



Avis de droit n°9 demandé par la commission thématique 3: "Institutions: les trois pouvoirs"

Parlements cantonaux et députés suppléants

Introduction	1
1. Motifs de l'introduction de la fonction de député suppléant	1
2. Election et nombre de députés suppléants	2
3. Droits, obligations et fonctions des suppléants	3
4. Situations dans lesquelles il est fait appel aux députés suppléants	4
Conclusion	5

Introduction

Dans certains cantons suisses, lors de l'élection du Parlement cantonal, ce ne sont pas uniquement les députés qui sont élus mais également les députés suppléants. Ceux-ci se distinguent des viennent-ensuite dans la mesure où les suppléants sont, en tant que tels, amenés à remplacer temporairement les députés.

La fonction de député suppléant est connue dans quatre cantons. Il s'agit des cantons des Grisons, du Valais, du Jura et de Neuchâtel. Après avoir brièvement exposé les motifs qui ont poussé à l'introduction du mécanisme du député suppléant (1), nous passerons à l'analyse de la législation cantonale pertinente afin de déterminer le processus d'élection des députés suppléants (2), les droits, obligations et fonction de ces derniers (3) ainsi que les cas dans lesquels ils sont amenés à exercer leur fonction (4).

1. Motifs de l'introduction de la fonction de député suppléant

La Constitution valaisanne de 1839 connaissait déjà le système de la suppléance. Les raisons de son introduction pourraient être essentiellement géographiques. Il semblerait que, au fil du temps, l'utilité de la suppléance ait été justifiée en raison de la charge de travail des députés élus au sein d'un Parlement de milice.¹

Dans le canton des Grisons, la suppléance n'est pas non plus une nouveauté. Si on la trouve dans la Constitution cantonale de 2003, ce n'est pas dans ce texte constitutionnel qu'elle a été introduite. La fonction de député suppléant était déjà connue sous l'égide de l'ancienne Constitution. Le système de suppléance trouve son origine dans la volonté de permettre au Parlement de siéger au complet.²

¹ Information communiquée par le service parlementaire du Grand Conseil le 30 mars 2010. Des recherches sont encore en cours aux archives valaisannes afin de préciser ces éléments.

² Information communiquée par le secrétariat du Grand Conseil le 22 mars 2010.

La Constituante jurassienne de laquelle est issue la Constitution de 1977 a introduit l'élection des suppléants. Les principales raisons de la suppléance alors invoquées étaient notamment la volonté d'assurer que le Parlement puisse siéger au complet et de garantir le bon fonctionnement du parlement de milice. La charge de travail importante, au vu de la reprise des lois bernoises, avait également été invoquée. Enfin, il était avancé que la suppléance peut faire office d'école de formation pour les futurs députés et également permettre d'intégrer les jeunes et les femmes. Si ces dernières années, par souci d'économie, il a été envisagé de supprimer les suppléants, les propositions allant dans ce sens ont été rejetées.³

La fonction de député suppléant a été introduite dans la Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000. L'alinéa 3 de l'article 52 de la Constitution selon lequel la possibilité est donnée au législateur de prévoir l'élection de suppléants constitue une nouveauté.⁴ Lors des débats sur le projet de la nouvelle Constitution au sein du Grand Conseil, la suppression de l'alinéa 3 avait été proposée. L'affaiblissement du système était alors mis en avant avec l'argument que la présence de députés suppléants aurait pour corollaire un engagement moins important des députés, ceux-ci sachant qu'ils pourraient se faire remplacer lors des séances.⁵ Les partisans de l'introduction de la suppléance soutenaient que celle-ci permettrait "d'élargir quelque peu le cercle du législatif, de former la relève, d'alléger un peu les contraintes liées à la fonction de député", le travail parlementaire ayant connu une augmentation notable, élément auquel s'ajoute une difficulté croissante pour les députés employés d'obtenir de leur employeur des congés.⁶

2. Election et nombre de députés suppléants

Dans le canton du Valais, les députés suppléants sont élus directement par le peuple et le Grand Conseil se compose d'autant de suppléants que de députés.⁷ Selon la loi sur les droits politiques⁸, l'élection a lieu en même temps pour les députés et les députés suppléants⁹. L'élection se fait sur deux listes séparées.¹⁰ A noter que les cas d'incompatibilités prévus par la loi sont valables pour les suppléants.¹¹ En cas de vacance en cours de législature, si la liste n'a pas de viennent-ensuite, le député est remplacé par le suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.¹²

La Constitution jurassienne prévoit que l'élection des suppléants doit être réglée par la loi.¹³ Selon les dispositions de la loi sur les droits politiques¹⁴, les suppléants sont élus en même temps que les membres du Parlement.¹⁵ Pour l'élection, une seule liste est établie.¹⁶ Le Parlement jurassien n'est pas composé du même nombre de députés que de députés suppléants. En effet, le Parlement compte 60 députés¹⁷, mais les députés suppléants sont en nombre inférieur. Le nombre de députés suppléants est déterminé par le nombre de sièges obtenus par la liste. Ainsi, "La liste qui obtient un ou deux sièges a droit à un suppléant. Celle qui obtient de trois à six sièges a droit à deux suppléants. Celle qui obtient de sept à dix sièges a droit à trois suppléants. Celle qui obtient plus de dix sièges a droit à quatre suppléants."¹⁸ Le nombre de suppléants peut ainsi varier selon les législatures. Pour la législature 2007-2010, le

³ Information communiquée par le secrétariat du Parlement le 22 mars 2010.

⁴ BAUER Alain, Constitution annotée de la République et Canton de Neuchâtel, Neuchâtel, 2005, p. 133.

⁵ BGC 165/III p. 2850.

⁶ BGC 165/III p. 2851.

⁷ Art. 84 al. 1 Cst. VS (RS/VS 101.1).

⁸ LDP (RS/VS 160.1).

⁹ Art. 136 al. 2 LDP (RS/VS 160.1).

¹⁰ Voir notamment dans ce sens l'article 140 al. 2 de la LDP (RS/VS 160.1).

¹¹ Art. 90 al. 3 Cst. VS (RS/VS 101.1).

¹² Art. 160 al. 2 et 3 LDP (RS/VS 160.1).

¹³ Art. 85 al. 1 Cst. JU (RS/JU 101).

¹⁴ LDP (RS/JU 161.1).

¹⁵ Art. 47 al. 1 LDP (RS/JU 161.1).

¹⁶ Art. 48 LDP (RS/JU 161.1).

¹⁷ Art. 29 LDP (RS/JU 161.1).

¹⁸ Art. 49 al. 1 LDP (RS/JU 161.1).

Parlement compte 30 députés suppléants. A noter que les députés suppléants sont les premiers viennent ensuite.¹⁹

Dans le canton des Grisons, la Constitution prévoit l'élection tant des membres du Grand Conseil que de leurs suppléants.²⁰ L'élection se fait sur des listes séparées.²¹ En principe, pour chaque circonscription, il est élu autant de suppléants que de députés. Cependant, la loi impose un plafond de dix députés suppléants par circonscription.²²

Les élections des députés et des suppléants au Grand Conseil neuchâtelois se déroulent en même temps et sur la même liste.²³ Cependant, le nombre de députés suppléants reste inférieur au nombre de députés. En effet, selon la loi sur les droits politiques, si une liste obtient jusqu'à six sièges, celle-ci a droit à un suppléant.²⁴ Si la liste obtient plus de six sièges, le nombre de suppléants est de deux.²⁵ Si en cours de législature un cas de vacance se présente, le député qui quitte le Grand Conseil est remplacé par le premier suppléant de sa liste.²⁶

3. Droits, obligations et fonctions des suppléants

La question ici est de savoir si un député suppléant a exactement la même activité ainsi que les mêmes droits et obligations que le député qu'il est amené à remplacer ou si, au contraire, au vu de son statut de suppléant, la législation prévoit des limitations dans l'exercice de sa fonction.

Au sein du Grand Conseil valaisan, les députés suppléants ont les mêmes droits et obligations que les députés.²⁷ Ils reçoivent la même documentation et les mêmes indemnités que ces derniers.²⁸ Toutefois, une limitation est prévue dans la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs quant aux fonctions que les députés suppléants peuvent remplir. En effet, ceux-ci ne peuvent pas être nommés président ou vice-président de commission. S'ils peuvent de manière générale être nommés dans les commissions, la commission de haute surveillance ne leur est pas accessible.²⁹ Par ailleurs, aucun remplacement par un député suppléant ne peut être effectué dans une commission d'enquête parlementaire.³⁰

Les suppléants jurassiens remplacent les députés lors des séances plénières³¹ et ils disposent des mêmes droits que ces derniers³². Ils ont également les mêmes obligations.³³ Les députés suppléants participent aux séances de groupes³⁴, sont au bénéfice des mêmes indemnités que les députés et reçoivent la même documentation³⁵. Lorsque les suppléants sont amenés à remplacer les députés, ils peuvent siéger dans les commissions³⁶ mais certaines fonctions demeurent réservées aux seuls députés. Il s'agit de celles de:

- Président du Parlement.³⁷
- Vice-président du Parlement.³⁸

¹⁹ Art. 49 al. 2 LDP (RS/JU 161.1).

²⁰ Art. 11 ch. 1 Cst. GR (RS 131.226).

²¹ Information communiquée par le secrétariat du Grand Conseil le 22 mars 2010.

²² Art. 4 LDP (RS/GR 170.100).

²³ Art. 63a al. 1 LDP (RS/NE 141).

²⁴ Art. 63b al. 1 LDP (RS/NE 141).

²⁵ Art. 63b al. 2 LDP (RS/NE 141).

²⁶ Art. 64 al. 1 LDP (RS/NE 141).

²⁷ Art. 15 al. 2 loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS/VS 171.1).

²⁸ Art. 15 al. 2 loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS/VS 171.1).

²⁹ Art. 15 al. 3 loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS/VS 171.1).

³⁰ Art. 24 règlement du Grand Conseil (RS/VS 171.100).

³¹ Art. 47 al. 2 LDP (RS/JU 161.1).

³² Art. 47 al. 3 LDP (RS/JU 161.1).

³³ Art. 47 al. 3 LDP (RS/JU 161.1).

³⁴ Art. 17 al. 4 LOP (RS/JU 171.21).

³⁵ Art. 17 al. 5 LOP (RS/JU 171.21).

³⁶ Art. 47 al. 3 LDP (RS/JU 161.1) et art. 17 al. 3 LOP 8RS/JU 171.21).

³⁷ Art. 47 al. 4 LDP (RS/JU 161.1) et art. 17 al. 1 LOP 8RS/JU 171.21).

- Scrutateur.³⁹
- Scrutateur suppléant.⁴⁰
- Président d'une commission permanente.⁴¹

Dans le canton des Grisons, les suppléants peuvent siéger lors des sessions mais ils ne peuvent pas participer aux travaux des commissions permanentes.⁴² En revanche, leur participation est admise dans les commissions ad hoc. Les suppléants disposent des mêmes droits et obligations que les députés.⁴³

Dans le canton de Neuchâtel, la loi d'organisation du Grand Conseil⁴⁴ règle la question des droits et obligations des suppléants ainsi que les fonctions que ceux-ci peuvent être amenés à exercer. Ainsi, les suppléants reçoivent les mêmes indemnités que les députés et la même documentation.⁴⁵ Les suppléants peuvent siéger lors des sessions⁴⁶ et ils peuvent représenter leur groupe dans toutes les commissions, que celles-ci soient spécialisées ou non⁴⁷. La loi prévoit tout de même certaines restrictions et les députés suppléants ne peuvent pas être:

- Membre du bureau du Grand Conseil.⁴⁸
- Scrutateur.⁴⁹
- Scrutateur suppléant.⁵⁰
- Membre du bureau d'une commission permanente ou non.⁵¹

4. Situations dans lesquelles il est fait appel aux députés suppléants

Face à l'existence de la fonction de député suppléant qui est amené à remplacer temporairement un député qui ne perd pas sa place au sein du Parlement cantonal, il est intéressant de voir quand et de quelle manière il peut être fait appel aux députés suppléants. La question sous-jacente est la suivante: peut-on faire appel aux députés suppléants sans raison particulière ou ceci est-il limité à des cas exceptionnels prévus dans la législation?

La législation valaisanne ne prévoit pas de situations particulières dans lesquelles il est fait appel aux députés suppléants. Un député peut en toute occasion se faire remplacer. Le règlement du Grand Conseil précise uniquement que dans le cadre des remplacements au sein des commissions, les députés doivent veiller à se faire remplacer par le même député suppléant.⁵² Le choix du suppléant est laissé à la libre appréciation du député. Il s'agit généralement d'un suppléant du district, mais il peut également s'agir d'un suppléant d'un autre district.⁵³

³⁸ Art. 47 al. 4 LDP (RS/JU 161.1) et art. 17 al. 1 LOP 8RS/JU 171.21).

³⁹ Art. 47 al. 4 LDP (RS/JU 161.1) et art. 17 al. 1 LOP 8RS/JU 171.21).

⁴⁰ Art. 17 al. 1 LOP 8RS/JU 171.21).

⁴¹ Art. 17 al. 1 LOP 8RS/JU 171.21).

⁴² Art. 40 Gesetz über den Grossen Rat (RS/GR 170.100).

⁴³ Information communiquée par le secrétariat du Grand Conseil le 22 mars 2010.

⁴⁴ OGC (RS/NE 151.10).

⁴⁵ Art. 6g al. 4 OGC (RS/NE 151.10).

⁴⁶ Art. 6d al. 1 OGC (RS/NE 151.10).

⁴⁷ Art. 6e OGC (RS/NE 151.10).

⁴⁸ Art. 6h OGC (RS/NE 151.10).

⁴⁹ Art. 6h OGC (RS/NE 151.10).

⁵⁰ Art. 6h OGC (RS/NE 151.10).

⁵¹ Art. 6h OGC (RS/NE 151.10).

⁵² Art. 24 al. 2 règlement du Grand Conseil (RS/VS 171.100).

⁵³ Information communiquée par le service parlementaire le 22 mars 2010.

La législation jurassienne ne contient pas de disposition indiquant dans quels cas de figure les suppléants peuvent être amenés à remplacer un député. Le remplacement d'un député ne répond pas à des conditions ou situations particulières. Les députés sont par ailleurs libres de choisir leur suppléant dans la liste du district.⁵⁴

Au sein du Parlement grison il est prévu que lorsqu'un député est empêché de participer à une session du Grand Conseil, il peut se faire remplacer par un suppléant. Si une objection est formulée à l'encontre du remplacement, le Grand Conseil se prononce sur celui-ci.⁵⁵ Notons que ce n'est pas le député qui désigne le suppléant amené à le remplacer mais le président de l'arrondissement qui s'en charge.⁵⁶

Le remplacement des députés neuchâtelois par les députés suppléants ne fait pas non plus appel à des situations particulières. Les députés peuvent alors se faire remplacer en toutes circonstances. Lors des sessions, il est prévu que le remplacement doit avoir lieu pour au moins une demi-journée⁵⁷, et celui-ci doit être annoncé jusqu'à l'ouverture de la séance.⁵⁸ La loi spécifie que les députés suppléants ne peuvent remplacer que les députés du district dans lequel ils ont été élus.⁵⁹ Pour le surplus, les députés restent libres de se faire remplacer par un suppléant de leur choix au sein de leur groupe.⁶⁰

Conclusion

La fonction de député suppléant implique de façon générale les mêmes droits et les mêmes obligations que celle de député. Les suppléants reçoivent par ailleurs dans la norme les mêmes indemnités que les députés. Toutefois, ceux-ci ne peuvent pas accéder à certaines fonctions comme celle de président de commission par exemple et leur participation aux séances de commissions peut être limitée.

Les cas de remplacement où les situations dans lesquelles les députés peuvent faire appel à la suppléance ne sont pas énumérés dans les textes législatifs. Le remplacement n'est donc pas soumis à des conditions d'absence particulières.

Une différence que nous pouvons souligner entre les quatre cantons qui connaissent le système de la suppléance est celle du nombre de députés suppléants. En effet, seul le canton du Valais élit autant de suppléants que de députés. Le canton des Grisons connaît un plafond du nombre de suppléants. Les deux autres cantons (Jura et Neuchâtel) prévoient le nombre de députés suppléants en fonction des sièges obtenus.

Il est intéressant de souligner que dans les cantons qui connaissent le système de suppléance, le but principal qui est de permettre au Parlement de siéger au complet semble rempli dans la mesure où les différents services parlementaires ou secrétariats nous ont affirmé que dans les parlements cantonaux concernés, les sessions ou les séances de commissions faisaient état d'un taux de participation élevé.

Relevons enfin que les détails concernant la suppléance, les modalités de vote et les compétences des suppléants ne sont pas contenus dans les constitutions cantonales mais dans la législation de rang inférieur.

⁵⁴ Information communiquée par le secrétariat du Grand Conseil le 22 mars 2010.

⁵⁵ Art. 40 loi sur le Grand Conseil (RS/GR 170.100).

⁵⁶ Information communiquée par le secrétariat du Grand Conseil le 22 mars 2010.

⁵⁷ Art. 6g al. 3 OGC (RS/NE 151.10).

⁵⁸ Art. 6d al. 3 OGC (RS/NE 151.10).

⁵⁹ Art. 17 al. 2 LOP 8RS/JU 171.21).

⁶⁰ Information communiquée par le service du Grand Conseil le 22 mars 2010.