

# GE\_GERICHTE ACST/28/2022 vom 22. Dezember 2022

GE Cour de justice, 2022-12-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ACST\\_28\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_28_2022)

FR: GE\_GERICHTE ACST/28/2022 du 22 décembre 2022

IT: GE\_GERICHTE ACST/28/2022 del 22 dicembre 2022

## Erwägungen

### E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; ACST/2/2022 du 14 mars 2022 consid. 1). 2)

Les recourants contestant une disposition de l'OS DERS.03 édicté par la commandante, il convient d'examiner la recevabilité du recours du point de vue de l'acte attaqué. 3)

La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE). 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 LOJ introduit par la loi 11'311), ainsi que, à certaines conditions, des arrêtés du Conseil d'État (ACST/30/2021 du 29 juin 2021 consid. 1a et les références citées).

En adoptant l'art. 130B al. 1 let. a LOJ, le législateur cantonal a eu une conception restrictive des actes normatifs visés par l'art. 124 let. a Cst-GE,

- 5/9 -

A/3000/2022

estimant, à l'instar de l'exécutif (MGC en ligne [[www.ge.ch/grandconseil/](http://www.ge.ch/grandconseil/)] ad PL 11'311, p. 12), que les normes communales ne font pas partie des actes sujets à un contrôle abstrait, pas plus que les directives et autres ordonnances administratives. Il a cependant souligné que cette disposition mettait « clairement en évidence qu'il s'agit d'actes généraux et abstraits et non pas individuels et concrets » (MGC [en ligne], séance du 11 avril 2014 ; Arun BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, 2014, p. 291 ss ; Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341 ss, 352 s., 377 ss et 382). 4) a. Selon la jurisprudence, un acte normatif est un acte général (destiné à s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes) et abstrait (se rapportant à un nombre indéterminé de situations) qui affecte d'une façon quelconque la situation juridique des particuliers, notamment en leur imposant une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer ou en réglant de toute autre manière et de façon obligatoire leurs relations avec l'État, ou encore qui a trait à l'organisation des autorités (ATF 136 II 415 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_21/2020 du 23 mars 2021 consid. 2.1).

b. Ne sont en revanche pas considérées comme des actes normatifs les ordonnances administratives, à savoir les actes servant à régler le fonctionnement de l'administration, destinés aux employés et services de l'État. Elles ne sont pas obligatoirement publiées, ne lient ni le juge ni l'administration en tant que telle ni les administrés, auxquels elles ne peuvent pas imposer des obligations ou octroyer des droits (ATF 141 V 175 consid. 4.1). Elles ne reposent pas sur une délégation législative formelle, mais sur le pouvoir

hiérarchique ou le pouvoir de surveillance, si bien qu'elles ne doivent rien contenir qui sorte du cadre légal et ne sont impératives pour les autorités d'application de la loi que dans la mesure où elles en restituent le sens exact (ATF 142 II 182 consid. 2.3.2).

Les ordonnances administratives peuvent viser à une application uniforme du droit en agissant sur l'exercice du pouvoir d'appréciation et l'application de dispositions contenant des notions juridiques indéterminées ou régir l'organisation et l'exécution des tâches de l'administration (ATF 128 I 167 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_21/2020 précité consid. 2.2). Ces dernières concernent en particulier l'utilisation, par les agents de l'État, des moyens matériels mis à leur disposition, l'organisation de leur travail ou encore les règles de comportement et de diligence que doivent observer les employés de l'État dans l'exercice de leurs fonctions. Tel est le cas des nombreux ordres de service régissant les polices cantonales, qui ont un caractère interne même si leur application peut avoir des effets sur les particuliers et des effets sur la situation juridique des fonctionnaires vis-à-vis de l'État, la violation d'un ordre de service pouvant constituer une faute disciplinaire (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 333 s et les références citées).

- 6/9 -

A/3000/2022

c. Faute d'avoir des effets juridiques directs sur les particuliers, les ordonnances administratives ne peuvent faire l'objet d'un recours en tant que telles, seules les décisions concrètes, prises le cas échéant conformément aux instructions internes, pouvant l'être. Dans ce cadre, la conformité de l'ordonnance administrative avec la loi ou la Constitution pourra faire l'objet d'un examen (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 336 et les références citées).

Le Tribunal fédéral a néanmoins développé une jurisprudence selon laquelle il est possible d'attaquer des ordonnances administratives directement et abstraitement, pour autant que les instructions à l'intention des organes de l'administration qui y sont contenues touchent les droits protégés des particuliers, et déploient de la sorte des effets externes, c'est-à-dire qu'elles portent atteinte au moins indirectement à la position juridique des administrés. Cependant, même dans un tel cas de figure, une ordonnance administrative ne peut être attaquée lorsque l'intéressé peut contester, au moyen des voies de recours usuelles, les décisions prononcées dans le domaine qu'elle régit (ATF 136 II 415 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_21/2020 précité consid. 2.2). Un recours abstrait n'est donc recevable à l'encontre des ordonnances administratives que lorsque celles-ci déploient des effets externes et que les décisions ou ordres concernés, fondés sur ces ordonnances, ne peuvent pas être raisonnablement contestés par l'intéressé (ATF 128 I 167 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_21/2020 précité consid. 2.2 et les références citées).

Ainsi, dans le cas d'une directive édictée par un établissement public autonome de soins médicaux, le Tribunal fédéral a déclaré le recours irrecevable, motif pris que des possibilités de protection juridique étaient disponibles et permettaient de se plaindre de l'application de la directive (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_613/2015 du 7 mars 2017 consid. 5.3). Plus récemment, dans le cas d'une communication d'un département constituant une information sur la manière dont serait à l'avenir appliquée une disposition cantonale, le Tribunal fédéral a considéré qu'un tel acte ne pouvait constituer en tant que tel un acte assimilable à un acte normatif attaquant, ce d'autant moins qu'une décision du même département prise en vertu de sa nouvelle pratique était susceptible de faire l'objet d'un

recours auprès des autorités judiciaires cantonales compétentes, le cas échéant jusqu'au Tribunal fédéral. Il a dès lors déclaré irrecevable le recours dirigé contre cette communication (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_21/2020 précité consid. 2.3 et 2.4 ; voir également l'ACST/17/2020 du 19 juin 2020, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_454/2020 du 23 mars 2020, et l'ACST/18/2020 du 19 juin 2020). Par ailleurs, la chambre de céans a également déclaré irrecevable un recours dirigé contre un plan cantonal de gestion des déchets, notamment au motif qu'un tel acte, assimilable à une ordonnance administrative, pouvait être contesté indirectement lors de la délivrance d'une autorisation d'exploitation, qui prenait la forme d'une décision sujette à recours (ACST/2/2022 précité, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C\_240/2022 du 21 novembre 2022).

- 7/9 -

A/3000/2022

5)

En l'espèce, comme l'indiquent les recourants, l'OS DERS.03 est une ordonnance administrative. Outre le fait qu'il n'émane d'aucune des autorités mentionnées à l'art. 130B al. 1 let. a LOJ mais de la commandante qui dirige la police (art. 4 al. 2 de la loi sur la police du 9 septembre 2014 - LPol - F 1 05), laquelle est placée sous l'autorité du Conseil d'État (art. 2 al. 1 LPol), il s'applique au seul personnel de la police mentionné à l'art. 19 al. 1 LPol, en fixant notamment les procédures applicables en matière de sanctions disciplinaires. L'OS DERS.03 ne s'applique ainsi pas aux particuliers, ni de manière directe ni de manière indirecte, et ne produit aucun effet à leur égard. Il ne peut dès lors en principe faire l'objet d'un recours devant la chambre de céans.

Encore convient-il d'examiner si l'OS DERS.03 pourrait être attaqué directement, aux conditions restrictives posées par la jurisprudence. Comme rappelé ci-dessus, cet acte ne produit pas d'effet externe à l'égard des particuliers dont la position juridique n'est pas, même indirectement, affectée et ne concerne que le personnel de la police dans le cadre de ses rapports de service. Les recourants soutiennent toutefois que l'obligation faite audits membres du personnel par le ch. 2 de l'OS DERS.03 de signaler au chef de service toute violation grave des devoirs de service emporterait un tel effet externe les concernant, en touchant leur situation juridique individuelle. Ce point peut toutefois souffrir de rester indéterminé, en présence de la possibilité qui leur est offerte de contester, au moyen des voies de recours usuelles, les sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre.

En effet, comme le rappelle l'art. 19 du règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPPol – F 1 05.07), les sanctions disciplinaires, au sens de l'art. 36 LPol, peuvent faire l'objet d'un recours à la chambre administrative, qui a un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (art. 61 al. 1 LPA). De jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal au droit fédéral (ATA/1191/2021 du 9 novembre 2021 consid. 6 et les références citées). Il ne saurait en aller différemment en l'occurrence de l'OS DERS.03, qui pourra, à l'occasion d'une sanction disciplinaire, être contesté par le membre du personnel concerné durant la procédure administrative, non seulement en cas d'éventuelle sanction pour défaut de signalement comme les recourants l'allèguent, mais également, en cas de signalement, dans le cadre des sanctions contestées. Par conséquent, étant donné que les décisions fondées sur l'OS DERS.03 peuvent être raisonnablement contestées par les membres du personnel concernés devant une juridiction

administrative, il importe peu qu'elles ne le soient pas devant une autorité pénale, comme l'indiquent les recourants.

L'OS DERS.03 ne peut ainsi faire l'objet d'un contrôle abstrait des normes, conformément à la jurisprudence bien établie, dont il n'y a pas lieu de s'écarter et

- 8/9 -

A/3000/2022

qui a encore été récemment confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt 1C\_21/2020 précité consid. 2.2 et 2.4). Il s'ensuit que le recours est irrecevable, sans que doive être examinée la question de savoir si les ordonnances administratives peuvent, lorsque les conditions sont remplies, faire l'objet d'un contrôle abstrait des normes au plan cantonal genevois au vu de la teneur de l'art. 130B al. 1 let. a LOJ (ACST/17/2020 et ACST/18/2020 précités consid. 8), approche que le Tribunal fédéral a au demeurant jugée compatible avec l'art. 124 let. a Cst-GE (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_676/2019 du 23 mars 2021 consid. 4.2). 6)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne leur sera accordée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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