



FRANÇOIS BELLANGER
ASSOCIÉ
PROFESSEUR UNIVERSITÉ GENÈVE
DEA EN DROIT EUROPÉEN (BRUGES)

VALÉRIE DEFAGO GAUDIN
DOCTEUR EN DROIT

RÉMY ASPER

ALESSIA CAMPAGNOLO
AVOCATE-STAGIAIRE

TANYA SONCINI
AVOCATE-STAGIAIRE

**GRAND CONSEIL DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DE
GENEVE**

Att. Madame Maria Anna HUTTER

Sautier du Grand Conseil
Secrétariat général du Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
1211 GENEVE 3

GRAND CONSEIL	
Expédié le:	Session GC: 23.6.2014 26-27.6.14
Président	Députés (100) <input checked="" type="checkbox"/>
Correspondance GC	Bureau <input checked="" type="checkbox"/>
Secrétariat	Chefs de groupe <input checked="" type="checkbox"/>
Commission:	
Objet:	PL 11228-A
Copie à:	v/pr 173 odj.

Genève, le 19 juin 2014

Concerne : Article 24 LRGC

Madame le Sautier du Grand Conseil,
Chère Madame,

Je fais suite à votre courriel du 13 juin 2014 requérant un avis sur la portée de l'article 24 de la Loi du 13 septembre 1985 portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (RS/GE B 1 01 ; « LRGC ») en relation avec le prochain examen par le Grand Conseil du projet de loi N° 11228 sur la police (PL 11228).

Je commencerai par préciser la portée de cette disposition pour les députés du Grand Conseil (I). J'examinerai ensuite dans quelle mesure cette norme peut avoir une application lors de l'examen du PL 11228 (II). Mes conclusions figureront sous chiffre III.

I. LA PORTEE DE L'ARTICLE 24 LRGC.

Selon l'article 24 LRGC, « [d]ans 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 ».

La portée de cette disposition est peu claire, ce qui impose de procéder d'abord à son interprétation (A.), puis d'examiner la jurisprudence relative à la situation visée par cette norme (B.).

A. L'interprétation de l'article 24 LRGC

Selon le Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Cette interprétation littérale permet soit de déterminer si le texte légal est absolument clair ou si plusieurs interprétations sont possibles. Dans la première hypothèse, si l'analyse littérale et grammaticale du texte aboutit à un résultat univoque, ce sens prévaut. Il n'est pas possible de s'en écarter sans des motifs pertinents ; il faut que les autres méthodes d'interprétation démontrent que ce sens ne correspond pas au but véritable de la norme. Un tel motif peut découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 139 I 257, c. 4.2; ATF 129 V 283, c. 4.2).

Si le texte de la norme légale n'est pas absolument clair, en particulier si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il faut rechercher la véritable portée de la règle en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions par l'interprétation systématique, du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé, par l'interprétation téléologique, ainsi que de la volonté de son auteur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires au moyen de l'interprétation historique (ATF 139 III 135, c. 4.1; ATF 132 V 321 c. 6). Lorsque la loi est récente l'interprétation historique revêt une importance particulière.

Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 241, c. 7a).

1. *Interprétation littérale*

L'interprétation littérale impose d'examiner un texte légal au regard des données lexicales et grammaticales usuelles (P. MOOR, *Droit administratif*, vol. I, 3e éd., Berne 2012, p. 127).

En l'occurrence, l'élément pertinent au regard de la question posée est le sens des termes « *un intérêt personnel direct à l'objet soumis à la discussion* ». Le fait que l'intérêt soit « *personnel* » signifie que le député en cause doit être impliqué à titre individuel. Comme cet intérêt « *personnel* » doit en plus être « *direct* », un lien étroit est requis entre l'objet soumis au vote et le député.

Le texte de l'article 24 LRGC donne une première indication sur la portée de cette disposition, sans toutefois être très clair. Il est donc nécessaire de l'examiner à la lumière des autres méthodes d'interprétation.

2. *Interprétation historique*

L'interprétation historique se fonde sur l'analyse de la genèse de la loi (A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. I, Neuchâtel 1984, pp. 128-129 ; F. GYGI, *Verwaltungsrecht*, Berne 1986, p. 139; P. MOOR, *Droit administratif*, précité, pp. 127-130). Ce mode d'interprétation comprend un aspect objectif et subjectif. L'examen subjectif cherche à mettre en évidence les intentions qui ont présidé à l'élaboration de la loi. L'examen objectif se réfère, quant à lui, aux conceptions généralement admises à l'époque de l'adoption de la norme. Le poids de l'interprétation historique varie selon le temps écoulé depuis l'adoption de la loi.

L'article 24 a été inséré dans la LRGC lors de son élaboration en 1985. Cette disposition ne figurait pas dans le texte élaboré initialement et a été ajoutée par la commission chargée d'étudier le projet (Mémorial des séances du Grand Conseil (MGC) 1985, pp. 4452/4557, 4574 et 4592). Le rapport est peu détaillé sur les motifs ayant justifié cette insertion ; il précise que « *la commission a longuement débattu de ce problème. Il a été unanimement admis qu'aucun député ne*

devait intervenir, ni dans la discussion, ni dans le vote, lorsqu'un objet porté à l'ordre du jour l'intéresse à titre personnel » (MGC 1985, p. 4452).

Le rapport de la commission se réfère à un projet de loi N° 5386, qui proposait une norme similaire à l'article 24 LRGC (MGC 1982, p. 2329). Ce projet contenait en effet une proposition d'article 59A devant être insérée dans la LRGC selon laquelle « *les députés qui ont un intérêt économique direct à l'objet mis en délibération, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des personnes qu'ils représentent, ne peuvent intervenir dans le débat, ni voter, ni en commission, ni en plénum, à l'exception du budget et des comptes d'Etat pris dans leur ensemble* ». Les auteurs de ce projet justifiaient celui-ci par des événements récents liés au vote de crédit et notamment au fait que « *certaines députés, exerçant des professions libérales, en particulier dans le secteur de la construction, peuvent participer au vote de crédit qui les concernent très directement. L'impression est plutôt fâcheuse pour le contribuable, et ces possibilités de confusions d'intérêts ne sont pas de nature à améliorer l'image qu'a la population de la vie publique* » (MGC 1982, p. 2330).

En outre, pour justifier leur projet, les auteurs se référaient à l'article 22 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (RS/GE B 6 0 05 ; « LAC ») contenant une règle similaire (MGC 1982, p. 2331). La disposition correspondant à l'article 22 LAC de l'époque est l'actuel article 23 LAC selon lequel « *[d]ans les séances du conseil municipal et des commissions, les conseillers administratifs, les maires, les adjoints et les conseillers municipaux 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 délibération, ne peuvent intervenir dans la discussion ni voter* ».

Les députés ont aussi fait référence à la réglementation fédérale (MGC 1982, p. 2331). Il s'agissait de l'ancienne loi sur le parlement remplacée aujourd'hui par les articles 11 et 11a de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (RS 171.10 ; « LParl »).

Les députés ont enfin déclaré vouloir s'inspirer de l'article 30 du règlement du conseil municipal de la Ville de Genève qui contenait une règle analogue (MGC 1985, p. 4452). Il s'agit aujourd'hui de l'article 42 qui prévoit que : « ¹ *Dans les séances du Conseil municipal et des commissions, les membres du Conseil administratif et les membres du Conseil municipal qui, pour eux-mêmes ou elles-mêmes, leurs ascendant-e-s, descendant-e-s, frères, soeurs, conjoint-e, partenaire enregistré-e ou allié-e-s au même degré, ont un intérêt personnel direct à l'objet soumis à la délibération ne peuvent intervenir dans la discussion ni voter.* ² *Cette obligation ne s'applique pas aux délibérations budgétaires et d'une manière générale aux délibérations portant sur un règlement ou un arrêté de portée générale au sens de l'article 30, alinéa 2, de la LAC* »).

En conséquence, il ressort de l'interprétation historique que le but du législateur était d'obliger un député directement concerné par le vote sur un projet de loi, principalement un projet relatif à un crédit dont il aurait pu directement bénéficier, à s'abstenir lors des débats relatifs à ce projet et lors du vote.

3. Interprétation téléologique

L'interprétation téléologique tend à donner au texte légal le sens qui correspond le mieux à l'intérêt public qu'il vise. Le sens de la norme doit s'apprécier notamment au regard des intentions du législateur (P. MOOR, *Droit administratif*, précité, p. 129). Les travaux législatifs étant relativement récents, l'intention du législateur, telle qu'elle ressort des travaux préparatoires de la loi, est importante.

En l'occurrence, la volonté du législateur est d'éviter qu'un député ne participe à un débat concernant un projet de loi ou un autre objet qui le concerne, car il pourrait en retirer un

avantage matériel. Cette disposition exprime le souci d'éviter les conflits d'intérêts dans un parlement de milice. Selon les thèmes traités par le législateur, un député peut être directement et personnellement concerné. Ce serait le cas pour un crédit de construction destiné à financer les travaux menés par l'entreprise d'un député. En revanche, le budget et les comptes sont expressément exclus par la norme, en raison de leur caractère général. Le législateur a admis qu'un député puisse avoir une influence sur un vote qui pourrait, par le biais du budget, le concerner de manière indirecte, mais la possibilité de voter dans ce cas a expressément été maintenue. Ces actes ne sont pas de nature à donner un avantage matériel indu au député qui participe au vote en lui permettant, par exemple, de bénéficier indirectement d'un crédit.

En conséquence, l'interprétation téléologique aboutit au même résultat que l'interprétation historique, tout en insistant sur le caractère restrictif de la norme. Elle ne devrait s'appliquer que dans des cas particuliers où le député bénéficie personnellement du vote et de manière directe.

4. Interprétation systématique

L'interprétation systématique prend en considération la norme en cause par rapport aux autres dispositions de la loi (forme horizontale) ou de rang supérieur, exceptionnellement de rang inférieur (forme verticale). Elle part de l'idée que l'ordre juridique forme un tout cohérent (A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, précité, pp. 132-133 ; P. MOOR, *Droit administratif*, précité, pp. 129-130).

Il n'y a pas de disposition de la LRGC se référant à la notion d'« intérêt personnel direct » et permettant de s'y référer.

L'article 23 LAC contient, en revanche, une disposition avec une terminologie similaire puisqu'elle interdit aux membres d'autorités législatives ou exécutives d'intervenir dans la discussion ou de voter lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct soumis à la délibération. Toutefois, cette disposition a été reprise, comme expliqué plus haut, de l'ancienne loi sur l'administration des communes du 3 juillet 1954. Ni la teneur originelle, ni la teneur actuelle n'ont fait l'objet de quelque explication de la part du Conseil d'Etat ou des députés lors des travaux préparatoires (MGC 1953 I pp. 1144ss, MGC 1954 II pp. 1199ss et 1316ss), de sorte que, en l'absence par ailleurs de jurisprudence s'y rapportant, cette disposition n'aide pas à l'interprétation.

L'interprétation verticale permet de se référer aux dispositions de droit fédéral utilisant les mêmes termes ou des termes similaires.

En premier lieu, l'article 11 LParl contient l'obligation de signaler les intérêts. Les députés doivent, lors de leur entrée en fonction et au début de chaque année civile, indiquer leurs activités professionnelles, les fonctions qu'ils occupent au sein d'organes de direction, de surveillance de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations, suisses ou étrangers, de droit public ou de droit privé, les fonctions de conseil ou d'expert qu'ils exercent pour le compte de services de la Confédération, les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'ils exercent pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ou les fonctions qu'ils exercent au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération (al. 1). L'alinéa 3 de cette disposition prévoit que « tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération, est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission ». L'obligation de se récuser n'intervient, au plan fédéral, que lors de

l'exercice de la haute surveillance par l'Assemblée fédérale ; dans ce cas, « *les membres de commissions ou de délégations se refusent 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. La défense d'intérêts politiques, notamment au nom de communautés, de partis ou d'associations, n'est pas un motif de récusation* » (art. 11a LParl).

Moritz VON WYSS a précisé la portée des termes d'intérêt personnel direct dans son commentaire de l'article 161 de la Constitution fédérale : « *Der Begriff « unmittelbare Betroffenheit » ist im Kontext der parlamentarischen Beratungsgegenstände missverständlich. Ein Ratsmitglied ist vor allem dann unmittelbar von einem Beratungsgegenstand betroffen, wenn seine Person Verhandlungsgegenstand ist. Wird z.B. über einen Vertrag verhandelt, bei dem ein Ratsmitglied Vertragspartner mit dem Staat ist, oder bei einem Einzelfallerlass, dann kann eine solche unmittelbare Betroffenheit angenommen werden (vgl. SCHINDLER, Befangenheit, 81). Sie ist aber nicht gegeben, wenn im Parlament über Erlasse beraten wird, die die Rechtsstellung eines Ratsmitgliedes als Bürgerin oder Bürger betreffen, denn – wie das BGer richtig sagt – liegt es im Wesen der Demokratie, dass Parlamentsmitglieder Interessen vertreten (BGE 125 I 292)* » (M. VON WYSS, *Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar*, Berne 2008, N° 11 ad art. 161 Cst.). Cet avis est généralement partagé par d'autres auteurs, pour qui un intérêt direct existe uniquement lorsque la personne concernée peut retirer un avantage ou éviter un désavantage personnel et direct d'une affaire particulière. Il n'y aurait ainsi pas un tel intérêt lors de l'adoption de lois ou de décisions générales (K. NUSPLIGER & J. MÄDER, *Bernisches Staatsrecht - und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*, 4^e éd., Berne 2012, p. 139).

Dans le même ordre d'idées, mais en relation avec les membres du pouvoir exécutif, l'article 20 al. 1 de la Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010 ; « LOGA ») prévoit également que « *les membres du Conseil fédéral et les personnes visées à l'art. 18 se refusent lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans une affaire* ». Cette disposition correspond à l'ancien article 12 de la loi sur l'organisation de l'administration (FF 1993 III 949/1024). Selon le Conseil fédéral, statuant alors en tant qu'autorité de recours, il doit exister des éléments permettant de douter de l'objectivité de la personne en cause ; le Conseil fédéral insiste sur la nécessité de circonstances particulières permettant d'identifier un tel intérêt et exclut qu'il puisse exister en cas de reproches d'ordre général (JAAC 1996 N° 2 p. 33).

La doctrine prône également pour une interprétation restrictive de cette notion. Un intérêt peut être qualifié de « *direct* » lorsque la personne concernée ou un membre de sa famille est particulièrement touché par l'objet en cause (T. SÄGESSER, *Commentaire LOGA*, N° 17 ad art. 20 LOGA). Le caractère « *direct* » est décrit comme imposant un lien de causalité directe, exprimé sous la forme d'une intensité particulière du lien entre la personne et l'acte pouvant être le résultat de son action. Il faut un intérêt individuel particulier qui est concerné d'une manière spéciale par la décision à prendre (B. SCHINDLER, *Die Befangenheit der Verwaltung - Der Ausstand von Entscheidträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen*, Zurich 2002, p. 99). L'intérêt est qualifié de « *personnel* » lorsqu'une affaire a une incidence considérable sur la situation économique ou financière de la personne concernée. Selon lui, il faut ainsi un lien avec une affaire spécifique (T. SÄGESSER, *Commentaire LOGA*, N° 15 ad art. 20 LOGA). Sont par exemple des affaires privées les relations de voisinage, d'amitiés ou d'inimitiés particulières, un service militaire en commun ; l'élément déterminant est une relation personnelle d'une intensité particulière qui laisse présumer un conflit d'intérêt (T. SÄGESSER, *Commentaire LOGA*, N° 18 ad art. 20 LOGA). Fondent également un intérêt de ce type les relations économiques ou d'affaires résultant de partenariats passés, de mandats de conseil ou autres (T. SÄGESSER, *Commentaire LOGA*, N° 20 ad art. 20 LOGA).

Compte tenu de ces éléments, l'interprétation systématique démontre que l'article 24 LRGC devrait être appliqué de manière restrictive

5. *Synthèse*

Il ressort des différentes méthodes d'interprétation qu'une norme telle que l'article 24 LRGC doit être comprise de manière restrictive. L'intérêt personnel direct requis pour permettre l'application de cette norme ne devrait être retenu que lorsqu'un député est personnellement concerné par le résultat d'un vote en ce sens que sa situation individuelle sera concrètement modifiée, par l'octroi d'un avantage ou la suppression d'un désavantage, par le résultat du vote. Le vote doit ainsi avoir un effet direct sur la situation propre du député de manière plus importante que le reste des citoyens.

B. La jurisprudence concernant des dispositions similaires à l'article 24 LRGC

Les cas concrets dans lesquels une disposition similaire à l'article 24 LRGC est mise en œuvre sont rares. Nous avons identifié trois précédents traitant d'une problématique similaire.

La première affaire concernait les règles d'indépendance des autorités communales du canton des Grisons, pour lesquelles la loi cantonale prévoyait que les membres des autorités doivent se récuser dans les affaires auxquelles elles ont un intérêt personnel direct. Pour le Tribunal fédéral, « *il y a un intérêt personnel, en particulier, lorsqu'un avantage matériel doit être attribué, résultant par exemple d'un acte juridique à passer par la commune, ou lorsque la crédibilité ou la réputation d'une personne politique est en jeu. Tout intérêt personnel ne suffit cependant pas à entraîner la récusation ; seul un intérêt direct est déterminant. Un édile n'a d'intérêt direct ni lorsque son fils est employé par une entreprise qui a présenté une offre à la commune, ni lorsqu'il se trouve dans un rapport de concurrence [...]* » (ATF 116 Ia 242, c. 2a, JT 1992 I 250).

Le Tribunal fédéral s'est également prononcé dans cet arrêt sur l'obligation d'abstention de parlementaires cantonaux exerçant en même temps une fonction au sein de l'administration. La Haute Cour se montre globalement réticente à l'égard de prescriptions visant à restreindre la participation au vote des députés fonctionnaires cantonaux. Au nom des principes d'égalité et d'équivalence d'influence sur le résultat des votations, ces députés devraient, selon le Tribunal fédéral, en principe bénéficier des mêmes droits que les autres députés. Les dispositions sur la récusation sont en principe conçues pour les situations de conflit particulières et peu fréquentes, alors que les conflits d'intérêts généraux et durables doivent plutôt être réglés par le biais de prescriptions sur des incompatibilités (ATF 116 Ia 242, c. 3a/bb).

Quelques années plus tard, le Tribunal fédéral a annulé une disposition d'une loi schaffhousoise excluant de la participation aux votes dans les questions concernant le statut du personnel les fonctionnaires cantonaux qui étaient également députés au Grand Conseil. Selon le Tribunal fédéral, si le droit schaffhousois autorise les fonctionnaires cantonaux à siéger au Grand Conseil en connaissance des conflits d'intérêts possibles, une éventuelle obligation de récusation pour ces députés ne saurait se justifier que pour des motifs particulièrement sérieux. La situation de ces députés ne se distinguerait pas fondamentalement de celle d'autres députés appartenant, par exemple, à un groupe professionnel dont ils défendent les intérêts. Le Tribunal fédéral précise également qu'on doit pouvoir attendre des fonctionnaires députés cantonaux qu'ils n'agissent pas uniquement dans leur propre intérêt, mais qu'ils remplissent leur charge parlementaire en ayant à l'esprit

l'intérêt général : « *Es kann daher von jenen Grossräten, welche beruflich im Dienst des Kantons stehen, erwartet werden, dass sie in der parlamentarischen Arbeit nicht nur die Vertretung eigener Standesinteressen sehen, sondern ihr Amt in Verantwortung für das Ganze ausüben* ». Le Tribunal fédéral admet cependant qu'une obligation de récusation pourrait, le cas échéant, se justifier pour les députés qui exercent une fonction de haute surveillance dans l'administration (ATF 123 I 97, c. 5).

Cette jurisprudence a été confirmée par la suite, le Tribunal fédéral ajoutant qu'il y a violation des principes régissant le droit de vote lorsqu'une obligation de récusation en raison d'un « *intérêt direct* » est interprétée plus sévèrement à l'endroit d'un député fonctionnaire cantonal qu'à l'égard des autres députés (ATF 125 I 289, c. 7).

Deux conclusions peuvent être tirées de ces arrêts.

D'une part, dans la mesure où le droit cantonal autorise des fonctionnaires à exercer un mandat électif parallèlement à leur activité professionnelle, ces derniers doivent pouvoir l'exercer effectivement. En particulier, ils ne sauraient être contraints de se récuser lors de débats qui portent sur des normes générales est abstraites, et non sur des objets les visant à titre personnel.

D'autre part, la notion d'intérêt personnel direct pour l'abstention au vote des députés est interprétée restrictivement par le Tribunal fédéral, puisqu'il a nié que les fonctionnaires cantonaux appelés à voter sur le statut du personnel cantonal puissent avoir un tel intérêt personnel direct au vote, alors même que celui-ci les concerne pourtant directement.

II. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 24 LRGC AU VOTE SUR LE PL 11228

Le PL N° 11228 est un projet de révision intégrale de loi sur la police. Il détermine notamment ses missions et son organisation (chapitre I), le statut de la police (chapitre II), les modes et frais d'intervention (chapitre III), ainsi que la protection juridique, la médiation et l'inspection générale des services (chapitre IV).

Le chapitre le plus délicat au regard de l'article 24 LRGC est le chapitre II fixant le statut des policiers, notamment les droits particuliers comme les indemnités et compensation (art. 22), l'âge de la retraite (art. 23), les vacances (art. 24) ou encore les règles sur l'invalidité (art. 37 à 39) ou la fin des rapports de service (art. 40). Ces dispositions sont susceptibles, une fois votées par le Grand Conseil et donc par les députés qui feraient partie de la police, d'avoir des effets sur ces mêmes députés puisqu'elles concernent leur statut. Je relève cependant que l'impact est différent selon que les articles délèguent une compétence réglementaire au Conseil d'Etat (art. 22 sur les compensations et indemnités) ou qu'ils fixent une règle précise comme l'article 23 qui propose de retenir 58 ans comme âge de la retraite ou l'article 24 al. 1 qui spécifie un droit à 29 jours de vacances par année.

Les dispositions qui instituent des règles statutaires particulières vont naturellement affecter la situation personnelle des députés qui appartiennent au corps de la police. Cet effet ne suffit toutefois pas à créer un « intérêt personnel direct » au sens de l'article 24 LRGC.

En effet, un régime statutaire, par sa nature même, concerne une catégorie complète de personnes et non une personne en particulier. En conséquence, même si un député est policier et voit sa situation potentiellement modifiée par son vote, ce dernier ne modifie pas sa seule situation individuelle par l'octroi d'un avantage ou la suppression d'un désavantage

particulier. Il est aussi touché par le vote que le reste des autres policiers. A mon avis, l'intensité de l'intérêt personnel et direct mise en évidence ci-dessus n'est pas réalisée.

Cette conclusion est confirmée par la jurisprudence du Tribunal fédéral dans des circonstances similaires. Dans l'ATF 123 I 97, le Tribunal fédéral a annulé une disposition d'une loi schaffhouseoise excluant les fonctionnaires cantonaux qui sont également députés au Grand Conseil de la participation aux votes dans les questions concernant le statut du personnel. Selon le Tribunal fédéral, si le droit schaffhouseois autorise les fonctionnaires cantonaux à siéger au Grand Conseil en connaissance des conflits d'intérêts possibles, une éventuelle obligation de récusation pour ces députés ne saurait se justifier que pour des motifs particulièrement sérieux. La situation est similaire pour les policiers genevois. Le statut des policiers est, à une petite échelle, l'équivalent du statut du personnel de la fonction publique. De plus, aucune norme constitutionnelle relative à leur éligibilité ne les exclut d'un tel vote.

De plus, interpréter l'obligation de récusation en raison d'un « *intérêt direct* » plus sévèrement à l'endroit d'un député policier qu'à l'égard des autres députés serait susceptible de porter atteinte aux principes régissant le droit de vote des députés.

III. CONCLUSIONS

1. Il ressort des différentes méthodes d'interprétation qu'une norme telle que l'article 24 LRGC doit être comprise de manière restrictive. L'intérêt personnel direct requis pour permettre l'application l'article 24 LRGC ne devrait être retenu que lorsqu'un député est personnellement concerné par le résultat d'un vote en ce sens que sa situation individuelle sera concrètement modifiée, par l'octroi d'un avantage ou la suppression d'un désavantage, par le résultat du vote. Le vote doit avoir un effet direct sur la situation propre du député de manière plus importante que le reste des citoyens.
2. Il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral que lorsque le droit cantonal autorise des fonctionnaires à exercer un mandat électif parallèlement à leur activité professionnelle, ces derniers doivent pouvoir l'exercer effectivement. En particulier, 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. En règle générale, les fonctionnaires cantonaux appelés à voter sur le statut du personnel cantonal sont considérés comme n'ayant pas un intérêt personnel direct au vote, alors même que celui-ci les concerne, dès lors qu'ils sont visés non pas en tant qu'individu objet de l'acte mais comme membre du groupe soumis à la réglementation en cause.
3. Au vu de ce qui précède, je suis d'avis que le fait d'être fonctionnaire de police et à la fois député se signifie pas que ces personnes, bien que concernées par le PL 11228 sur la police, soient considérées comme ayant un intérêt personnel direct au point qu'elles doivent s'abstenir d'intervenir dans les débats et de voter.

Je demeure à votre entière disposition pour discuter de ce qui précède et vous prie de croire, Madame le Sautier du Grand Conseil, chère Madame, à l'assurance de mes sentiments bien dévoués.

François BELLANGER