

Date de dépôt : 21 mars 2017

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de M. Eric Stauffer modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)

Rapport de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est réunie le 15 juin 2016, le 31 août 2016, les 7 et 21 septembre 2016, le 19 octobre 2016 et les 2 et 9 novembre 2016, sous la présidence de M. Cyril Mizrahi et celle de M. Christian Flury pour une partie de la séance du 21 septembre 2016, pour étudier ce projet de loi renvoyé à cette même commission le 2 juin 2016 par le Grand Conseil. Que M^{me} Noémie Pauli, qui a assuré la rédaction du procès-verbal de la séance du 15 juin 2016, et M. Sacha Gonczy, celle de l'ensemble des autres séances de commission, ainsi que M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique, et M. Fabien Mangilli, directeur à la direction des affaires juridiques de la Chancellerie, qui ont assisté la commission dans ses travaux, soient remerciés pour leur précieuse collaboration.

1. Présentation du projet de loi 11915 par son auteur, M. Eric Stauffer

En préambule, lors de la séance du 15 juin 2016, M. Stauffer informe la commission des droits politiques et du règlement qu'en vertu de l'art. 181 al. 1 LRGC¹, il siègera comme député dans celle-ci lors des travaux sur le PL 11915 et signera donc la feuille de présence.

Etant entendu que M. Stauffer est, selon ses propres termes, « aujourd'hui député libre », il entend remettre quelques paramètres en place par ce projet de loi, fruit de 11 ans d'expérience. Il rappelle que le statut de policier est particulier. Ce n'est en effet pas un fonctionnaire normal puisqu'il peut user de contrainte au nom et pour le compte de l'Etat dans le cadre de ses fonctions. Il est, selon lui, paradoxal qu'un agent de la force publique puisse convoquer ses supérieurs au vu de sa fonction de député et leur poser des questions.

Il aurait pu envisager une modification de la LRGC, mais, compte tenu de la situation chaotique du MCG, le vote aurait pu être faussé pour des raisons politiques. C'est sans esprit de revanche qu'il pose la question de savoir si un fonctionnaire de police peut siéger comme député. Il estime que cette question doit être posée au peuple. Il rappelle qu'il est inscrit dans la loi que toute personne ayant un salaire supérieur à une certaine classe ou tout fonctionnaire qui se trouve dans un cercle restreint autour du Conseil d'Etat ne peut pas être député.

Questions des député-e-s

Un député UDC demande pourquoi un fonctionnaire de police doit être traité de manière différente dans le statut du personnel. Pour M. Stauffer, ce personnel, différent des autres, met en danger sa vie pour assurer la sécurité d'autrui. Sa mission est de protéger et de servir la population. La voie hiérarchique est construite sur le principe militaire, c'est-à-dire que les policiers reçoivent des ordres qu'ils sont tenus d'appliquer. Un fonctionnaire normal reçoit, quant à lui, des instructions. S'il ne les suit pas, il reçoit un blâme. Si un policier ne suit pas les ordres, les conséquences sont autres. Ce serait une erreur que de vouloir considérer un policier comme un fonctionnaire normal. La nature de son travail est différente de celui d'un autre collaborateur de l'administration.

Le métier de policier, qui est une vocation, est contraignant. Les policiers travaillent une fois tous les 6 jours durant la nuit, ce qui a des conséquences

¹ « Les députés auteurs d'un projet ou d'une proposition font partie de la commission dans la limite de la représentation proportionnelle accordée à leur groupe. Toutefois, si l'auteur du projet n'appartient à aucun groupe, il fait partie de la commission en surnombre et avec voix délibérative. »

sur leur organisme. Peu atteignent l'âge de 80 ans. Les policiers, de par leur mission, leur fonction, les droits et les devoirs qui leur sont conférés, ne sont pas à considérer comme des fonctionnaires normaux. Ils doivent être considérés comme le bras armé du gouvernement et ne pas avoir la légitimité de convoquer et auditionner leur hiérarchie.

A une question de ce même député qui se demande comment la population pourrait réagir à ce projet de loi, M. Stauffer répond que c'est au peuple qu'appartient toujours le dernier mot. La population peut comprendre qu'un policier, dans la chaîne de commandement telle que construite aujourd'hui, n'a pas à convoquer sa hiérarchie pour la critiquer. Il est contraire au bon sens qu'un fonctionnaire de police ait la légitimité de convoquer sa hiérarchie avec le pouvoir qui est celui d'un élu.

Un député socialiste demande si M. Stauffer conduit la même réflexion sur l'incompatibilité entre un statut de député et de membre d'un conseil d'administration. Ce à quoi il répond qu'un projet de loi allant dans ce sens sera déposé dans les jours qui viennent. Sa seule préoccupation aujourd'hui est Genève et ses citoyens. Il a évacué toute autre forme de militantisme ou d'apriori. Suit une digression sur les conseils d'administration, dont celui des SIG, sur laquelle ce rapport ne s'étend pas vu la teneur du PL à l'examen.

Un député PLR relève que les députés policiers prêtent serment deux fois : une fois comme policier et une fois comme député. Pour M. Stauffer, cette double allégeance pourrait parfois être effectivement contradictoire. Le président de la commission fait alors remarquer que les avocats prêtent également serment. M. Stauffer relève à cet égard que les avocats prêtent serment de faire respecter la justice, mais il ne connaît pas de juge député.

Une députée PDC est acquise à l'idée qu'on ne peut pas servir deux maîtres à la fois et se demande pourquoi le PL ne cible pas tous les fonctionnaires. Ces derniers, par exemple, votent leur salaire. M. Stauffer relève qu'environ 60'000 fonctionnaires travaillent à Genève ; ils sont représentatifs d'une part de la population. Toutefois, il n'y a pas de double allégeance. Le personnel du Grand Conseil, à l'exception du sautier, ne prête pas serment en entrant en fonction. Si cette députée voulait faire des amendements pour étendre les incompatibilités avec le mandat de député, le projet de loi serait mort et n'irait pas devant le peuple. Une majorité ne serait pas dégagée. Les policiers ne sont pas des fonctionnaires comme les autres. Ils doivent avoir des avantages, mais aussi des devoirs et des obligations, comme l'incompatibilité avec la fonction de député. Il n'est pas du même avis pour les fonctionnaires, car ils sont, comme il l'a souligné, représentatifs de la population.

Une députée Ve demande ce que recouvre précisément la notion d'« *assistant de sécurité publique* » (art. 83, al. 2). L'exposé des motifs n'en fait pas mention. M. Stauffer répond qu'il s'agit des fonctionnaires d'autorité qui se trouvent sur le terrain. Ce ne sont pas des fonctionnaires administratifs, mais ceux soumis à la hiérarchie de l'ordre. Les assistants de sécurité publique (ASP) sont assermentés, armés, mais n'ont pas le brevet fédéral de policier. M. Stauffer souligne une nouvelle fois que la double prestation de serment renforce le principe d'incompatibilité entre le statut de policier et la fonction de député.

Un député UDC doute qu'il soit possible de considérer qu'un député peut convoquer quelqu'un, puisque c'est une décision de commission. Il relève que le groupe MCG était à la base constitué de policiers, ce qui n'a pas semblé poser problème. Pour M. Stauffer, le MCG n'est pas le parti des policiers. Il n'a d'ailleurs pas été monté par les policiers, mais par Georges Letellier et lui-même. Ensuite, des personnes ont rejoint le MCG, dont plusieurs policiers. Sur les 33 premiers candidats en 2005, seuls 2 ou 3 devaient être policiers.

Une députée PDC remarque le changement de M. Stauffer sur cette problématique. Ce dernier souligne qu'il n'est plus lié à un parti et qu'il a écrit ce projet de loi en âme et conscience. Si la population le suit, cela voudra dire qu'il a eu raison. La dernière fois qu'il a écrit un projet de loi constitutionnelle portant sur l'incompatibilité entre le mandat de conseiller d'Etat et un mandat fédéral, il a été plébiscité par 83,3% de la population, ce qui démontre que sa réflexion en la matière n'est pas nouvelle.

Une députée S se souvient de débats durant la campagne au Conseil d'Etat au début de la création du MCG où des policiers étaient invités à manifester leur opposition, affichant leur appartenance au MCG. Effectivement, le lien paraît organique. Elle demande comment M. Stauffer a alors pu justifier la présence de policiers députés dont certains faisant partie de la hiérarchie de la police et pour quelle raison il est aujourd'hui amené à dire que ce ne serait plus compatible. Elle demande ensuite s'il envisagerait une mesure selon laquelle les fonctionnaires de police ne siègeraient pas dans des commissions ou ne participeraient pas à des auditions qui engagent directement leur plus haute hiérarchie, tout en leur permettant d'exercer leur mandat de député. Sinon, il serait possible de dire que les milieux de défense des locataires et de l'immobilier ne pourront jamais se prononcer sur des questions ayant trait à l'aménagement et au logement alors que, au contraire, il est possible de considérer qu'ils ont un avis d'expertise. Il est en de même des médecins s'agissant de l'hôpital. L'ensemble de ces métiers amène aussi un regard d'expertise. Cette députée explique avoir siégé dans un Conseil municipal avec

un policier qui ne se prononçait jamais dans une commission sur les sujets concernant la police et qui ne prenait pas part au vote sur les mêmes sujets.

M. Stauffer prend l'exemple du Grand Conseil qui fonctionne avec 100 députés et les commissions avec 9 ou 15. Il ne pense pas qu'il soit possible de nommer un « super arbitre » disant que telle personne ne pourra pas participer au débat. Les majorités en séance plénière seraient quant à elles faussées par la demande à certains députés de ne pas exercer les prérogatives pour lesquelles ils ont été élus. Ce n'est pas démocratique et ce n'est pas respecter les décisions. Il n'y a donc pas de loi intermédiaire. Ou la compatibilité est admise et les policiers exercent l'intégralité de leurs prérogatives d'élus, ou elle est refusée. Il ajoute que si, par exemple, il y a 10 policiers dans le parlement, ce dernier ne peut pas fonctionner avec 90 députés. Ce serait totalement anticonstitutionnel.

Quand bien même des suppléants sont nommés, le malaise est palpable. M. Stauffer relève que le groupe MCG ne comprend pas beaucoup de policiers. Trois sont des policiers à la retraite. L'expertise, l'expérience et le regard sont là. Leur prestation de serment pour la République et le canton de Genève s'est arrêtée lors de leur retraite. Il n'y a donc pas d'incompatibilité avec la fonction de député. Les députés des associations précédemment citées sont totalement libres de défendre le lobby qui les a portés au pouvoir, suite à un choix démocratique. La population est au courant et les a élus en connaissance de cause, mais il n'y a pas de double allégeance en ce qui les concerne.

Propositions d'auditions et décisions

M. Stauffer propose l'audition de M^{me} Monica Bonfanti, cheffe de la police et de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat en charge du département de la sécurité et de l'économie (DES), de manière séparée. Ces auditions sont acceptées par la commission.

Une députée S propose l'audition des syndicats de police (UPCP, SPJ), de manière séparée, à laquelle s'ajouterait celle de la Fédération Suisse des Fonctionnaires de Police (FSFP), demandée par M. Stauffer, afin de savoir s'il existe une telle incompatibilité dans les autres cantons et comment elle est perçue par la FSFP.

Ces trois auditions sont acceptées par la commission, mais le président de ladite commission n'étant pas favorable à une audition séparée, il met aux voix le principe d'une audition conjointe de l'UPCP, du SPJ et de la FSFP qui est refusé par 9 contre (1 S, 1 Ve, 1 indépendant, 2 PLR, 3 MCG, 1 EAG), 1 pour (1 S) et 1 abstention (1 UDC). Puis il met aux voix la proposition d'entendre conjointement uniquement l'UPCP et la SPJ qui est également refusée par 6 contre (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 3 MCG), 5 pour (1 S, 1 indépendant, 2 PLR, 1 UDC).

L'UPCP, le SPJ et la FSFP seront donc auditionnés de manière séparée.

2. Audition de M. Daniel Weissenberg, vice-président du Syndicat de la police judiciaire (SPJ)

Lors de son audition du 31 août 2016, M. Daniel Weissenberg explique qu'en tant que représentant du SPJ, il est opposé à ce projet de loi. Ce dernier semble n'être qu'un acte revanchard du député M. Eric Stauffer, visible par le fait que le PL ne vise que les fonctionnaires de police et assistants de sécurité publique, et non pas tous les fonctionnaires de l'Etat.

Il mentionne que son association n'a pas de membres élus, ni au niveau cantonal, ni au niveau municipal. Cependant, il n'est pas acceptable que le parlement réduise les droits politiques d'une partie de la population, comme si elle était moins à même de participer au débat public. Il est d'avis que le problème de M. Stauffer ne concerne pas l'éligibilité d'individus au Grand Conseil, mais plutôt certains manquements disciplinaires. Par exemple, la notion d'impartialité n'est pas mentionnée dans l'article 24 de la LRGC, alors que c'est le cas au niveau fédéral. Il faudrait peut-être réfléchir à cette question-là pour éviter certains conflits d'intérêts, au lieu de tenter d'empêcher une partie de la population d'accéder à ses droits.

Questions des député-e-s

Un député UDC comprend bien la position du syndicat et le fait que celui-ci ne comporte aucun membre élu au conseil municipal ou au Grand Conseil. Il demande toutefois s'il est d'accord avec l'une des phrases inscrites dans le PL, à savoir : « A réitérées reprises, nous avons pu voir des élus membres du corps de police convoquer, auditionner et critiquer leurs supérieurs hiérarchiques. » M. Weissenberg souligne d'abord que le SPJ est apolitique. Toutes les activités politiques de ses membres n'ont rien à voir avec le syndicat. En deuxième lieu, il ne peut savoir si la question de la critique se pose, dans la mesure où il n'a pas accès aux séances du Grand Conseil. Si problème il y a, c'est peut-être une question d'impartialité et d'organisation interne du Grand Conseil. C'est cet aspect du PL qui pourrait être plus acceptable. Il cite enfin un passage de la loi fédérale, l'article 11a (LParl) qui prévoit la récusation : « (...) les membres de commissions ou de délégations se récusent lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans un objet soumis à délibération ou que leur impartialité pourrait être mise en cause pour d'autres raisons. » Cette disposition pourrait être discutée, ce qui n'est pas le cas d'une interdiction d'accès au Grand Conseil à 2000 personnes pour des raisons personnelles.

Le président de la commission intervient en rappelant que ce sont les commissions qui convoquent les auditionnés, et non pas les élus eux-mêmes, comme le laisse entendre le projet de loi.

Ce même député UDC se demande si le syndicat a l'impression que la police peut être considérée comme un état dans l'Etat. M. Weissenberg indique qu'il est syndicaliste depuis 2012 seulement. Il n'a pas l'impression que les syndicats dominent l'Etat, puisqu'ils n'ont gagné sur aucun sujet, sauf sur les heures structurelles de la police. Au niveau judiciaire, il y a eu quelques victoires, mais il ne voit pas comment le syndicat pourrait prendre le pouvoir. Un syndicat n'a que trois moyens de se défendre : la mobilisation de ses membres, la voie judiciaire et la négociation politique. Aujourd'hui, la négociation politique est impossible. On ne peut donc pas dire qu'il s'agit d'un état dans l'Etat.

Ce même député encore demande si la fonction de député semble incompatible avec le travail de policier. Ce à quoi M. Weissenberg répond par la négative. Il est d'avis que plus la personne se voit confier des pouvoirs d'autorité et des tâches régaliennes au sein de l'Etat, plus elle doit faire preuve de retenue au niveau de ses activités politiques et se récuser lorsque cela est nécessaire.

M. Stauffer intervient alors pour déclarer que ce projet de loi n'est absolument pas un acte revanchard. Il est né d'un constat et d'une expérience de 12 ans en tant que député. Il est aujourd'hui un député libre et peut tenter, en conséquence, de mettre à profit son expérience sur ces questions. Le corps de police est selon lui un corps de fonctionnaires d'exception. Ce sont des fonctionnaires qui doivent avoir des conditions d'engagement différentes, car leur mission est différente et peut se faire au péril de leur vie. On a vécu au sein de la police une série d'épisodes malheureux qui ont desservi la police dans sa globalité. Certains élus ont eu une attitude qui a entraîné la modification de certains votes. Il rappelle qu'il y a deux critères pour l'incompatibilité dans la Constitution : le barème de la classe salariale et le fait d'être dans l'entourage d'un conseiller d'Etat. Le législateur a voulu prendre cette deuxième disposition parce qu'on ne peut pas être à la fois sous les ordres du Conseil d'Etat et du parlement, afin d'éviter la confusion entre les pouvoirs. Ainsi, un policier n'étant pas un fonctionnaire comme les autres, par rapport à la chaîne de commandement et au type de commandement, son travail n'est pas compatible avec l'activité de député. L'introduction simple de la notion d'impartialité à l'article 24 n'est pas suffisante. Il demande à l'auditionné s'il ne pense pas, au vu de ce qui précède, qu'une modification de la législation serait de bon aloi pour un meilleur fonctionnement des institutions.

M. Weissenberg affirme que son chef est la cheffe de la police. L'organisation militaire de la nouvelle loi sur la police ne prévoit pas que le chef de la police soit le conseiller d'Etat. C'est une nouveauté que les ordres proviennent directement du Conseil d'Etat. Quant aux événements auxquels il a été fait allusion, il ne sait pas de quoi il s'agit. Si des comportements douteux ont eu lieu au sein de la police ou du Grand Conseil, il s'agit d'un problème disciplinaire qui doit être réglé à l'interne par des mesures administratives. Ce n'est en tout cas pas en empêchant 2000 personnes tout à fait capables d'avoir une activité politique. Il répète que le syndicat est apolitique et ne manipule pas dans l'ombre d'éventuels élus. Il ajoute qu'il n'y a pas d'incompatibilité au niveau fédéral entre le fait d'être un policier cantonal et l'exercice de la fonction de député.

M. Stauffer admet que faire partie de la police et du pouvoir législatif à deux niveaux différents (cantonal/fédéral ou municipal/cantonal) ne doit pas poser de problème. En revanche, il souhaiterait savoir si un policier fédéral aurait le droit d'être élu au Conseil national ou au Conseil des Etats. Il rappelle que dans certaines communes genevoises, il y a une incompatibilité entre conseiller municipal et employé de la commune, comme à Onex par exemple. Le président de la commission fait alors remarquer que selon la nouvelle constitution, cette incompatibilité est limitée aux cadres supérieurs de l'administration municipale et à l'entourage immédiat du Conseil administratif. M. Weissenberg indique pour sa part qu'au niveau fédéral l'ensemble des fonctionnaires fédéraux sont inéligibles. Il ne s'agit pas seulement d'une interdiction des policiers. Dans ce cas, il faudrait interdire, au niveau cantonal, à tous les fonctionnaires d'être élus au Grand Conseil.

Une députée PDC demande si ce PL pourrait sembler logique s'il concernait tous les fonctionnaires de l'Etat de Genève. Pour M. Weissenberg, si un tel projet de loi était plus logique et moins inégalitaire, il n'en serait pas acceptable pour autant. Il rappelle qu'il y a de nombreux fonctionnaires à Genève et qu'ils doivent avoir le droit de se faire représenter. Cette députée s'interroge sur une éventuelle modification de l'article 24, afin que la récusation des députés devienne moins aléatoire, notamment lors du budget. M. Weissenberg estime que dans ce cas, il faudrait aussi examiner tous les députés qui sont en lien plus ou moins direct avec des entreprises subventionnées ou autres. Genève étant un petit canton, tous les députés sont forcément impliqués dans leur activité professionnelle par telle ou telle décision. C'est pour cela qu'une modification de l'article 24 ajoutant la notion d'impartialité ferait plus sens.

Un député PLR souhaite aborder le problème sous l'angle de l'assermentation. Les policiers sont assermentés dans le cadre du pouvoir

exécutif, en tant que bras armé de l'Etat. En tant que députés, ils prêtent également serment, entre autres dans le but de contrôler l'exécutif. On se trouve donc au sein du Grand Conseil devant des députés qui sont doublement assermentés. Cet état de fait pose problème et soulève un conflit d'intérêts. M. Weissenberg rappelle que la police est assermentée à l'égard de la République, pas à une personne unique membre du pouvoir exécutif. D'ailleurs, un policier peut refuser d'exécuter un ordre s'il l'estime illégal. Il n'y a donc pas de problème de commandement, peut-être seulement quelques députés à recadrer. Mais il n'est pas acceptable de légiférer pour 2000 personnes, alors qu'il y a un problème pour quelques députés.

Ce même député demande si cela signifie bien qu'on puisse être doublement assermenté. Pour M. Weissenberg, cela dépend de la personne et de son activité. Si l'on veut éviter ce conflit, il faudrait éliminer du Grand Conseil tous les fonctionnaires, tous les députés en lien avec des entreprises subventionnées, les avocats et les banquiers de celles-ci, etc. Cette démarche n'est pas imaginable pour un bassin de population limité comme celui du canton de Genève.

Ce même député encore trouve très curieux que l'on puisse défendre le fait d'être assermenté à la fois du côté du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. M. Weissenberg précise qu'il n'a jamais entendu le moindre jugement de tribunal qui mentionne qu'une loi a été mal appliquée par un policier parce qu'il est député, ou inversement.

Un second député PLR indique qu'il est quant à lui triplement assermenté : en tant que militaire, en tant qu'avocat et en tant que député. Il précise qu'un soldat qui prête serment à la police est invité à renoncer à ses obligations militaires pour des causes évidentes de sous-effectif au sein du département. Il se demande si par un raisonnement similaire, au vu de la crise des effectifs que l'on vit en ce moment, la place de la police n'est pas plutôt dans la rue que dans le parlement. M. Weissenberg ne peut pas répondre concernant le renoncement aux activités militaires. Il n'a jamais entendu parler d'une telle pratique. Bien entendu, la place du policier est dans la rue, mais il n'y a que deux députés qui sont des policiers en activité, et un assistant de sécurité publique. Ce qui représente trois personnes sur 2000. Il ne pense pas que cela représente un manque réel en matière de temps de travail.

Un autre député PLR demande alors comment l'auditionné perçoit personnellement l'article 24, au-delà du débat juridique. M. Weissenberg rappelle qu'il n'est pas député et qu'il n'applique pas cet article 24. En cela, il est difficile de donner son sentiment personnel sur la disposition. Il peut indiquer que, selon lui, un député impliqué devrait s'abstenir de voter. Plus on a un poste élevé à l'Etat, plus on doit faire preuve de retenue.

Le président de commission intervient pour rappeler qu'un avis de droit a été rendu par le professeur Bellanger, suite auquel l'article 24 LRGC a été modifié avec l'ajout de l'alinéa 3 : « Par intérêt personnel direct, on entend un intérêt matériel ou financier. Ne sont pas comprises les normes générales et abstraites. »

M. Weissenberg est d'avis que ce qui est important est l'égalité de traitement. Il ne voit pas pourquoi le policier devrait être un sous-citoyen qui aurait moins de droits qu'un enseignant par exemple, alors que ce dernier pourrait avoir dans sa classe l'enfant d'un conseiller d'Etat. Dans ce cas, on doit éliminer tous les fonctionnaires. Légiférer uniquement pour les policiers n'est pas acceptable. La vraie question est de savoir si le Grand Conseil veut des fonctionnaires éligibles ou pas.

Un député MCG remarque que les commissions du Grand Conseil édictent des lois et pas des règlements. Il demande quelle est la proportion de lois cantonales que la police utilise effectivement au quotidien. M. Weissenberg peut répondre pour la police judiciaire et pas pour les autres services. La législation cantonale est plutôt celle qui organise la police, ainsi que le droit disciplinaire. Le fond du métier de policier est en revanche lié au droit pénal, qui dépend de la législation fédérale. Ce député comprend donc que le travail parlementaire influence très peu l'activité quotidienne du policier. M. Weissenberg est d'avis que le député devrait s'abstenir d'intervenir lorsque c'est lui-même qui applique la loi.

Ce même député se demande s'il serait possible d'éviter tout conflit d'intérêts si les partis politiques attribuaient les députés policiers de manière intelligente aux différentes commissions du Grand Conseil. M. Weissenberg déclare ne pas pouvoir répondre pour les partis politiques. Il s'agit peut-être d'un problème de discipline interne du parlement. Cependant, ce PL n'est ici rien d'autre qu'un règlement de comptes.

Le président de la commission tient à souligner à ce stade l'avis de droit de M^e Bellanger, en remarquant que la commission pourrait ouvrir une boîte de pandore. On pourrait encore aller plus loin que retirer tous les fonctionnaires de la vie politique pour éviter tout conflit d'intérêts : il faudrait tout simplement prendre des élus hors de Genève ! Introduire la notion d'impartialité est problématique, puisque cela empêcherait des députés qui ont une connaissance sur un sujet de pouvoir se prononcer. On risque d'arriver à une députation qui ne connaît rien aux thématiques qu'elle traite. Ainsi, l'avis de droit semble fondé, puisqu'il demande l'abstention uniquement lorsqu'il y a un véritable intérêt matériel et financier. Il demande à l'auditionné ce qu'il pense de ce problème. M. Weissenberg se dit satisfait en tant que citoyen que des questions délicates de ce type soient posées au Grand Conseil. Il reste en revanche

persuadé que l'appartenance à la fonction publique apporte beaucoup au parlement. Pour l'intérêt public, les fonctionnaires ont leur place, aussi pour des raisons d'identification de l'électorat. Il semble douteux que les membres du SPJ votent pour des députés policiers, juste parce qu'ils sont policiers. La vision que l'on peut avoir du fonctionnement des syndicats policiers qui tireraient les ficelles politiques lui semble erronée.

Un député PLR souhaite revenir sur la question de savoir si ce PL est un règlement de comptes personnel. Il rappelle que certains députés avaient rédigé des projets de loi qui allaient dans ce sens, députés qui n'avaient rien à voir avec la famille politique de M. Stauffer. Il pose aussi la question de la séparation des pouvoirs. En ce qui concerne le volet portant sur un éventuel règlement de comptes, M. Weissenberg n'a aucune certitude sur le sujet, mais la temporalité des événements fait que cette éventualité est hautement probable. Sur la question de la séparation des pouvoirs, les juges assesseurs auxquels il est fait référence rendent des décisions. Il est tout à fait normal que les hauts cadres de l'administration soient inéligibles. Le code de procédure pénale prévoit déjà la récusation. Il n'y a donc pas de problème de séparation des pouvoirs. Il ne connaît aucun cas où le problème s'est posé dans la jurisprudence.

M. Stauffer revient sur la notion de « sous-citoyen » précitée et demande si l'auditionné pense que la cheffe de la police est une sous-citoyenne, ou si les juges-asseesseurs sont des sous-citoyens. Il imagine une situation fictive : au sein d'une entreprise quelconque, un employé tout en bas de la chaîne de commandements aurait la possibilité de contrôler, via le Conseil d'administration, ce que fait son supérieur direct. Il demande si au niveau du fonctionnement hiérarchique et éthique de l'entreprise, une telle situation poserait problème. M. Weissenberg souligne qu'il n'a pas l'impression d'avoir déclaré que la cheffe de la police est une sous-citoyenne. Par le terme de « sous-citoyen », il voulait aborder le problème sous l'angle de l'exercice des droits politiques. Il affirme être un citoyen très engagé : syndicaliste, pompier volontaire et policier. Il aurait de la peine à comprendre, avec l'engagement personnel qu'il a envers la République, qu'il puisse être privé de certains droits. Par rapport à l'autorité de surveillance du Grand Conseil, il ignore si les députés policiers ont eu une influence déterminante sur la haute surveillance du Conseil d'Etat en ce qui concerne la police. Dans ce cas, les députés auraient dû se récuser et s'abstenir d'intervenir.

M. Stauffer précise que de tels événements sont mensuels. Pour ne citer que les derniers, la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire Adeline, les diminutions ou les augmentations des budgets, les heures supplémentaires, etc. C'est chaque fois le pouvoir législatif qui vient régler les affaires de la

police. A cela s'ajoute l'intervention de la commission de contrôle de gestion dans le cadre de la manifestation du 19 décembre. Ce qui pose problème, c'est le principe général qui permet la non-séparation des pouvoirs. Il rappelle, concernant l'engagement de l'auditionné, que l'on interdit aussi au juge assesseur d'être élu au Grand Conseil, même dans le cas où celui-ci est un citoyen extrêmement engagé. Il ne s'agit donc pas d'une punition ; c'est bien une question de séparation des pouvoirs. M. Weissenberg rappelle le point de vue de l'association : plus le fonctionnaire est un cadre élevé, plus il doit faire preuve de retenue et se récuser. C'est alors dans l'organisation interne du Grand Conseil que cela doit se régler, non pas au niveau de l'éligibilité des citoyens.

Un député UDC demande combien de fonctionnaires l'association représente. M. Weissenberg répond qu'il s'agit d'environ 300 fonctionnaires actifs et de 80 retraités. A la question de savoir si le syndicat peut mettre en échec le Conseil d'Etat, par des grèves notamment, M. Weissenberg répond par la négative, dans la mesure où les policiers doivent assurer un service minimum de toute façon. La grève est le seul moyen licite de se faire entendre lorsque la négociation est impossible.

M. Stauffer demande ce que pense l'auditionné d'un député qui ferait partie des cadres d'un syndicat de la police et qui viendrait prendre position pour le compte de son syndicat dans le cadre du Grand Conseil, à l'encontre de l'avis de son groupe politique, parce qu'il est pris en tenailles entre son activité de policier et de syndicaliste. M. Weissenberg rappelle que les syndicats sont des associations privées qui ont le droit d'exister en regard des conventions internationales de l'OIT. Dans le SPJ, on n'accepterait jamais un député comme membre du comité. L'association est totalement apolitique et y tient.

Discussion de la commission sur la poursuite de ses travaux

Une députée MCG propose une motion d'ordre pour passer directement au vote d'entrée en matière, ce qu'appuie un député PLR appuie cette proposition, estimant que les avis des uns et des autres semblent relativement aboutis.

Pour le président de la commission, il serait difficilement justifiable d'oublier les auditions prévues. Cela se justifierait s'il s'agit d'une non-entrée en matière.

M. Stauffer adhère en partie à cette motion d'ordre. Ces auditions sont en effet partiellement redondantes. Cependant, une ou deux seraient déterminantes. En effet, il faudrait avoir l'avis au moins de la cheffe de la police ou du chef du département, pour arriver à un équilibre entre les forces. En revanche, entendre les autres syndicats peut sembler moins nécessaire. Proposition à laquelle se rallie le précédent député PLR.

Le président de la commission souligne quant à lui que l'image du parlement pourrait en pâtir vis-à-vis de l'extérieur. Il voit mal comment justifier l'annulation de l'audition des deux autres syndicats, alors que le SPJ a été entendu. On peut en revanche davantage renoncer à la fédération suisse des syndicats de police. M. Stauffer remarque que la Fédération suisse serait la seule à pouvoir donner un éclairage national sur la thématique. Il se contenterait toutefois de l'audition de la cheffe de la police ou du chef du département.

La motion d'ordre est rejetée par 8 contre (1 indépendant, 2 S, 1 Ve, 4 PLR), 4 pour (3 MCG, 1 UDC) et 1 abstention (1 PDC).

3. Audition de M. Marc Simeth, président, et de M. Patrick Flury, membre du Bureau du Cartel intersyndical

Lors de son audition du 7 septembre 2016, M. Simeth annonce que l'UPCP, le SPJ et le Bureau du Cartel intersyndical se sont accordés sur une prise de position écrite dont la teneur est la suivante :

*« Monsieur le président,
Mesdames les députées,
Messieurs les députés,*

Si le député signataire du projet de loi susmentionné trouve après onze années passées au sein du Grand Conseil, qu'un-e fonctionnaire ne peut pas exercer le noble rôle de député-e pour la destinée de notre République, le Cartel trouve lui que le projet de loi est ubuesque.

Ce projet de loi vise à réduire les droits politiques d'une partie des citoyens de la République qui exercent une profession d'autorité.

En fait, dans la fonction publique, tant cantonale que municipale, tou-s-tes les employé-e-s qui délivrent une prestation, qui prennent une décision ou qui contrôlent une prestation de l'Etat, d'une ville ou d'une commune exercent une profession d'autorité. Seule une infime partie du personnel administratif et technique (PAT) échappe à ce rôle d'autorité déléguée: il s'agit de celle que l'on nomme dans le jargon technocrate le back-office. Les premiers visés par la proposition de l'alinéa no 2 de l'article 83 de la Constitution sont les métiers de la sécurité. Suivront - cela ne fait pas le moindre doute - les autres métiers des professions administratives cantonales et communales ainsi que ceux de l'enseignement.

Si cet article est accepté par votre Conseil, vous ouvrez une boîte de Pandore. En effet, rien ne justifie une telle restriction des droits politiques des fonctionnaires des forces de sécurité (police et assistants de sécurité publique)

qui en finalité, interdit à un-e fonctionnaire le plein exercice de ses droits civiques. Afin de garantir la séparation des pouvoirs, ces droits sont déjà limités de manière suffisante par l'article 24 alinéa 2 de la LRGC.

Si votre Conseil accepte ce projet de loi, il devra - par souci de cohérence - également interdire aux médecins de votre Conseil de se prononcer sur les projets de loi liés à la santé, aux avocat-e-s de se prononcer sur l'organisation judiciaire, aux représentant-e-s des banques de voter des crédits d'investissement, aux représentant-e-s des milieux immobiliers de déclasser des zones, aux représentant-e-s des milieux de la construction d'adopter un crédit d'étude sur la traversée du lac, aux député-e-s chef-fe-s d'entreprises de voter une loi d'application de la RIE3, et in fine, à tout-e député-e de voter une baisse d'impôts en vertu de l'art. 24 de la LRGC.

Afin que la République ne tombe pas dans une Genferei ubuesque, le Cartel, vous invite, Monsieur le Président, Mesdames les députées et Messieurs les députés, à refuser le projet de loi 11915, qui n'est rien d'autre de la part de son auteur qu'une prise d'otage de la démocratie à des fins de vengeance politique personnelle. Merci. »

Questions des député-e-s

Un député UDC s'interroge sur la possibilité d'un conflit d'intérêts et sur la problématique de l'impartialité, relevant la présence de trois policiers actifs au sein du parlement. M. Simeth affirme que le bon sens devrait primer et que lesdits députés devraient être impartiaux et s'abstenir si le sujet les touche de manière trop proche. Les choses se règlent déjà de cette manière. Il ne voit pas pourquoi il faudrait stigmatiser tous les policiers pour un problème posé par quelques-uns.

M. Flury ajoute que, par exemple, une nouvelle députée, aujourd'hui au DALE, a été convoquée par son responsable politique d'alors, M. Longchamp, afin de confirmer qu'elle ne prendrait pas position sur des thématiques liées de manière trop proche à son métier. M. Simeth a l'impression que ce projet de loi est une attaque supplémentaire portée à la police. Il rappelle qu'il y a eu de nombreux projets de loi récemment contre la fonction publique, qui sert de défouloir à tout un chacun à Genève. Ce PL va d'ailleurs dans ce sens.

Un député PLR remarque que la cible de ce discours est avant tout M. Stauffer. Il rappelle cependant que ce thème a déjà été évoqué par d'autres députés n'ayant aucun lien avec le MCG, comme Roger Deneys. Il demande ensuite s'il n'y a pas une différence qualitative entre un fonctionnaire d'autorité et un fonctionnaire lambda. Il souhaiterait aussi savoir si les médecins mentionnés dans la prise de position sont des médecins fonctionnaires. Il s'interroge enfin sur la légitimité de la séparation des

pouvoirs en ce qui concerne le pouvoir judiciaire. Par exemple, il aimerait comprendre pourquoi on peut priver le droit aux juges de se faire élire au Grand Conseil et pas aux policiers.

M. Simeth est d'avis, considérant le précédent projet de M. Deneys, que tout le monde peut se tromper. Si cet ancien PL n'a pas été accepté, c'est sans doute pour de bonnes raisons. Concernant les médecins, il se réfère avant tout à des médecins fonctionnaires. Cependant, si on commence à restreindre les droits politiques par peur de conflit d'intérêts, on ne s'arrêtera jamais, et on parviendra logiquement aux médecins non fonctionnaires. Quant à l'éligibilité des juges, il n'est pas sûr que leur donner la possibilité d'être élus poserait vraiment problème. De toute façon, un policier n'est pas un juge. Enfin, la nouvelle constitution permet aux policiers de se présenter au Grand Conseil.

Ce même député se demande si le simple fait que la constitution autorise les policiers à être élus doit supprimer toute possibilité de débat. M. Flury précise que le peuple s'est bien prononcé sur la nouvelle constitution ajoutant que la présence de policiers, à l'instar des médecins, au sein du Grand Conseil, peut constituer une aide à la prise de décisions. Il remarque que les juges sont élus, et c'est peut-être pour cette raison qu'ils ne peuvent pas se présenter au Grand Conseil.

Une députée S demande si, par analogie aux autres fonctionnaires, une inéligibilité pour les hauts cadres suffirait. Par ailleurs, revenant sur l'exemple de l'élue ayant fait l'objet d'une décision du conseiller d'Etat en charge du département où elle travaille, elle pose la question de l'égalité de traitement : les critères varient selon les conseillers d'Etat. Enfin, elle remarque que cela ne pose pas problème que les policiers cantonaux soient élus conseillers municipaux, alors qu'ils exercent leur fonction d'autorité sur toute la surface du territoire. Pour M. Flury, il est normal que les personnes à haute responsabilité ne puissent pas être élues. Dans le cas de l'exemple précité, M. Longchamp a voulu protéger la députée pour qu'elle ne se trouve pas en porte-à-faux par rapport à des décisions qu'elle devait prendre, par exemple en ce qui concerne des votes de crédits. Il ne voit aucun problème à ce qu'un policier siège dans un Conseil municipal. Cela fait partie de ses droits civiques.

Cette même députée tend bien le désir du conseiller d'Etat de protéger son employée. Elle constate cependant qu'il n'y a pas de pratique harmonisée entre les départements. Elle se demande comment on pourrait protéger légalement les collaborateurs-trices tout en leur garantissant le droit de siéger. Pour M. Simeth, à force de trop vouloir réglementer, on va se retrouver dans un cadre trop restrictif. Aujourd'hui, les choses se passent correctement. Il est plus judicieux de répondre à ces problèmes de conflits d'intérêts au cas par cas.

Une députée PDC s'interroge sur la double assermentation. Elle se demande s'il est possible de pouvoir prêter serment à deux reprises. M. Flury indique que le serment est très courant dans la fonction publique. Il est lui-même assermenté fiscalement, pour protéger les données des citoyens. Les serments n'entrent pas en concurrence, car il s'agit de deux cadres différents. Il précise qu'il existe de nombreuses fonctions d'autorité au sein de l'Etat.

Un député UDC demande si le Cartel intersyndical accepterait un député dans son comité directeur, ce que confirme M. Flury. Il s'interroge également sur les effectifs du Cartel intersyndical. M. Flury précise que le Cartel comprend les syndicats AGEEP, FAPCEGM/HEM, FAMCO, SIT, SPG, SPJ, SSP, UCESG, UFAC et UPCP, soit des dizaines de milliers de membres.

Une députée V rappelle que le PL prend en compte les agents de sécurité publique et demande si la position émise est la même pour les deux groupes d'employés. M. Simeth répond par la positive. Cette même députée requiert la définition d'un agent de sécurité publique. M. Flury rappelle que ce dernier est soumis non à la LPol, mais à la LPAC (B 5 05).

4. Audition de MM. Marc Baudat, président, Sébastien Glauser, vice-président, et Julien Semperboni, secrétaire général de l'UPCP

Lors de son audition du 7 septembre 2016, M. Baudat reprend l'exposé des motifs du PL qui mentionne que l'on ne peut accepter que des policiers puissent convoquer et critiquer leurs supérieurs hiérarchiques. Il part du principe que l'on peut imaginer une certaine forme d'impertinence en commission ; la critique fait partie du travail de syndicaliste de député. Il ne voit pas de grande différence entre un policier convoquant M. Maudet ; un médecin, M. Poggia ou un enseignant, M^{me} Emery-Torracinta.

Le président de la commission intervient pour préciser que les auditions sont décidées par la majorité de la commission et non pas par les députés eux-mêmes. De plus, les auditionnés sont invités ; il ne s'agit pas de convocations.

Un député UDC se demande dans quel but des policiers se sont présentés en politique et s'il s'agit de défendre les intérêts d'une corporation. M. Baudat est d'avis que comme tout citoyen, les policiers concernés ont le désir de s'impliquer en politique. Ils ne défendent pas plus le groupe auquel ils appartiennent que n'importe qui d'autre. C'est le principe suisse de la milice.

Une députée PDC demande si les auditionnés ont un commentaire à apporter sur la double assermentation du policier député. Ce à quoi M. Baudat répond par la négative. Elle s'interroge également sur l'application de l'article 24.

Le président intervient alors pour en rappeler la teneur, à savoir :

1 Dans les séances du Grand Conseil et des commissions, les députés qui, pour eux-mêmes, leurs ascendants, descendants, frères, sœurs, conjoint, partenaire enregistré, ou alliés au même degré, ont un intérêt personnel direct à l'objet soumis à la discussion, ne peuvent intervenir ni voter, à l'exception du budget et des comptes rendus pris dans leur ensemble.

2 Il en va de même lorsqu'ils ont collaboré à l'élaboration de la proposition ou de la position du Conseil d'Etat en qualité de membre de l'administration cantonale.

3 Par intérêt personnel direct, on entend un intérêt matériel ou financier. Ne sont pas comprises les normes générales et abstraites.

Un député PLR s'interroge sur la différence entre un fonctionnaire d'autorité et un fonctionnaire lambda par rapport à leur éligibilité. Il remarque par ailleurs que le policier peut être au courant de données confidentielles et se demande si cela ne pose pas problème. Enfin, il pose la question du conflit de loyauté par rapport à la hiérarchie. M. Baudat souligne que les policiers ne sont pas des juges. Ils ne sanctionnent que dans le cas d'amendes d'ordre. La police agit et dénonce, de la même manière qu'un enseignant par exemple.

Ce même député se demande à cet égard si la mise en détention provisoire est comparable à l'admonestation d'un enseignant. M. Baudat remarque que d'autres fonctionnaires peuvent priver de liberté des citoyens, comme un médecin par exemple, qui peut interner un individu. Il poursuit en précisant que bien évidemment, les policiers ont accès à des données confidentielles, mais de la même manière qu'une infirmière ou qu'un enseignant. Il y a de toute façon toujours l'obligation de dénoncer un comportement qui irait à l'encontre du code pénal. Enfin, il rappelle que le Grand Conseil a ses règles et doit s'y tenir. Il relève que nombreux sont ceux tenus par le secret professionnel tels les médecins et avocats, et qu'ils sont tous éligibles.

A la question d'un député UDC portant sur le nombre de policiers au sein de l'UPCP, il est répondu par M. Baudat qu'il y a environ 1100 policiers actifs, 350 agents de détention, 50 inspecteurs de la direction générale des véhicules et entre 400 et 500 retraités. L'état-major de la police peut faire partie du syndicat. Ce même député s'interroge quant aux sanctions administratives contre des manquements disciplinaires qui pourraient être plus indulgentes pour des policiers députés. Ce que M. Baudat conteste.

Le président de la commission s'interroge, concernant la mise en détention provisoire, sur le grade de policier habilité à mettre en détention un individu. S'il s'agit seulement des officiers, le problème de l'éligibilité ne se pose pas, selon lui, puisque la classe salariale va directement entraîner une impossibilité

de se faire élire. M. Baudat rappelle que tout policier peut interpellé quelqu'un sur la voie publique, et en cas d'indice d'infraction, priver de liberté cet individu pour 24 heures. La seule condition est d'annoncer cet événement. Dans les 24 premières heures doivent en outre s'établir des faits. Au plus tard 24 heures après la mise en détention, on doit aller vers un officier de police qui a trois possibilités : demander des investigations supplémentaires, libérer la personne ou délivrer un mandat d'arrêt. L'individu verra le lendemain un procureur de la permanence qui décidera ou non la mise en détention de la personne. La mise en détention se passe au niveau du procureur 24 heures après l'interpellation. Les officiers de police comme les procureurs sont inéligibles de fait, à cause de leur classe salariale.

5. Audition de MM. Max Hofmann, secrétaire général, et Sébastien Gerber, membre du Bureau exécutif, de la Fédération suisse des syndicats de police

Lors de son audition du 21 septembre 2016, M. Hofmann souligne qu'au niveau suisse et d'après un sondage partiel, environ 50% des cantons acceptent les policiers au sein du pouvoir cantonal législatif, alors qu'environ 50% les refusent. Dans les deux cas, il n'y a jamais eu de problème ni de débat sur tout le pays : c'est une discussion strictement genevoise. Dans les autres pays alentours, les règles varient. En Italie et en Allemagne, on peut devenir membre du parlement, à condition de sortir du statut de fonctionnaire pour prendre celui de parlementaire, avec un salaire lié à cette nouvelle fonction.

Après analyse, la conclusion est qu'il n'y a pas de problème à ce que les policiers puissent siéger au Grand Conseil. M. Hofmann rappelle que dans la charte des droits de l'homme, l'article 21 dit que « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays » et l'article 29 précise que « L'individu a des devoirs envers la communauté ». Le policier est un citoyen comme les autres. De plus, il n'y a que trois policiers au Grand Conseil sur 100 personnes. Il ne comprend pas comment cela peut poser problème. En conclusion, il appelle au refus de ce projet de loi. M. Gerber abonde dans le sens de M. Hofmann. Le policier ne doit pas être considéré comme un sous-citoyen ; s'il a embrassé la carrière de policier, c'est parce qu'il croit en l'Etat démocratique et doit donc avoir la possibilité de construire cette même démocratie.

Questions des député-e-s

Un député UDC remarque que la moitié des cantons permettent aux policiers de siéger et se demande à partir de quel rang ils ne peuvent pas siéger. M. Hofmann n'a pas de réponse précise ; il imagine que c'est à partir du rang

d'officier. Ce même député aimerait également savoir si les policiers qui siègent au Grand Conseil voient leur salaire amputé par les journées de plénière. M. Hofmann relève qu'il y a normalement dans chaque canton un montant de jours à disposition pour des activités publiques. Il faut discuter avec la hiérarchie pour obtenir plus de journées.

L'auteur du projet de loi demande si, dans les cantons où un policier ne peut être élu, les auditionnés trouvent normal que l'on interdise tout de même l'accès au pouvoir législatif pour les policiers d'un certain grade. M. Hofmann part du principe qu'un débat pourrait être ouvert pour des officiers ou des collaborateurs du Conseil d'Etat. Si on estime qu'à partir du grade de major, des situations délicates peuvent se poser, on peut se mettre d'accord pour déclarer l'incompatibilité. Il pense toutefois que chaque citoyen devrait pouvoir participer à la vie politique.

M. Gerber relève quant à lui que la commandante de la police n'a pas le droit, comme les magistrats par exemple, de siéger au Grand Conseil, pour des raisons de séparation des pouvoirs. On parle ici du policier lambda qui n'a pas de position dirigeante au sein de la police et qui ne pose nullement ce problème. L'auteur du PL comprend donc que cela n'est pas choquant qu'à partir d'un certain grade, les policiers ne puissent pas siéger au Grand Conseil. M. Gerber est d'avis quant à lui que même un officier de haut grade devrait pouvoir participer à la vie politique. Finalement, celui qui a le dernier mot, c'est le peuple. Ainsi, si le peuple n'est pas gêné d'avoir une cheffe de la police au Grand Conseil, cela ne doit pas poser de problème. M. Hofmann ne trouve pas problématique qu'un policier soit élu si chacun joue son rôle ; le policier dans la salle du Grand Conseil doit se comporter comme un député. Il ne comprend pas pourquoi il faudrait avaliser ce PL si cela fonctionne aujourd'hui.

Un député PLR revient sur la question de la compatibilité avec d'autres fonctions comme les magistrats du pouvoir judiciaire. Les juges sont actuellement privés de leurs droits politiques, exactement comme les auditionnés le déplorent pour les policiers qui seraient touchés par le PL. Il demande l'avis des auditionnés sur cette fonction-là, ainsi que sur les ecclésiastiques qui, à sa connaissance, sont eux aussi inéligibles. M. Hofmann ne dispose pas de l'information concernant les ecclésiastiques. En revanche, les magistrats font partie du pouvoir judiciaire : ce sont donc pour des raisons de séparation des pouvoirs qu'ils ne peuvent être élus. Cela ne concerne pas les policiers. Suite à la question de ce même député portant sur la frustration éventuelle des magistrats de ne pas être éligibles, M. Hofmann remarque que s'il est possible que des magistrats puissent se sentir frustrés, en revanche, il part du principe que le magistrat accepte en s'engageant dans le pouvoir judiciaire qu'il ne peut pas s'engager dans d'autres pouvoirs.

Une députée PDC revient sur la problématique de la double assermentation et sur l'article 24 LRGC qui enjoignent les députés de s'abstenir lors des votes qui donneraient avantage à la fonction qu'ils pratiquent. Enfin, elle se demande s'il est nécessaire de changer la loi pour trois députés policiers seulement. M. Gerber rappelle qu'un policier à Genève, lorsqu'il est convoqué par les tribunaux, doit prêter serment à nouveau. Il y a donc déjà un double serment. Il prête aussi parfois serment dans le cadre de l'armée, à la Confédération. Concernant l'article 24 LRGC, M. Hofmann part du principe qu'il s'agit des règles du jeu. Si l'on ne se tient pas à ces règles, il y aura forcément une sanction. Concernant la nécessité d'une loi, il est d'avis qu'il est toujours facile de réglementer pour tout. Il faut cependant l'éviter lorsque cela n'est pas nécessaire et que l'on peut faire autrement.

Un député PLR s'interroge sur les arguments avancés par les cantons qui rendent la fonction de policier incompatible avec celle de député. M. Hofmann n'a pas l'information. Les cantons pour lesquels il est impossible d'élire un policier sont Appenzell (les deux demi-cantons), Soleure, Nidwald et Valais (cela serait autorisé par la constitution, mais interdit en pratique).

Une députée S remarque que la constitution genevoise mentionne l'incompatibilité pour la fonction de cadre, mais que la LPAC est un peu plus large. Elle demande si les auditionnés sont partisans d'une véritable limite à la classe 23 ou d'une interprétation plus large. M. Hofmann relève qu'il n'est pas juriste mais policier, et reste d'avis qu'il faut discuter avec la personne. Si l'on ne trouve pas d'entente, cela se termine dans une discussion d'avocats.

Pour un député d'EAG, ce PL contient l'idée que les policiers sont les bras armés de l'Etat, même hors service, raison pour laquelle ils ne pourraient pas siéger. Il se demande si c'est véritablement le cas et si un policier reste un policier hors service. M. Hofmann est d'avis qu'un policier hors service n'est pas en service, mais qu'il reste un policier, au même titre qu'un plombier. S'il voit un crime, il va intervenir, mais comme n'importe quel citoyen lambda. Tout citoyen a le droit et le devoir d'intervenir s'il voit un crime se commettre sous ses yeux.

L'auteur du PL s'interroge sur les obligations d'un policier quant à son comportement hors service. M. Hofmann remarque qu'il y a des lois probablement dans tous les cantons demandant aux policiers de se comporter de manière exemplaire, ce qui lui semble logique. A la question de savoir si par exemple, le policier qui voit une infraction routière peut mettre une contravention, M. Gerber souligne qu'il doit dénoncer l'infraction au service des contraventions, comme n'importe quel citoyen, d'après le nouveau code de procédure pénale.

6. Audition de M^{me} Monica Bonfanti, commandante de la police

Lors de son audition du 21 septembre 2016, M^{me} Bonfanti déclare qu'il y a au moins six arguments qui vont dans le sens du projet de loi. En effet, actuellement, la constitution et la LPAC posent certains problèmes de coordination. Le premier argument est la séparation des pouvoirs : elle est présente à l'article 83 et 103 al. 1 de la constitution genevoise. Or, les policiers accomplissent des actions de police judiciaire (art. 1 LPol) et peuvent pourtant accéder à la fonction de député. Il y a donc déjà une contradiction. Le deuxième argument est plutôt institutionnel et en lien avec la neutralité. Il y a deux critères de subordination de la police (art. 2 LPol) : le Conseil d'Etat et le ministère public. On voit également que la police entretient des liens privilégiés avec ces deux organes qui la surveillent.

Il y a en outre une mission particulière délivrée par le Conseil d'Etat (art. 112 Cst et art. 1 LPol). Ces liens accrus entre le Conseil d'Etat et la police créent un problème de neutralité. Ainsi, on peut citer l'exposé des motifs de la LPol, très parlant : « La police détient en effet de manière déléguée des pouvoirs d'autorité et de contrainte et, dans certaines circonstances, le droit de faire usage de la force. Bras armé de l'Etat, elle ne doit exercer ces pouvoirs qu'en ce qu'ils permettent la sauvegarde des institutions démocratiques. » C'est bien cette question de bras armé de l'Etat qui pose problème.

Ensuite, il y a un problème d'obéissance : il y a une contradiction entre le devoir d'obéissance accru des policiers et la fonction de député. Le fait que les policiers n'accèdent pas à la fonction de député donnerait une sorte de neutralité institutionnelle indispensable à la police. A l'article 1 de la LPol, on lit : « En tout temps, le personnel de la police donne l'exemple de l'honneur, de l'impartialité, de la dignité et du respect des personnes et des biens. » On voit que la notion d'impartialité est introduite dans la nouvelle loi sur la police.

Un autre argument est celui de la loyauté : il y a une incompatibilité pour les cadres supérieurs, qui est tout à fait correcte, puisque cela pourrait produire une compromission de leur devoir de loyauté. Un autre problème est le devoir de réserve : pour exercer le rôle de député, on doit avoir une entière liberté de parole. En revanche, être policier, cela signifie être soumis à un devoir de réserve. L'article 23 LPol mentionne que « Les membres du personnel de la police ne peuvent exercer une activité incompatible avec la dignité de leur fonction ou qui peut porter préjudice à l'accomplissement des devoirs de service ». Toute activité en dehors de la police doit être soumise à la hiérarchie et au Conseil d'Etat. Il y a donc un conflit entre la liberté de parole du député et le devoir de réserve du policier. Il reste un argument : il appartient au président du Grand Conseil de maintenir l'ordre dans les salles ; il y aurait un problème si les fauteurs de trouble sont des policiers ou des ASP.

Concernant les dispositions dans les autres cantons, M^{me} Bonfanti n'a pas trouvé d'incompatibilité dans la législation vaudoise ; en revanche, à Berne, en Valais, à Neuchâtel et à Fribourg, il y a une incompatibilité à des niveaux divers.

Questions des député-e-s

Une députée PDC pose la problématique de la double assermentation, ainsi que la question de la nécessité de changer la loi pour seulement trois députés concernés. M^{me} Bonfanti déclare avoir examiné ce PL de manière objective, indépendamment des policiers députés actuels. Elle aurait pu dire la même chose en 2005. Il s'agit de problèmes objectifs et juridiques, non pas de problèmes de personnes. Elle a partagé ces discussions avec l'état-major de la police qui a eu un avis unanime par rapport à la problématique. On peut relativiser ces arguments, mais ils sont là. Il n'y a aucun autre corps constitué qui prête serment au Conseil d'Etat, ce qui montre le lien beaucoup plus fort entre la police et le pouvoir exécutif. Cela donne des droits à ce corps constitué, mais implique aussi des devoirs. Entrer dans la police entraîne un certain nombre de conséquences, qui doivent être prises en compte lors de l'engagement, dont l'incompatibilité fait partie.

Un député UDC demande si les trois policiers députés ont demandé en 2013 à la commandante son accord pour siéger au Grand Conseil. M^{me} Bonfanti répond par la négative. Ce même député remarque qu'il y a un double salaire pour ces personnes, celui de policier et de député, et se demande si ce double salaire ne pourrait pas les rendre inéligibles. M^{me} Bonfanti répond par la négative. Selon l'article 23 de la LPol, les policiers ne doivent pas avoir une activité hors service incompatible avec la dignité de leur fonction ; si l'activité est rémunérée, c'est le chef de département qui doit donner son aval. Mais cela ne prend pas en compte l'activité politique, puisque les députés sont élus par le peuple. Ils doivent juste annoncer au Conseil d'Etat qu'ils ont été élus.

Ce même député encore demande si M^{me} Bonfanti en sa qualité de commandante a dû intervenir pour des problèmes liés aux policiers députés. Ce qu'elle confirme. En effet, il y a des règles strictes au sein de la police, dont le devoir de réserve. En tant que policier, on ne prend pas de position politique et on ne critique pas le gouvernement. Il est évident que si certains députés policiers critiquent le gouvernement sur les réseaux sociaux, les autres policiers ne vont pas comprendre pourquoi eux sont soumis au devoir de réserve et pas leurs collègues, ce qui pose un problème de discipline. Ces problèmes sont liés à la nature du travail de policier.

Le président de la commission intervient pour savoir si M^{me} Bonfanti a connaissance de la pratique d'autres cantons que ceux précités. Ce à quoi elle

répond par la négative. Il remarque également qu'il a été question de l'exercice du pouvoir judiciaire, notion inscrite dans la LPol, et demande quels policiers cela concerne exactement. M^{me} Bonfanti souligne que tous les policiers sont concernés, y compris les ASP de niveau 3 et 4. Tous les policiers sont amenés à effectuer des actes de police judiciaire.

Le président poursuit sur la question des actes de police judiciaire qui posent problème. M^{me} Bonfanti n'a pas d'exemple précis, mais remarque simplement que les magistrats de justice ne peuvent pas siéger, alors que les policiers les alimentent et traitent des mêmes sujets. Le président, s'il comprend bien l'argument, se dit intéressé par des faits, avec des exemples précis d'actes de police judiciaire qui posent problème. Il faut se rendre compte de ce que cela signifie, puisque à sa connaissance ce ne sont pas les policiers qui rendent la justice. M^{me} Bonfanti précise que les policiers, bien qu'ils ne prennent pas de décision de justice, alimentent le pouvoir judiciaire. Il y a une continuité directe avec ce corps qui est frappé d'incompatibilité. Le président remarque alors que plusieurs fonctions qui alimentent le pouvoir judiciaire, comme les avocats, les notaires et les huissiers notamment, devraient dans ce cas ne pas être éligibles. M^{me} Bonfanti rappelle que les policiers sont soumis à la surveillance et aux instructions du ministère public, contrairement à un avocat, qui n'a pas cette double subordination.

Un député PLR remarque quant à lui que les policiers dépendent du Conseil d'Etat et du pouvoir judiciaire. Tous deux sont élus, alors que le policier est engagé pour une fonction. Il ne comprend pas cette argumentation selon laquelle les policiers devraient être inéligibles pour cette raison. Qu'on dépende d'un magistrat élu au Conseil d'Etat ou au pouvoir judiciaire, il ne voit pas en quoi il y aurait plus d'incompatibilité. Sa seconde question concerne le cadre légal contraignant. Le policier est soumis à un cadre organisationnel (LPol) et judiciaire (code pénal). Il demande quel est le cadre contraignant pour le policier, entre la LPol et le code pénal. Enfin, il s'interroge au sujet des policiers retraités. Il ne serait pas inutile d'avoir des sensibilités politiques ou professionnelles diverses au sein du Grand Conseil, comme celle des policiers. Il se demande si, dans ce contexte, des retraités pourraient être élus. M^{me} Bonfanti souligne que la différence entre le fonctionnaire lambda et la police est que le policier est le bras armé de l'Etat. Il y a une délégation extrêmement forte, contrairement aux autres fonctionnaires ; ce n'est pas le lien, c'est la force du lien qui importe. La question du serment symbolise bien cette particularité. Par rapport aux policiers retraités, cela lui poserait moins problème. Le souci concerne véritablement les policiers en activité.

Un député d'EAG se montre un peu inquiet suite aux propos entendus. Il semble y avoir plusieurs problèmes de hiérarchie du droit. Il a été fait mention

de problèmes de coordination entre la LPol et la constitution. Or, il y a une hiérarchie de droit, selon laquelle la constitution est supérieure à la loi. Il sait bien que la nouvelle LPol pose un problème de compatibilité avec la constitution ; dans ce cas, il ne fallait pas la voter. Il est hors de question de modifier a posteriori la constitution pour qu'elle s'adapte à la LPol. Ce serait trahir le serment qui a été fait de respecter cette constitution votée par le peuple. On doit régler ce problème en modifiant la LPol, mais pas en remontant à la constitution qui lui est supérieure et qui a été acceptée par le peuple.

M^{me} Bonfanti admet bien évidemment que la constitution est supérieure à la LPol. Cependant, l'essence de la police est la même partout, dans tous les cantons, alors même qu'ils ont des lois différentes. Elle affirme qu'il y aurait eu le même problème avec l'ancienne loi sur la police. On s'attend à une certaine loyauté et un certain comportement de la part du policier étant donné les prérogatives qui sont les siennes. Cela est le cas pour toutes les lois sur la police, y compris pour la loi sur la police antérieure.

Un député S demande si la prise de position est concertée avec le chef du département. Il souligne également qu'il a été relevé que le député a une entière liberté de parole, ce qui n'est pas le cas avec l'article 24 LRGC. Enfin, il a été mentionné qu'une règle empêche toute critique du gouvernement. Il aimerait plus d'informations à ce sujet, dans la mesure où cette règle serait une violation de la liberté d'expression des policiers. M^{me} Bonfanti a eu une discussion avec le Conseil d'Etat, mais il s'agit présentement de sa propre position ; elle ne sait pas ce que le conseiller d'Etat pense de ce PL. Concernant l'article 24, elle rappelle que le travail de député ne s'arrête pas à la sortie d'une commission : il doit prendre position en public, en tout temps, et avoir la possibilité de le faire. Ce fait entre en conflit avec les règles de la police ; l'article 24 LRGC est nécessaire mais insuffisant. D'autre part, il ne faut pas croire que les policiers sont brimés sur tout. Un code de déontologie demande une attitude impartiale ; il est particulièrement important pour le policier qui a affaire au public. Ce dernier est attaché à ce que la police respecte l'égalité de traitement pour toutes les cultures et toutes les couleurs politiques. C'est ce qui fait que la population a confiance en la police aujourd'hui sur la question de l'égalité de traitement ; les sondages le confirment.

Une députée S rappelle que le règlement du personnel de l'Etat prévoit une discussion concernant le mandat de parlementaire. Elle demande si celle-ci devrait avoir lieu avec la commandante ou le chef du département. D'autre part, le cartel intersyndical a mentionné la situation d'une fonctionnaire députée pour laquelle le conseiller d'Etat avait demandé de ne pas se présenter à certaines commissions, pour la protéger. Elle demande s'il serait possible de régler le problème de manière analogue. Elle rappelle que selon la constitution

on ne peut pas siéger à partir de la classe 23 et aimerait savoir à quel rang de policier cela correspond. En outre, elle aimerait savoir si les arguments évoqués concernent aussi le mandat d'élu municipal ou uniquement celui de député. Enfin, concernant les pratiques diverses des cantons, elle demande si c'est une question qui est discutée dans les autres cantons ou entre les différents cantons.

M^{me} Bonfanti déclare que selon la LPAC, on doit de toute façon annoncer son élection à tout mandat électif, ne serait-ce que pour des raisons d'organisation du travail. Les retours effectués sont plutôt d'ordre technique (aménagement de travail). Elle ajoute que les policiers de classes 23 et plus sont les commissaires, l'état-major de la police judiciaire, une partie des autres états-majors (capitaines et premiers lieutenants). Ces questions sont discutées de manière intercantonale, dès qu'il y a un problème, au sein de la conférence des commandants. Les commandants romands sont dans l'ensemble contre l'éligibilité des policiers. Concernant les autres mandats électifs, elle rappelle que ce qui lui pose problème, ce sont surtout les prises de position publiques, et qu'elles peuvent être problématiques dans le cadre d'un Conseil municipal également.

L'auteur du PL se demande s'il est souhaitable de retirer certains policiers députés du terrain. Il imagine, par exemple, un policier élu sur la liste d'Ensemble à Gauche, en faveur de la culture alternative, qui promeut des manifestations qui posent problème à la police. L'exemple inverse serait celui d'une personne à droite, publiquement contre l'immigration et les réfugiés, qui se retrouve interpellée dans la rue à cause de ses convictions. Ce qui n'irait pas sans poser des problèmes de sécurité publique. Il rappelle en outre, concernant les prises de position sur les réseaux sociaux, que les députés bénéficient de l'immunité parlementaire uniquement dans le cadre de leur fonction. Sachant cela, il demande si ces actions qui contreviennent aux règles de la police pourraient aboutir à des sanctions.

M^{me} Bonfanti mentionne le cas d'un policier, non député, qui souhaitait manifester dans le cadre de la culture alternative. La hiérarchie l'avait convoqué, en lui expliquant le problème : il allait faire face, au sein de la manifestation, à ses collègues cadrant l'évènement. Même dans le cas de policiers non députés, il faut déjà intervenir. Un policier à droite ou à l'extrême droite pourrait aussi clairement être pris à parti dans l'exercice de ses fonctions, lorsqu'il encadre une manifestation notamment. Cela pose donc un réel problème ; les règles de déontologie existant au sein de la police ne tombent pas du ciel. Si par exemple un policier ne peut pas afficher explicitement ses croyances religieuses ou politiques, c'est pour montrer que l'on travaille dans l'impartialité. Concernant les prises de position publiques, il s'agit d'une

situation inextricable. Un député doit avoir la liberté de parole ; il peut et doit prendre position sur des objets politiques. Le tout est de savoir, pour veiller à d'éventuelles sanctions, en quelle qualité la personne s'exprime, en tant que député, ou en tant que policier. Il est parfois presque impossible de trancher. L'immunité est valable dans un certain cénacle, mais à l'extérieur et dans la pratique, la hiérarchie doit veiller à l'impartialité, parfois difficile à atteindre.

Une députée V comprend que les policiers sont les seuls à prêter serment devant le Conseil d'Etat. Toutefois, elle a constaté que la LSer mentionne d'autres fonctionnaires que les policiers pour la prestation de serment et souhaite donc avoir des précisions sur la question. M^{me} Bonfanti déclare que personne ne prête serment devant le Conseil d'Etat *in corpore* hormis les policiers. Ce n'est pas que le serment change quelque chose à la problématique, mais il s'agit du symbole que les policiers sont les dépositaires d'un pouvoir singulier.

M. Mangilli confirme que la police est la seule entité à prêter serment devant les sept magistrats. Les autres prestataires prêtent serment devant un seul conseiller d'Etat ; le Conseil d'Etat en entier en prend acte par la suite. Le président de la commission confirme qu'en tant qu'avocat stagiaire, il ne se souvient pas avoir prêté serment devant l'ensemble des conseillers d'Etat.

7. Audition de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat en charge du département de la sécurité et de l'économie (DSE)

Lors de son audition du 19 octobre 2016, M. Maudet se déclare relativement favorable au projet de loi. Il met en exergue une problématique réelle que l'on aurait souhaité voir se régler dans les travaux de la nouvelle constitution. Il n'est pas certain que le PL pourra régler le problème d'un point de vue juridique (questions de primauté de textes). En revanche, en termes de séparation des pouvoirs, de neutralité, de devoir de réserve et de loyauté pour les personnes qui cumulent le mandat de député et la police, le PL pose les bonnes questions. La commandante de la police a délivré une position qui reflète assez fidèlement sa position propre.

Questions des député-e-s

Un député MCG remarque qu'il y a déjà eu un PL dans le même sens refusé par le Grand Conseil récemment. Il s'interroge sur le fait de savoir si revenir trois ans après, alors qu'un avis de droit avait à l'époque confirmé qu'il n'y avait pas d'incompatibilité, est une démarche recevable. Il précise également que le président de la Fédération des policiers a indiqué que certains cantons ont accordé l'éligibilité, d'autres pas, et que dans aucun cas, un problème ne se pose. Il n'y a qu'à Genève que le débat a lieu. Il se demande si le conseiller

d'Etat discute de ces questions avec les autres cantons, s'il existe un cas précis qui perturbe le fonctionnement de la police et se manifeste une véritable gêne avec les députés qui sont policiers aujourd'hui.

M. Maudet estime qu'il n'a pas à juger de l'opportunité d'un PL déposé par un député et ajoute que la comparaison intercantonale n'est pas l'objet d'une discussion fréquente. La situation est en effet différente selon les cantons, y compris entre les cantons romands. Certains cantons ont une tradition ancienne visant à séparer les fonctions d'autorité des autres fonctions (y compris la police du travail ou la police du commerce). Ce n'est pas un sujet de discussion régulier. Le principe du fédéralisme veut que l'on puisse avoir des règles différentes selon les sensibilités. Ce n'est pas parce que cette disposition est absente ou existe à d'autres endroits que l'on doit forcément s'aligner. Par exemple, il remarque à sa grande surprise que dans le canton du Valais, le porte-parole principal de la police se propose actuellement au Conseil d'Etat. Pourtant, cela ne pose aucun problème dans le canton en question. En ce qui le concerne, cumuler ces deux fonctions serait parfaitement inconcevable. Il existe de nombreuses anecdotes qui vont dans ce sens de différences de sensibilité entre les différents cantons.

Par ailleurs, il estime que sur le plan des principes, il n'est pas d'accord de pouvoir se retrouver face à des policiers en commission qui ont déposé une motion sur la problématique des dépanneurs du quartier des Pâquis, alors qu'ils sont en activité dans ce quartier sur cette thématique, et qui citent des problèmes concrets qui ressortent de leur activité. Il y a une confusion totale entre les activités de policier et de député, toute ressemblance avec des faits réels étant fortuite. Ce qui pose des problèmes de neutralité et de loyauté. Il est possible de vivre avec ; il y a une ligne rouge qui s'apprécie de cas en cas. Le vrai problème, sur le plan pratique, c'est que les personnes devraient elles-mêmes se censurer et faire preuve de réserve. Un autre exemple serait un policier du commerce qui peut être susceptible d'intervenir sur des problématiques liées au commerce. Cela doit représenter une position intenable pour le député. M. Maudet est d'avis qu'il y a un certain malaise aujourd'hui sur les limites à trouver entre la pratique professionnelle et l'activité de député. Il déclare ne pas aimer les interdictions, et il faudrait savoir se montrer ouvert en démocratie en ce qui concerne la participation du peuple aux institutions, mais lorsqu'il y a des lignes rouges qui sont franchies, c'est peut-être le moment de déterminer des règles. Le comble est que les personnes qui ne respectent pas ces règles sont les mêmes qui sont censées les faire respecter.

Ce même député MCG comprend que le devoir de réserve est important, mais remarque que le même problème existe pour le médecin lorsqu'on parle

de santé en commission, etc. L'article 24 LRGC prévoit ce genre de cas. Le problème est qu'on exclut ici uniquement les policiers et qu'on ne traite pas de la même manière les autres professions. M. Maudet déclare qu'il y a une différence. Le policier est le bras armé de la justice. Il pose le problème de la séparation des pouvoirs. Ce n'est pas la même chose pour un médecin ou un architecte. Il est vrai que l'art. 24 existe déjà, avec des définitions fluctuantes. Il y a ici quelque chose d'une autre nature, à savoir la nature judiciaire du travail de policier. C'est d'ailleurs ce que souligne le projet de loi.

Un député S affirme que l'audition de M^{me} Bonfanti l'a quelque peu surpris, tant sa position, qu'il respecte, était tranchée. Il s'interroge sur l'article 24. Il remarque qu'il est très faiblement appliqué. Il se demande si dans le cas présent, s'il était correctement appliqué, les exemples précités n'auraient pas lieu d'être. M^{me} Bonfanti a par ailleurs affirmé qu'il y avait une règle de la police qui empêchait toute critique du gouvernement. Si une telle disposition existe, cela serait assez peu acceptable. M. Maudet affirme que l'actualité immédiate prouve bien le contraire. Les policiers critiquent le gouvernement en ce moment même ; il n'y a aucune règle qui les en empêche. Reste à savoir sous quel statut et dans quelles conditions. On a introduit la notion militaire de la police dans la LPol, dans le sens où il faut respecter les ordres de la hiérarchie. C'est peut-être ce point auquel faisait référence M^{me} Bonfanti. Sur la question du bon usage de l'article 24, il est d'avis que l'article pourrait être plus appliqué. Toutefois, l'analogie avec les médecins et les autres professions ne tient pas tout à fait. Les policiers alimentent les juridictions pénales en vertu d'un pouvoir d'autorité. Dans le cas des dépanneurs aux Pâquis, on ne sait plus à qui on s'adresse, entre le fonctionnaire d'autorité et le député qui reflète des préoccupations de la population. Il précise que les membres du pouvoir judiciaire sont, par la constitution, déjà inéligibles. La seule différence avec la police est qu'ils sont élus.

Le président de la commission intervient pour expliquer que le débat a bien eu lieu à la constituante. On peut ne pas être d'accord avec la constitution, discuter la pertinence de ce qui a été conclu, mais toutes ces questions ont été posées, notamment le débat de savoir si un employé du pouvoir judiciaire peut être élu. On a décidé finalement de toucher seulement les juges qui sont élus, ainsi que les cadres supérieurs. Il entend bien la différence entre un policier et d'autres professions, mais cette situation ne touche pas seulement les policiers. Il demande concrètement là où les problèmes se posent. En effet, ce n'est pas le fait que les policiers sont des auxiliaires de justice qui semble poser problème au conseiller d'Etat. Il s'agirait plutôt d'un devoir de réserve non respecté ou d'un conflit d'intérêts. Ceci touche pratiquement tous les députés. Peut-être que l'on peut répondre au problème en clarifiant l'article 24 qui

s'applique à tous. Il remarque que l'art. 84 Cst est assez large : « Ils s'abstiennent de participer au débat et au vote d'un objet dans lequel ils ont un conflit d'intérêts ». L'article 24 est quant à lui plus restrictif ; on parle d'un « intérêt personnel direct » (al. 2), à savoir un « intérêt matériel ou financier. Ne sont pas comprises les normes générales et abstraites. » (al. 3). On a donc considérablement réduit la portée de l'art. 84 Cst qui a été conçu comme une forme de réponse à ces problèmes d'incompatibilité. Il s'interroge donc si ce n'est pas dans l'élargissement de l'article 24 qu'il faut trouver la réponse. Il demande par ailleurs s'il pourrait y avoir un problème de compatibilité avec le droit supérieur en cas d'acceptation du projet et si l'interdiction des policiers réglerait la question, ou si le problème se poserait encore pour d'autres professions. Enfin, il aimerait savoir si cette position est concertée avec les autres membres du Conseil d'Etat.

M. Maudet précise que le Conseil d'Etat est un et indivisible, raison pour laquelle ce qu'il exprime lors de la présente audition est la position du Conseil d'Etat. Pour ce qui est de l'élargissement de l'art. 24, il pourrait éventuellement aider à régler le problème du devoir de réserve. Il ne serait probablement pas suffisant et poserait des débats sans fin au sein du Grand Conseil. Il est vrai que sous le strict angle du devoir de réserve, le problème peut concerner d'autres professions. Mais ce n'est pas le seul problème en ce qui concerne les policiers. L'autre élément qui lui vient en tête est le devoir de loyauté qui va au-delà des autres fonctionnaires. On demande d'un côté au député d'avoir une totale liberté de parole, et de l'autre d'avoir un fort lien hiérarchique. Il imagine l'audition de députés qui sont policiers. S'ils respectent leur hiérarchie, ils doivent se taire sur plusieurs situations. Il faudrait leur demander comment ils gèrent ces cas de conscience.

Le président de la commission remarque que les autres députés sont aussi confrontés à ce type de situations. Pour M. Maudet, une différence profonde existe : la police est le bras armé de l'Etat. C'est une loi qui se justifie parce que les policiers ont un statut à part ; ce ne sont pas des fonctionnaires ordinaires. Sur la question du droit supérieur, il est d'avis que le souverain peut modifier l'éligibilité comme il l'entend ; c'est le cas dans d'autres cantons. A priori, il ne verrait pas d'incompatibilité avec le droit supérieur. S'agissant du règlement global, il se dit emprunté de répondre au nom du Conseil d'Etat.

Le président de la commission précise encore qu'il s'agit de savoir si la question peut se poser pour d'autres catégories professionnelles ou de fonctionnaires et si c'est un problème qui touche seulement les policiers ou s'il peut se poser pour d'autres députés. M. Maudet n'a pas la prétention de clore ce débat. Il est d'avis que la distinction qui fait sens dans le projet de loi est celle des fonctionnaires d'autorité. Se pose alors un vrai problème. On ne voit

pas vraiment d'autre manière de le régler. Il n'est pas certain cependant que l'on va pouvoir régler tous les problèmes de ce type avec cette modification constitutionnelle. Par exemple, les inspecteurs du service du commerce ne sont pas des policiers au sens strict.

Un député PLR se demande s'il ne serait pas suffisant de fermer les portes de la commission judiciaire et de la police aux députés policiers. Qu'un policier siège aux commissions de l'énergie, de l'environnement, des droits politiques, n'est pas dérangeant. Restreindre les droits politiques d'une partie des citoyens est un acte juridique tellement fort qu'en vertu du principe de proportionnalité, il faudrait plutôt cibler une interdiction plus précise. M. Maudet remarque alors qu'on peut être amené dans d'autres commissions à toucher des sujets liés à la police, comme en témoigne le sujet traité par la commission dans le cadre de ce PL. Plus généralement, il y a des situations particulières, comme lors d'une séance plénière, où un policier député se retrouve face à des collègues qu'il doit évacuer. Ce député a l'impression que ce PL, au-delà de son aspect revanchard, vise des personnes déterminées. Il déclare qu'il n'est pas favorable à la rédaction de lois générales et abstraites pour des cas concrets et individuels. Il se demande si un article 24 un peu plus contraignant serait une bonne alternative. Le risque avec ce PL est que l'on stigmatise des policiers.

M. Maudet répète que l'article 24 ne va pas permettre seul de répondre aux problèmes soulevés par le projet de loi. La question est de savoir si le policier est un cas à part ou pas. Si la réponse est négative, l'article 24, éventuellement modifié, pourrait suffire. Si l'on considère que pour des raisons de séparation des pouvoirs et de loyauté, le policier n'est pas un fonctionnaire comme les autres, alors le projet de loi prend tout son sens.

Une députée S demande, par analogie avec les cadres supérieurs de l'Etat ne pouvant pas siéger au Grand Conseil, à partir de quel grade les policiers ne peuvent pas siéger. Elle remarque qu'il y a des pratiques très différentes d'un conseiller d'Etat à un autre. Par le passé, une personne avait été enjointe par un conseiller d'Etat à ne pas siéger dans une commission qui touchait son activité professionnelle. Elle se demande si ce ne serait pas une mesure suffisante. Enfin, elle constate qu'il y a d'autres personnes dans d'autres professions qui se retirent des discussions ou du vote sans mentionner l'art. 24. Elle se demande si ces garde-fous ne seraient pas suffisants s'ils étaient suffisamment rappelés. M. Maudet relève que le PL agirait dès le premier grade. Le lien hiérarchique fort avec l'exécutif touche toute la pyramide. Tout policier est concerné.

Cette même députée se pose la question pour ce qui se passe aujourd'hui, avec l'interdiction pour les cadres supérieurs. M. Maudet mentionne que la classe 23 comporterait une partie des officiers (on est officier à partir de la

classe 20). Pour ce qui est de ne pas siéger dans une commission touchant sa propre activité professionnelle, il remarque que cette mesure ne repose sur aucune base juridique. Le Conseil d'Etat n'a pas de pouvoir coercitif pour intervenir. De plus, cette discussion a lieu au préalable de l'élection. Cela ferait beaucoup de discussions avec beaucoup de personnes. Ajouté à cela, lorsqu'on est dans des procédures disciplinaires avec certains d'entre eux, il n'y a plus vraiment de place pour la discussion.

Un député EAG remarque que l'article 83 de la constitution actuelle reprend l'article 74 de l'ancienne. La constituante a eu la grande sagesse de ne pas toucher au texte antérieur. La disposition qui excluait les fonctionnaires d'autorité a été retirée, et un certain nombre de radicaux se sont ralliés à ce choix, qui a été validé par le peuple. Il remarque que le conseiller d'Etat a affirmé que M^{me} Bonfanti avait une position concertée avec lui. Or, M^{me} Bonfanti a affirmé lors de la séance du 21 septembre qu'il s'agissait de sa propre position et qu'elle n'avait pas discuté avec le conseiller d'Etat. Elle a aussi mentionné des dissonances entre la nouvelle LPol et la constitution. Ce député s'était lui-même permis de faire remarquer qu'il n'était pas possible de changer la constitution sur la base de la LPol. Ces problèmes avec la constitution auraient dû être mentionnés au moment de la rédaction et du vote de la LPol ; les 54 électeurs qui ont fait passer cette loi auraient peut-être changé d'avis. Enfin, il se demande si ce n'est pas plutôt un bien que le policier puisse amener son expérience du terrain en commission. Il n'est pas pour que les députés n'aient aucun lien avec la réalité, mais pour que l'on ait un parlement irrigué de la réalité genevoise. De la même manière, un enseignant doit pouvoir apporter au Grand Conseil son expérience d'enseignement.

M. Maudet remarque que la grande différence entre un policier et un fonctionnaire est que le policier peut prendre sa retraite à 52 ans. On peut avoir de nombreuses contributions de policiers retraités qui ont une grande expérience du terrain. Concernant le conflit entre la LPol et la constitution, il imagine que la commandante de la police faisait référence à l'article 1, al. 2 LPol. La question centrale est de savoir si on peut s'abstraire totalement de son activité de policier lorsqu'on exerce son mandat de député. De la même manière, on part du principe que certaines fonctions « exposées » demandent à ce que l'on fasse attention à ce que l'on fait ou dit dans le privé, comme c'est le cas d'un conseiller d'Etat. Il y a d'ailleurs d'autres avantages qui viennent compenser cette exposition. C'est pour cela sûrement que la commandante de la police a invoqué cette confusion entre la constitution et la LPol. L'impartialité absolue demandée par la LPol rend extrêmement difficile l'accomplissement du mandat de député. Sur la question de la concertation avec M^{me} Bonfanti, il affirme qu'il viendra accompagné la prochaine fois.

Un député UDC est d'avis qu'il serait dommage de se priver de professionnels tels que les policiers. Ils se font en effet le relais de toute la population et peuvent prendre la température sociale. Concernant l'idée que les policiers sont des auxiliaires de justice, il remarque que les assistants sociaux du SPMi prennent eux aussi des mesures, mettent des gens à disposition de la justice, etc. Il faudrait ainsi aussi leur interdire l'élection.

Le président de la commission ajoute que les assistants sociaux du SPMi peuvent même prendre certaines mesures à titre superprovisionnel. M. Maudet explique que lorsqu'on a un policier actif qui pose en tant que député une série de questions urgentes écrites sur le ministère public à caractère diffamatoire, et que ce même policier peut se retrouver sous les ordres des juges à faire de la police d'audience, cela pose problème. Lorsqu'un député policier insulte publiquement une présidente de juridiction parce qu'il n'est pas satisfait de l'orientation prise par un procès, ce n'est pas anodin. Il s'agit de cas réels qui se sont produits encore récemment. Pour les SPMI, la question pourrait se poser. On a un certain nombre de fonctionnaires d'autorité au sein de l'Etat, dont certains peuvent prendre des mesures superprovisionnelles. Mais la nature globale de leur activité n'est en général pas l'autorité, comme c'est le cas des policiers.

Un député MCG a l'impression, au vu des exemples choisis, que le conseiller d'Etat pense surtout à une seule et unique personne. Il souhaite que l'avis du conseiller d'Etat ne soit pas influencé par des problèmes posés par un seul député. En effet, il y a de nombreux autres policiers députés ayant eu un comportement exemplaire.

Un député PDC se dit étonné par la tournure que prend la discussion. En effet, lorsqu'on commence à élargir l'inéligibilité à tous les fonctionnaires d'autorité, on sort de la volonté du PL. Ce dernier porte précisément sur la police qui a un statut particulier (retraite plus tôt, bras armé de l'Etat, etc.). Il remarque que les inspecteurs du commerce ne dépendent pas de la LPol. Il se demande s'il ne faudrait pas garder la discussion sur la LPol. Un député MCG précise que les policiers ne partent plus à 52 ans en 2016. Ils partent progressivement jusqu'à 58 ans. Il est gêné dans ce PL par la stigmatisation des policiers qui n'était voulue ni par la Constituante ni par la commission en 2010 lors du vote du PL 10630. Il a l'impression que l'on fait une loi *ad personam* pour un policier unique. Si celui-ci avait respecté l'article 24 et qu'il avait fait preuve de réserve, la situation ne poserait pas problème. Il demande ensuite si les députés policiers travaillent moins bien que les autres. Il remarque que les policiers ne font qu'exécuter des directives qu'ils reçoivent. La décision, c'est un magistrat qui la prend : procureur ou commissaire. Les policiers exécutent les mandats qu'on leur donne ; il n'y a donc pas de

problème de séparation des pouvoirs. Concernant l'idée que des policiers ne devraient pas se retrouver en séance plénière contraints d'évacuer leurs collègues, il se demande si le policier ne devrait pas aussi cesser de conduire en congé, d'aller en boîte de nuit ou en sortie d'entreprise. Un policier qui conduit ivre n'a pas de traitement de faveur ; il se fera arrêter par ses collègues, de la même façon qu'il peut se faire évacuer en plénière.

M. Maudet ne sait pas si ce PL cible un député particulier, car il n'est pas l'auteur de ce texte. Il est vrai que les exemples cités sont liés à une personne, mais c'est parce qu'il s'agit d'exemples récents qui à son sens ne devraient pas exister. Il est compliqué pour la hiérarchie et le Conseil d'Etat de se retrouver dans ces cas de figure. Il est vrai qu'il ne faut pas faire de loi pour un cas particulier, mais des cas ont eu lieu par le passé et le problème existe. Il faut voir le corps de police non seulement comme des fonctionnaires d'autorité, mais aussi comme ayant des restrictions supplémentaires. Un policier qui conduit ivre aura une sanction du point de vue de son activité professionnelle (en conséquence du devoir d'exemplarité). La différence est que dans le cas de la plénière, il y a une subordination d'autorité beaucoup plus forte. Il serait un peu injuste de ne pas se préoccuper d'autres fonctionnaires qui seraient aussi dans cette situation de fonctionnaire d'autorité. Il faudrait se demander si l'article 24 est alors suffisant. Concernant la question de savoir si les députés policiers font bien leur travail, c'est difficile d'y répondre. Cependant, dans le cas où on est conseiller municipal, député, administrateur de grande régie, et à 100% à la police, on peut se demander comment c'est possible. L'avantage de la LPol actuelle est que l'on peut discuter de cela avec les policiers. Dans l'absolu, cependant, un policier député doit faire aussi bien son travail qu'un autre. De la même façon, un policier à 50% qui a une autre activité à 50% doit travailler de la même manière. Il n'est pas vrai que les policiers sont juste des exécutants ; ils prennent des initiatives et réalisent des actes de nature judiciaire. Entre le gendarme de base et l'officier, c'est peut-être le second qui est le moins indépendant en ce qui concerne ses activités judiciaires.

8. Discussion de la commission et prises de position

Lors de la séance du 2 novembre 2016, il n'est plus demandé de nouvelles auditions et la séance du 9 novembre 2016 est consacrée aux discussions de la commission.

Un député PLR déclare que son groupe soutient l'entrée en matière du projet de loi, convaincu que l'incompatibilité fait sens. Sur le plan de la séparation des pouvoirs, il remarque que le fonctionnaire d'autorité est un fonctionnaire différent des autres, avec une loi différente, des avantages

spécifiques, etc. La fonction d'autorité suppose qu'il n'y ait pas de renversement possible de la dialectique entre supérieur et subordonné. Les exemples fournis par la commandante de la police montrent bien les problèmes posés par cette double affiliation. Il y a eu à plusieurs reprises des situations d'inversion de subordination entre le policier et son supérieur, ainsi que de nombreux conflits d'intérêts. Pour ces raisons de principe et de forme, le groupe entre donc en matière sur le PL.

Un député S déclare quant à lui que son groupe s'oppose à l'entrée en matière. Il serait dommageable d'instaurer une discrimination des droits fondamentaux majeurs comme celui d'être élu. Il existe aujourd'hui un cadre légal pour ce type de problème ; l'article 24 LRGC prévoit déjà de s'abstenir sur un sujet qui entraîne un conflit d'intérêts. Il peut comprendre les réserves du PLR, car lui-même se dit choqué par la non-application patente de l'art. 24 LRGC. De nombreux députés ont des intérêts directs avec certains objets et ne s'abstiennent pas (il ne s'agit pas seulement de la police ; il y a notamment des problèmes dans le domaine de l'immobilier). Mais on utilise ici un bazooka (priver de leurs droits toute une partie de la population) pour une problématique spécifique, qui peut être réglée par une disposition existante. Si ce PL a une vertu, c'est celle de faire réfléchir sur un problème qui n'est pas à minimiser. Mais à tous points de vue, il peut concerner des enseignants, des médecins, etc. Ce PL met en évidence que l'article 24 est très mal, voire pas du tout appliqué. Mais le cadre légal existe et on se trouve devant un PL qui est trop contraignant, discriminatoire, et pour lequel l'entrée en matière n'est pas envisageable.

Un député EAG relève que la question aujourd'hui est de savoir si l'on doit priver une partie de la population d'une partie de ses droits. Selon lui, un policier hors service est un citoyen comme un autre qui doit participer à la vie civique. Si on commence à interdire les policiers, il n'y a pas de raison que cela ne s'étende pas à l'ensemble des fonctionnaires ; il est bien placé pour le savoir, puisque par le passé, tous les fonctionnaires étaient inéligibles. Il serait antidémocratique de légiférer ainsi. Les auditions ont en outre confirmé qu'il y a un problème d'incompatibilité entre la LPol et la constitution. Le problème est qu'on est en train d'essayer de mettre la constitution en conformité avec la LPol, au lieu d'avoir fait le contraire. Ce n'est pas dans cet ordre-là qu'il faut régler le problème juridiquement.

Un député MCG rejoint ces derniers propos. Il trouve pour sa part étonnant qu'un ancien médecin de l'hôpital cantonal puisse reprocher à des policiers de siéger au Grand Conseil. Il rappelle qu'en 1988, le peuple genevois a autorisé les fonctionnaires à siéger en tant que députés. Dans ses travaux, la constituante a refusé de stigmatiser une partie des fonctionnaires de l'Etat. Le

présent projet de loi est en fait une pâle copie des PL 10630 et 10631 qui ont largement été rejetés par le Grand Conseil. Sur le fond, il faut veiller à ce que le Grand Conseil soit ouvert à tous. Le policier est un citoyen comme un autre. Comme tous les fonctionnaires, il prête serment de fidélité à la République et Canton de Genève. Il est particulièrement inadmissible de stigmatiser les policiers. Si on commence ainsi, on risque d'interdire l'accès à l'éligibilité à d'autres catégories de la population. Une application de l'article 24 LRGC permettrait d'éviter tous les problèmes de conflits d'intérêts. Il remarque que dans le cadre de la commission des travaux, un député Vert a posé des questions à son directeur général lors d'une récente audition sans que cela ne pose le moindre problème à personne. Le groupe MCG refuse de cautionner la politique de bac à sable qui a présidé la rédaction du présent projet de loi. Il trouve en outre disproportionné de modifier la constitution âgée d'à peine trois ans et pour l'ensemble de ces raisons, refuse l'entrée en matière.

Un député UDC est d'avis que l'article 24 LRGC est suffisant pour répondre aux problèmes soulevés par le projet de loi, s'il est correctement appliqué. Ce PL vise uniquement certains fonctionnaires et il est inacceptable que le parlement réduise les droits d'une partie de la population ; on parle ici de 2'000 policiers. L'UDC refuse donc l'entrée en matière sur ce PL.

Une députée S ajoute que la commission a reçu des documents assez éclairants, notamment l'arrêt sur le mandat électif des enseignants du TF du 27 janvier 2015. De plus, M^e Bellanger a émis un avis de droit en juin dernier qui rappelle que les députés policiers ont le pouvoir « d'exercer effectivement » leur fonction élective. « Ils ne sauraient être contraints de se récuser lors de débats qui portent sur des normes générales et abstraites, et non sur des objets les visant à titre personnel ». De manière générale, les fonctionnaires peuvent être légitimés à voter sur le statut du personnel cantonal. Il y a donc des avis de droit qui sont très récents et qui confirment la compatibilité. A titre personnel, elle a l'impression que ce PL est adressé à un seul et unique député qui aurait failli à plusieurs de ses devoirs. Elle refuse de faire un PL pour régler une situation individuelle. Cette situation doit être réglée dans le domaine professionnel et non pas dans le domaine politique.

Une députée V remarque que ce sujet fait débat au sein de son groupe. Certains soutiennent ce texte, d'autres ont une position divergente. Lors des précédents PL sur le sujet, les Verts s'y étaient opposés, considérant qu'il s'agissait de restrictions de droits politiques et d'une discrimination d'une partie de la population. Aujourd'hui, refuser purement et simplement ce PL, c'est souscrire à certains comportements qui ont généré un certain nombre de malaises. Il y a une problématique plus large que l'on ne peut pas ignorer. Il faut avoir ce débat et déterminer ce qu'il en est juridiquement et ce qui se fait

dans d'autres cantons. Ce PL ne résoudrait pas la problématique et les différents épisodes qui sont survenus depuis le début de la législature. Il y a un véritable malaise à l'accepter ou à le rejeter. En conséquence, pour l'heure, l'abstention prévaut.

Un député PDC explique que son groupe entre en matière sur ce PL. Autant il comprend que la police doit avoir un statut spécial, autant il trouve que la police doit rester dans ce statut et ne doit pas devenir à la fois ceux qui exécutent et ceux qui décident. La police est le bras armé de l'Etat, et on a bien vu les difficultés à rester dans le cadre bien précis du mandat de député. Il y a eu de nombreux blocages lors des dernières législatures et une certaine arrogance qui s'est manifestée face au Conseil d'Etat. Le groupe PDC entre donc en matière sur ce PL.

Un député MCG relève que certains propos tenus par rapport à l'art. 24 LRGC sont choquants. En plénière, on lance souvent l'art. 24 à des députés policiers, alors qu'ils ne font que défendre l'intérêt public. Cela ne concerne pas seulement les députés policiers ; lorsqu'on discute de la LIP, lancer ce même art. 24 aux enseignants est tout aussi incongru. On pourrait alors tous se mettre l'article 24 sous le nez à chaque discussion sur les impôts, étant donné que tous les députés sont directement concernés, puisque tous paient leurs impôts. Les députés sont là pour défendre l'intérêt public. Il faut une majorité pour une prise de pouvoir ; or on en est bien loin avec les quelques policiers députés. Les députés doivent faire la part des choses et éviter de voter des lois qui les mettent trop en cause. Il faut faire confiance à la bonne foi de tous ceux qui ont été élus.

Un député PDC ajoute que les cadres supérieurs ne sont pas éligibles. Or, cela ne gêne personne. On a aussi un statut particulier lorsqu'on est cadre, comme lorsqu'on est policier. Un député PLR souligne que la police est le bras armé de l'Etat et n'est pas assimilable à d'autres fonctionnaires. Le PLR n'est pas contre l'étude de l'élargissement de l'incompatibilité à d'autres fonctions. On pourrait presque regretter le PL déposé par M. Deneys.

Un député PLR remarque qu'il y a un aspect qui n'a pas été abordé jusqu'ici, à savoir que depuis 2005, on a vu entrer au Grand Conseil un parti largement composé de députés issus de la police. Cela a entraîné un certain nombre de situations difficiles à supporter, en particulier au niveau de la connaissance de données confidentielles. Un parti composé largement par des policiers a accès à des données particulièrement sensibles, notamment des données sur la vie privée des autres députés. Cela entraîne une coloration de chantage au sein du parlement. Les partis de la gauche, en d'autres temps et d'autres lieux, ont particulièrement souffert de ces pressions.

Un député MCG déclare ne pouvoir entendre cet argumentaire selon lequel les policiers ont accès à des données sensibles. Les médecins ont accès à toutes les données de santé de leurs patients. Les avocats, à celles de leurs clients. Les policiers ont uniquement accès aux dossiers qu'ils traitent et toutes les recherches qu'ils effectuent sont tracées électroniquement. On sait exactement qui a examiné quel dossier. Il peut confirmer par sa pratique que des recherches indues sont sanctionnées par la hiérarchie.

9. Vote

L'entrée en matière du PL 11915 est refusée par 9 contre (1 EAG, 3 S, 3 MCG et 2 UDC), 5 pour (1 PDC et 4 PLR) et 1 abstention (1 Ve).

Projet de loi constitutionnelle

(11915)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00)**

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

Article unique Modification

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est
modifiée comme suit :

Art. 83, al. 2, lettre d (nouvelle)

² Il est également incompatible avec les fonctions suivantes :

d) fonctionnaire de police et assistant de sécurité publique.