

GE_GERICHTE A/520/2015 vom 4. März 2015

GE Cour de justice, 2015-03-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_520_2015

FR: GE_GERICHTE A/520/2015 du 4 mars 2015

IT: GE_GERICHTE A/520/2015 del 4 marzo 2015

Erwägungen

E. 2

Le 21 février 2013, le Grand Conseil a adopté la loi L 11056 dans sa teneur issue des travaux de la commission parlementaire chargée de l'étudier, nonobstant les doutes émis par une minorité quant à la compatibilité desdites mesures avec le droit fédéral.

E. 3

À l'issue du délai référendaire, le Conseil d'État a promulgué la L 11056 par arrêté du 17 avril 2013, publié dans la Feuille d'avis officielle du canton de Genève (ci-après : FAO) du 19 avril 2013, avec le texte de la L 11056.

E. 4

Par acte du 21 mai 2013, le Parti socialiste genevois, Les Verts genevois et quatre citoyens genevois ont formé auprès du Tribunal fédéral un recours en matière de droit public contre ces art. 21A, 21B et 22 LPol.

E. 5

Le 19 juin 2013, le Conseil d'État a saisi le Grand Conseil d'un projet de loi sur la police PL 11228, abrogeant la LPol, dont il proposait la refonte complète (ci-après : PL 11228). Le PL 11228 reprenait quasi textuellement, à ses articles 52 à 54, les articles 21A, 21B et 22 LPol adoptés le 21 février 2013 mais attaqués au Tribunal fédéral.

E. 6

Au cours des travaux parlementaires, tant en commission qu'en séance plénière, une majorité de députés a rejeté les propositions de députés des partis précités de biffer les trois articles en question en considération du recours encore pendant contre la L 11056. Elle a indiqué que si le Tribunal fédéral annulait ces dispositions, l'État n'aurait pas d'autre choix que de modifier la loi. Le Grand Conseil a en revanche accepté l'amendement suivant, présenté à titre subsidiaire par ladite minorité : 2 Compte tenu du recours (1C_518/2013) actuellement pendant contre les articles 21A, 21B et 22 de la loi sur la police du 26 octobre 1957, les articles 56 à 58, s'ils sont frappés de recours, n'entreront en vigueur qu'après vérification de leur constitutionnalité par l'autorité judiciaire compétente. Pendant toute la durée de l'éventuelle procédure de recours contre les articles 56 à 58, les articles 21A, 21B et 22 de la loi sur la police du 26 octobre 1957 resteront applicables, dans la mesure de leur constitutionnalité, y compris au-delà de l'entrée en vigueur de la présente loi. Le 9 septembre 2014, le Grand Conseil a adopté la L 11228, comportant 68 articles, dont les trois dispositions sur les mesures d'investigations secrètes préventives précitées (devenues les art. 56 à 58 nLPol, ne divergeant des art. 21A, 21B et 22 LPol alors encore contestés devant le Tribunal fédéral que sur l'exigence d'une autorisation judiciaire préalable pour les enquêtes sous couverture) ainsi que la disposition transitoire précitée (devenue l'art. 67 al. 2

nLPol).

E. 7

Par arrêté du 17 septembre 2014, le Conseil d'État a publié la nouvelle loi sur la police (ci-après : nLPol ou L 11228), qui l'a été dans la FAO du 19 septembre 2014. La nLPol était soumise au référendum facultatif. Le nombre de signatures exigé était de 3 % des titulaires des droits politiques. Le délai de référendum expirait le 29 octobre 2014.

E. 8

Un premier référendum a été lancé contre la nLPol par le Mouvement Citoyens Genevois, selon avis paru dans la FAO du 26 septembre 2014.

E. 9

Par arrêt du 1^{er} octobre 2014, le Tribunal fédéral a admis le recours du Parti socialiste genevois, des Verts genevois et de quatre citoyens genevois contre les art. 21A al. 2, 21B et 22 LPol et a annulé ces trois dispositions (arrêt 1C_518/2013), publié depuis au recueil officiel - ATF 140 I 381). Un communiqué de presse a été diffusé le 1^{er} octobre 2014 par le Tribunal fédéral, et la presse s'est fait l'écho de cet arrêt.

E. 10

Un second référendum a été lancé contre la nLPol par Ensemble à Gauche, selon avis paru dans la FAO du 21 octobre 2014.

E. 11

Par arrêté du 12 novembre 2014, publié dans la FAO du 14 novembre 2014, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement du référendum cantonal contre la nLPol.

E. 12

Par arrêté du 19 novembre 2014, publié dans la FAO du 21 novembre 2014, le Conseil d'État a fixé au dimanche 8 mars 2015 la date de la votation cantonale sur la nLPol, représentant l'unique objet cantonal (portant le n° 1) d'un scrutin populaire portant par ailleurs sur deux objets fédéraux (non litigieux en l'espèce).

E. 13

Les considérants de l'arrêt précité du Tribunal fédéral du 1^{er} octobre 2014 dans la cause 1C_518/2013 ont été reçus par le Grand Conseil le 11 décembre 2014. Les dispositions attaquées ne comportaient, pour les trois mesures considérées, ni une communication a posteriori aux personnes visées des motifs, du mode et de la durée des mesures mises le cas échéant en œuvre, ni un droit de recours. En outre, elles ne prévoyaient pas une autorisation par le Ministère public ou un juge pour les recherches préventives secrètes dépassant une durée de trente jours. Et elles ne subordonnaient pas l'enquête sous couverture à une autorisation judiciaire préalable.

E. 14

Le matériel de vote relatif au scrutin du 8 mars 2015 a été envoyé aux membres du corps électoral par le service des votations et élections (ci-après : SVE) dès le 9 février 2015. Il comprend notamment une brochure explicative, établie par le Conseil d'État, relative à l'objet cantonal n° 1 précité. La brochure explicative comporte notamment une « Synthèse brève et neutre » (page 5), le texte intégral de la L 11228 (pages 6 à 28), un « Commentaire des autorités » (pages 29 à 31), articulé autour de thèmes brièvement exposés, se

poursuivant par le point de vue de la minorité du Grand Conseil, exposant le point de vue du Conseil d'État et comprenant l'invitation du Grand Conseil et du Conseil d'État à voter OUI le 8 mars 2015. Quatre pages (pages 32 à 35) sont ensuite consacrées au « Commentaire des comités référendaires », à savoir celui du Mouvement Citoyens Genevois (2½ pages) et celui de Ensemble à Gauche (1½ pages). À la « Recommandation de vote du Grand Conseil » (page 36) suivent les « Prises de position – Recommandations des partis politiques, autres associations ou groupements » (pages 40 et 41).

E. 15

La Tribune de Genève du 12 février 2015 s'est fait l'écho du mécontentement que suscitait dans les milieux de gauche et du Mouvement Citoyens Genevois le fait que le Conseil d'État n'avait pas fait mention dans la brochure explicative de l'arrêt précité du Tribunal fédéral, annulant les art. 21A al. 2, 21B et 22 LPol repris quasiment textuellement dans la nLPol. Des allusions à cet arrêt ne figuraient que dans le « Commentaire des comités référendaires ».

E. 16

Par acte du 16 février 2015, Monsieur A_____ (ci-après : le recourant), citoyen genevois, titulaire des droits politiques dans le canton de Genève, a recouru à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice contre l'objet n° 1 de la votation cantonale du 8 mars 2015 portant sur la loi sur la police (F 1 05 – 11228), du 9 septembre 2014, concluant à l'annulation de la votation du 8 mars 2015 en tant qu'elle portait sur cet objet et à la fixation d'une nouvelle date pour un nouveau scrutin. Le recourant avait appris par l'article précité de la Tribune de Genève qu'un manque d'information planait au sujet des art. 56 à 58 nLPol, mais qu'il lui avait fallu retrouver et lire l'arrêt du Tribunal fédéral pour mieux mesurer l'importance du manque d'information officielle donnée aux citoyens. Ces derniers étaient en effet appelés à se prononcer sur des dispositions non conformes au droit supérieur sans que l'explication officielle ne le dise. Le recourant avait par ailleurs découvert, en épluchant chaque article de la nLPol, que la brochure explicative ne comportait pas non plus d'information à propos de : - l'art. 38 al. 3 nLPol, prévoyant qu'à la fin d'une enquête administrative contre un membre du personnel, « les résultats de celle-ci et la sanction envisagée sont communiqués à l'intéressé » : les citoyens n'étaient pas informés qu'une enquête se solderait automatiquement par une sanction ; - l'art. 39 al. 3 phr. 2 nLPol, prévoyant qu'une « décision de révocation avec effet immédiat peut agir rétroactivement au jour de l'ouverture de l'enquête administrative » : les citoyens n'étaient informés ni pourquoi il pourrait être dérogé « au principe de la non-rétroactivité des lois », ni quelle serait la durée maximale possible de la rétroactivité de la révocation ; - l'art. 51 nLPol, prévoyant qu'une personne causant du scandale sur la voie publique sous l'emprise d'une autre substance psychotrope que l'alcool « peut être placée dans les locaux de la police (...) pour une brève durée » : les citoyens n'étaient informés ni que celle-ci serait de trois heures selon la pratique indiquée en page 40 du rapport de majorité sur le PL 11228, ni comment la police pourrait savoir qu'une personne est sous l'emprise d'une drogue (alors que, pour l'alcool, on peut utiliser un éthylomètre) ; - l'art. 59 al. 1 nLPol, prévoyant que la police facture à un administré les frais d'une intervention que celui-ci aurait justifiée « par un comportement contraire au droit » (al. 1), et qu'elle pourrait le faire pour une intervention résultant « d'une demande particulière » (al. 2) : les citoyens n'étaient informés ni de la base légale sous-entendue exister pour facturer de tels frais, ni de ce qu'étaient un comportement contraire au droit et

une demande particulière ; [endif]>![if> - l'art. 61 nLPol, prévoyant que les postes de police « sont équipés de caméras » : les citoyens n'étaient pas informés que cette disposition permettrait de faire filmer les auditions des personnes interrogées par la police, ni que ces dernières ne se verraient pas remettre automatiquement une copie de la vidéo dans le cadre d'une arrestation par exemple, mais seulement sur requête, ce qu'elles ne sauraient pas forcément ; cela occasionnerait une perte de temps préjudiciable à la défense de leurs intérêts notamment pour s'opposer à une mise en détention provisoire, impliquerait un coût supplémentaire pour le justiciable (dont l'avocat serait amené à demander la remise d'une copie de l'audition filmée) et violerait le principe de l'égalité des armes.

![endif]>![if> Le vote d'une loi ne devait plus se pratiquer tant qu'était pendant au Tribunal fédéral un recours pouvant avoir une influence sur la conformité au droit d'une loi soumise à une votation. Mieux valait que les lacunes exposées soient corrigées « afin que Genève puisse se prononcer sur un projet de loi conforme au droit supérieur et aux droits de la défense ». Le recourant a demandé à bénéficier de l'assistance juridique limitée à la dispense des frais judiciaires.

E. 17

Par courrier prioritaire du 17 février 2015, la chambre constitutionnelle a indiqué au recourant renoncer dans l'immédiat à lui demander une avance de frais, à charge pour lui de solliciter l'assistance juridique et de lui en apporter la preuve jusqu'au 27 février 2015. Par courrier recommandé et télécopié du même jour, elle a imparti au Conseil d'État un délai au mardi 24 février 2015 à 15h00 pour lui faire parvenir sa détermination sur le recours. Par courrier recommandé et prioritaire du 20 février 2015, la chambre constitutionnelle a avisé le recourant qu'il disposerait d'un délai au vendredi 27 février 2015 à 14h30 pour déposer au greffe de ladite chambre ses observations dans l'exercice éventuel de son droit à la réplique, étant précisé que l'écriture du Conseil d'État lui serait envoyée par pli recommandé et prioritaire du 24 février 2015 mais aussi mise à sa disposition auprès du greffe de la chambre constitutionnelle le mardi 24 février 2015 entre 16h00 et 16h45.

E. 18

Le département de la sécurité et de l'économie a fait paraître dans la FAO du 20 février 2015 un avis selon lequel le Tribunal fédéral, par arrêt du 1^{er} octobre 2014 (1C_518/2013), a annulé les art. 21A al. 2, 21B et 22 LPol.

E. 19

Le 24 février 2015, le Conseil d'État s'est déterminé sur le recours de M. A_____ contre la votation cantonale du 8 mars 2015. À la forme, il a conclu à l'irrecevabilité du recours en tant qu'il concerne les art. 38, 39, 51, 59 et 61 nLPol et s'en est rapporté à justice pour le surplus. Au fond, il a conclu au rejet du recours. Les art. 56 à 58 nLPol différaient sur quelques points des art. 21A à 22 LPol annulés par le Tribunal fédéral, dont l'arrêt n'avait pas de portée directe sur lesdites dispositions de la nLPol. Le texte de la L 11228 figurait intégralement dans la brochure explicative. Le Conseil d'État n'avait pas la compétence d'en supprimer les dispositions considérées, qui faisaient partie intégrante de la nLPol telle qu'elle avait donné lieu à référendum. L'art. 67 al. 2 nLPol mentionnait l'existence du recours interjeté contre les art. 21A, 21B et 22 LPol, avec la précision du numéro de la cause considérée (1C_518/2013), permettant à tout citoyen de trouver l'arrêt y relatif sur Internet. Une explication de cet arrêt du Tribunal fédéral dans la brochure explicative aurait constitué une complication inutile et disproportionnée, sur une question sans réel enjeu,

alors que le vote référendaire devait porter sur le texte de la nLPol tel qu'adopté par le Grand Conseil et qu'en cas d'acceptation de la L 11228 le 8 mars 2015, la nLPol devrait être adaptée de façon à tenir compte des considérants de cet arrêt, par le biais d'un projet de loi. Les mesures préventives prévues par les art. 56 à 58 nLPol ne représentaient pas un point central de la L 11228, constituée de 67 articles et modifiant le contenu de huit autres lois. L'objet essentiel de la nLPol était la réforme de la structure de la police. La brochure explicative n'était pas la seule source d'informations pour les citoyens ; en plus du texte même de la L 11228, les commentaires des comités référendaires mentionnaient les critiques du Tribunal fédéral contre certaines des dispositions sur les mesures préventives ; des articles de presse avaient paru à ce propos, comportant l'intention du département de la sécurité de proposer un projet de loi pour ajuster les dispositions considérées aux considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral. Concernant les art. 38, 39, 51, 59 et 61 nLPol, le recourant en contestait le contenu, prématurément, puisque la L 11228 n'a pas été adoptée définitivement ni dès lors été promulguée. En tout état, ces dispositions portaient sur des points secondaires et n'étaient pas nouveaux. Elles n'appelaient pas de commentaires spécifiques dans la brochure explicative, sous réserve de la vidéosurveillance dans les postes de police (art. 61 nLPol), qui était expliquée dans la mesure utile dans la brochure explicative par l'indication qu'elle assurerait une meilleure sécurité des usagers et des policiers. Le recourant interprétait à sa façon les art. 38 et 39 nLPol relatifs à la sanction qu'impliquait une enquête administrative et le caractère rétroactif d'une décision de révocation, et mettait sans raison en exergue ces deux dispositions parmi les art. 35 à 40 nLPol formant la section 5 « Citation et sanctions disciplinaires » du chapitre II « Statut » de la L 11228. L'art. 51 nLPol sur les motifs et la durée d'une rétention policière était assez clair par lui-même ; il était proche de l'art. 21 LPol et pourrait être précisé par voie réglementaire. L'art. 59 nLPol prévoyait la facturation des frais d'intervention de la police en des termes suffisamment clairs, qui seraient complétés par des dispositions réglementaires, comme l'art. 54 al. 1 LPol et le règlement sur les émoluments et frais des services de police du 15 décembre 1982 (F 1 05.15), ainsi que par un projet de loi concernant la facturation des frais de sécurité lors de manifestations, en cours d'examen devant le Grand Conseil (PL 11263).

E. 20

Par réplique du 26 février 2015, le recourant a complété les conclusions de son recours (confirmées en tant qu'elles tendaient à l'annulation de la votation cantonale du 8 mars 2015 sur la nLPol), en demandant à la chambre constitutionnelle d'interdire définitivement toute votation sur la nLPol, afin que les citoyens ne soient pas appelés à voter à nouveau sur des articles inconstitutionnels. Son recours contre la votation cantonale du 8 mars 2015 portant sur la nLPol ne s'en prenait pas au contenu de ladite loi s'agissant des art. 38 al. 3, 39 al. 3, 51, 59 al. 1 et 2 et 61 nLPol. Le Conseil d'État lui prêtait des intentions qu'il n'éprouvait pas ni n'avait écrites dans son recours. Il ne critiquait qu'un manque d'information à propos de ces dispositions. S'agissant des art. 56 à 58 nLPol, eu égard à l'ampleur et la structure de la nLPol, l'argument qu'ils constitueraient un point marginal de ladite loi était un argument « passe-partout » qui serait opposable à toute disposition de ladite loi, mais qu'on ne pouvait retenir, la question étant purement subjective de savoir si une disposition d'une loi soumise à référendum était centrale ou marginale. Les citoyens étaient appelés à se prononcer non sur tel ou tel point de la nLPol (comme la réorganisation de la police), mais sur toute la nLPol. Les art. 56 à 58 nLPol soumis au vote populaire étaient très similaires aux art. 21A, 21B et 22 que la L 11056 avait entendu introduire dans

la LPol. N'en différait, sous réserve de modifications de pure forme sans importance, que l'attribution au commandant (plutôt qu'au chef de la police) et au Tribunal administratif de première instance (plutôt qu'au chef du département) respectivement de la décision de doter un agent infiltré d'une identité d'emprunt et de la compétence d'autoriser la mise en œuvre d'une enquête sous couverture. La disposition transitoire insérée à l'art. 67 al. 2 nLPol ne disait pas ce qui se passerait, en cas d'acceptation de la nLPol en votation référendaire, pour le cas où ni les partis en ayant annoncé l'intention ni un citoyen ne formeraient de recours à la chambre constitutionnelle contre les art. 56 à 58 nLPol. Ces dispositions risqueraient d'entrer en vigueur, alors qu'il serait inadmissible que des dispositions à l'inconstitutionnalité connue soient appliquées, étant souligné que l'inconstitutionnalité résidait notamment dans l'absence de communication a posteriori aux personnes visées que des mesures secrètes ont été mises en œuvre à leur encontre. Or, les citoyens n'en étaient pas informés par la brochure explicative. La publication dans la FAO du 20 février 2015 de l'annulation des art. 21A al. 2, 21B et 22 LPol par arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} octobre 2014 ne remédiait aucunement au manque d'information affectant la brochure explicative. On plaçait le citoyen dans une situation d'incertitude, en le forçant à accepter trois articles ne respectant pas le droit supérieur et en lui disant qu'il suffirait qu'il y ait recours contre ces dispositions en cas d'acceptation de la nLPol ou qu'un projet de loi modifiant lesdites dispositions soit déposé. Cela était contraire à la garantie des droits politiques. Il était trop facile de qualifier des arguments de trop complexes pour se dispenser d'informer à leur sujet. La possibilité de trouver l'arrêt considéré du Tribunal fédéral sur Internet ne remédiait pas au manque d'information officielle ; le Tribunal fédéral avait lui-même jugé insuffisant que les textes de lois soumises à votation populaire soient à disposition sur le site Internet de l'État. Contrairement au Conseil fédéral, qui avait coutume de faire des déclarations sur les ondes et à la télévision avant des scrutins fédéraux, en plus de l'envoi de ses explications relatives aux votations fédérales, le Conseil d'État n'avait rien entrepris pour apporter une information complémentaire sur le sujet considéré de la nLPol, quand bien même la brochure explicative, même avec sa partie rédigée par les comités référendaires, était lacunaire sur les mesures préalables. Le vice affectant la brochure explicative n'était apparu que dès le 9 ou le 12 février 2015. Le débat sur cette question ne pouvait être anticipé. Le fait que le Conseil d'État ne pouvait modifier le texte soumis à votation référendaire ne l'empêchait pas d'informer. Le gouvernement lui-même ne respectait pas le principe de la séparation des pouvoirs, derrière lequel il prétendait s'abriter, puisqu'il ne tenait pas compte de l'arrêt du Tribunal fédéral. Il n'offrait aucune garantie crédible que les art. 56 à 58 nLPol ne seraient pas appliqués si la nLPol était acceptée, le « coup » de les appliquer ayant même été préparé minutieusement à l'avance.

E. 21

Le matin du 27 février 2015, le recourant a apporté au greffe de la chambre constitutionnelle un courrier corrigeant une erreur de plume contenue dans sa réplique et ajoutant la référence à un arrêt du Tribunal fédéral disant qu'il est essentiel que la publication opérée permette aux citoyens de prendre connaissance de la loi et d'en comprendre la portée et le contenu. Il a également remis au greffe de la chambre constitutionnelle une pièce attestant du dépôt de sa demande d'assistance juridique.

E. 22

Le grief d'une information insuffisante dans la brochure explicative, qui serait constitutive d'une violation des droits politiques, n'est pas fondé pour ces diverses dispositions.

E. 23

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 24

Compte tenu de la demande d'assistance judiciaire limitée à la dispense des frais judiciaires, que le recourant a présentée dans son recours, à la suite de laquelle il a été dispensé d'une avance de frais, la chambre constitutionnelle renoncera à mettre les frais de la procédure à sa charge (art. 87 al. 1 LPA). Vu l'issue du litige, il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure au recourant (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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