

*Date de dépôt : 16 septembre 2010*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier :**

- a) **PL 10630-A** **Projet de loi constitutionnelle de M<sup>mes</sup> et MM. Roger Deneys, Antoine Droin, Loly Bolay, Irène Buche, Aurélie Gavillet et Alain Charbonnier modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)**  
*(Incompatibilités avec le mandat de député-e)*
- b) **PL 10631-A** **Projet de loi constitutionnelle de M<sup>mes</sup> et MM. Roger Deneys, Antoine Droin, Loly Bolay, Irène Buche, Aurélie Gavillet et Alain Charbonnier modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01)**  
*(Incompatibilités avec le mandat de député-e)*

### **Rapport de M. Miguel Limpo**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a traité de cet objet les 24 et 31 mars, les 14 et 21 avril 2010, ainsi que le 5 mai 2010, sous la présidence de M<sup>me</sup> Marie-Thérèse Engelberts. Les notes de séances ont été prises par M. Leonardo Castro. Le rapporteur tient ici à le remercier pour la qualité de ses retranscriptions. Tout au long de ses travaux, la commission a par ailleurs pu bénéficier des explications de M. David Hofmann, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques et de M. Laurent Koelliker, directeur adjoint, secrétariat général du Grand Conseil.

Vu la proximité des sujets, la commission a décidé à l'unanimité des membres présents (2 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 2 MCG) de traiter les PL 10630 et PL 10631 en parallèle du PL 10638.

En plus de M. Deneys, un des coauteurs du projet de loi, et de M. Olivier Jornot, un des coauteurs du PL 10638, la commission a jugé utile d'auditionner de M. Béguin, ancien procureur général et conseiller d'Etat neuchâtelois (à l'unanimité des douze membres présents – 2 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 2 MCG) et M. Lionel Halpérin, président de la commission 3 de la Constituante. L'audition du secrétaire général de l'union interparlementaire, proposée par une commissaire socialiste, n'a finalement pas été retenue par 8 non (2 Ve, 2 PDC, 2 L, 1 UDC, 1 MCG, 3 oui (2 S, 1 MCG) et 4 Abstentions (1 Ve, 2 R, 1 L).

L'idée d'auditionner des conseillers d'Etats genevois en exercice ou à la retraite a également été proposée par des commissaires libéraux et radicaux, mais la complexité de la démarche (notamment levée du secret de fonction) a convaincu la commission d'y renoncer.

### **Audition de M. Roger Deneys, coauteur du projet de loi (24 mars 2010)**

M. Deneys signale que le but de ces projets est de renforcer la crédibilité des institutions, notamment celle du Grand Conseil et de la police cantonale. Pour le député socialiste, la situation actuelle aboutit à une confusion des genres entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il mentionne le cas problématique d'un policier-député qui s'exprime publiquement sur la manière dont le Conseil d'Etat exerce son pouvoir d'autorité. La police a un devoir d'obéissance et de discrétion. Il est impossible pour la population de croire à l'impartialité et à l'absence d'arbitraire de la police, si certains policiers prennent parti publiquement.

M. Deneys relève également un problème de loyauté. En effet, les policiers-députés prononcent deux serments incompatibles l'un avec l'autre. Le premier est un serment d'obéissance aux ordres du Conseil d'Etat, le second est le serment de député qui consiste à défendre les intérêts de la population et de s'exprimer sur les choix du Conseil d'Etat.

Les policiers ne sont pas des fonctionnaires comme les autres. Les policiers sont le bras direct de l'exécutif. En effet, ceux-ci sont armés, dotés du pouvoir de contrainte et ont, par ailleurs, accès à des informations confidentielles. La sécurité est une tâche régaliennne dont l'Etat détient le monopole, contrairement à l'enseignement ou à la santé qui sont également exercés par le secteur privé.

M. Deneys rappelle que ces projets n'empêchent pas les policiers de se présenter, mais les obligent à choisir entre le mandat de député et leur profession, en cas d'élection. Les policiers ne seraient pas pour autant des sous-citoyens. Le député socialiste rappelle d'ailleurs les autres incompatibilités prévues par la constitution genevoise.

M. Deneys informe qu'il est pas possible de régler ces cas par l'art. 24 LRGC. En effet, il est difficile de dire à un député qu'il est plus touché qu'un autre sur des sujets comme les impôts, la mendicité ou les Roms. C'est pourquoi, l'interprétation large du conflit d'intérêts a pour conséquence de vider le Grand Conseil, tandis que l'interprétation restrictive permet à des policiers de s'exprimer sur la sécurité publique, sans que les règles sur les conflits d'intérêts leur soient applicables. En ce sens, sans pour autant le soutenir, M. Deneys relève que la présence d'un projet de loi libéral permet de clarifier certaines notions. Il s'agit donc d'une question de séparation des pouvoirs et non de conflit d'intérêts (exemples des grâces soumises au Grand Conseil).

Concernant les policiers élus, M. Deneys imagine la possibilité de leur trouver un poste au sein de l'administration cantonale, autre que la police. Ne disposant plus d'armes et de carte de police, le policier serait libéré de son serment, n'exerçant plus la profession de policier. Cette mesure serait en revanche plus difficile à mettre en œuvre en cas d'incompatibilité avec l'ensemble de la fonction publique.

M. Deneys conclut en disant que le problème des policiers-députés a été sous-estimé lors de la levée des incompatibilités par le peuple. Il regrette que ces projets arrivent lorsqu'un groupe base sa campagne électorale sur la présence de policiers, mais d'autres cantons, où le MCG n'existe pas, ont également instauré cette incompatibilité. Même s'il admet que les policiers prêtent serment envers la République et canton de Genève, il souligne que le serment des fonctionnaires de police est différent, de par sa nature, à celui des autres fonctionnaires.

### **Audition de M. Olivier Jornot, coauteur du projet de loi (24 mars 2010)**

L'audition de M. Olivier Jornot concernait surtout le PL 10638. Certains éléments de son exposé ont néanmoins été utiles dans l'étude des PL 10630 et 10631.

M. Jornot informe que le projet de loi libéral est inspiré du projet socialiste. L'argumentation du projet socialiste correspond d'ailleurs dans une large mesure aux pensées du groupe libéral, sans toutefois limiter l'incompatibilité à la profession de policier.

La levée de l'incompatibilité avec la fonction publique date de 1998. M. Jornot considère que les incompatibilités actuelles ne suffisent pas et que la présence des fonctionnaires au Grand Conseil n'est pas judicieuse. La problématique des incompatibilités concerne avant tout la séparation des pouvoirs.

M. Jornot signale qu'il n'est pas possible de donner une portée plus large à l'article 24 LRGC en instituant des demi-députés. Le Tribunal fédéral a annulé plusieurs dispositions au motif qu'il était inconstitutionnel que des députés perdent leurs droits sur certains objets. Le Tribunal fédéral a ajouté que ce problème devait par conséquent être réglé par le biais du régime des incompatibilités.

M. Jornot ajoute que le terme de fonctionnaire d'autorité n'est pas adéquat pour régler la question des incompatibilités, car ce terme correspond à 80% de la fonction publique. L'argument de la prestation de serment n'est pas adéquat non plus: il est faux de dire qu'il y a une obéissance au Conseil d'Etat, car il s'agit, en fait, d'un serment de fidélité à la République. Fort de cet argument, le député libéral considère qu'il est malheureux de discriminer uniquement la profession de policier.

### **Audition de M. Lionel Halpérin, président de la commission 3 de l'assemblée constituante (14 avril 2010)**

M. Halpérin concède que la commission 3 n'a pas consacré énormément de temps à ce sujet. Concernant les fonctionnaires assermentés, la commission a eu accès aux informations sur les personnes prêtant serment et sur le contenu du serment. Deux tendances se sont dégagées. Les partisans de l'incompatibilité ont insisté sur la notion d'allégeance au Conseil d'Etat, ainsi que l'impact psychologique dû à la présence de forces armées au parlement, des fonctionnaires ayant un pouvoir plus important selon eux. Les partisans du statut quo ont invoqué qu'il n'y avait pas de raisons pour faire une distinction entre des catégories de fonctionnaires, que le risque de compromettre la constitution demeurerait et que le texte du serment ne prêtait pas allégeance au Conseil d'Etat, mais à la République et canton de Genève. Cette incompatibilité n'a pas été étudiée sous l'angle des tâches régaliennes de l'Etat. La commission a simplement considéré que la distinction avec les hauts fonctionnaires se justifiait.

La commission 3 de la Constituante a voté en faveur du statut quo par six voix contre une. La notion de force armée a entraîné le plus de débats, mais la commission a conclu que cette question ne posait pas de problèmes. Il y a

également eu huit abstentions, aux motifs que l'incompatibilité devait être totale et qu'il ne se justifiait pas de viser une catégorie de fonctionnaires.

### **Audition de M. Thierry Béguin, ancien procureur général et conseiller d'Etat neuchâtelois (21 avril 2010)**

M. Béguin informe que la constitution neuchâteloise a été révisée en l'an 2000. La solution retenue se situe entre les projets de lois socialistes et le projet de loi libéral. La présence de fonctionnaires sans responsabilités particulières ne pose pas de problèmes. La question de la police n'a pas été discutée, du fait qu'il était clair que le bras armé de l'exécutif ne puisse pas siéger au Grand Conseil.

M. Béguin explique que le système neuchâtelois repose sur l'art. 48 Cst-Ne et l'art. 33 LDP-Ne contenant une annexe avec la liste exhaustive des incompatibilités. Une commission examine si les élus tombent sous le coup d'une incompatibilité. L'incompatibilité ne vise que les personnes auxquels la loi reconnaît la qualité d'agent de la police judiciaire (la gendarmerie est également concernée). Il n'y a en revanche pas d'incompatibilité avec la police locale. Le critère du port d'arme n'était pas relevant : un garde-frontière siège par exemple au parlement. Une secrétaire au sein de la police ou un responsable informatique pourrait donc tout à fait siéger.

Concernant la prestation de serment des policiers à la République et canton de Genève, M. Béguin explique qu'il ne s'agit pas d'un allègement envers une personne, mais de la promesse d'exécuter la loi. Toutefois, le devoir d'obéissance des policiers est plus important envers le Conseil d'Etat, par rapport à d'autres fonctionnaires. La police est le bras armé de l'exécutif. Tous les fonctionnaires doivent évidemment obéir au Conseil d'Etat, mais il remarque un caractère encore plus particulier pour la police, qui est organisée militairement, qui exerce des tâches spécifiques et qui est une tâche régaliennne de l'Etat. A Neuchâtel, l'incompatibilité concerne par exemple aussi le personnel du contrôle cantonal des finances (qu'il distingue de l'administration fiscale).

### **Discussions de la commission, prises de position et vote**

**Le groupe démocrate-chrétien** est contre ce projet de loi mais certains de ses membres s'abstiendront en vertu de l'art. 24 LRGC. Les conflits d'intérêts existent aussi bien dans le secteur public que dans le privé. Le groupe socialiste a ouvert la boîte de Pandore en déposant ces projets. Il invite le groupe socialiste à les retirer. Une majorité de la commission des droits politiques appuie cette demande. Pour le groupe démocrate-chrétien, si

ce projet de loi est adopté, le projet de loi libéral le sera également et le groupe socialiste aura, en fin de compte, tout perdu, notamment les années de bataille pour ouvrir la députation aux fonctionnaires.

**Le groupe radical** signale qu'il s'abstiendra car le projet libéral a mis en lumière l'aspect discriminatoire du projet socialiste. Il s'interroge également sur l'opportunité du projet, étant donné les travaux de la Constituante et la votation populaire. Il existe d'autres tâches régaliennes de l'Etat et il faudrait que celles-ci soient aussi concernées par ce projet de loi. Il est opportun d'avoir cette discussion sur les incompatibilités, après 12 ans de pratique, mais pas dans un esprit revanchard et stigmatisant vis-à-vis d'une catégorie de fonctionnaires.

**Le groupe libéral** regrette également que le projet cible une catégorie de personnes. Tous les fonctionnaires promettent loyauté à leur employeur. Les députés viennent en civil au parlement et ne sont donc pas armés. Il faut se sentir à l'aise pour rediscuter l'ensemble des incompatibilités: le peuple a refusé à plusieurs reprises la suppression avant de l'avoir finalement accepté. L'idée neuchâteloise d'une liste précise des incompatibilités est excellente.

**Le groupe UDC** regrette que ces projets aient été élaborés en réaction à la quantité de policiers élus au Grand Conseil. Le statut de policier n'est différent d'un autre fonctionnaire qu'en cas de guerre, auquel cas le policier est soumis au code pénal militaire. Autrement, le policier a un statut civil analogue.

**Le groupe MCG** estime que le policier est un citoyen comme les autres, car il paie ses impôts et a le droit de s'exprimer. Ce dernier reconnaît que des difficultés sont apparues la législature passée, mais ce n'est désormais plus le cas. Par ailleurs, les policiers s'abstiennent également régulièrement en plénière dans les sujets qui les concernent. Le groupe MCG est donc défavorable à l'entrer en matière.

**Le groupe des Verts** votera contre l'entrée en matière. Il estime qu'il revient aux électeurs de déterminer s'il y a un intérêt d'avoir des députés-policiers ou non. Une limitation restreindrait ce choix. La population genevoise comprend des policiers et il est normal que ceux-ci soient représentés au parlement. Chaque canton a sa propre réglementation. La votation populaire de 1998 résulte d'un compromis: en acceptant ces projets de loi peu convaincants, le Grand Conseil ouvrirait la boîte de pandore. A titre personnel, un commissaire Vert suivra les recommandations de M. Béguin.

**Le groupe socialiste** estime que les projets de lois partent d'une bonne idée, car ils posent des questions importantes, notamment celle de l'activité régaliennne. La question de l'intégration des policiers au parlement ne se pose même pas à Neuchâtel, en raison du principe de la séparation des pouvoirs. Avec les besoins sécuritaires et les interventions accrues sur le domaine public, il devient gênant qu'un député soit également policier. Le groupe socialiste concède néanmoins que le moment n'est pas opportun pour ces projets de lois. La question ne manquera toutefois pas de se reposer. Le groupe socialiste ne souhaite pas jouer à ce jeu, notamment en raison du combat pour ouvrir la députation aux fonctionnaires. C'est pourquoi, sans désavouer la question de fond, il s'abstiendra.

La Présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 10630.

**Vote d'entrée en matière du PL 10630**

Oui: 2 (1 Ve, 1 UDC)  
Non: 8 (2 Ve, 1 R, 3 L, 2 MCG)  
Abstentions : 4 (2 S, 1 PDC, 1 R)

**L'entrée en matière est refusée à la majorité.**

La Présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 10631.

**Vote d'entrée en matière du PL 10631**

Oui: 2 (1 Ve, 1 UDC)  
Non: 8 (2 Ve, 1 R, 3 L, 2 MCG)  
Abstentions : 4 (2 S, 1 PDC, 1 R)

**L'entrée en matière est refusée à la majorité.**

C'est au bénéfice de cet exposé que je vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, de suivre le rapport de majorité et de refuser l'entrée en matière de ces projets de lois.

## **Projet de loi constitutionnelle**

**(10630)**

**modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)**

*(Incompatibilités avec le mandat de député-e)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Article 1**

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est  
modifiée comme suit :

#### **Art. 74, al. 1, lettre g (nouveau)**

<sup>1</sup> Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions :

- g) des membres de la fonction publique dotés de pouvoir d'autorité qui  
sont soumis par serment à une obligation de subordination envers le  
Conseil d'Etat.

### **Article 2    Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de son acceptation par le  
peuple.

### **Article 3    Dispositions transitoires**

Les députés concernés peuvent terminer les mandats déjà entamés sans  
tomber sous le coup de la présente loi.

## **Projet de loi (10631)**

**modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (*Incompatibilités avec le mandat de député-e*)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

### **Article 1**

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

#### **Art. 21, al. 1, lettre g (nouveau)**

<sup>1</sup> Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions :

- g) des membres de la fonction publique dotés de pouvoir d'autorité qui sont soumis par serment à une obligation de subordination envers le Conseil d'Etat.

### **Article 2    Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

### **Article 3    Dispositions transitoires**

Les députés concernés peuvent terminer les mandats déjà entamés sans tomber sous le coup de la présente loi.