le report des charges sur la commandante du fait de la suppression de la direction des opérations, et donc du poste de chef de

- 14/16 -

A/234/2023

celle-ci, par l'adoption de la loi 12'521. Le fait que le service des commissaires de police et le service du renseignement soient subordonnés au commandant adjoint (art. 1 al. 4 ROPol) n'y change rien et s'inscrit dans le même contexte. Le grief sera également écarté. 6)

Les recourants se plaignent d'une violation du principe de la bonne foi.

6.1 En droit public, le principe de la bonne foi est explicitement consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., en vertu duquel les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Il y a fraude à la loi – forme particulière d'abus de droit – lorsqu'un justiciable évite l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit. La norme éludée doit alors être appliquée nonobstant la construction juridique destinée à la contourner. Pour être sanctionné, un abus de droit doit apparaître manifeste. L'autorité qui entend faire appliquer la norme éludée doit établir l'existence d'une fraude à la loi, ou du moins démontrer l'existence de soupçons sérieux dans ce sens. Cette appréciation doit se faire au cas par cas, en fonction des circonstances d'espèce (ATF 144 II 49 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_132/2022 du 20 mars 2023 consid. 4.1).

6.2 En l'espèce, selon les recourants, l'adoption de l'art. 9 ROPol serait constitutive d'un abus de droit et viserait à mettre en échec la réforme de la LPol, à laquelle le Conseil d'État s'était opposé. L'autorité intimée le conteste, précisant que la volonté du législateur, qui

consistait à créer deux corps de police, aurait été suivie car les missions de la police, réparties en unités, étaient spécifiquement ancrées à l'art. 10 LPol.

Comme précédemment relevé, l'organisation opérationnelle de la gendarmerie prévue à l'art. 9 al. 2 ROPol s'inscrit dans la continuité des art. 6 al. 1 let. a et 10 al. 1 et 2 LPol et n'est ainsi pas critiquable d'un point de vue juridique. Le désaccord politique du conseiller d'État en charge du département mentionné par les recourants lors des travaux en commission parlementaire sur le PL 12'521 ne change rien à cette situation et l'on ne saurait ainsi parler d'une « fraude à la loi » du fait de l'adoption, par l'autorité intimée, de l'art. 9 ROPol. Le grief doit être écarté.

Entièrement infondé, le recours sera par conséquent rejeté, en tant qu'il est recevable. 7)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.-, qui comprend la décision sur effet suspensif, sera mis à la charge solidaire des recourants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). \* \* \* \* \*

- 15/16 -

A/234/2023

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