

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1116/2012-DELIB

ATA/450/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 juillet 2012

dans la cause

Monsieur Eric STAUFFER
représenté par Me Mauro Poggia, avocat

contre

GRAND CONSEIL

et

BUREAU DU GRAND CONSEIL

EN FAIT

1. Monsieur Eric Stauffer a été élu député, tout d'abord pour la législature 2005 à 2009, puis réélu pour celle courant de 2009 à 2013, en qualité de membre du parti politique du Mouvement citoyens genevois (ci-après : MCG). Depuis le 13 novembre 2008, il est également membre du bureau du Grand Conseil (ci-après : le bureau).
2. Lors de la séance plénière du 24 février 2012, consacrée à l'examen du rapport de la commission des travaux chargée d'examiner les projets de loi 10'773-A et 10'787-A concernant le financement de la liaison ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (ci-après : CEVA), M. Stauffer a pris la parole en second, étant rapporteur de minorité de la commission précitée. Il disposait en cette qualité du même temps de parole que les autres députés. Les représentants des différents groupes se sont ensuite exprimés. A l'issue du débat, M. Stauffer a demandé un renvoi de ce projet en commission des travaux, ce qui a été refusé.
3. M. Stauffer a alors repris la parole pour demander le renvoi dudit projet à la commission des finances, ce qui a été refusé également. A l'occasion de chacune de ces requêtes, M. Stauffer a ainsi pu bénéficier d'un temps de parole supplémentaire de trois minutes.
4. Le député Vincent Maître, du parti démocrate chrétien (ci-après : PDC), a déposé une motion d'ordre, considérant que M. Stauffer entendait prendre en otage le Parlement. M. Maître a prié le président du Grand Conseil de rappeler son collègue à l'ordre, « en vertu de l'art. 90 let. d LRGC [loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC - B 1 01)] et qu'il lui soit fait lecture de l'art. 91 de la même loi concernant l'exclusion de la séance », ce que le président du Grand Conseil a commencé à faire, avant d'être interrompu par Monsieur Pierre Weiss, député libéral, qui indiquait avoir déposé avant M. Maître une motion d'ordre pour passer au vote sans débats. La motion d'ordre de M. Weiss ayant été rejetée, le président a donné la parole à M. Stauffer pour qu'il s'exprime, et celui-ci a sollicité le renvoi du projet concerné à la commission de contrôle de gestion, qui a été refusé par la majorité du Parlement.

M. Stauffer a ensuite demandé le renvoi à la commission fiscale. Madame Béatriz De Candolle, députée libérale, a alors sollicité une nouvelle motion d'ordre pour un vote direct jusqu'au troisième débat. Cette motion a été rejetée.

Le député Maître a requis formellement le bureau d'appliquer à la lettre le règlement et de rappeler à l'ordre le député Stauffer en vertu de l'art. 90 let. d

LRGC, en informant M. Stauffer des conséquences d'une violation de cette disposition, en faisant lecture de l'art. 91, puis en appliquant celui-ci à la prochaine incartade.

Le président du Grand Conseil a alors répondu que le bureau, à la majorité des membres présents au perchoir, avait décidé de ne pas procéder à un rappel à l'ordre pour l'instant. Il a redonné la parole à M. Stauffer, qui sollicitait le renvoi du projet à la commission fiscale, lequel a également été refusé par la majorité des députés.

Le président du Parlement a donné la parole au conseiller d'Etat, Monsieur Mark Muller, alors en charge du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI), devenu le département de l'urbanisme (ci-après : DU). Après l'intervention du conseiller d'Etat, le président du Grand Conseil a rappelé aux groupes politiques qui avaient présenté une demande de renvoi en commission qu'ils pouvaient présenter une demande de renvoi de ce projet à la commission d'aménagement du canton.

Le président a alors donné la parole à Monsieur Roger Golay, député MCG, qui, suite aux propos du conseiller d'Etat, a estimé qu'il était essentiel de renvoyer ce projet à cette dernière commission. Cette intervention a permis à M. Stauffer, en sa qualité de rapporteur de minorité, de reprendre la parole. Après une brève intervention du rapporteur de majorité, puis de celle du conseiller d'Etat, le premier débat du projet de loi 10'787-A s'est terminé par un rejet, au vote nominal, du renvoi dudit projet à la commission d'aménagement du canton et par l'adoption de celui-ci.

Le deuxième débat a pu débiter. Le président du Grand Conseil a donné lecture d'un amendement déposé par M. Stauffer, auquel il a voulu donner la parole.

Selon le texte du Mémorial de cette séance, il apparaît néanmoins que c'est M. Weiss (L) qui l'a prise, pour déclarer textuellement ce qui suit : « Quand on voit ce qui s'est passé ce soir, pendant ce débat ; quand on sait que cette personne entend être candidate au Conseil d'Etat ; quand on sait que cette personne a été condamnée par un arrêt du Tribunal administratif... (Exclamations. M. Eric Stauffer frappe de sa main le bureau, se lève et proteste. Brouhaha.) ... a été condamnée par le Tribunal administratif pour un montant de 50'000 F... (Exclamations. Le président agite la cloche.)... dont il n'a pas pu prouver la réalité, je demande que l'on... (M. Eric Stauffer jette le contenu de son verre d'eau en direction de l'orateur. Plusieurs députés se lèvent. Tumulte.) Monsieur le président ! Monsieur le président... Contenez-le ! (M. Eric Stauffer s'approche de l'orateur.) Sortez ! Voleur, voleur ! (Plusieurs députés éloignent M. Eric Stauffer de l'orateur.) Vous êtes un voleur ! Vous êtes un voleur ! (Tumulte. Commentaires.) ».

Cet incident est visible sur la vidéo de la séance, consultable sur le site : « <http://www.ge.ch/grandconseil/streamingArchive.asp> / 5^e session, février 2012 27^e séance, vendredi 24.02.2012 à 20h30 ».

Ensuite, le président a déclaré : « Mesdames et Messieurs les députés, je suspends la séance et convoque les chefs de groupe et le Bureau à la salle Nicolas-Bogueret, immédiatement. ».

La séance a été suspendue à 22h16 et reprise à 22h47.

A la reprise de la séance, le président du Grand Conseil a indiqué qu'après consultation des chefs de groupe, le bureau avait décidé de traiter l'incident ayant opposé deux députés lors de la séance devant précéder la prochaine séance ordinaire fixée au 1^{er} mars 2012. Le bureau avait également décidé de poursuivre les débats. Le dernier amendement déposé par le groupe MCG ayant été retiré, le troisième débat a pu débiter. Au terme de celui-ci, la loi 10'787-A a été adoptée article par article, par 61 « oui » contre 15 « non » et 12 abstentions.

Le président a levé la séance à 22h50.

5. Par courrier électronique du 27 février 2012, le sautier du Grand Conseil a informé M. Stauffer que le bureau se réunirait le lendemain 28 février 2012 et qu'il procéderait à son audition, à laquelle il pouvait venir accompagné d'un avocat.
6. Le 28 février 2012, en présence de tous les membres du bureau, M. Stauffer a pu s'exprimer sur les faits qui s'étaient déroulés lors de la séance du Grand Conseil du 24 février 2012. M. Stauffer s'est présenté seul à cette audition, sans être assisté d'un conseil. Selon l'ordre du jour du bureau, l'audition de M. Weiss devait suivre celle de M. Stauffer.
7. Le même jour, soit le 28 février 2012, le bureau a rendu une décision, qu'il a communiquée à M. Stauffer par messagerie et par courrier recommandé. Considérant que le 24 février 2012, plusieurs incidents avaient émaillé la séance du Grand Conseil de 20h30, que M. Stauffer avait, dans les circonstances relatées ci-dessus, tenu des propos et commis des actes qui « pouvaient tomber sous le coup d'une violation de l'art. 90, let. b, c, d et e de la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC) et constituer de manière plus générale un comportement contraire aux devoirs d'un député tels que formulés dans le serment prévu à l'art. 25 al. 2 LRG » le bureau avait souhaité l'entendre. A cette occasion, il lui avait indiqué qu'il envisageait une sanction. Aussi, vu son emploi de paroles portant atteinte à l'honneur ou à la considération (art. 90 let. b), vu son emploi d'expressions méprisantes ou outrageantes (art. 90 let. c), vu qu'il avait troublé la délibération (art. 90 let. d) et également incité au trouble, vu les voies de fait dont il avait été l'auteur, vu la gravité de ses actes, le bureau, en application des

art. 91 al. 5, 25 al. 2, 32, 32A et 32B al. 1 let. b LRGC, décidait d'exclure Monsieur le député Eric Stauffer des commissions dont il était membre pour une durée de cinq mois. Cette décision était déclarée exécutoire nonobstant recours. Elle était susceptible d'opposition auprès du Grand Conseil dans les trente jours dès sa notification.

Une copie de cette décision était adressée à M. Golay, chef du groupe MCG.

8. Par courrier électronique du 28 février 2012 à 18h18, M. Stauffer s'est adressé au sautier du Grand Conseil. Il contestait la décision prise par le bureau à son égard et l'informait qu'il continuerait à siéger à la commission du bureau et qu'il assisterait aux différentes manifestations de représentation du Grand Conseil, et notamment au prochain repas du bureau avec la presse le 1^{er} mars 2012. Il demeurait dans l'attente de la séance à huis clos devant statuer sur son recours et demandait sur quelle base celui-ci n'aurait pas d'effet suspensif, la LRGC ne stipulant rien à ce sujet. Il se réservait de recourir contre la décision du Grand Conseil auprès du « Tribunal administratif ». Son remplaçant, M. Golay, participerait à la commission des finances et il déposait plainte contre M. Weiss pour calomnie et contre Monsieur Jean Romain, député radical, pour diffamation. Il se réservait également le droit de déposer plainte contre Monsieur Patrick Saudan, député radical également, pour voie de fait.
9. Par courrier électronique du 28 février 2012 à 23h33, adressé au sautier du Grand Conseil, M. Golay a pris acte que M. Stauffer ne pouvait plus siéger « dans les commissions dont il était membre pour une durée de quatre mois » (*recte* : cinq mois) à compter du 1^{er} mars 2012. M. Golay poursuivait en ces termes : « dès lors, M. Stauffer siégera uniquement en qualité de remplaçant dans d'autres commissions où il n'est pas membre ».
10. Le 1^{er} mars 2012, le président du Grand Conseil a répondu au courrier électronique de M. Stauffer. La décision avait été déclarée exécutoire nonobstant recours, conformément à l'art. 66 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), soit en raison d'un intérêt public prépondérant. En conséquence, sa suspension déployait ses effets dès la notification de la décision et il lui était interdit de participer à toute commission « dès ce jour ». Copie de cette lettre était envoyée à M. Golay.
11. Le 1^{er} mars 2012, le président du Grand Conseil a également écrit à M. Golay pour l'informer que la sanction infligée à M. Stauffer interdisait à celui-ci toute participation à des commissions, y compris à titre de remplaçant. Selon l'exposé des motifs du projet de loi 10'672 ayant conduit à l'art. 32B LRGC, l'exclusion des commissions avait pour objectif de réduire la marge de manœuvre politique du député sanctionné, qui se voyait confiné aux séances plénières. En conséquence, M. Stauffer était exclu de toutes les commissions, en qualité de membre de droit ou de remplaçant, et ne pouvait

participer qu'aux séances plénières. Une copie de ce courrier a été envoyée à M. Stauffer.

12. Par pli recommandé posté le 5 mars 2012, M. Stauffer a envoyé au président du Grand Conseil une copie du mail précité du 28 février 2012 adressé au sautier en contestant la décision prise à son encontre.
13. Statuant à huis clos le 15 mars 2012, le Grand Conseil, à l'heure de sa séance du même jour, a examiné l'opposition de M. Stauffer. Il a procédé à l'audition de Monsieur Antoine Droin, membre du bureau, et de M. Stauffer, puis les députés ont confirmé la décision attaquée, y compris le caractère exécutoire de celle-ci, comme cela résulte de la décision notifiée à M. Stauffer par pli recommandé le 15 mars 2012.
14. Agissant par l'intermédiaire d'un avocat, M. Stauffer a recouru le 16 avril 2012 auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision du Grand Conseil, en concluant préalablement, à la restitution de l'effet suspensif et principalement, à l'annulation des décisions prises respectivement le 15 mars 2012 par le Grand Conseil et le 28 février 2012 par le bureau de celui-ci. Statuant à nouveau, la chambre devait dire qu'aucune sanction ne devait lui être infligée pour les faits survenus le 24 février 2012. Le Grand Conseil devait être débouté de toutes autres ou contraires conclusions. M. Stauffer sollicitait également une indemnité de procédure.

Subsidiairement, il concluait au prononcé d'un blâme, plus subsidiairement, à une exclusion d'un mois et plus subsidiairement encore, au prononcé d'une exclusion des commissions dont il était membre « à l'exclusion du remplacement de collègues au sein de commissions dont il n'est pas membre ». Il avait bien projeté de l'eau en direction de M. Weiss, mais par là, il répondait à la provocation de ce dernier, qui l'avait traité de voleur, en sachant parfaitement, puisqu'il l'avait reçu, que l'arrêt du Tribunal administratif auquel il était fait référence avait trait à l'indemnité perçue par les assistants parlementaires. M. Stauffer n'était pas partie à titre personnel à cette procédure, de sorte que les propos de M. Weiss relevaient de la calomnie. Il entendait déposer plainte à l'encontre de ce dernier pour ce motif.

Depuis le prononcé de la décision attaquée du 15 mars 2012, les travaux des commissions avaient été suspendus durant les fêtes pascales, de sorte qu'il n'avait été empêché de siéger que durant deux semaines. Il sollicitait la restitution de l'effet suspensif, car aucun intérêt prépondérant ne justifiait le retrait de celui-ci. Il soulignait l'inégalité de traitement et l'arbitraire dont il avait été victime, car M. Weiss n'avait été sanctionné que par le prononcé d'un blâme. Or, le bureau n'avait pas motivé cette inégalité flagrante de traitement entre M. Weiss et lui. En l'absence d'une quelconque motivation, le bureau avait prononcé la

sanction disciplinaire qui était à la limite de la sanction la plus grave, le maximum possible d'une exclusion étant de six mois. Enfin, la décision attaquée l'excluait des commissions dont il était membre, mais le bureau interprétait la disposition de l'art. 32B LRGC de manière extensive, pour en tirer qu'un député exclu des commissions dont il était membre ne pourrait plus siéger qu'en séance plénière, ce qui n'était pas acceptable.

15. A la requête du juge délégué, le conseil de M. Stauffer a produit trois documents, soit la décision prise le 28 février 2012 par le bureau, ainsi qu'un communiqué de presse du président du Grand Conseil du même jour et la copie de la lettre envoyée le 1^{er} mars 2012 à M. Golay par le président du Grand Conseil l'informant que M. Stauffer ne pourrait que siéger lors des séances plénières.
16. Le 27 avril 2012, le Grand Conseil a répondu sur effet suspensif. Le recours était irrecevable en tant qu'il était dirigé contre la décision prise par le bureau. Au terme de la procédure d'opposition, il n'existait plus qu'une décision, soit en l'espèce celle du Grand Conseil, et seul celui-ci avait la qualité d'intimé. La demande de restitution d'effet suspensif devait être rejetée car il existait un intérêt public prépondérant au rétablissement de l'ordre et de l'image du Grand Conseil auprès de la population, alors que M. Stauffer n'avait pas de véritable intérêt privé à faire valoir. En tout état, un tel intérêt privé ne pesait « pas lourd » en face de l'intérêt public au rétablissement immédiat d'une situation conforme au droit.
17. Le 30 avril 2012, le juge délégué a prié le président du Grand Conseil de lui faire parvenir les procès-verbaux des auditions de MM. Stauffer et Weiss d'une part, et Droin et Stauffer d'autre part, respectivement devant le bureau et devant le Grand Conseil à huis clos. Il a également prié le président du Grand Conseil d'indiquer si le texte de l'opposition de M. Stauffer était bien le courrier électronique de ce dernier du 28 février 2012.
18. Le même jour, le président du Grand Conseil a répondu qu'il n'existait pas de procès-verbal des séances du bureau ni de celles du Grand Conseil lorsque ce dernier siégeait à huis clos. Tout au plus, les séances du bureau faisaient-elles l'objet de notes internes du secrétariat général du Grand Conseil, mais celles-ci ne valaient pas procès-verbal.

Le courrier électronique du 28 février 2012 de M. Stauffer était effectivement la pièce que celui-ci avait envoyée par pli recommandé le 5 mars 2012 au titre d'opposition.
19. Par décision du 4 mai 2012, la présidente de la chambre administrative a admis la demande de restitution de l'effet suspensif de M. Stauffer, après avoir procédé à une pesée d'intérêts entre ceux, publics, invoqués par les intimés et celui, privé, de M. Stauffer. Un délai au 31 mai 2012 a été imparti aux intimés pour répondre sur le fond.

20. Le 30 mai 2012, le Grand Conseil a répondu au recours en concluant à son rejet. Il a exposé les antécédents de M. Stauffer en sa qualité de député car M. Stauffer, avec un autre député de son parti, avait dû être rappelé à l'ordre et exclu d'une séance le 5 décembre 2008, suite à des propos inacceptables et injurieux qu'ils avaient tenus.

Un autre épisode avait, le 11 février 2011, opposé M. Stauffer à un autre député à la buvette du Grand Conseil, mais le président du Grand Conseil avait ordonné une mesure d'éloignement de la buvette de ces deux députés.

Enfin, le Grand Conseil a exposé en détail le déroulement des faits survenus le 24 février 2012. Il était d'ailleurs possible de visionner la séquence intégrale sur le site du Grand Conseil. Ce dernier maintenait que le recours était irrecevable s'agissant de la décision du bureau. Le recours était aussi irrecevable s'agissant de la décision du Grand Conseil au motif que le recours avait été exclu par le législateur contre les décisions, telle celle en cause, revêtant un caractère public (*recte* : politique) prépondérant. Le respect du fonctionnement du parlement revêtant un caractère politique prépondérant et, par référence à l'art. 86 al. 3 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le recours devait être déclaré irrecevable. Si d'aventure, il était néanmoins recevable, la sanction prononcée reposait sur une base légale. M. Stauffer avait commis des actes prohibés par l'art. 90 LRGC, en particulier l'art. 90 let. d concernant le jet du verre d'eau. De plus, il avait violé son serment prévu à l'art. 25 al. 2 LRGC. La sanction était fondée dans son principe. Elle était proportionnée, eu égard à la gravité des fautes commises et aux antécédents de l'intéressé.

Une suspension de participer aux séances des commissions était appropriée plutôt qu'un blâme et ce dernier était inconcevable vu la gravité des faits. La quotité de cette sanction, de cinq mois, le maximum possible étant de six, était à la hauteur de la gravité « de l'acte commis par un récidiviste ». Cette sanction ne contrevenait pas au principe d'égalité de traitement, le comportement adopté par M. Weiss étant fort différent, même si « les propos du député Weiss ont sans doute un peu dérapé ». Par ailleurs, la plainte pénale qu'avait déposée M. Stauffer contre M. Weiss pour calomnie avait été classée (*sic*) par le Ministère public (ci-après : MP). En fait, selon la pièce 14 produite par le Grand Conseil, datée du 22 mai 2012, un premier procureur avait refusé d'entrer en matière sur cette plainte, enregistrée sous numéro de cause P/2850/2012. Enfin, la sanction n'était pas arbitraire et respectait les grands principes constitutionnels de la légalité, de l'intérêt public, de la proportionnalité et de l'égalité de traitement, ainsi que celui de l'interdiction de l'arbitraire.

21. Un délai au vendredi 29 juin 2012 a été imparti à M. Stauffer pour une éventuelle réplique, ensuite de quoi la cause serait gardée à juger.

22. Le 10 juillet 2012, M. Stauffer a répliqué en maintenant sa position et en soulignant la partialité de la réponse du Grand Conseil, qui présentait M. Weiss comme un honorable député. Lui-même avait été entendu lors d'une séance à huis clos du Grand Conseil, « digne des plus mémorables procès de sorcellerie ».

L'ordonnance de non-entrée en matière du MP n'était pas définitive, puisque le 1^{er} juin 2012, M. Stauffer avait recouru à son encontre auprès de la chambre pénale de recours, laquelle n'avait, à ce jour, pas statué.

Sur le fond, M. Stauffer s'en rapportait à justice sur la prétendue irrecevabilité du recours dirigé contre la décision du bureau. Il s'étonnait de l'irrecevabilité alléguée par le Grand Conseil quant au recours dirigé contre la décision de celui-ci, puisque d'une part, le Grand Conseil lui-même avait indiqué qu'elle était susceptible de recours auprès de la chambre administrative et que d'autre part, cette décision était bien constitutive d'une sanction. Celle-ci, disproportionnée, ne devait pas l'empêcher de siéger comme remplaçant d'un membre de son parti dans une commission dont lui-même n'était pas membre. Enfin, l'exclusion violait le principe de proportionnalité compte tenu de la durée pour laquelle elle avait été prononcée, proche du maximum de six mois prévu par l'art. 32 LRGC. Il persistait dans ses explications et conclusions.

23. Cette écriture a été transmise aux intimés et la cause gardée à juger.

EN DROIT

1. Après avoir indiqué dans la décision dont est recours qu'elle était susceptible d'être portée dans les trente jours devant la chambre administrative et s'être exprimé sur le fond dans ses observations sur effet suspensif déposées le 27 avril 2012 sans contester la recevabilité du recours dirigé contre la décision sur opposition, le Grand Conseil conteste ladite recevabilité dans ses écritures au fond du 30 mai 2012.
2. Selon l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire ; la Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels.

Les cantons instituent des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral, sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral (art. 86 al. 2 LTF). Pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal (art. 86 al. 3 LTF).

L'accès au juge étant garanti par la Constitution, il convient d'interpréter l'art. 86 al. 3 LTF, qui déroge à cette garantie, de manière stricte (ATF 136 II 436 consid 1.2) ; seules les situations revêtant à l'évidence un caractère politique dans lesquelles un contrôle par le juge n'apparaît pas admissible, sont visées. Il ne suffit donc pas que la cause ait une connotation politique, encore faut-il que celle-ci s'impose de manière indubitable et relègue à l'arrière-plan les éventuels intérêts privés en jeu ; le fait que la décision émane d'une autorité politique est un indice de son caractère politique, mais n'est pas toujours déterminant (ATF 136 I 42 consid. 1.5.3 et 1.5.4).

3. La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6, al. 1, let. a et e, et 57 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA - E 2 05) ; sont réservées les exceptions prévues par la loi (art. 132 al. 2 LOJ). Le recours à la chambre administrative n'est pas recevable contre les décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil portant sur la levée du secret de fonction d'un de leurs membres ou anciens membres, en raison de leur caractère politique prépondérant au sens de l'art. 86 al. 3 LTF (art. 132 al. 7 let. b LOJ).
4. Contrairement au législateur fédéral, qui a exclu par principe les recours contre l'ensemble des actes de l'Assemblée fédérale (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_65/2012 du 14 février 2012 consid. 2.1), le législateur genevois n'a pas exclu tout contrôle judiciaire des actes du Grand Conseil.

En effet, même si ce dernier n'est pas mentionné expressément à l'art. 5 LPA en tant qu'autorité administrative, toute personne, institution ou organisme investi du pouvoir de décision par le droit fédéral ou cantonal constituée, à teneur de l'art. 5 let. g LPA, une telle autorité, si bien que les actes du Grand Conseil peuvent, le cas échéant et suivant les domaines concernés, être attaqués en justice.

5. Dans le cas d'espèce, la lecture des travaux préparatoires de la nouvelle ayant introduit l'art. 32B LRGC (soit la loi 10'672) démontre clairement la volonté du législateur de ne pas soustraire le prononcé de sanctions disciplinaires prises sur la base de l'art. 32B LRGC au contrôle judiciaire : « Il apparaît donc que sur les deux sanctions aujourd'hui disponibles, l'une revêt clairement un statut équivalent à celui d'une sanction disciplinaire, touchant les droits et obligations d'un particulier d'une manière telle que ce dernier est en droit de faire vérifier la conformité au droit de la décision par un juge. Dans ces conditions, il apparaît plus transparent de distinguer deux types d'interventions : - la police des séances plénières, qui doit permettre au président de prendre des mesures immédiates, qui par essence ne sont pas sujettes à recours car elles relèvent exclusivement de l'organisation interne du parlement, sans toucher les droits et obligations des

particuliers qui le composent ; - les sanctions disciplinaires, qui sont prononcées dans le respect des principes fondamentaux de la procédure administrative, et ouvrent le droit à un contrôle judiciaire. (...) Conformément aux règles valables après le 1^{er} janvier 2009, les sanctions disciplinaires pourront être portées devant le Tribunal administratif » (Exposé des motifs, PL 10'672 pp. 5 s.).

En outre, bien que prise par une autorité politique, la décision attaquée - qui revêt par ailleurs toutes les caractéristiques d'un tel acte au sens de l'art. 4 LPA - est une sanction de type disciplinaire, qui n'a pas que des conséquences organisationnelles mais prive notamment le député des jetons de présence (art. 47 LRGC) relatifs aux séances de commission. L'examen par une autorité judiciaire d'un acte de ce type est admissible et justifié ; du reste, la très grande majorité des sanctions disciplinaires pouvant être prononcées sur la base de la législation genevoise, que ce soit dans le domaine de la fonction publique ou des diverses professions et activités réglementées, relève de la compétence de la chambre administrative.

C'est dès lors à juste titre que la décision attaquée mentionne un recours à la chambre administrative, le grief d'irrecevabilité soulevé dans l'écriture responsive du 30 mai 2012 du Grand Conseil devant être écarté.

6. Le recours ayant par ailleurs été interjeté selon les formes prévues aux art. 64 et 65 LPA et dans le délai de trente jours prévu par l'art. 62 al. 1 let. a LPA, il doit être déclaré recevable dans son principe.
7. En revanche, le recours sera déclaré irrecevable en tant qu'il vise la décision prise par le bureau le 28 février 2012. En effet, par application analogique de l'art. 50 LPA, la décision sur opposition remplace la décision initiale, soit en l'espèce celle prise par le bureau. Ce dernier reste cependant bien un intimé dans le cadre de la procédure administrative même si le recours ne peut viser la décision qu'il a prise.
8. Dans l'exercice de ses compétences disciplinaires et donc administratives, le bureau - ainsi que le Grand Conseil - se devaient d'appliquer la LPA, aucune des causes d'inapplicabilité énoncées à l'art. 2 LPA n'étant réalisée.

Si le bureau a dû prendre une décision dans l'urgence et pourrait se prévaloir de l'art. 2 let. c LPA, tel n'est pas le cas du Grand Conseil siégeant en séance plénière qui aurait dû ténoriser les propos des personnes qu'il a entendues, à savoir MM. Droin, Stauffer et Weiss, pour respecter le droit d'être entendu du recourant d'une part, et permettre d'autre part, à la juridiction de recours d'exercer son contrôle, sauf à vider de son sens la procédure de recours.

En l'espèce, les faits eux-mêmes ne sont pas contestés ; de plus, ils ont fait l'objet d'un compte-rendu précis de la tenue des débats et d'une vidéo accessible sur le site du Grand Conseil et le recourant a pu s'exprimer à leur sujet par écrit.

9. Il est ainsi établi par les pièces du dossier qu'au cours du débat parlementaire qui s'est déroulé le 24 février 2012 au sujet du CEVA, et plus particulièrement du mode de financement de celui-ci, M. Weiss en est venu à dire que M. Stauffer avait été condamné par le « Tribunal administratif » à un montant de CHF 50'000.- en traitant son homologue de voleur. En réaction à ces propos inexacts, M. Stauffer s'est levé puis s'est dirigé vers M. Weiss. Il a jeté à la figure de celui-ci le contenu d'un verre d'eau avant d'être maîtrisé par deux autres députés.

M. Weiss a fait l'objet d'un blâme prononcé par le bureau et il n'apparaît pas qu'il ait fait opposition à cette sanction.

M. Stauffer a été exclu par le bureau, puis sur opposition par le Grand Conseil, et empêché de siéger pendant cinq mois dans les commissions dont il était membre. Cette décision a été déclarée exécutoire nonobstant recours et s'est étendue - selon l'interprétation qu'en a faite le président du Grand Conseil - au remplacement par M. Stauffer d'un député de son parti pour siéger dans une commission dont il n'était pas membre titulaire.

Le fait de lancer le contenu d'un verre d'eau à la figure d'un député ne constitue pas une attitude digne d'un parlementaire, qui plus est lui-même membre du bureau, les débats devant se dérouler dans la sérénité nécessaire à l'exercice des devoirs et des fonctions de personnes qui ne tiennent leurs attributions que par délégation de la suprême autorité du peuple, ainsi que le rappelle le serment prêté par tout député, en application de l'art. 25 LRGC.

Peu importe à cet égard que le bureau ait préalablement refusé d'enjoindre M. Stauffer de respecter strictement le règlement, comme M. Saudan l'en avait prié, puisqu'en sollicitant à répétition reprises le renvoi en commission du PL 10'787-A, objet des débats, M. Stauffer obtenait à chaque fois un temps de parole supplémentaire malgré les règles générales de délibération énoncées aux art. 71 ss LRGC.

Si M. Stauffer voulait réagir aux propos de M. Weiss, il devait le faire par la parole et non par des actes, qu'il s'agisse du jet d'un verre d'eau ou d'une attitude apparaissant comme menaçante.

10. A teneur de l'art. 32B LRGC, intitulé « sanctions disciplinaires », si un député enfreint le règlement (c'est-à-dire la LRGC), ne se conforme pas à une injonction du bureau ou viole son secret de fonction, le bureau peut, sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal :

- lui infliger un blâme ;
- l'exclure pour six mois au plus des commissions dont il est membre.

Si le député s'oppose à la sanction, le Grand Conseil tranche à huis clos et sans débat, après avoir entendu un membre du bureau et le député concerné.

11. Les députés entrent en fonction après avoir prêté serment (art. 25 al. 1 LRGC). La formule de serment est la suivante : « Je jure ou je promets solennellement, de prendre pour seuls guides dans l'exercice de mes fonctions les intérêts de la République selon les lumières de ma conscience, de rester strictement attaché aux prescriptions de la constitution et de ne jamais perdre de vue que mes attributions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du peuple ; d'observer tous les devoirs qu'impose notre union à la Confédération suisse et de maintenir l'honneur, l'indépendance et la prospérité de la patrie ; de garder le secret sur toutes les informations que la loi ne me permet pas de divulguer » (art. 25 al. 2 LRGC).

Les députés ne sont pas autorisés à s'exprimer au nom du Grand Conseil ou d'une commission, ni à donner à leurs communications une forme de nature à induire en erreur quant à l'identité de leur auteur (art. 26A al. 1 LRGC).

En outre, le président rappelle à l'ordre le député, le conseiller d'Etat ou le fonctionnaire qui, en séance : a) profère des menaces à l'égard d'une ou de plusieurs personnes ; b) prononce des paroles portant atteinte à l'honneur ou à la considération ; c) emploie une expression méprisante ou outrageante ; d) trouble la délibération ; e) viole le règlement (art. 90 LRGC). Cette disposition trouve application, selon son texte et la systématique légale, lors des séances - qu'elles soient plénières ou de commission. Les lettres a à c décrivent toutefois des comportements qui, à l'évidence, ne peuvent être admis d'un député agissant dans l'exercice de ses fonctions, et revêtent dès lors un caractère plus général.

12. Le Grand Conseil allègue tout d'abord une violation par M. Stauffer de son serment de député. La question de savoir quelle portée disciplinaire peut revêtir une violation de la déclaration générale que constitue le serment souffrira néanmoins de rester ouverte, au vu des considérations qui suivent.

13. Les faits reprochés à M. Stauffer peuvent être qualifiés de graves, justifiant le prononcé d'une sanction disciplinaire.

a. M. Stauffer a déjà fait le 5 décembre 2008 l'objet de la part du président du Grand Conseil d'une exclusion d'une séance du Grand Conseil avec deux autres députés de son groupe en raison de l'attitude qu'ils avaient eue à cette occasion, puis suite à une altercation avec un autre député survenue le 11 février 2011, il avait été frappé d'une mesure d'éloignement de la buvette, l'art. 32B LRGC précité n'existant pas.

b. Il a ainsi des antécédents qui justifient que la sanction la plus légère - soit le blâme - n'ait pas été prononcée à raison des faits survenus le 24 février 2012, et cela par une application analogique de l'art. 47 al. 1 CP.

14. Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 131 I 1 consid. 4.2 p. 6/7 ; 129 I 346 consid. 6 p. 357 ss ; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125 ; V. MARTENET, Géométrie de l'égalité, Zürich-Bâle-Genève 2003, p. 260 ss).

Pour cette raison également, la comparaison faite avec la sanction prononcée à l'égard de M. Weiss n'est pas justifiée, les situations de MM. Stauffer et Weiss n'étant pas identiques : il n'est en effet pas allégué que celui-ci aurait fait opposition à l'encontre du blâme qu'il a reçu ni qu'il aurait - comme le recourant - été préalablement sanctionné par le Grand Conseil, de sorte que la violation du principe d'égalité de traitement invoquée sera écartée.

15. La durée maximale de l'exclusion des commissions prévue par l'art. 32B LRGC est de six mois. En prononçant une mesure d'une durée de cinq mois, au motif qu'elle était « à la hauteur de la gravité de l'acte commis par un récidiviste » - selon les termes du Grand Conseil dans son écriture responsive du 30 mai 2012 (ch. 104) - celui-ci a tenu compte de toutes les circonstances du cas d'espèce : une telle sévérité est justifiée par le comportement inadmissible du recourant et la durée de la sanction est ainsi proportionnée à la faute commise.

Comme toute autorité qui inflige une sanction disciplinaire, le Grand Conseil devait respecter le principe de proportionnalité.

a. L'autorité qui inflige une sanction disciplinaire doit respecter le principe de la proportionnalité (Arrêts du Tribunal fédéral 8C_292/2011 du 9 décembre 2011 consid. 6.2 ; 8C_203/2010 du 1^{er} mars 2011 consid. 3.5). Le choix de la nature et de la quotité de la sanction doivent être appropriés au genre et à la gravité de la violation reprochée à l'intéressé et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer les buts d'intérêt public recherchés. A cet égard, l'autorité - qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation - doit tenir compte en premier lieu d'éléments objectifs, à savoir des conséquences que la faute a entraînées pour le bon fonctionnement de l'institution et de facteurs subjectifs, tels que la gravité de la faute, les mobiles et les antécédents de l'intéressé (ATF 108 Ia 230 consid. 2b

p. 232 ; ATF 106 Ia 100 consid. 13c p. 121) afin qu'elle soit de nature à éviter une récidive et à amener le fautif à adopter à l'avenir un comportement conforme à ses devoirs professionnels (G. BOINAY, Le droit disciplinaire de la fonction publique et dans les professions libérales, particulièrement en Suisse, in Revue Jurassienne de Jurisprudence 1998, p. 55, et les références citées).

b. En matière de sanctions disciplinaires, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation ; le pouvoir d'examen de la chambre de céans se limite à l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 2 LPA ; ATA/192/2012 du 3 avril 2012 ; ATA/142/2011 du 8 mars 2011 ; ATA/395/2004 du 18 mai 2004 ; ATA/102/2002 du 19 février 2002).

16. Le texte de l'art. 32B LRGC est clair : l'exclusion s'entend des commissions dont le député concerné est membre. Selon les travaux préparatoires (Exposé des motifs, PL 10'672 p. 6), l'exclusion des commissions « a pour objectif de réduire la marge de manœuvre politique du député sanctionné, qui se voit confiné aux séances plénières. En revanche, le groupe politique auquel le député appartient n'est pas touché, puisqu'il peut désigner un autre député pour siéger dans les commissions concernées, voire organiser un simple remplacement. Dans un cas comme dans l'autre, une sanction disciplinaire ne peut donc avoir pour effet de modifier la représentation politique dans les commissions ».

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le juge est, en principe, lié par un texte légal clair et sans équivoque. Ce principe n'est cependant pas absolu. En effet, il est possible que la lettre d'une norme ne corresponde pas à son sens véritable. Ainsi, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que le texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 131 I 394 consid. 3.2 p. 396 ; 131 II 13 consid. 7.1 p. 31 ; 130 V 479 consid. 5.2 p. 484 ; 130 V 472 consid. 6.5.1 p. 475).

17. Au vu de ce qui précède, selon le texte clair de la disposition précitée et celui des travaux préparatoires, M. Stauffer ne devrait être empêché de siéger que dans les commissions dont il est membre. Cependant, en alléguant que cette disposition ne l'empêcherait pas de remplacer un autre député de son parti dans une commission dont lui-même n'est pas membre titulaire fait une interprétation de ces textes contraire à leur lettre.

En conséquence, l'interprétation qu'a faite le Grand Conseil de cette disposition en considérant que M. Stauffer n'était - durant la durée de cette exclusion - autorisé qu'à participer aux séances plénières, est conforme au but de la loi, au vu des travaux préparatoires rappelés ci-dessus, et ne peut qu'être confirmée.

18. En tous points mal fondé, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant. Au vu de l'issue du litige, il ne lui sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette dans la mesure où il est recevable le recours interjeté le 16 avril 2012 par Monsieur Eric Stauffer contre la décision du Grand Conseil du 15 mars 2012 confirmant la décision du bureau du Grand Conseil du 28 février 2012 ;

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'000.- ;

dit qu'il ne lui est pas alloué d'indemnité de procédure ;

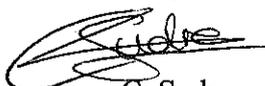
dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Mauro Poggia, avocat du recourant, ainsi qu'au Grand Conseil et au bureau du Grand Conseil.

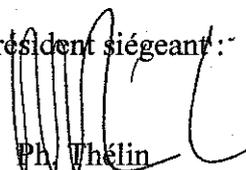
Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Hurni et Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction a.i. :

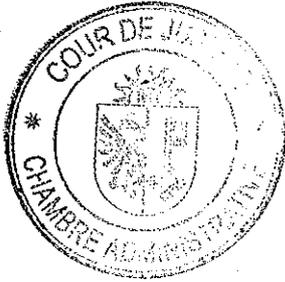

C. Sudre

le président siégeant :


Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le - 7 AOUT 2012



la greffière :

Mme M. Oranci

