

**Avis de droit relatif aux compétences réglementaires de la Ville de Genève en
matière de police municipale**

Thierry Tanquerel

Professeur à l'Université de Genève

24 décembre 2012

I. LE MANDAT

1. Par courrier du 28 novembre 2012, Monsieur Guillaume Barazzone, Conseiller administratif de la Ville de Genève chargé du département de l'environnement urbain et de la sécurité, demande au soussigné un avis de droit sur les compétences communales de réglementation en matière de police municipale.
2. Ce courrier rappelle qu'un projet de règlement de la police municipale (ci-après : P-RPM) a été communiqué par le Maire de Genève, à la demande du Conseil administratif, à la commission compétente du Conseil municipal de la Ville de Genève, en tant qu'amendement au règlement des agents de la police municipale, objet du projet d'arrêté du Conseil municipal du 11 décembre 2010¹.
3. C'est le lieu de préciser que le projet d'arrêté précité est encore pendant devant le Conseil municipal.
4. Les questions auxquelles l'avis de droit doit répondre sont les suivantes :
 - a. La Ville de Genève est-elle compétente pour édicter un règlement (ou une directive) d'exécution de la législation cantonale relative à la police municipale, soit essentiellement la loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes du 20 février 2009 (LAPM)², ainsi que le règlement sur les agents de la police municipale du 28 octobre 2009 (RAPM)³ ?
 - b. En cas de réponse affirmative à la question précédente, quelle serait l'autorité municipale compétente : le Conseil municipal, le Conseil administratif ou les deux ?
 - c. Dans cette hypothèse, quel serait le champ de compétence de l'une ou l'autre de ces autorités en ce qui concerne le contenu d'un règlement ou d'une directive de ce type ?
5. A ces trois questions principales, s'ajoutent deux questions subsidiaires :
 - a. Le Conseil municipal de la Ville de Genève peut-il adopter des dispositions réglementaires restreignant par avance les décisions qu'il sera amené à prendre dans le cadre du vote du budget des prochaines années (cf. art. 3 P-RPM) ?

¹ PA-120.

² RS F 1 07.

³ RS F 1 07.01.

- b. Le Conseil municipal de la Ville de Genève peut-il adopter dans un règlement de portée générale des dispositions relevant de l'organisation de l'activité de l'administration, par exemple les horaires de travail de la police municipale (cf. art. 6 P-RPM), étant notamment rappelées les compétences de police du Conseil administratif découlant de l'article 49 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC)⁴ ?
6. Le présent avis de droit traitera donc, dans un premier temps, des compétences communales en matière de police. Sera, dans un deuxième temps, examinée la question de l'autorité communale habilitée à exercer ces compétences, dans la mesure où elles existent. Dans un troisième temps, il sera répondu aux deux questions subsidiaires.

II. LES COMPETENCES REGLEMENTAIRES COMMUNALES EN MATIERE DE POLICE

A. Les principes applicables

7. Fondamentalement, en tant que collectivités publiques autonomes, les communes disposent de la compétence d'adopter des règlements communaux, soit du droit communal⁵. Ce pouvoir réglementaire communal est souvent rappelé dans la législation cantonale, ce qui est le cas notamment à Genève aux articles 30 alinéa 2 et 48 lettres v et w LAC. Comme le rappelle GRODECKI, la portée concrète du droit communal dépend cependant du degré d'autonomie accordé par chaque canton à ses communes⁶. Les communes bénéficient ainsi de compétences législatives lorsqu'elles disposent d'un pouvoir normatif dans un domaine que le législateur cantonal ou fédéral n'a pas réglé exhaustivement⁷.
8. La situation est relativement simple lorsque la constitution ou la législation cantonale délègue expressément des compétences réglementaires aux communes. Il convient simplement, dans cette hypothèse, de vérifier que les normes communales restent dans le cadre de la délégation et qu'elles ne contiennent rien de contraire au droit supérieur, donc notamment au droit cantonal.

⁴ RS B 6 05.

⁵ Stéphane GRODECKI, «Les compétences communales – Comparaison intercantonale», in Thierry Tanquerel/François Bellanger éd., *L'avenir juridique des communes*, Genève/Zurich/Bâle, 2007, p. 25 . ss, p. 37, et la doctrine citée.

⁶ GRODECKI (note 5) p. 37 et la doctrine citée.

⁷ ATF 131 I 333, 342 ; ATF 115 Ia 42, 44.

9. La question d'une compétence réglementaire communale est plus difficile, en l'absence de toute clause de délégation expresse⁸. La doctrine admet cependant qu'une commune peut édicter des règles de droit, soit de la législation ou réglementation communale, même en l'absence de délégation expresse, si, outre le respect du droit supérieur, deux conditions cumulatives sont remplies : d'une part l'objet réglementé relève de problématiques locales et, d'autre part, le canton n'a pas déjà légiféré exhaustivement en la matière⁹. Une commune peut ainsi d'elle-même assumer une tâche plutôt considérée comme cantonale ou fédérale, lorsque des intérêts locaux sont en jeu et que son exécution par la commune apparaît non seulement possible, mais appropriée¹⁰.
10. Il convient de souligner que les considérations énoncées ici concernent l'adoption par une commune de véritables règles de droit. L'adoption d'une simple directive, évoquée dans le courrier demandant le présent avis de droit, serait d'une tout autre nature. Une directive, qui est une forme d'ordonnance administrative, n'a pas d'effet direct sur les administrés, pour lesquels elle ne crée ni droits ni obligations¹¹. Ses destinataires sont les agents de l'Etat. Elle n'est donc pas considérée par la jurisprudence comme une règle de droit¹². Fondée sur le pouvoir hiérarchique ou sur le pouvoir de surveillance de son auteur, la directive ne présuppose pas l'existence d'un pouvoir législatif ou réglementaire. Elle ne saurait toutefois être édictée dans un domaine dans lequel son auteur n'aurait pas de compétence. Compte tenu de son fondement, pouvoir hiérarchique ou de surveillance, elle est l'apanage de l'exécutif.

B. L'existence d'une compétence réglementaire communale

11. Dans les débats qui ont déjà eu lieu au sujet du PA-120, l'existence d'une compétence réglementaire de la Ville de Genève en la matière a été contestée. Entendu par la commission compétente du Conseil municipal, Monsieur Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint du Département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE), a souligné que la police relève du canton, raison pour laquelle il y a une loi et un règlement cantonal assez précis. Il a admis que la Ville avait la compétence de mettre l'accent pendant une durée déterminée sur tel ou tel aspect, tout en doutant que cela puisse faire l'objet d'un règlement¹³. Monsieur Pierre Maudet, alors Conseiller administratif, a également insisté sur la compétence

⁸ Ivo Lorenzo CORVINI, *Kommunale Rechtsetzung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Basel-Landschaft*, Liestal, 1999, p. 124.

⁹ GRODECKI (note 5) p. 37-38 ; CORVINI (note 8) p. 124-125.

¹⁰ ATF 116 Ia 285, 287.

¹¹ Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, Genève/Zurich/Bâle, 2011, n° 331.

¹² ATF 120 Ia 343, 345.

¹³ Rapport de la commission de la sécurité, du domaine public, de l'information et de la communication chargée d'examiner le projet d'arrêté du 11 décembre 2010 (PA-120 – Monsieur Roger Michel rapporteur) (ci-après : Rapport PA-120 A), p. 22.

cantonale en la matière¹⁴. A l'inverse, un avis de droit rédigé par Me Christian Grobet et produit par les auteurs du PA-120 considérait comme indiscutable la compétence du Conseil municipal d'adopter un règlement portant sur la police municipale¹⁵. Il faut cependant relever qu'à la lecture du rapport de la commission, les débats au sein de celle-ci ont largement mélangé les questions d'opportunité politique et les appréciations juridiques. Aucun des intervenants précités n'a d'ailleurs analysé en détail les conditions rappelées plus haut d'une compétence réglementaire communale.

12. Selon l'article 125A de la Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (Cst./GE)¹⁶, la police est exercée dans tout le canton par un seul corps de police placé sous la haute surveillance du Conseil d'Etat (al. 1) et la loi règle ce qui a trait à cet exercice, notamment les attributions, l'organisation et les modes d'intervention de la police (al. 2). L'article 125A alinéa 3 Cst./GE précise toutefois que la loi peut aussi déléguer au personnel qualifié des communes des pouvoirs de police limités. L'article 184 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, qui entrera en vigueur le 1^{er} juin 2013, ne change pas sur le fond la situation juridique : son alinéa 1 prévoit que « le canton détient le monopole de la force publique », mais son alinéa 2 indique que « la loi règle la délégation de pouvoirs de police limités au personnel qualifié des communes ».
13. Ainsi, ni l'actuelle constitution ni celle qui prendra sa place le 1^{er} juin 2013 ne comportent de délégation législative aux communes en matière de police. Les deux textes insistent sur la compétence cantonale en la matière. Mais les deux textes réservent aussi la délégation de pouvoirs de police limités au personnel qualifié des communes.
14. Cette délégation a été opérée par la LAPM, complétée par le RAPM. La LAPM consacre la possibilité pour les communes d'engager des agents de la police municipale, donc de créer une police municipale (art. 1 LAPM). Elle prévoit des instruments de contrôle et d'encadrement assez stricts du canton sur les polices municipales, comme l'approbation de la nomination des agents par le département cantonal chargé de la police (art. 2 LAPM) ou la détermination par le Conseil d'Etat des conditions de sélection et de formation des agents (art. 3 LAPM). Elle ne soumet cependant pas directement les polices municipales à l'autorité du canton : les agents de la police municipale sont soumis à l'autorité du maire ou du Conseil administratif (art. 4 al. 1 LAPM et art. 49 LAC), leur subordination à la police cantonale n'étant prévue qu'à titre temporaire dans les cas prévus par la loi (art. 4 al. 2 et art. 6 à 8 LAPM). Les prescriptions cantonales ou fédérales que les agents de la police municipale sont habilités à faire appliquer, par délégation du

¹⁴ Rapport PA-120 A p. 24.

¹⁵ Rapport PA-120 A p. 36.

¹⁶ RS A 2 00.

canton, sont fixées par le Conseil d'Etat (art. 10 LAPM et 8 à 11 RAPM). Selon l'article 5 alinéa 1 LAPM, « les agents de la police municipale sont chargés en priorité de la sécurité de proximité », la loi précisant à titre exemplatif les lieux où leur présence régulière et visible doit servir à la prévention des incivilités et de la délinquance. L'alinéa 2 du même article donne une liste non exhaustive d'autres missions des agents de la police municipale : contrôle du domaine public, lutte contre le bruit, contrôles en matière de circulation routière, prévention et répression en matière de propreté.

15. Ni la LAPM ni le RAPM ne délèguent expressément de compétence réglementaire aux communes. La seule compétence expresse de ce type qui entre en considération en l'espèce est celle relative à l'adoption du statut du personnel communal, qui revient au Conseil municipal (art. 30 al. 1 let. w LAC). Il convient donc de vérifier si les conditions qui permettent de reconnaître une compétence normative communale en l'absence de délégation expresse sont remplies.
16. Il résulte de la LAPM et du RAPM que les tâches des agents de la police municipale relèvent prioritairement de problématiques locales. Tel est à l'évidence le cas pour la sécurité de proximité mentionnée à l'article 5 alinéa 1 LAPM et les missions énumérées à l'article 5 alinéa 2 LAPM. Par ailleurs, la compétence territoriale des agents de la police municipale se limite en principe au territoire de la commune. Certes, la possibilité de faire appel à ces agents en appui de la police cantonale, y compris en dehors du territoire cantonal, est réservée (art. 6 à 8 et 9 al. 2 LAPM). Mais il ne s'agit nullement du cœur de la mission de la police municipale. La première condition posée par la doctrine pour admettre une compétence réglementaire communale est donc remplie.
17. Plus délicate est la question de savoir si, par la LAPM et le RAPM, le canton a déjà réglementé exhaustivement la matière. Il faut admettre à cet égard que les principes essentiels d'intervention des agents de la police municipale sont réglés par la LAPM et le RAPM. La marge de manœuvre des communes n'est donc pas très importante. On ne saurait cependant considérer qu'elle est inexistante.
18. En ce qui concerne le statut des agents de la police municipale, seules les conditions d'engagement, le principe de l'approbation cantonale de l'engagement, l'obligation de port de l'uniforme et la palette des grades possibles sont réglés par le droit cantonal. Pour le reste, la compétence communale, explicitement ancrée dans la LAC, reste entière.
19. Quant à l'organisation de la police municipale, en tant que service municipal, le droit cantonal n'intervient pas.

20. S'agissant des missions de la police municipale, on peut également considérer que le droit cantonal, en particulier l'article 5 LAPM, laisse une certaine marge de manœuvre aux communes. D'une part, l'emploi à l'article 5 alinéa 2 LAPM de l'adverbe « notamment » indique clairement que la liste que cet alinéa comporte n'est pas exhaustive. Une commune peut donc charger les agents de sa police municipale d'autres tâches, dans la mesure où cela n'entre pas en conflit avec les dispositions cantonales. Par ailleurs, la formulation de l'article 5 alinéa 1 LAPM est suffisamment souple pour laisser à la commune une certaine latitude dans l'établissement de priorités respectant le cadre fixé par cet alinéa.
21. On ne peut donc considérer que le droit cantonal a réglementé exhaustivement l'organisation et l'exécution des tâches des polices municipales. Si tel avait été le cas, on pourrait d'ailleurs se demander quel serait encore l'intérêt de la délégation réservée par la Cst./GE et mise en œuvre par la LAPM et le RAPM et quelle serait la portée du pouvoir hiérarchique conféré expressément au Conseil administratif par l'article 4 alinéa 1 LAPM.
22. Certes, compte tenu du fait que le droit cantonal règle les questions les plus délicates portant sur l'exercice de la puissance publique par les agents de la police municipale et qu'il fixe un cadre strict à leur engagement, l'édiction d'un règlement municipal en la matière n'apparaît juridiquement nullement indispensable. La simple soumission desdits agents au Statut du personnel en vigueur, couplée à une pratique cohérente du Conseil administratif, pratique le cas échéant codifiée dans des ordonnances administratives internes, suffit sans doute pour faire fonctionner le système dans le respect du principe de la légalité.
23. Cela étant, le fait que l'édiction d'un règlement municipal ne soit pas nécessaire ne signifie pas qu'elle soit prohibée. Les conditions permettant d'admettre l'existence d'une compétence réglementaire communale étant remplies, le choix d'exercer ou non cette compétence, malgré la relative étroitesse du champ dans lequel elle peut se déployer, est une question politique et non juridique.

C. Le respect du droit supérieur

24. La reconnaissance d'une compétence normative communale en matière de police municipale ne diminue évidemment en rien l'obligation pour l'éventuelle réglementation communale de strictement respecter le droit supérieur. Il peut être utile à cet égard de faire une rapide analyse de la compatibilité du P-RPM avec le droit supérieur, quand bien même celui-ci n'est encore qu'à l'état de projet.
25. Le P-RPM contient nombre de dispositions qui ne font que répéter littéralement des formulations de la LAPM et du RAPM ou renvoyer à ces actes (art. 1 al. 1 et 2,

art. 2 let. b, art. 4, art. 8 al. 1, al. 2 let. c à e et al. 3, art. 18). Du point de vue de la technique législative, ces répétitions ne sont pas heureuses. Elles alourdissent inutilement le texte sans avoir de réelle portée juridique. Elles peuvent en outre laisser à penser, à tort, que les dispositions du droit supérieur qui ne sont pas rappelées ont une moindre importance ou même une moindre portée juridique. Ces défauts relevant de la légistique ne remettent toutefois pas en cause la validité juridique des dispositions en cause : dans la mesure où elles répètent le droit supérieur ou y renvoient, elles y sont évidemment conformes.

26. Certaines dispositions du P-RPM rappellent des principes constitutionnels ou des règles figurant dans des lois autres que la LAPM. On peut mentionner les articles 9, 10 et 19. Ces dispositions n'ont, comme celles évoquées au paragraphe précédent, aucune portée juridique propre. Les considérations émises au paragraphe précédent leur sont entièrement applicables.
27. Les autres dispositions du P-RPM précisent l'organisation de la police municipale et les modalités d'exécution des tâches de ses agents. Les priorités, notamment l'ilotage, et les compléments de mission, comme la surveillance du domaine privé communal, qui y sont définis, restent dans le cadre fixé par la LAPM et le RAPM. Nous n'y voyons donc rien qui serait contraire au droit supérieur, sous les réserves suivantes :
 - a. L'article 3 P-RPM doit faire l'objet d'une interprétation conforme au droit supérieur, qui sera exposée plus loin (*infra* n° 48 ss)
 - b. L'article 6 P-RPM fera également l'objet d'un examen particulier plus loin (*infra* n° 51 ss)
 - c. L'article 14 alinéa 1 P-RPM prévoit que la police municipale sanctionne systématiquement toute infraction qu'elle constate dans le domaine de ses compétences, en ne faisant qu'en dernier recours usage de la force. Si la dernière partie de cet alinéa ne pose pas de problème, ne faisant en définitive qu'explicitier une conséquence du principe de proportionnalité garanti par l'article 5 alinéa 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, il n'en va pas de même de la première partie. En effet, une obligation de sanctionner systématiquement, donc, à la lettre, quelles que soient les circonstances, toute infraction constatée, peut se trouver en contradiction avec le principe de proportionnalité dans certains cas concrets. Dans cette mesure, l'article 14 alinéa 1 P-RPM est d'ailleurs en contradiction avec l'article 10 alinéa 2 P-RPM, qui prévoit, à juste titre, que lors de leurs interventions les agents de la police municipale doivent procéder à la pesée des divers intérêts en présence et veiller au respect des principes de l'égalité de traitement et de la proportionnalité.

- d. L'article 15 alinéa 2 P-RPM pose un problème identique dans la mesure où l'expression « s'il y a lieu » est interprétée comme signifiant « si une infraction est constatée ». Si cette expression est interprétée comme signifiant « si les circonstances le justifient en application des principes constitutionnels », alors cet alinéa est contradictoire, l'expression « s'il y a lieu » exprimant le contraire de ce qui suit, à savoir, sanctionner « systématiquement » tout comportement délictueux.
- e. A la lettre, l'article 22 P-RPM apparaît contraire à l'article 3 RAPM. En effet, l'article 22 P-RPM donne à la Ville de Genève la compétence d'organiser la formation des agents de police municipale pour l'ensemble des communes genevoises, ce qui n'est à l'évidence pas le sens de l'article 3 RAPM. Il semble cependant, au vu des déclarations du Conseiller administratif de l'époque à la commission compétente du Conseil municipal que « les communes sont maintenant maîtresses de la formation des agents »¹⁷. Le RAPM n'ayant pas été modifié, cette nouvelle situation ne peut résulter que d'un accord entre le canton et les communes. Le soussigné ne dispose pas d'informations supplémentaires sur ce point. En tout état de cause, on ne saurait, dans un règlement communal, prévoir une répartition des compétences différente de celle prévue par le droit cantonal.

III. LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LE CONSEIL MUNICIPAL ET LE CONSEIL ADMINISTRATIF

A. Le cadre général posé par la LAC

28. Jusqu'à la modification de la LAC du 22 mars 2001, l'article 30 LAC ne donnait de compétence réglementaire au Conseil municipal que dans deux domaines : d'une part, le statut du personnel communal (art. 30 al. 1 let. w LAC) et, d'autre part, les règlements d'application des plans d'utilisation du sol (art. 30 al. 1 let. p LAC)¹⁸.
29. Dans les autres domaines, dans la mesure où il existait une compétence réglementaire communale, celle-ci était exclusivement exercée par le Conseil administratif.
30. Le projet de loi PL 7860 visait expressément à changer cette situation en donnant au Conseil municipal la compétence d'adopter, sous forme de délibération, des

¹⁷ Rapport P-120 A p. 24.

¹⁸ Rapport de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi PL 7860 (rapporteur M. Alain Charbonnier) (ci-après : Rapport PL 7860-A), Mémorial des séances du Grand Conseil 2001 p. 1852.

règlements et des arrêtés de portée générale régissant les domaines de la compétence des communes. Au cours des débats en commission, dont le résultat a été approuvé par le plénum du Grand Conseil, le mécanisme introduit a été précisé par l'inscription du droit du Conseil administratif d'adopter des règlements municipaux dans les domaines où le Conseil municipal y avait renoncé, ainsi que des dispositions d'exécution des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal.

31. C'est ainsi que les dispositions suivantes, qui sont toujours en vigueur, ont été introduites dans la LAC :

Art. 30 al. 2

Le conseil municipal peut également adopter, sous forme de délibération, des règlements ou des arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes

Art. 48

Le conseil administratif, le maire, après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, sont chargés, dans les limites de la constitution ou de la loi :

- v) d'édicter les règlements municipaux dans les domaines où le Conseil municipal n'a pas fait usage de la prérogative que lui accorde l'article 30 alinéa 2, à l'exclusion des domaines où les lois donnent cette compétence au Conseil municipal ;
- w) d'édicter les dispositions d'application des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal.

32. Il résulte ainsi clairement du jeu de ces dispositions que le Conseil municipal dispose d'un pouvoir réglementaire général dans l'ensemble des domaines relevant de la compétence communale. En effet, l'article 30 alinéa 2 LAC n'énumère pas les domaines dans lesquels le Conseil municipal est compétent, mais se réfère, de manière toute générale aux « domaines relevant de la compétence des communes ».
33. La compétence du Conseil municipal fondée sur l'article 30 LAC se limite à l'adoption de règles de droit, comme l'indique la mention des « règlements et des arrêtés de portée générale ». L'interprétation historique confirme sur ce point l'interprétation littérale. Un amendement visant à inscrire dans la disposition en cause les mots « de portée générale » a été adopté en commission « afin d'éviter que le Conseil municipal prenne des décisions ponctuelles, tel que le choix des employés de la commune ou leur salaire »¹⁹.
34. En revanche, les dispositions susmentionnées ne limitent pas le pouvoir du Conseil municipal quant à la nature des règles de droit qu'il peut édicter. Quand bien même

¹⁹ Rapport PL 7860-A, Mémorial des séances du Grand Conseil 2001 p. 1855.

l'article 48 lettre w donne au Conseil administratif la compétence d'édicter les dispositions d'exécution des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal, on ne saurait en déduire que ce dernier devrait se limiter à des dispositions-cadres, afin de laisser une place aux dispositions d'exécution. Tant que les règles adoptées par le Conseil municipal restent générales, elles peuvent se fonder sur l'article 30 alinéa 2 LAC. Reste cependant réservée l'hypothèse d'une réglementation spécifique résultant d'une autre disposition de la LAC, qui sera examinée plus loin (*infra* n° 37 ss).

35. Le système des articles 30 alinéa 2 et 48 lettre v et w LAC n'opère pas un simple transfert de compétence du Conseil administratif au Conseil municipal. En effet, la compétence du Conseil municipal est facultative. Le Conseil municipal peut adopter des règlements s'il le juge politiquement opportun, mais n'y est pas obligé. S'il s'abstient, le Conseil administratif conserve la compétence réglementaire qu'il avait avant la nouvelle de 2001.
36. Si l'on s'en tenait donc uniquement au cadre général posé par la LAC, on devrait admettre que, dans la mesure où le droit cantonal laisse une certaine marge de manœuvre aux communes en matière d'organisation et d'exécution des tâches des polices municipales, le Conseil municipal peut adopter un règlement municipal dans ce domaine. S'il s'abstient de le faire ou n'utilise que partiellement son pouvoir réglementaire, le Conseil administratif peut alors à son tour légiférer. Le Conseil administratif pourra en tout état de cause édicter des dispositions d'exécution du règlement adopté le cas échéant par le Conseil municipal.

B. Les dispositions spéciales en matière de police

37. Il convient cependant de se demander si des dispositions légales spéciales en matière de police ne dérogent pas au cadre général exposé ci-dessus.
38. La première disposition à laquelle on peut penser est l'article 4 alinéa 1 LAPM, qui précise que les agents de la police municipale sont soumis à l'autorité du maire ou du Conseil administratif. Il est cependant clair que cette disposition règle la question du pouvoir hiérarchique sur la police municipale. Le pouvoir hiérarchique est par définition une prérogative de l'Exécutif et ne fait pas obstacle aux compétences législatives conférées à d'autres organes. On ne saurait donc tirer de l'article 4 alinéa 1 LAPM une limitation de la compétence réglementaire du Conseil municipal.
39. La disposition spéciale la plus pertinente est l'article 49 LAC qui, sous le titre « Compétences de police », prévoit que « Le conseil administratif, le maire ou les adjoints sont chargés, sous la surveillance du Conseil d'Etat, des services de police

municipale et rurale ainsi que de l'exécution des mesures de police administratives prises par le Conseil d'Etat ou le département de la sécurité, de la police et de l'environnement. ». Cet article traite des « compétences de police » sans parler expressément d'éventuelles compétences réglementaires en la matière. Il convient donc de l'interpréter pour déterminer s'il limite les compétences que le Conseil municipal pourrait tirer de l'article 30 alinéa 2 LAC en instituant en quelque sorte un « domaine réservé du Conseil administratif ».

40. Selon le Tribunal fédéral, la loi doit s'interpréter d'abord selon sa lettre (*interprétation littérale*). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (*interprétation systématique*), du but poursuivi, de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (*interprétation téléologique*), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (*interprétation historique*)²⁰.
41. En l'espèce, le texte légal indique que le Conseil administratif, respectivement le maire ou les adjoints « sont chargés » des services de police municipale. Cette formulation est plus large que celle de l'article 4 alinéa 1 LAPM, en ce sens qu'elle implique une responsabilité et non seulement un pouvoir hiérarchique.
42. A cela, on peut ajouter que les compétences de police font l'objet d'une disposition distincte de l'article 48 LAC, ce qui souligne la spécificité de celles-ci.
43. Du point de vue téléologique, il convient de mentionner le rappel de la surveillance du Conseil d'Etat, ainsi que les dispositions de la LAPM et du RAPM qui traitent de la nécessaire collaboration entre polices municipales et police cantonale, qui peut aller, dans certaines circonstances, jusqu'à mettre les premières sous l'autorité de la seconde (art. 8 LAPM). Dans ce contexte, il apparaît cohérent que le Conseil administratif, qui est l'interlocuteur naturel du Conseil d'Etat bien davantage que le Conseil municipal, conserve la maîtrise, en tout cas opérationnelle, de la police municipale.
44. L'interprétation littérale, systématique et téléologique de l'article 49 LAC conduit donc à admettre que cette disposition instaure un domaine réservé du Conseil administratif en matière de police municipale. Cette réserve doit s'étendre à la fonction réglementaire, sinon le Conseil municipal pourrait la vider de toute portée.

²⁰ ATF 137 V 114, 118 ; ATF 136 V 216, 217-218 ; ATF 131 II 697, 702-703.

45. Il n'est cependant pas nécessaire, pour garantir le domaine réservé de l'article 49 LAC d'exclure toute compétence du Conseil municipal. On peut en effet distinguer à cet égard, les questions non directement opérationnelles dans lesquelles la commune dispose encore d'une certaine marge de manœuvre et celles qui ont directement trait à la gestion opérationnelle de la police municipale. Pour les premières, le Conseil municipal conserve son pouvoir réglementaire, alors que pour les secondes, seul le Conseil administratif est compétent.
46. En dérogation au cadre général posé par les articles 30 alinéa 2 et 48 lettre v et w LAC, l'article 49 LAC limite donc le pouvoir réglementaire du Conseil municipal en matière de police.
47. Pour concrétiser cette limitation, on peut émettre les considérations suivantes :
- a. Les dispositions réglementaires qui ne font que répéter ou se référer à des règles de droit supérieur peuvent faire l'objet d'un règlement du Conseil municipal. N'ayant aucune portée juridique propre, elles n'empiètent pas sur le domaine réservé du Conseil administratif.
 - b. Les dispositions qui complètent la liste non exhaustive des missions de la police municipale restent à un niveau de généralité suffisant pour ne pas être directement opérationnelles. Elles peuvent donc également faire l'objet d'un règlement du Conseil municipal. Tel est ainsi le cas de l'article 8 alinéa 2 lettres a *in fine*, b et f P-RPM.
 - c. Il en est de même des dispositions qui posent des principes très généraux encadrant l'action de la police municipale, sans entrer dans le détail des moyens à mettre en œuvre. On peut ranger dans cette catégorie l'article 12 P-RPM sur la collaboration avec les autres acteurs de la sécurité, l'article 17 P-RPM sur l'ilotage, les articles 15 alinéa 1 et 16 alinéa 1 P-RPM portant sur une présence « dissuasive », respectivement « suffisante » en certains lieux. L'article 13 alinéa 3 P-RPM, qui concerne fondamentalement la même question, peut être traité de la même manière.
 - d. Les dispositions qui limitent l'exercice du pouvoir d'appréciation des agents de la police municipale dans des cas concrets sont en revanche beaucoup plus problématiques. Elles interviennent en effet directement dans la conduite opérationnelle des tâches de la police municipale. Il s'agit des articles 14 alinéa 1 et 15 alinéa 2 P-RPM, que nous avons au demeurant déjà critiqués plus haut sous l'angle de leur compatibilité avec le principe de proportionnalité. Ces deux dispositions n'ont donc juridiquement pas leur place dans un règlement du Conseil municipal.

- e. Tel est également le cas des dispositions qui portent sur l'allocation de moyens humains, matériels ou financiers, qui relèvent de la gestion opérationnelle de la police municipale. On peut classer dans cette catégorie l'article 3 P-RPM sur le recrutement des agents, l'article 5 P-RPM sur leur affectation majoritaire à des postes de quartier, l'article 6 P-RPM sur l'horaire de travail, l'article 13 alinéas 1 et 2 P-RPM sur l'objectif que chaque habitant de la Ville de Genève voie au moins une fois par jour un agent de la police municipale et sur les moyens de transports des agents. Ces questions ne peuvent pas être réglementées par le Conseil municipal. Elles doivent être tranchées par le Conseil administratif, soit par un règlement de son cru, soit par une directive, soit par une simple pratique.

IV. LES QUESTIONS SUBSIDIAIRES

A. L'article 3 P-RPM

48. Nous avons déjà indiqué que cet article, qui pose le principe d'un recrutement de 25 agents supplémentaires pour arriver à un effectif de 200 agents au maximum en 2015, empiète sur les compétences opérationnelles réservées au Conseil administratif par l'article 49 LAC. Il ne peut donc être inclus dans un règlement du Conseil municipal en matière de police.
49. Même si l'on devait admettre qu'une telle disposition pouvait entrer dans la compétence réglementaire du Conseil municipal, il conviendrait d'en faire une interprétation conforme au droit supérieur. A cet égard, il faut remarquer que la création de postes se fait en principe par le biais du budget. On peut, dans ce contexte, se demander si l'article 3 P-RPM doit être interprété comme une obligation absolue faite au Conseil administratif d'engager 25 agents supplémentaires chaque année. Le conseil municipal se lierait alors les mains budgétairement pour les deux prochaines années. Les dépenses relatives à l'engagement des agents municipaux devraient être considérées comme des dépenses liées.
50. Une telle interprétation ne s'impose nullement. En effet, l'article 3 P-RPM prévoit lui-même que l'effectif maximum de la police municipale est de 200 agents. Or, il n'est pas possible de savoir aujourd'hui avec exactitude quel sera l'effectif de la police municipale au moment de l'adoption éventuelle du règlement. Il n'est d'ailleurs pas non plus possible de prévoir combien de candidats réussiront la formation chaque année. Le chiffre de 25 agents supplémentaires par an ne peut donc être raisonnablement compris que comme un objectif, ou plutôt comme une estimation des engagements probablement nécessaires pour atteindre l'objectif de 200 agents, et non comme une règle impérative qui primerait les décisions

budgétaires. La règle de l'article 3 P-RPM, qui ne confère à personne de droit à un engagement et qui n'oblige pas le Conseil administratif à procéder à des engagements particuliers, apparaît donc comme une disposition programmatique compatible avec le respect des procédures budgétaires.

B. L'article 6 P-RPM

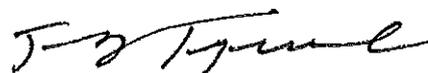
51. L'article 6 alinéas 1 et 2 P-RPM peut être considéré sous une double perspective. Du point de vue des agents, on peut admettre qu'il constitue un élément de leur statut. Dans cette mesure, il serait couvert par la compétence réglementaire de l'article 30 alinéa 1 lettre w LAC. Généralement, la question des horaires est laissée à l'Exécutif, mais *a priori*, rien n'interdirait au statut du personnel d'entrer dans de tels détails.
52. Mais du point de vue de la mise en œuvre de la LAPM et du RAPM, l'article 6 alinéas 1 et 2 P-RPM relève pleinement de la gestion opérationnelle de la police municipale. La réserve que l'article 49 LAC prévoit en la matière au profit du Conseil administratif doit s'appliquer. L'article 49 LAC représente donc également une disposition spéciale par rapport à l'article 30 alinéa 1 lettre w LAC. En d'autres termes, le Conseil municipal ne saurait, par le biais de la réglementation du statut du personnel, empiéter sur les compétences de gestion opérationnelles du Conseil administratif en matière de police.

V. CONCLUSIONS

53. La LAPM et le RAPM fixent de manière assez détaillée le cadre juridique dans lequel s'insèrent les polices municipales. Mais ils laissent une certaine marge de manœuvre aux communes dans la mise en œuvre des tâches de ces polices, qui restent, comme leur nom l'indique, municipales.
54. Il existe donc une compétence réglementaire communale en la matière, même si elle est sensiblement limitée par le droit cantonal.
55. A cet égard, le P-RPM respecte, sous quelques réserves ponctuelles, le cadre fixé par le droit supérieur.
56. En ce qui concerne la répartition des compétences entre le Conseil municipal et le Conseil administratif, le cadre général posé par les articles 30 alinéa 2 et 48 lettre v et w LAC est complété par la disposition spéciale de l'article 49 LAC, qui instaure un domaine réservé du Conseil administratif en matière de police.

57. Dans ce contexte, un règlement du Conseil municipal peut, même si cela n'a pas de portée juridique, rappeler les principes du droit supérieur. Il peut aussi compléter la liste des missions de la police municipale et poser quelques principes de portée très générale. Mais il ne saurait inclure des règles qui touchent à la gestion opérationnelle de la police municipale. Plusieurs dispositions du P-RPM ne respectent pas cette limitation.
58. L'article 3 P-RPM ne peut être compris que comme une disposition programmatique ne préjugant pas des décisions budgétaires.
59. L'article 6 alinéas 1 et 2 P-RPM tombe dans le champ des dispositions qui sont exclues du pouvoir réglementaire du Conseil municipal par l'article 49 LAC, car elles touchent à la gestion opérationnelle de la police municipale.

Genève, le 24 décembre 2012



Thierry Tanquerel
Professeur à l'Université de Genève