



Commission 3

« Institutions : les trois pouvoirs »

Rapport sectoriel 301

Le pouvoir législatif

ANNEXES

- Annexe 1 : Propositions collectives, pétitions et demandes d'auditions.
- Annexe 2a : P^r Pascal Sciarini, *Etude de la composition du Grand Conseil de canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat*. IDHEAP, octobre 2003.
- Annexe 2b : Direction du service du Grand Conseil, *Note sur la représentation des femmes au sein du Grand Conseil de la République et canton de Genève (1961-2005)*.
- Annexe 2c : Direction du service du Grand Conseil, *Rapport de gestion 2009 du Grand Conseil*.
- Annexe 3a : Mme Irène Renfer, docteur en droit, Avis de droit n°2 : *Laïcité et éligibilité*, 12.11.2009.

- Annexe 3b : Mme Irène Renfer, docteur en droit, Avis de droit n°3 : *Les quotas de représentation*, 03.12.2009.
- Annexe 3c : Mme Irène Renfer, docteur en droit, Avis de droit n°7 : *Mandat de député au Grand Conseil et incompatibilités*, 25.02.2010.
- Annexe 3d : Mme Irène Renfer, docteur en droit, Avis de droit n°9 : *Parlements cantonaux et députés suppléants*, 30.03.2010.

30 avril 2010

Propositions collectives, pétitions et demandes d'auditions

2	Proposition collective	Femmes pour la parité Inscrire le principe de la parité hommes /femmes dans la Constitution genevoise.
46	Pétition	Pétition concernant l'éligibilité des personnes en situation de dettes ou poursuites Demande d'interdire l'élection d'une personne : - ayant des dettes non couvertes par un gage et non remboursables en moins de douze mois; - faisant l'objet de poursuite, saisie ou d'un acte de défaut de biens.



**Grand Conseil
de la République et canton de Genève**

**Etude de la composition du Grand
Conseil du canton de Genève et
des conditions dans lesquelles les
député-e-s exercent leur mandat**



Prof. Pascal Sciarini, IDHEAP
Octobre 2003



Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat

Rapport final

(23 octobre 2003)

Prof. Pascal Sciarini, IDHEAP

(avec la collaboration de Daniel Bochsler, Alex Fischer,
Sandra Villiger et Karin Zürcher)

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend
indifféremment au féminin et au masculin

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)
Rte de la Maladière 21
CH 1022 Chavannes-Lausanne
Tél. +41 21 6940760
Fax + 41 21 6940723
Email: pascal.sciarini@idheap.unil.ch



Sommaire

	Page
L'essentiel en bref	1
Introduction	3
1 Le Grand Conseil genevois en perspective	5
1.1 Taille	5
1.2 Rattachement administratif et financement	7
1.3 Charge de travail et organisation (commissions)	9
2 La composition socio-professionnelle du Conseil	12
2.1 Situation professionnelle	12
2.2 Niveau de formation, âge et genre	14
2.3 Etat-civil, enfants et logement	15
2.4 Ancienneté	15
3 Conditions d'exercice du mandat de député	16
3.1 Conditions d'engagement en politique	16
3.2 Effets du mandat de député	17
3.3 Infrastructure et rémunération	18
3.4 Temps consacré à la politique	19
3.5 Moyens de transports et temps de déplacement	23
3.6 Raisons du départ des anciens députés	23
4 Evaluation du fonctionnement du Grand Conseil et des propositions de réforme	25
4.1 Les horaires des séances plénières et des séances de commissions	25
4.2 Les autres propositions de réforme	32
5 Conclusion	38
6 Bibliographie	43



ANNEXE 1	45
-----------------	-----------

Questionnaire à l'intention des député-e-s du Grand Conseil

Première partie:	profil socio-professionnel	45
Deuxième partie:	conditions d'exercice du mandat de député-e	48
Troisième partie:	évaluation du mode du fonctionnement actuel du Grand Conseil et des propositions de réforme	52

ANNEXE 2	61
-----------------	-----------

Taux de réponses au questionnaire par parti:

- députés actuels
- anciens députés

ANNEXE 3	63
-----------------	-----------

**Premiers résultats de l'enquête suisse sur les administrations
cantonales 2002 (ECAV02)**

Comment les cantons financent les politiciens et les partis?



L'essentiel en bref

Ce rapport est le fruit d'un mandat confié par le Bureau du Grand Conseil de la République et canton de Genève, sur demande de la Commission des droits politiques. Il porte sur la composition socio-professionnelle du Grand Conseil et sur les conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat. Il se base principalement sur une enquête conduite au début de l'été 2003 auprès des 100 députés actuels et des 69 anciens députés ayant quitté le Grand Conseil depuis 1997.

Le Grand Conseil genevois se caractérise en comparaison intercantionale par une taille (nombre de sièges) raisonnable et par une activité très intense, du plenum et des commissions. Cette activité intense se manifeste notamment par le nombre très élevé d'heures de séances plénières et de séances de commissions, ainsi que par le nombre très élevé de lois adoptées. Et cette activité intense explique en retour le niveau élevé des indemnités globales octroyées aux parlementaires genevois, par rapport à ce qui se fait dans les autres cantons.

Du point de vue socio-professionnel, le Grand Conseil genevois est assez peu représentatif de la population cantonale (sous-représentation des jeunes, des personnes âgées et des femmes, sur-représentation des universitaires, des indépendants et des personnes employées dans une association politique). Ce constat n'est en soi pas surprenant et vaut également au niveau fédéral ou dans d'autres parlements cantonaux. La part d'indépendants et la part de salariés d'une association politique semblent néanmoins particulièrement élevées à Genève.

Le mandat de député apparaît comme une charge astreignante. Si très peu de députés ont dû reporter leur entrée en politique, le mandat de député a en revanche des implications importantes en termes de revenu, de renoncement à leurs hobbies et d'aménagement de la vie familiale et professionnelle. Que ces aménagements soient importants se comprend aisément compte tenu de l'investissement temporel considérable exigé par le mandat de député: un cinquième des députés sont des "professionnels" (plus de 28 heures par semaine consacrées au mandat) et trois quarts des "semi-professionnels" (14 à 28 heures); ceci sans compter les autres mandats électifs ou activités au sein du parti. Une large majorité de députés considère que les rémunérations qui leur sont octroyées ne dédommagent pas adéquatement le travail qu'ils fournissent. On décèle en outre une dose d'inégalité dans les conditions d'exercice du mandat, entre ceux



– notamment les salariés d'une association politique – qui disposent d'une assistance personnelle et ceux qui n'en disposent pas et sont, tendanciellement, amenés à compenser ce manque par un engagement personnel accru.

Les députés sont dans l'ensemble satisfaits des horaires en vigueur, mais les femmes – surtout celles avec enfants à charge – sont nettement plus critiques, en particulier à l'égard des horaires des commissions. Parmi les modèles alternatifs, le système de "session" est largement rejeté. Le système de "jour bloqué" recueille davantage d'avis favorables, du point de vue de l'organisation de la vie de famille et – en particulier parmi les anciens députés et parmi les femmes – de la qualité du travail des parlementaires. Toutefois, une majorité de députés doute de sa compatibilité avec la vie professionnelle. Or, le critère de la compatibilité entre vie politique et vie professionnelle, auquel s'ajoute celui du maintien d'un système de milice, sont très importants aux yeux des députés.

D'autres propositions de réforme, en particulier des mesures qui contribueraient à accroître l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil, semblent en revanche jouir d'un large appui politique (système des extraits, formation des parlementaires, réduction de la prise et du temps de parole, simplification des procédures pour le traitement des projets de loi et des motions, augmentation du financement étatique pour le secrétariat des partis politiques). Les avis sont plus partagés en ce qui concerne la réduction du nombre de commissions.



Introduction

La question de l'organisation et des horaires de travail du Grand Conseil et des commissions a récemment fait l'objet de plusieurs projets de loi. Afin de pouvoir disposer des informations nécessaires au traitement de ces projets de loi, la Commission des droits politiques a demandé au Bureau la réalisation d'une étude sur la composition socio-professionnelle du Grand Conseil et les conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat. Ce rapport présente les résultats de cette étude.

Cette étude est principalement basée sur une enquête par questionnaire conduite auprès des 100 députés actuels et des 69 anciens députés ayant quitté le Grand Conseil depuis 1997. Le questionnaire a été discuté avec le service du Grand Conseil, puis soumis pour consultation à la Commission des droits politiques (voir Annexe 1). Il a pu être rempli par voie électronique via internet ou sur papier. L'enquête s'est déroulée entre début mai et début juillet 2003. Le taux de réponses est élevé parmi les députés (83 réponses sur 100 députés), un peu moins parmi les anciens députés (70% de réponses). Tous les partis ont joué le jeu, à l'exception de l'AdG et, en ce qui concerne les députés actuels, du PDC (voir tableaux de réponse, Annexe 2).

Parallèlement à cette enquête, des entretiens ont été conduits avec les sept membres du Bureau du Grand Conseil. Ces entretiens ont permis de compléter et d'approfondir les informations tirées de l'enquête par questionnaire. D'autres sources d'informations (littérature secondaire, statistiques du service du Grand Conseil, projets de loi pendents) ont également été utilisées.

Le présent rapport est structuré comme suit. Le premier chapitre vise à mettre en perspective le Grand Conseil du canton de Genève avec les parlements des autres cantons suisses. Les données utilisées à cette fin proviennent de l'enquête auprès des administrations cantonales (ESAC02), réalisée de novembre 2002 à mars 2003 pour le compte de la BADAC (Banque de données des cantons et des villes, www.badac.ch). Ces données portent sur des aspects structurels et organisationnels des parlements cantonaux, ainsi que sur leur niveau d'activité et le système de financement en vigueur (voir Annexe 3).

Les résultats de l'enquête par questionnaire – complétés par les informations tirées des entretiens – sont présentés dans les chapitres 2 à 4. Pour des raisons de représentativité, nous nous concentrerons à cet égard sur les résultats relatifs aux **députés actuels**. Nous les complétons néanmoins lorsqu'il y a



lieu – et en particulier dans le chapitre 4 – avec les résultats des anciens députés. Le chapitre 2 examine le profil socio-professionnel des députés, alors que le chapitre 3 identifie les conditions d'exercice de leur mandat. Finalement, le chapitre 4 se penche sur diverses propositions de réforme de l'organisation et du fonctionnement du Grand Conseil. Il aborde en particulier la question des horaires des séances. Cette question est au cœur du PL 8830, qui demande le passage à un système de "jour réservé". Le chapitre 4 traite également la question de la réduction du nombre de commissions permanentes, demandée par le PL 8701. Plus généralement, ce chapitre évalue le soutien dont bénéficient diverses propositions récentes visant à améliorer le fonctionnement du Grand Conseil. La conclusion résume et discute les principaux résultats.



1 Le Grand Conseil genevois en perspective

Ce chapitre introductif vise à situer le Grand Conseil genevois en comparaison intercantonale, sous l'angle de la structure (taille), de l'organisation (système de commissions), de la charge de travail et du financement (modes et niveau de financement des partis et des parlementaires).

1.1 Taille

Tableau 1: Taille (nombre de sièges) des parlements cantonaux (état en 2003)

	Nombre	Nombre d'habitants par siège de député
ZH	180	6803
BE ²	200	4739
GE	100	4149
VD ¹⁻²	180	3484
TI	90	3460
LU ¹	120	2924
BL	90	2907
AG ²	200	2755
SG	180	2513
VS	130	2141
FR	130	1838
TG	130	1754
SO	144	1706
GR	120	1548
NE	115	1447
BS	130	1437
SZ	100	1314
ZG	80	1261
JU	60	1151
SH	80	917
AR	65	819
NW	60	643
OW	55	595
UR	64	547
GL	80	479
AI ¹	46	326
<i>Moyenne</i>	<i>112.7</i>	<i>2064</i>
<i>Médiane</i>	<i>107.5</i>	<i>1627</i>

Source: BADAC

Note: les cantons sont classés par ordre décroissant du nombre d'habitants par siège de député

¹ Réduction du nombre de sièges depuis 1990

² Réduction prochaine du nombre de sièges



La taille des parlements cantonaux varie de 46 sièges (AI) à 200 (AG, BE). Avec 100 sièges, le Grand Conseil genevois se situe dans la moyenne nationale (112 sièges). Cependant, si l'on rapporte ce chiffre à la taille de la population cantonale, le Grand Conseil genevois apparaît comme l'un des plus petits parlements cantonaux (tableau 1, deuxième colonne): alors que l'on dénombre en moyenne un siège de député pour 2064 habitants dans les cantons suisses, le chiffre correspondant est double à Genève (un siège pour 4149 habitants); le parlement le plus "petit" est le Grand Conseil zurichois (un siège pour 6803 habitants).

Les grands parlements ont un avantage sur les petits du point de vue de la représentativité de la population, puisqu'ils peuvent "proportionnellement" représenter une part plus grande de la population. Toutefois, la représentativité des parlements cantonaux ne dépend pas seulement de leur taille. Elle est également déterminée par le système électoral en vigueur, ainsi que par le découpage (ou non) en circonscriptions électORA-les.

A Genève, comme dans la plupart des autres cantons suisses, les élections au Grand Conseil se font au système proportionnel. Le système en vigueur à Genève – ainsi qu'au Tessin – se singularise néanmoins du fait de l'existence d'une seule circonscription électorale. Dans les autres cantons, l'existence de circonscriptions a pour effet de réduire la proportionnalité du système, surtout lorsque ces circonscriptions sont nombreuses et petites, c'est-à-dire que le nombre de sièges par circonscription est réduit.¹

Par contre, Genève applique – comme Bâle-ville et les autres cantons romands, sauf le Jura – un quorum (7%). Ce quorum réduit la proportionnalité du système, puisqu'un parti doit recueillir au moins 7% des suffrages exprimés pour accéder au parlement.

Si l'on prend en compte ces différents critères (taille du parlement, taille des circonscriptions, quorum, ainsi que les possibilités d'appartenance de listes), Genève se situe à peu près dans la moyenne des cantons suisses en termes de proportionnalité.

¹. Par exemple, une circonscription dans laquelle il n'y a que trois sièges à pourvoir présente de facto un quorum de 25%.



1.2 Rattachement administratif et financement

Avec Zurich et Bâle, Genève est le seul canton dans lequel le service du Grand Conseil est administrativement indépendant de l'administration cantonale, c'est-à-dire non rattaché à un organe de l'administration (généralement la Chancellerie).²

Genève, comme la plupart des cantons, octroie des contributions aux groupes parlementaires. En 2001, les contributions genevoises se situaient dans la moyenne des cantons suisses: 145'000 francs à Genève,³ contre 127'000 francs pour la moyenne suisse, avec un maximum de 727'000 francs pour le canton de Berne. Avec Fribourg, Genève est le seul canton suisse qui finance également les partis par une autre voie que celle des contributions aux groupes parlementaires: en 2001, les partis genevois ont reçu 300'000 francs pour le financement d'un demi-poste d'assistant parlementaire.⁴ Au total, les partis politiques ont donc reçu 445'000 francs en 2001 (145'000 + 300'000), ce qui plaçait Genève dans le haut du tableau des cantons suisses.

Outre le financement aux partis et aux groupes parlementaires, Genève rémunère – comme les autres cantons – les parlementaires au moyen des jetons de présence. Ces derniers varient fortement d'un canton à l'autre, non seulement du point de vue du montant octroyé, mais aussi de la manière de les calculer.⁵ Dans ces conditions, il est plus pertinent de baser la comparaison intercantionale sur l'ensemble des indemnités octroyées aux parlementaires au titre des jetons de présence: en 2001, Genève figurait, après Zurich et Vaud, à la troisième place des cantons

2. Le canton de Vaud s'achemine vers un tel système. L'autonomie administrative du Secrétariat du Grand Conseil assure une plus grande indépendance par rapport à l'exécutif (Chancellerie et Conseil d'Etat), notamment en matière budgétaire et de fixation de l'ordre du jour du Grand Conseil.

3. Ce montant était de 157'500 francs en 2002 en raison de l'arrivée d'un nouveau groupe parlementaire et a été porté à 315'000 francs depuis 2003. A Fribourg, la somme versée hors contributions au fractions s'élevait à 150'000 francs en 2001.

4. Ce montant s'est élevé à 350'000 francs en 2002 en raison de l'arrivée d'un nouveau groupe parlementaire et a été porté à 420'000 francs depuis 2003.

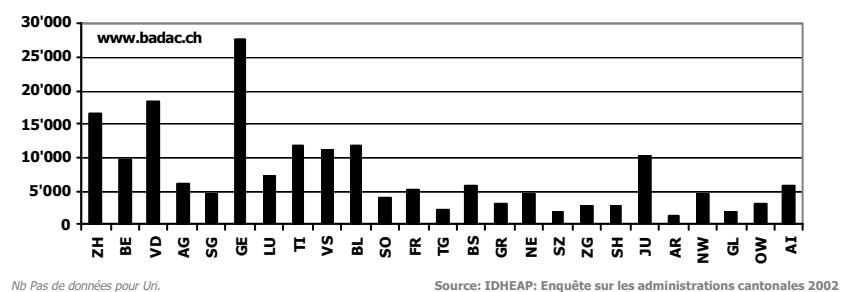
5. Par exemple, dans certains cantons les indemnités se basent entièrement (NW) ou en partie (ZH, BL, FR) sur une somme forfaitaire annuelle. De plus, il faut également prendre en compte les indemnités pour les dépenses de déplacement, de repas ou même de nuitées, ainsi que des primes pour une charge de présidence de Conseil ou de commission, ou encore pour la rédaction de rapports.



ayant versé le plus d'argent au titre des indemnités pour les parlementaires; Genève se situait même à la tête des cantons les plus "généreux" en termes d'indemnités par parlementaire (28'000 francs, voir graphique 1).⁶ Il convient de rappeler ici qu'une partie importante des jetons de présence est rétrocédée aux partis (entre un tiers et trois quarts des montants perçus, selon les partis). Ce système de rétrocession contribue aussi au financement des partis.

Graphique 1 : Indemnités par parlementaire en 2001, en francs

Cantons classés selon la taille de la population



En outre, le graphique 1 n'offre qu'une image partielle, puisqu'il ne prend pas en compte la charge de travail des parlementaires, qui varie fortement d'un canton à l'autre – et pas seulement en fonction de la taille des cantons. Les indemnités totales versées aux députés genevois ne sont pas si élevées si l'on considère, par exemple, le nombre d'heures de séances plénières, ainsi que le nombre de séances de commissions auxquelles les députés prennent part (section suivante).

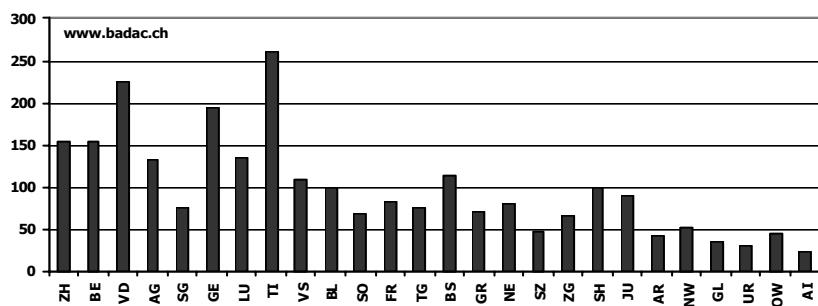
⁶. De plus, tous les députés bénéficient d'un ordinateur portable performant et d'une imprimante, mis à leur disposition au début de la législature.



1.3 Charge de travail et organisation (commissions)

Le graphique 2 présente le nombre d'heures total des séances plénières des parlements cantonaux, en 2001. Il offre une première indication des différences de charge de travail existant d'un canton à l'autre.

*Graphique 2 : Durée totale des séances plénières, en heures en 2001
Cantons classés selon la taille de la population*



Le nombre d'heures total consacré aux séances plénières varie de 23 (AI) à 260 (TI). Le Grand Conseil genevois se situe clairement parmi les parlements qui accumulent le plus d'heures de séances plénières.

Le Grand Conseil genevois est – de loin – le parlement cantonal qui a adopté le plus de projets de lois en 2001 (203, contre 15 en moyenne dans les autres cantons suisses). Le deuxième canton à avoir adopté le plus de lois est le canton de Vaud (60 lois, et encore s'agissait-il d'une situation exceptionnelle liée à la mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale). Toutefois, il faut préciser ici que la définition d'une loi semble particulièrement large à Genève, ce qui explique vraisemblablement en partie ce nombre très élevé de lois adoptées. Plus généralement, la définition de ce qu'est une loi varie fortement d'un canton à l'autre, ce qui complique la comparaison intercantionale (Auer et Kälin 1991).⁷

7. En outre, dans certains cantons (par exemple en Argovie), toute loi est soumise au référendum obligatoire, ce qui amène les députés à adopter des règlements ou des décrets, non soumis au référendum.



Le droit dont bénéficient les députés genevois de déposer un projet de loi, prérogative unique en Suisse, contribue au chiffre élevé de lois adoptées par le Grand Conseil genevois, sans pour autant en constituer la cause principale: sur les 203 lois adoptées par le Grand Conseil en 2001, un peu plus d'un cinquième seulement (44) ont été déposées par un député; en 2002, cette proportion était encore nettement inférieure (10%).⁸

Par ailleurs, l'examen de la charge de travail des parlementaires doit évidemment aussi prendre en compte l'activité déployée au sein des commissions parlementaires: à Genève – comme dans les autres cantons – la discussion des projets est confiée aux commissions. Le Grand Conseil genevois se distingue à cet égard par un nombre très élevé de commissions permanentes (24, contre 7 en moyenne pour les autres cantons suisses). Cette singularité est encore plus marquée si l'on examine le nombre de séances de commissions permanentes: ce nombre s'élevait à 671 en 2001, contre 71 en moyenne dans les autres cantons;⁹ le deuxième canton, en termes de nombre de séances de commissions permanentes, était Bâle-ville, avec 375 séances. A l'inverse, Genève n'a pas eu de commission ad hoc en 2001, mais le nombre de séances de commissions ad hoc n'est pas non plus très élevé dans les autres cantons suisses (40 en moyenne, en 2001).

Dans l'ensemble, la fréquence très élevée de réunions des commissions permanentes fait donc de Genève un cas unique en Suisse, sans pour autant que les commissions soient particulièrement fortes – par rapport au plenum et par rapport à l'exécutif – en comparaison intercantonale (Heierli 2000).¹⁰

8. L'application de la règle constitutionnelle (art. 96), précisée dans la loi portant règlement du Grand Conseil (art. 128), selon laquelle un projet de loi déposé par un député doit avoir une couverture financière, sera de nature à limiter le nombre de projets de loi déposés.

9. Notons que cette moyenne est légèrement sous-évaluée, car il nous manque l'information pour le canton de Zurich.



En résumé, le Grand Conseil genevois se caractérise en comparaison intercantonale par une taille (nombre de sièges) raisonnable et par une activité très intense, du plenum et des commissions. Cette activité intense se manifeste notamment par le nombre très élevé d'heures de séances plénaires et de séances de commissions, ainsi que par le nombre très élevé de lois adoptées. Et cette activité intense explique en retour le niveau élevé des indemnités globales octroyées aux parlementaires genevois, par rapport à ceux des autres cantons.

¹⁰. Cette étude se base sur douze critères (certains objectifs, d'autres subjectifs) pour évaluer la force des commissions par rapport à l'exécutif (six critères) et par rapport au plenum (six critères). Par rapport à l'exécutif, les commissions genevoises sont considérées comme "fortes" selon les critères suivants: droit de confier un mandat à un expert externe, droit d'entendre un expert externe, modifications généralement fortes des projets du Conseil d'Etat. Les commissions sont par contre considérées comme "faibles" selon les critères suivants: absence de droit de regard sur les dossiers de l'administration, mandats "peu fréquemment" délivrés au Conseil d'Etat, forte influence des membres de l'exécutif invités sur les travaux des commissions. Par rapport au plenum, les commissions genevoises sont considérées comme "fortes" selon les critères suivants: les séances des commissions ne sont pas publiques, en cas de désaccord le plenum suit généralement plutôt l'avis des commissions que celui de l'exécutif, presque tous les dossiers sont examinés par les commissions. Les commissions sont par contre considérées comme "faibles" selon les critères suivants: la préparation en commission n'a pas lieu avant le premier débat au plenum, les commissions ne peuvent pas déposer de projet de loi devant le plenum sans être mandatées pour cela, les commissions ne peuvent pas prendre de décisions sans passer par le plenum – sauf la commission de grâce dans les cas énumérés par la loi (art. 206 LRG).



2 La composition socio-professionnelle du Grand Conseil

Ce chapitre examine la composition socio-professionnelle du Grand Conseil genevois, qui est mise en perspective avec celle de la population genevoise, ou avec celle des parlements d'autres cantons pour lesquels des données sont disponibles (Tessin, Zurich). Cet examen se base sur les réponses aux premières questions de notre enquête auprès des députés (le numéro de la question correspondante est indiqué dans le titre du tableau, ou directement dans le texte).

2.1 Situation professionnelle

Tableau 2: Situation professionnelle des députés du Grand Conseil en 2003 (Q2)¹¹

	%
Indépendant	38
Salarié public	19
Salarié d'une entreprise privée	14
Salarié d'une association active en politique	11
Salarié d'une association non-politique	8
Autre (homme/femme au foyer, retraité, chômeur)	10
Total	100
(N)	(94)

Note: 6 données manquantes

Les indépendants constituent de loin la plus grande catégorie socio-professionnelle représentée au Grand Conseil (près de 40% des députés). Les salariés publics et les salariés d'une association (politique ou non) comptent chacun pour environ 20% de l'effectif des parlementaires.

¹¹. Ce tableau inclut non seulement les députés ayant répondu à notre questionnaire, mais aussi ceux pour lesquels la situation professionnelle est indiquée sur le site web du Grand Conseil.



La part d'indépendants est plus de quatre fois supérieure à celle existant dans la population active genevoise.¹² Les salariés d'une association sont également fortement sur-représentés: alors que seulement 6% de la population active du canton de Genève travaille pour une association, cette proportion est de 19% parmi les députés, dont 11% pour les seules associations politiques.¹³ De même, les non-actifs (retraités, hommes-femmes au foyer, étudiants) et les chômeurs sont nettement sous-représentés au Grand Conseil. En revanche, la part des employés publics est proche de celle existant au sein de la population active genevoise.

Parmi les indépendants, les professions les plus représentées sont les agriculteurs/viticuliteurs (9% de l'ensemble des parlementaires) et les avocats (8%).¹⁴

La proportion d'indépendants est la plus élevée au sein des partis de droite (plus de 50% au PRD et plus de 40% au PLS, à l'UDC et au PDC), mais atteint aussi 30% au PS. Les salariés publics sont le plus fortement représentés à l'AdG et au PS (plus de 40%), et les salariés des associations politiques à l'AdG (plus de 35%).

La moitié des députés exerce une activité professionnelle à plein-temps (100%), et plus de 80% des députés sont occupés à 75% au moins (Q2b). Moins de 20% des députés ont un engagement professionnel égal ou inférieur à 50%. Le temps partiel est plus développé parmi les députées (taux d'occupation moyen de 75%, contre plus de 90% chez les hommes), en particulier chez celles qui ont des enfants à charge.

^{12.} Elle est aussi plus élevée que celle existant au Grand Conseil zurichois (33%, voir http://www.kantonsrat.zh.ch/internet/fs1_main.asp?MNID=200).

^{13.} A titre de comparaison, cette part est de 4% au sein du Grand Conseil zurichois.

^{14.} La part d'avocats est légèrement plus élevée (13%) si l'on ajoute les avocats ou juristes non-indépendants, mais reste somme toute modeste. Par comparaison, cette part est de 18% au Grand Conseil du canton du Tessin (Mazzoleni et Stanga 2003). Dans ce canton, la part des avocats et autres professions juridiques a subi un déclin constant depuis les années 1950 (de près de 50% à moins de 20%).



2.2 Niveau de formation, âge et genre

Tableau 3: Niveau de formation des députés (Q3)

	%
Ecole obligatoire, apprentissage, école de culture générale	11
Ecole de commerce, collège, maturité professionnelle	6
Ecole professionnelle, professionnelle supérieure, ou technique supérieure, HES	27
Université ou EPF	56
Total	100
(N)	(82)

Comme on pouvait s'y attendre, le niveau de formation est globalement très élevé parmi les députés du Grand Conseil. Ainsi, plus de la moitié des députés possède un titre universitaire. A titre indicatif, la proportion correspondante était de 12% dans la population résidente du canton de Genève selon les chiffres du recensement de 1990.

Deux tiers des députés ont entre 40 et 60 ans. La population de moins de 30 ans et celle de plus de 70 ans n'est pratiquement pas représentée. Si la classe d'âge 40-60 ans est sur-représentée, il en va de même dans d'autres parlements cantonaux, comme par exemple au Grand Conseil zurichois (tableau 4).

Tableau 4: Classes d'âge des députés du Grand Conseil

	Genève %	Zurich %
- de 30 ans	2	2
31 à 40 ans	15	12
41 à 50 ans	37	32
51 à 60 ans	32	42
61 à 70 ans	12	12
+ de 70 ans	2	0
Total	100	100
(N)	(100)	

Finalement, avec 27 femmes sur 100 députés en 2003 (23 après les élections de 2001), le Grand Conseil genevois se situe légèrement au-dessus de la moyenne suisse (24%, source www.badac.ch), mais loin de la parité.



2.3 Etat-civil, enfants et logement

Plus de deux tiers des députés actuels sont mariés ou vivent en couple, 13% sont célibataires, 12% séparés, et 3% veufs (Q4). Plus de la moitié des députés a des enfants à charge (Q5). Parmi ces députés, 60% ont des enfants âgés de moins de 16 ans.

En outre, 45% des députés sont propriétaires de leur logement (Q7), alors que cette proportion dépasse à peine 10% au sein de la population genevoise. Les locataires sont majoritaires seulement parmi les Verts, l'UDC et l'AdG.

2.4 Ancienneté

En 2003, la moitié des députés exerce ce mandat depuis 3 ans et demi (maximum 32 ans).¹⁵ Cinquante députés ont été élus pour la première fois en 2001. Ce taux élevé de renouvellement s'explique en partie par l'arrivée de l'UDC (dix nouveaux députés). Mais le taux de renouvellement a aussi été supérieur à 50% parmi les Libéraux et les Verts. On ne constate pas de différence entre hommes et femmes sur ce plan.

Un peu moins de deux tiers des députés ont obtenu leur premier mandat électif (député, Conseiller municipal, etc.) entre 20 et 40 ans (Q8). Pour 34 parlementaires, le mandat de député coïncide avec le premier mandat électif (dont 18 députés élus pour la première fois en 2001).

En résumé, sous divers aspects (situation professionnelle, niveau d'éducation, âge, genre), le Grand Conseil genevois est peu représentatif de la population cantonale. Ce constat n'est guère surprenant et vaut également au niveau fédéral (Kerr 1981), dans d'autres parlements cantonaux (notamment Mazzoleni et Stanga 2003), ou plus généralement pour l'élite intermédiaire des partis politiques (Garcia 1991). Toutefois, la part d'indépendants et la part des personnes employées dans une association politique semblent particulièrement élevées à Genève.

¹⁵. Du fait de ces grandes différences, la moyenne est peu informative ici. On notera néanmoins que la durée moyenne du mandat de député (5 ans et demi) est comparable à celle relevée au Grand Conseil tessinois (Mazzoleni et Stanga 2003): d'après les chiffres de 2003, la durée moyenne du mandat était un peu inférieure à une législature et demie (6 ans).



3 Conditions d'exercice du mandat de député

3.1 Conditions d'engagement en politique

Seule une très petite minorité de députés (10%) a dû *reporter* (ou *avancer*) son engagement politique pour des raisons familiales (Q9). La proportion est légèrement plus élevée parmi les femmes mais demeure tout de même très minoritaire (18%). Nous ne pouvons néanmoins rien dire sur la base de notre enquête des personnes qui auraient éventuellement dû *renoncer* à se porter candidat.

En revanche, une forte majorité de députés considère que leur mandat a nécessité des *aménagements importants* dans l'organisation de la vie familiale ou du temps/horaire de travail (tableau 5). "Beaucoup" d'aménagements ont été nécessaires dans la moitié des cas et "un peu" dans environ un tiers des cas.

Tableau 5: Le mandat de député a-t-il nécessité des aménagements dans l'organisation de la vie familiale (Q10) et de votre temps/horaire de travail (Q11)?

	<i>Vie familiale</i> %	<i>Temps/horaires de travail</i> %
Beaucoup	50	52
Un peu	31	37
Peu	12	7
Pas du tout	7	4
Total	100	100
N	(82)	(82)

La nécessité de procéder à des aménagements dans l'organisation de la vie familiale et des horaires/du temps de travail ne s'est pas faite sentir de manière différente d'un groupe politique à l'autre, mais varie par contre fortement en fonction de la situation professionnelle. Les salariés d'une association politique ou non politique semblent disposer à cet égard d'une situation un peu plus favorable: seulement un quart d'entre eux a dû procéder à "beaucoup" d'aménagements, alors que cette proportion est de deux tiers parmi les salariés d'une entreprise privée ou publique, et parmi les indépendants.¹⁶



Si le mandat de député a nécessité dans l'ensemble des aménagements importants des horaires ou du temps de travail, ces aménagements ont été dans une très forte majorité des cas faciles à obtenir (28% d'aménagements "très faciles" et 44% d'arrangements "assez faciles", Q11a). A nouveau, ces aménagements semblent avoir été beaucoup plus faciles à obtenir pour les salariés d'une association (près de 100% d'aménagements "très faciles" ou "assez faciles"), que pour les employés (privés ou publics) et les indépendants (environ un tiers d'entre eux fait état d'aménagements "assez difficiles" voire "très difficiles" à obtenir).

3.2 Effets du mandat de député

Tableau 6: *Effets du mandat de député sur l'activité professionnelle, en termes de revenu (Q12) et de carrière (Q13)*

	Revenu %	Carrière %
très favorables	1	3
plutôt favorables	27	43
aucun effet	8	12
plutôt défavorables	49	35
très défavorables	15	8
Total	100	100
(N)	(74)	(75)

Une nette majorité de députés considère que leur mandat a des effets défavorables sur leur *revenu*. Les avis sont plus partagés en ce qui concerne les effets du mandat de député sur la carrière: la proportion de réponses "défavorables" est presque identique à celle des réponses "favorables".

Une nette majorité d'indépendants et, dans une moindre mesure, d'employés privés et publics est d'avis que leur mandat de député a des effets défavorables sur le *revenu*. En revanche, ces effets sont perçus plutôt favorablement parmi les employés d'une association politique. Ces derniers évaluent encore plus positivement les effets de leur mandat de

¹⁶. Pour les indépendants, les difficultés semblent plutôt d'ordre professionnel ("beaucoup" d'aménagements du temps/de l'horaire de travail nécessaires pour deux tiers d'entre eux) que familial ("beaucoup" d'aménagements de l'organisation de la vie familiale nécessaires pour moins de la moitié d'entre eux).



député sur leur *carrière*, alors que les autres catégories socio-professionnelles sont plus divisées sur ce point.

On relève aussi des différences de perception d'un groupe politique à l'autre, tout au moins en ce qui concerne les effets sur la carrière: une perception favorable des effets du mandat de député sur la carrière est légèrement majoritaire parmi les députés libéraux, radicaux et, dans une moindre mesure, socialistes, tandis qu'une perception défavorable domine parmi les députés verts et, surtout, UDC.

Tableau 7: Le mandat de député oblige-t-il à renoncer à des loisirs/hobbies (Q14)?

	%
oui, beaucoup	54
oui, un peu	39
non, assez peu	6
non, pas du tout	1
Total	100
(N)	(83)

Le mandat de député n'a pas seulement des effets sur l'activité professionnelle. Les députés décrètent de manière quasi unanime que leur mandat les oblige à renoncer à des loisirs/hobbies; plus de la moitié des députés considère même devoir "beaucoup" y renoncer.

3.3 Infrastructure et rémunération

Seule une petite minorité de 20% des députés dispose d'une assistance (infrastructure) personnelle dans l'exercice de leur mandat, en sus de l'appui fourni par le parti ou par le service du Grand Conseil (Q17).¹⁷ Il existe toutefois de grandes différences d'une catégorie socio-professionnelle à l'autre: la proportion de députés qui disposent d'une telle assistance est supérieure à 50% parmi les employés d'une association politique, mais nulle parmi les employés publics ou les salariés d'une association non-politique.

¹⁷. Au cours des entretiens, nos interlocuteurs ont unanimement salué la qualité de l'assistance et des prestations fournies par le service du Grand Conseil.



Tableau 8: les jetons de présence dédommagent-ils adéquatement le travail fourni (Q18)?

	%
tout à fait	12
plutôt	19
plutôt pas	41
pas du tout	28
Total	100
(N)	(81)

Bien que le montant du jeton de présence soit assez élevé en comparaison intercantonale, plus de deux tiers des députés genevois considèrent que les jetons de présence ne dédommagent pas adéquatement le travail fourni (tableau 8). L'insatisfaction est majoritaire dans tous les groupes politiques, mais elle est particulièrement marquée parmi les députés de l'UDC, du PS et, dans une moindre mesure, du PRD.

Parmi les catégories socio-professionnelles, les salariés d'une association politique sont un peu moins critiques que les autres, alors que les indépendants le sont un peu plus.

3.4 Temps consacré à la politique

Le questionnaire contenait diverses questions visant à mesurer le nombre d'heures consacrées par les députés à la politique en général, et au mandat de député en particulier, dans une semaine "type" – c'est-à-dire hors vacances scolaires ou congés officiels. Le tableau 9 présente dans la première colonne le nombre d'heures consacrées à la politique *en lien direct avec le mandat de député* (commissions, plenum, préparation, caucus, déplacements, rédactions de rapports et projets de loi, téléphones et courrier, contacts avec la société civile, mandats dans les commissions et délégations officielles). La deuxième colonne ajoute à cela les heures consacrées à la politique *en-dehors* du mandat du député (autre mandat électif au niveau fédéral ou communal, activités du parti). Sur cette base, et par analogie avec des études conduites auprès du parlement fédéral (Kerr 1981, Riklin et Möckli 1991), nous avons classé les députés en trois catégories: les "miliciens purs", qui consacrent moins de 14 heures par semaine à la politique (soit moins de 33% d'un plein-temps de 42 heures);



les "semi-professionnels", qui consacrent de 14 à 28 heures par semaine à la politique (soit entre 33 et 66% d'un plein-temps de 42 heures), et les "professionnels", qui consacrent plus de 28 heures à la politique (soit entre 66 et 100% d'un plein-temps de 42 heures).

Tableau 9: Type de députés (en %), selon le nombre d'heures consacrées par semaine à la politique (Q15, Q19-Q21)

	<i>Mandat de député (Q15+Q19) %</i>	<i>Toutes activités politiques confondues (colonne 1 + Q20-Q21), %</i>	<i>Parlementaires fédéraux selon Riklin et Möckli (1991), %</i>
Amateurs (moins de 14 heures par semaine)	10	8	2
Semi-professionnels (14 à 28 heures par semaine)	72	48	63
Professionnels (plus de 28 heures par semaine)	18	44	35
Total (N)	100 (80)	100 (80)	100 (165)

Le temps consacré au mandat de député varie d'un minimum de 8 heures par semaine à un maximum de 46 heures. En moyenne, les députés consacrent 22.5 heures à leur mandat.

Si l'on regroupe l'éventail des réponses en trois catégories (tableau 9, première colonne), on constate que la grande majorité (près de trois quarts) des députés du Grand Conseil peuvent être considérés comme des "semi-professionnels" (entre 14 et 28 heures par semaine). La catégorie des "miliciens purs" ne dépasse pas 10%, alors que près de 20% des députés peuvent être considérés comme des "professionnels".

La domination des "semi-professionnels" vaut dans tous les partis, et dans toutes les catégories socio-professionnelles.

L'ampleur de l'engagement politique est évidemment encore plus impressionnant si l'on inclut dans le calcul les autres mandats électifs (au niveau fédéral ou communal) et les activités partisanes (tableau 9, deuxième colonne): plus de quatre députés sur dix consacrent plus de 28



heures par semaine à la politique et sont donc des "professionnels"; près de cinq députés sur dix sont des "semi-professionnels", alors que les "militaires" sont inférieurs à 10%.

La comparaison avec la situation des parlementaires des autres cantons suisses est ici problématique, car les données correspondantes font, à notre connaissance, défaut. Le seul point de comparaison concerne le niveau fédéral, mais même à ce niveau les données disponibles datent quelque peu. Selon l'étude conduite en 1990 par Riklin et Möckli (1991, voir tableau 9, troisième colonne), la proportion de professionnels était de 35% et la proportion de semi-professionnels était de 63%; les "militaires purs" avaient quasiment disparu (2%).

Même si la professionnalisation du mandat de député fédéral s'est probablement accentuée entre 1990 et aujourd'hui, il est frappant de constater que, selon nos chiffres, la proportion de professionnels est plus élevée au sein du Grand Conseil genevois (en 2003) qu'au sein du parlement fédéral (en 1990).¹⁸

La distribution selon les catégories socio-professionnelles n'offre pas une image claire: si l'on considère uniquement les heures consacrées au mandat de député, la proportion de "semi-professionnels" est particulièrement élevée parmi les employés publics et parmi les salariés d'une association active en politique (environ 90%), alors que la proportion de "militaires" est la plus élevée parmi les indépendants et les salariés d'une entreprise privée (environ 20%); si l'on considère l'ensemble des heures consacrées à la politique, les diverses catégories socio-professionnelles ne se distinguent plus tellement l'une de l'autre.

En revanche, on observe une relation intéressante, bien que pas très marquée, entre le type d'engagement et l'existence ou non d'une assistance (infrastructure): si l'on considère uniquement les heures consacrées au mandat de député, on constate qu'il y a nettement plus de "professionnels" parmi les députés qui ne disposent pas d'assistance, que parmi les

¹⁸. Notons qu'il n'existe pas de lien entre le taux d'activité professionnel et le nombre d'heures consacrées par semaine au mandat de député: l'analyse ne révèle ni un phénomène de substitution – en vertu duquel les professionnels de la politique seraient des personnes occupées professionnellement à temps partiel – ni un phénomène de covariation – en vertu duquel les personnes les plus actives politiquement seraient aussi les plus engagées professionnellement.



députés qui disposent d'une telle assistance (respectivement 20% et 6%). Il en va de même si l'on considère l'ensemble des activités politiques: près de 50% des députés qui ne disposent pas d'assistance sont des "professionnels", alors que cette proportion est inférieure à un tiers parmi les députés qui disposent d'une telle assistance. Ce résultat suggère que les députés ne sont pas tout à fait "égaux" dans l'exercice de leur mandat, dans le sens que ceux qui ne disposent pas d'assistance propre sont amenés à compenser ce manque par un engagement personnel accru.

Le tableau 10 permet de préciser la manière dont le temps consacré au mandat de député se distribue selon les différentes activités liées à ce mandat.

Tableau 10: Temps moyen investi par semaine pour chaque activité du mandat de député (Q16-Q16h, Q19a))

	Moyenne (heures)	Médiane (heures)	n
Commissions	6.9	6.5	80
Plenum	3.4	4.0	78
Mandat dans commission ou délégation officielle	3.0	2.0	40
Préparation	2.8	2.0	77
Déplacement	2.2	2.0	73
Téléphones, courrier	2.1	1.5	75
Contacts avec société civile	2.0	1.3	73
Rédaction rapports et projets de loi	1.6	1.0	72
Caucus	1.0	1.0	80

A lui seul, le travail en commission représente en moyenne près de 7 heures par semaine,¹⁹ soit près d'un tiers du temps total moyen consacré au mandat de député. Les activités du plenum, de préparation et – pour les personnes que cela concerne – de représentation dans les commissions ou délégations officielles impliquent chacune 2 à 3 heures d'engagement par semaine. Par comparaison, le travail de rédaction de rapports ou de projets de loi, de même que la réunion mensuelle du groupe politique ("caucus") ne contribuent que faiblement au temps investi pour le mandat de député.

^{19.} Ce chiffre est élevé mais néanmoins plausible, si l'on songe que chaque député fait partie de 2 à 4 commissions, lesquelles se réunissent généralement une fois par semaine pendant deux heures.



3.5 Moyens de transports et temps de déplacement

Les députés privilégient les moyens de transports privés et motorisés pour se rendre aux séances plénieress ou aux séances de commissions (Q22): près de la moitié des députés se déplace en voiture, et près d'un quart en scooter ou en moto. A peine plus d'un député sur dix utilise les transports publics (bus, tram ou train).²⁰ Il en va de même pour le vélo. Finalement, un député sur vingt se rend aux séances à pied.

Pour près de deux tiers des députés, le temps de parcours moyen pour se rendre aux séances plénieress ou aux séances de commissions est inférieur à 20 minutes (Q23). Pour la quasi-totalité des députés, ce temps de parcours est inférieur à 30 minutes. Dans un petit canton comme Genève, le temps de déplacement n'est donc pas un problème.

3.6 Raisons du départ des anciens députés

Une question supplémentaire posée aux anciens députés permet de se faire une idée des raisons qui les ont amenés à quitter le Grand Conseil (tableau 11).

Tableau 11: Raison de départ du Grand Conseil (Q23a)

	%
Incompatibilité avec l'activité professionnelle	22
Pas réélu-e	18
Règle des trois législatures maximales	18
Lassitude, recul de l'intérêt pour le mandat	18
Incompatibilité avec la vie de famille	6
Autre raison	18
Total	100
(N)	(45)

Les raisons qui ont amené les anciens députés à quitter le Grand Conseil sont variées. Les problèmes de compatibilité avec l'activité professionnelle sont évoqués par un peu plus d'un ancien député sur cinq. Cette proportion est à peine inférieure pour trois autres types de raisons: la non

²⁰. Il est pourtant à remarquer que tous les députés peuvent bénéficier d'un abonnement TPG gratuit.



réélection, la règle des trois législatures et la lassitude. Seuls les problèmes d'incompatibilité avec la vie de famille sont très peu avancés. Ce dernier constat vaut pour les députés masculins et féminins.

En résumé, le mandat de député apparaît comme une charge astreignante. Si très peu de députés ont dû reporter leur entrée en politique, le mandat de député a en revanche des implications importantes en termes de revenu, de renoncement à d'autres hobbies, et d'aménagement de la vie familiale et professionnelle. Que ces aménagements soient importants se comprend aisément compte tenu de l'investissement temporel considérable exigé par le mandat de député (un cinquième de "professionnels" et trois quarts de "semi-professionnels", sans compter les autres activités politiques). Une large majorité de députés considère que les rémunérations qui leur sont octroyées ne dédommagent pas adéquatement le travail qu'ils fournissent. On décèle en outre une dose d'inégalité dans les conditions d'exercice du mandat, entre ceux – notamment les salariés d'une association politique – qui disposent d'une assistance personnelle et ceux qui n'en disposent pas, ces derniers étant, tendanciellement, amenés à compenser ce manque par un engagement personnel accru.



4 Evaluation du fonctionnement du Grand Conseil et des propositions de réforme

Ce chapitre évalue tour à tour la question des horaires, du système de commissions, ainsi que d'autres propositions récentes visant à améliorer le fonctionnement du Grand Conseil.

4.1 Les horaires des séances plénières et des séances de commissions

Tableau 12: Degré de satisfaction avec l'horaire des séances plénières et des séances de commissions (Q24 et Q26)

	<i>Séances plénières</i> %	<i>Commissions</i> %
Tout à fait satisfait	24	34
Plutôt	45	36
Plutôt pas	24	25
Pas du tout satisfait	7	5
Total	100	100
(N)	(83)	(83)

Une grande majorité des députés est satisfaite de l'horaire actuel des séances plénières et des séances de commissions. La proportion de personnes "tout à fait" ou "plutôt" satisfaites de cet horaire s'élève à 70% dans les deux cas. Les personnes qui se déclarent "pas du tout" satisfaites avec l'horaire actuel sont très fortement minoritaires (moins de 10%).

Si les députés des partis de droite sont très majoritairement satisfaits du système en place, l'insatisfaction domine chez les Verts.

Parmi les catégories socio-professionnelles, seuls les salariés d'une association non-politique ne sont pas majoritairement satisfaits du système en vigueur. Ce dernier convient en revanche dans une large mesure aux salariés d'une association politique ou d'une entreprise privée, ainsi qu'aux indépendants. Les employés publics sont plus divisés (part à peu près égale de satisfaits et d'insatisfaits).



Les députés avec enfants à charge (hommes et femmes confondus) sont majoritairement satisfaits des horaires actuels. Il convient néanmoins de souligner que si les femmes sont en majorité satisfaites des horaires des séances plénières, elles sont en revanche plus critiques en ce qui concerne les horaires des commissions: 50% des femmes ne sont "pas du tout" ou "plutôt pas" satisfaites de ces horaires, contre seulement 23% parmi les hommes; la proportion d'insatisfaction atteint même 70% parmi les femmes qui ont des enfants à charge, contre seulement 20% parmi les hommes qui ont des enfants à charge. On observe donc une forte différence de perception entre hommes et femmes, probablement parce que ces dernières sont plus directement concernées par la "gestion" de la vie de famille (enfants, repas, etc.).

Le niveau de satisfaction avec le système actuel d'horaires est très élevé parmi les **anciens députés** (près de 70% de satisfaction vis-à-vis des horaires de séance plénière, et près de 80% de satisfaction vis-à-vis des horaires des commissions).

Les députés avaient la possibilité de livrer un commentaire sur la question des horaires. Une cinquantaine de députés ont saisi cette opportunité en ce qui concerne les **séances plénières**. Cinq soulignent leur satisfaction avec le système actuel, qui n'empête pas (trop) sur la vie professionnelle: "le meilleur système pour un parlement de milice", comme l'affirme une de ces cinq personnes. Les autres commentaires sont plus critiques:

- Une quinzaine de députés se plaignent des séances du vendredi 14h-17h, qui "empiètent sur l'activité professionnelle" et "devraient donc rester l'exception, plutôt que de devenir la règle".
- A l'inverse, huit personnes énoncent spontanément leur préférence pour le passage à des séances plénières durant la journée, notamment pour améliorer la qualité des débats ("les séances sont plus calmes et constructives pendant les matinées et les après-midis").
- Cinq personnes mettent en avant les effets négatifs pour la "vie familiale" et la "qualité de la vie".
- Cinq personnes s'expriment contre les séances de nuit (après 20h30) le vendredi, peu productives en raison de la fatigue.
- Quatre autres personnes critiquent plus généralement la séance du vendredi ("trop tard dans la semaine", "fatigue", "problème pour les départs en week-end").



- Finalement, trois personnes critiquent le manque d'efficacité, la lenteur et les débats interminables des séances plénières.

Les commentaires émis par les **anciens députés** (28 commentaires au total) sont assez similaires.²¹ Notons néanmoins que la critique relative aux séances du vendredi après-midi (14h-17h) est nettement moins répandue (une seule personne) que parmi les députés actuels. Serait-ce parce que la séance du vendredi après-midi est devenue plus systématique au cours de la présente législature?

En ce qui concerne les horaires des séances de *commissions*, une quarantaine de députés ont émis un commentaire. Une dizaine souligne la pertinence du système actuel. Les autres sont à nouveau plus critiques:

- Huit personnes font valoir que le système est impossible à concilier avec des enfants en bas âge, les heures de séance empiétant soit sur le repas de midi, soit sur la sortie de l'école.
- Trois autres personnes critiquent – sans préciser pourquoi – les commissions durant la pause de midi.
- Six personnes suggèrent de repousser légèrement les séances du soir (17h30-19h30 ou 18h-20h).
- Six personnes demandent de réunir les commissions durant la journée.
- Deux personnes mettent en avant l'incompatibilité du système actuel avec l'activité professionnelle.
- Deux personnes proposent de réduire le nombre de commissions.

Les commentaires sont à nouveau similaires parmi les **anciens députés** (21 commentaires).²²

^{21.} Bonne compatibilité avec l'activité professionnelle (7 personnes), préférence pour des séances durant la journée (6 personnes), incompatibilité avec la vie professionnelle et/ou familiale (4 personnes), problèmes des séances de nuit (3 personnes), du vendredi en général (2 personnes)

^{22.} Satisfaction avec le système en place, qui est compatible avec l'activité professionnelle (6 personnes); incompatibilité avec la vie de famille (6 personnes); préférence pour des réunions durant la journée (2 personnes); suppression des commissions pendant la pause de midi (2 personnes).



Les questions suivantes visaient à mesurer les effets attendus de deux types de modification possible des horaires du Grand Conseil: le passage à un système de séances durant la journée pour les séances plénières (et pour les commissions), conformément au PL 8830 (système du "jour bloqué"), et le passage à un système de sessions parlementaires d'une semaine entière (soit trois ou quatre semaines par année), selon le modèle en vigueur au niveau fédéral (tableau 13).

Tableau 13: Appréciation des effets de systèmes alternatifs (séances durant la journée et système de sessions, Q28 à Q33)

	Sur la qualité du travail		Sur le plan professionnel (%)		Sur l'organisation familiale (%)	
	%	"jour bloqué"	"jour bloqué"	"session"	"jour bloqué"	"session"
Beaucoup d'avantages		21	4	9	1	18
Plutôt des avantages		26	16	20	10	29
Ni avant. ni désavantages		16	21	10	13	31
Plutôt des désavantages		18	29	25	25	8
Beaucoup de désavant.		20	31	36	51	13
Total	100	100	100	100	100	100
(N)	(82)	(82)	(80)	(79)	(83)	(81)

Ce tableau montre tout d'abord le peu d'enthousiasme suscité par le système de "sessions". Que ce soit sur le plan de la qualité du travail des parlementaires, professionnel, ou de l'organisation familiale, les effets attendus du système de "sessions" sont (très) majoritairement perçus comme désavantageux. Les résultats sont plus favorables en ce qui concerne le système de "jour bloqué", mais ce dernier ne suscite pas non plus un soutien sans faille: les avantages attendus d'un tel système l'emportent nettement sur les désavantages sur le plan de l'*organisation familiale*; les avantages l'emportent également, mais de peu, en ce qui concerne les effets sur la *qualité du travail des parlementaires*; les désavantages sont par contre nettement majoritaires en ce qui concerne les effets sur le *plan professionnel*.

Les femmes sont globalement plus favorables au système de "jour bloqué" que les hommes. Non seulement elles y voient de grands avantages sur le plan de l'organisation familiale (64% d'avis favorables contre seulement 15% d'avis défavorables, les proportions correspondantes étant de 41% et 25% parmi les hommes),²³ mais les avantages l'emportent également nettement selon elles en termes de qualité du travail (59%



d'avis favorables contre 27% d'avis défavorables, alors que les hommes sont très divisés – 42% contre 42%). De plus, les femmes sont moins négatives en ce qui concerne les effets de ce système sur le plan professionnel (40% d'entre elles y voient des avantages, contre seulement 25% des hommes).

Au niveau des groupes politiques, les avis divergent. Seuls les Verts, à l'origine du PL 8830, croient aux avantages du système de séances durant la journée sur les trois plans (qualité du travail, professionnel, familial). Tous les autres partis voient des désavantages sur le plan professionnel. Les membres du PS, du PRD et – dans une moindre mesure – de l'UDC voient plutôt des avantages sur le plan de la qualité du travail et sur le plan familial.

S'agissant du système de "sessions", les avis exprimés dans le cadre des **entretiens** renforcent l'image négative qui ressort de l'enquête. De manière générale, il existe un certain consensus pour considérer que le système de session se justifie lorsque le temps de déplacement pour se rendre aux séances est élevé. Or, ce problème ne se pose guère compte tenu de l'exiguïté du territoire genevois et des temps de déplacement réduits qui en résultent (voir section précédente). En outre, on reconnaît un défaut rédhibitoire du système de "session": le caractère ponctuel des séances plénières affecte fortement le suivi des dossiers.

De même, les avis exprimés lors des **entretiens** confirment les résultats de l'enquête en ce qui concerne le système de "jour bloqué": d'un côté, on reconnaît l'intérêt du système du point de vue de l'organisation familiale, ainsi que de la qualité des débats (plus grande fraîcheur des députés, mais aussi moindre propension à "faire du spectacle", du fait de l'audience inférieure de la télévision); de l'autre, on met en exergue son incompatibilité avec la vie professionnelle, en particulier pour les indépendants. Par ailleurs, on fait valoir le problème de chevauchement des horaires des commissions, si celles-ci étaient toutes regroupées le même jour. Toutefois, on admet que ce problème pourrait être réglé avec une diminution simultanée du nombre de Commissions.

²³. Une courte majorité de députés avec enfants à charge voit des avantages au système de jour bloqué en ce qui concerne l'organisation familiale (52%, contre 42% parmi les députés sans enfant à charge).



Les **anciens députés** sont également très critiques vis-à-vis du système de "session". En revanche, ils sont globalement plus positifs que les députés actuels à l'égard du système de "jour bloqué". En particulier, ce système est à leur avis nettement avantageux sur le plan de *l'organisation familiale* et en termes de *qualité du travail des parlementaires* (plus de 70% des anciens députés pensent que ce système comporte "beaucoup" ou "plutôt" des avantages). Cependant, ils partagent le scepticisme des députés actuels en ce qui concerne les effets du système de jour bloqué sur le plan *professionnel* (75% des anciens députés considèrent que les désavantages l'emportent sur ce plan).

Une autre manière d'identifier le système (horaire) le plus désirable aux yeux des députés consiste à les interroger sur les *critères* à leur avis les plus importants pour le choix des horaires des séances. Dans le questionnaire, les députés devaient désigner le critère le plus important, puis le deuxième, puis le troisième, à partir d'une liste de sept critères (tableau 14).

Tableau 14: critère cité comme le plus important (première colonne) ou comme l'un des trois plus importants (deuxième colonne) pour le choix des horaires des séances (Q34 à Q36)

	<i>Le plus important</i> %	<i>L'un des trois plus importants</i> %
Compatibilité avec la vie professionnelle	28	26
Suivi des dossiers et continuité	25	25
Maintien du système de milice	20	12
Compatibilité avec la vie de famille	18	17
Accélération du traitement des dossiers	5	9
Taux de présence des députés	4	8
Revalorisation de l'image du député	1	3
Total	100	100
(N)	(80)	(240)

"Rendre conciliables vie professionnelle et vie politique", et "assurer le suivi des dossiers et la continuité du travail parlementaire" sont les deux critères les plus souvent cités par les députés. Viennent ensuite le souci de "rendre conciliables vie de famille et vie politique", et la volonté de "maintenir un système de milice". Notons que le critère de compatibilité avec la vie de famille arrive en tête parmi les députées (plus d'un tiers d'entre elles le citent comme critère le plus important, contre seulement un



homme sur dix). "L'accélération du traitement des dossiers", le "taux de présence des députés aux séances" et, surtout, la "revalorisation de l'image du député" apparaissent globalement comme des critères plus marginaux.

Ces résultats sont cohérents avec ceux des questions précédentes. Ainsi, la priorité accordée à la continuité du travail parlementaire est-elle à mettre en parallèle avec le rejet très net du système de "sessions". Ce dernier est effectivement nettement moins favorable que le système actuel et/ou que le système de "jour bloqué" sur le plan du suivi des dossiers. De même, l'accent mis sur la compatibilité avec la vie professionnelle est conforme avec le soutien majoritaire pour les horaires actuels, relevé dans la section précédente. Cette compatibilité est en effet mieux assurée par le système actuel (séances pendant la pause de midi ou en soirée) que par le système de jour bloqué, qui obligeraient les députés à renoncer à un jour de travail par semaine au profit de l'activité parlementaire. L'importance accordée à la compatibilité entre mandat de député et vie professionnelle est renforcée par le poids relativement important attribué au "maintien d'un système de milice". Attachés au système de milice, les députés genevois ne semblent donc pas prêts à envisager une professionnalisation du mandat de député. Finalement, le score réalisé par le critère "rendre conciliabiles vie de famille et vie politique" est lui aussi conforme aux enseignements tirés des questions précédentes: ce critère est certes important, mais pas déterminant aux yeux des députés.

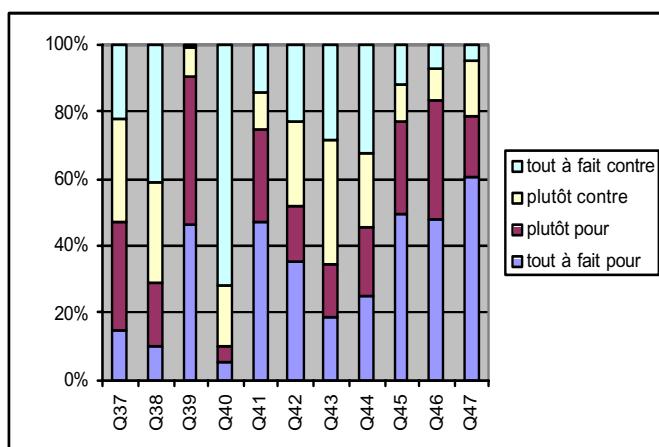
Si le souci de rendre conciliabiles vie professionnelle et vie politique est partagé par les diverses catégories socio-professionnelles, la volonté de maintenir un véritable système de milice est plus marquée parmi les indépendants et, dans une moindre mesure, parmi les salariés d'une entreprise privée. De leur côté, les salariés d'une association active en politique sont les plus soucieux du suivi des dossiers et de la continuité du travail parlementaire, ainsi que de l'accélération du traitement des dossiers.

L'importance du suivi des dossiers et de la compatibilité entre vie professionnelle et vie politique est mise en exergue par tous les partis politiques. En revanche, on décèle une certaine différence entre partis en ce qui concerne l'accent porté sur la compatibilité avec la vie de famille (plus marqué parmi les Verts et les socialistes) et sur le maintien d'un système de milice (plus marqué parmi les libéraux et les radicaux).



4.2 Les autres propositions de réforme

Graphique 3: Niveau de soutien à diverses propositions de réforme du fonctionnement du Grand Conseil



Liste des propositions (questions):

Q37. Modifier le système de commissions en réduisant fortement le nombre de commissions (à une douzaine).

Q38. Permettre aux commissions de prendre certaines décisions sans passer par le Grand Conseil.

Q39. Améliorer la formation des députés, en particulier en matière de technique législative.

Q40. Supprimer le droit de chaque député de déposer un projet de loi.

Q41. Supprimer le débat de pré-consultation en séance plénière et envoyer tout projet de loi déposé par le Conseil d'Etat directement en commission.

Q42. Supprimer le débat de pré-consultation en séance plénière et envoyer tout projet de loi déposé par un député directement en commission.

Q43. Introduire la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par le Conseil d'Etat lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate).



Q44. Introduire la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par un député lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate).

Q45. Limiter davantage le temps de parole (nombre et durée possibles des interventions) durant les séances plénières.

Q46. Extraire de l'ordre du jour normal les objets ayant bénéficié d'un soutien unanime ou quasi-unanime en Commission et les traiter à heure fixe en séance plénière.

Q47. Augmenter le financement de l'Etat pour les frais de fonctionnement (secrétariat) des partis politiques (groupes parlementaires).

Les propositions de réformes évoquées dans notre questionnaire sont diversement appréciées (graphique 3). On peut regrouper ces propositions en trois catégories:

- Les propositions qui suscitent un net rejet (plus de 60% d'avis "tout à fait" ou "plutôt" contre);
- les propositions qui bénéficient d'un confortable soutien (plus de 60% d'avis "tout à fait" ou "plutôt" pour);
- les propositions qui ne donnent pas lieu à une majorité claire (en faveur ou en défaveur, c'est-à-dire celles qui sont soutenues par 40 à 60% des députés).

Au sein de la première catégorie, la proposition consistant à supprimer le droit de chaque député de déposer un projet de loi (Q40) est balayée. Les députés actuels démontrent ainsi leur attachement à "l'exception genevoise" en la matière. Le rejet est également net pour deux autres propositions: celle visant à permettre aux commissions de prendre certaines décisions sans passer par le Grand Conseil (Q38), comme cela se pratique dans d'autres cantons, et celle visant à introduire la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par le Conseil d'Etat lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate, Q43).

A l'inverse, cinq propositions sont fortement soutenues par les députés (environ 80% de soutien): l'amélioration de la formation des députés (Q39), la suppression du débat de pré-consultation et l'envoi direct en commission de tout projet de loi déposé par le Conseil d'Etat (Q41), la limitation des interventions et du temps de parole durant les séances plénières (Q45), le traitement à heure fixe en séance plénière des objets ayant



bénéficié d'un fort soutien en commission (système des "extraits", Q46) et l'augmentation du financement de l'Etat pour les frais de fonctionnement (secrétariat) des groupes parlementaires (Q47).

Le soutien réservé au système dit "des extraits" n'est pas surprenant, puisque ce système est en fait déjà en vigueur et qu'il a fait ses preuves (seuls les députés AdG se montrent plus réservés à l'égard de ce système). De même, le fort soutien à la proposition visant à améliorer la formation des députés est le signe d'une certaine cohérence: les députés tiennent à exercer leurs prérogatives législatives (voir les réponses à la Q40) et sont prêts pour cela à améliorer leurs aptitudes en la matière. Un tel niveau de soutien était moins attendu en ce qui concerne la limitation de la prise et du temps de parole et l'augmentation du financement de l'Etat aux frais de fonctionnement du secrétariat des partis politiques (objet du PL 8831). De plus, ce soutien transcende les frontières partisanes, puisque tous les partis sauf un s'y rallient: l'AdG pour ce qui est de la limitation du temps de parole et les Libéraux pour ce qui est du financement de l'Etat, mais de manière peu tranchée dans ce dernier cas (seulement 10% de "tout à fait contre" et 50% de "plutôt" contre).²⁴

Le soutien manifesté aux diverses mesures de réforme des procédures (système des extraits, suppression du débat de pré-consultation pour les projets de loi du Conseil d'Etat, limitation des interventions et du temps de parole), de même que la disponibilité affichée à améliorer la formation des députés et à augmenter le financement des groupes parlementaires, peuvent être interprétés comme divers témoignages d'une même volonté *d'améliorer l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil*. Ceci, en luttant globalement contre l'allongement excessif des débats et la surcharge du Grand Conseil, d'une part, et en améliorant les conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat, d'autre part.

Finalement, trois propositions ne sont ni clairement soutenues, ni clairement rejetées: la réduction du nombre de commissions (Q37), la suppression du débat de pré-consultation et l'envoi direct en commission de tout projet de loi déposé par un député (Q42) et l'introduction de la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par un

²⁴. Il faut toutefois rappeler ici que la proposition concernant le financement public des partis est, dans le PL 8831, liée à une autre demande, nettement plus controversée, concernant la limitation des frais de campagne.



député lors de la préconsultation (sans passer par la discussion immédiate, Q44).

La réduction du nombre de commissions est demandée par le PL 8701. Le PRD, à l'origine de ce projet de loi, est le seul parti qui lui est clairement favorable. Cette réduction permettrait à leur avis de spécialiser les députés dans un domaine plus large plutôt que de cumuler plusieurs spécialisations dans des domaines restreints, comme c'est le cas aujourd'hui. De plus, elle permettrait une plus grande cohérence entre la structure des départements de l'administration et celle des commissions, et favoriserait ainsi une meilleure interactions entre les deux autorités, tout en simplifiant la distribution des tâches entre commissions. La charge et la durée des commissions remaniées augmentera néanmoins en conséquence. Les autres partis sont divisés au sujet de cette réforme du système de commissions (part à peu près égale de partisans et d'opposants), voire franchement hostiles (AdG).

La proposition visant à supprimer le débat de pré-consultation et à envoyer tout projet de loi directement en commission est l'objet du PL 8703. Cette manière de procéder, qui permet d'accélérer le traitement des projets de loi est, par exemple, en vigueur au niveau fédéral. Les députés genevois tous partis confondus – sauf l'AdG – semblent prêts à envisager un tel système, mais ceci surtout en ce qui concerne les projets de loi élaborés par le Conseil d'Etat. Les avis sont beaucoup plus partagés s'agissant d'un projet de loi déposé par un député (les députés du parti libéral, du PRD et de l'UDC sont fortement pour, les députés des partis de gauche sont fortement contre, et ceux du PDC sont divisés). A l'inverse, la proposition consistant à introduire la possibilité de refuser la prise en considération d'un projet de loi lors de la pré-consultation, sans passer par la discussion immédiate (ce qui équivaut à refuser l'entrée en matière) est nettement rejetée pour un projet de loi émanant du Conseil d'Etat, mais moins séchement pour un projet de loi émanant d'un député (les partis de droite – sauf l'UDC – sont pour, la gauche est contre).

Comment expliquer que les réponses à ces deux questions soient différentes, selon que l'auteur du projet de loi soit le Conseil d'Etat ou un député? Vraisemblablement par le fait que la pertinence d'un projet de loi du Conseil d'Etat ne fait généralement pas de doute (d'où la disponibilité à envisager un renvoi direct en commission, et d'où aussi le refus d'envisager un rejet pur et simple d'entrée en matière, sans discussion immédiate). Selon cette interprétation, le fait de ne pas accepter le renvoi direct en



commission de tout projet de loi émanant d'un député, ainsi que la quasi-disponibilité à envisager le refus d'entrée en matière, sans discussion immédiate, d'un projet de loi émanant d'un député, traduirait la volonté de garder la liberté de rejeter un tel projet de loi, et d'éviter ainsi d'encombrer inutilement le système.

A en croire les **entretiens** que nous avons conduits avec les membres du Bureau, l'encombrement du système ne serait pas tellement dû à l'usage intempestif du droit de déposer un projet de loi, mais plutôt à l'usage excessif de la *motion*.²⁵ Or, une statistique réalisée par le service du Grand Conseil à la fin janvier 2003 invite à mettre en doute l'utilité de cet instrument et sa multiplication, notamment parce que le Conseil d'Etat n'y répond souvent pas dans le délai de six mois prévu par la loi. Ainsi, 262 motions, soit 72%, étaient pendantes devant le Conseil d'Etat à fin janvier 2003.²⁶ Aujourd'hui, beaucoup de motions sont avant tout déposées pour éveiller l'attention des médias et du public, plutôt que pour s'attaquer véritablement à un problème. De plus, en raison de l'absence d'une procédure de pré-consultation avec limitation corrélatrice de la prise de parole, les motions peuvent conduire à des débats fleuves (possibilités de 3 interventions par parlementaire de 7 minutes chacune) avant la première décision (vote sur la proposition de motion, ou décision de renvoi en commission),²⁷ ou après l'éventuel retour de commission (nouveaux amendements possibles). D'où la proposition du Bureau (PL 8916) de calquer la procédure sur celle en vigueur pour les projets de loi (pré-consultation), qui permettrait d'améliorer sensiblement l'efficience du Grand Conseil en la matière. L'autre instrument non traité dans le questionnaire, mais qui semble aussi contribuer à la surcharge du Grand Conseil est l'interpellation urgente orale. La limitation du recours à cet instrument, telle que demandée par le PL 8728 (une interpellation par groupe et par session), fournirait une contribution à la réduction de la durée des débats et inciterait les groupes à se concentrer sur les enjeux prioritaires.²⁸

25. Cette dernière est plus facile à utiliser, puisque sa rédaction – contrairement à celle d'un projet de loi – ne requiert aucune expertise particulière en légistique.

26. "Le Conseil d'Etat dort sur un sofa de motions", comme nous l'a indiqué un de nos interlocuteurs. Ou pour paraphraser un adage célèbre: il semble que "trop de motions tue la motion".

27. Article 147 al 2 et 2 de la Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (mise à jour le 7 janvier 2003).

28. En outre, une telle réglementation n'empêcherait pas les députés de déposer des interpellations urgentes écrites, auxquelles le Conseil d'Etat devrait aussi répondre par écrit.



Dans l'ensemble, les **anciens députés** se montrent (encore) plus "réformistes" que les députés actuels. Ainsi, en plus du soutien massif aux cinq propositions qui recueillent aussi l'approbation des députés actuels (amélioration de la formation des députés (Q39), suppression du débat de pré-consultation et renvoi direct en Commission d'un projet de loi du Conseil d'Etat (Q41), limitation des interventions et du temps de parole (Q45), système des extraits (Q46), augmentation du financement de l'Etat pour les frais de fonctionnement (Q47)), ils sont majoritairement favorables à la réduction du nombre de commissions (Q37, deux tiers de soutien), à la suppression du débat de pré-consultation et au renvoi direct en Commission aussi pour les projets de loi déposés par les députés (Q42). De plus, ils sont plutôt favorables à l'introduction de la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par un député lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate, Q44) et ils sont moins fortement opposés à l'idée que les commissions puissent prendre certaines décisions sans passer par le plenum (Q38). En revanche, ils sont comme les députés actuels fermement opposés à la suppression du droit de déposer un projet de loi (Q40), ainsi qu'à l'introduction de la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par le Conseil d'Etat lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate, Q43).

En résumé, les députés sont dans l'ensemble satisfaits des horaires en vigueur pour les séances plénières et pour les séances de commissions. Parmi les modèles alternatifs, le système de session est largement rejeté. Le système de jour bloqué recueille davantage d'avis favorables, du point de vue de l'organisation de la vie de famille et – en particulier parmi les anciens députés et parmi les femmes – de la qualité du travail des parlementaires. Toutefois, les députés doutent de sa compatibilité avec la vie professionnelle. Or, le critère de la compatibilité entre vie politique et vie professionnelle, auquel s'ajoute celui du maintien d'un système de milice, sont très importants aux yeux des députés. Si une majorité en faveur du changement des horaires semble donc faire défaut, d'autres propositions de réforme, en particulier des mesures qui contribueraient à accroître l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil et à s'attaquer ainsi au problème de surcharge, semblent jouir d'un large appui politique (système des extraits, formation des parlementaires, réduction de la prise et du temps de parole, simplification des procédures pour le traitement des projets de loi et des motions, financement étatique accru du secrétariat des groupes parlementaires). Les avis sont plus partagés en ce qui concerne la réduction du nombre de commissions.



5 Conclusion

L'exercice du mandat de député est exigeant, tant sur le plan des connaissances et des capacités cognitives, que sur le plan de l'investissement qu'il suppose. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la composition du Grand Conseil soit *peu représentative* de celle de la population genevoise (sous-représentation des jeunes et des personnes âgées, sur-représentation des universitaires, des indépendants et des salariés d'une association active en politique). Si le Grand Conseil genevois ne constitue pas une exception sur ce plan, on peut néanmoins s'interroger sur l'ampleur du phénomène et sur sa signification pour le recrutement des candidats à la députation. Une des questions à l'origine de cette étude était précisément de savoir si la composition socio-professionnelle du Grand Conseil était déterminée par les conditions d'exercice du mandat de député, et en particulier par les horaires en vigueur pour les séances plénières et les séances de commissions. Selon les concepteurs du PL 8830, le passage au système de "jour bloqué" permettrait de mieux concilier vie de famille et mandat de député et inciterait donc davantage les femmes, et en particulier les mères de famille, à se consacrer à un tel mandat. Les résultats de notre enquête montrent qu'une majorité de députés est sensible à cet argument. Toutefois, ils montrent aussi que le système de "jour bloqué" ne constitue pas la panacée aux yeux des députés.

Selon notre enquête, la majorité des députés actuels – et aussi la majorité des anciens députés – est en fait *satisfait des horaires actuels* des séances plénières et des séances de commissions. Parmi les modèles alternatifs, le système de "sessions" est – à juste titre – clairement rejeté.²⁹ Les députés sont en revanche sensibles aux mérites du système de "jour bloqué" en ce qui concerne l'organisation familiale et en ce qui concerne la qualité des débats. En revanche, une nette majorité de députés (actuels et anciens) juge un tel système peu compatible avec la vie professionnelle.

Sur la question des horaires, nos résultats révèlent une différence d'appréciation entre députés masculins et féminins. Au niveau général, l'organisation de la vie de famille ne semble, certes, pas avoir constitué un

²⁹. Dans un canton de petite taille, le regroupement des séances plénières sur plusieurs jours ne se justifie pas et comporte de nombreux inconvénients, en particulier en termes de suivi des dossiers.



obstacle insurmontable à un engagement politique: peu de députés (hommes ou femmes) ont dû reporter leur entrée en politique pour des raisons familiales; parmi les anciens députés (hommes ou femmes), la difficulté à concilier mandat politique et vie de famille n'explique guère leur décision de quitter le Grand Conseil. Cependant, une analyse plus fine met en évidence de fortes divergences de vue entre députés et députées sur la question des horaires. Premièrement, nous avons constaté que les femmes accordent une plus grande importance que les hommes au critère de compatibilité entre vie de famille et mandat de député. Deuxièmement, les députées en général, et les députées avec enfant(s) à charge, en particulier, sont nettement plus critiques que leurs homologues masculins vis-à-vis des horaires actuels, et en particulier vis-à-vis des horaires de commissions.³⁰ Troisièmement, les femmes sont nettement plus enthousiastes que les hommes à l'idée d'un système de séances durant la journée: elles voient de nets avantages au système de "jour bloqué" non seulement en ce qui concerne la vie de famille, mais aussi en ce qui concerne la qualité du travail des parlementaires.

A ce stade, il convient de souligner que les réponses à notre enquête dépendent étroitement de notre population d'enquête. Cette dernière n'est peut-être pas optimale pour évaluer l'adéquation existant entre mandat de député et vie de famille. D'une part, une enquête auprès des députés en place (ou anciens) ne couvre nécessairement pas les personnes qui ont éventuellement dû renoncer à devenir candidates au Grand Conseil pour cause d'incompatibilité avec la vie de famille. D'autre part, les hommes étant sur-représentés au Grand Conseil – et donc aussi dans notre population d'enquête – leur avis "l'emporte" sur celui des femmes lorsque l'on considère les réponses dans leur ensemble. Or, les hommes sont nettement plus favorables au statu quo en matière d'horaires, que les femmes. Si l'on en croit cependant l'avis des femmes, qui sont dans la majorité des cas plus directement concernées par les questions d'organisation de la vie de famille et de garde des enfants, le système en vigueur pose un réel problème. Dans ce sens, le fait que les femmes soient encore à ce point sous-représentées au sein du Grand Conseil – et que parmi les femmes représentées la part des mères de famille avec enfants en bas âge soit si faible – a vraisemblablement à voir avec les difficultés posées par les horaires actuels des commissions et des séances plénières. Même si ces difficultés ne sont certainement pas la

³⁰. L'incompatibilité entre les horaires actuels de commissions et la vie de famille a d'ailleurs été soulignée spontanément par plusieurs députées dans les questions ouvertes.



seule raison de cette sous-représentation, la modification des horaires pourrait néanmoins contribuer à y remédier.

Outre ses avantages en termes de compatibilité avec la vie de famille, le système de "jour bloqué" semble également prometteur en ce qui concerne la qualité du travail des députés. Le gain de "fraîcheur" associé au fait de délibérer le matin ou l'après-midi ne se traduirait pas seulement en termes d'efficacité de fonctionnement, mais serait peut-être aussi à même d'améliorer le climat des débats. A en croire les résultats de notre enquête, le passage au système de séances durant la journée ne semble pourtant pas disposer d'un appui politique suffisant au sein de l'actuel Grand Conseil. La principale raison tient aux conséquences qu'un tel système aurait sur le plan professionnel. Comme son nom l'indique, le système de jour bloqué obligerait les députés à consacrer une journée entière par semaine (ou en tout cas une journée chaque deux semaines) à leur mandat. Or, pour la majorité des députés actuels et anciens interro-gés, et en premier lieu pour la catégorie des indépendants, un tel aména-gement semble constituer un obstacle rédhibitoire.

Dans la même logique, la priorité accordée à la compatibilité entre vie politique et *vie professionnelle* détermine clairement le soutien des dépu-tés aux horaires actuels. Ce constat est renforcé par la volonté, également nettement exprimée, de garantir la pérennité du *système de milice*. Notons cependant que cette volonté n'est pas dénuée d'ambiguités. Ainsi, un décompte des heures consacrées chaque semaine au mandat parlemen-taire montre que la plupart des députés (près de trois quarts) sont, déjà aujourd'hui, des "semi-professionnels".³¹ Près de la moitié d'entre eux sont même des "professionnels" si l'on ajoute au temps consacré au mandat de député les autres mandats électifs et les autres activités parti-sanes.

Ce constat nous ramène directement au problème récurrent de surcharge du Grand Conseil. Il faut bien admettre qu'un simple change-ment d'horaires ne suffirait pas à résoudre ce problème. A cet égard, et indépendamment de la question des horaires, une certaine *unité de vue* semble exister parmi les députés (actuels et anciens) en ce qui concerne le *besoin d'améliorer l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil*. Les réponses à notre enquête soulignent en tout cas une certaine disponibilité

³¹. Rappelons que la moitié des députés actuels exerce une activité profes-sionnelle à 100% et que 80% d'entre eux sont engagés à plus de 75%.



à adapter certaines *procédures* dans ce sens. La simplification des procédures de traitement des projets de loi constitue un premier exemple: bien qu'elles ne disposent pas toutes d'un soutien clair parmi les députés, des propositions comme celle visant à permettre d'envoyer directement les projets de loi en Commission sans passer par le débat de pré-consultation, sont à même d'accélérer le traitement des projets de loi sans porter atteinte aux prérogatives des députés qui continueraient d'œuvrer en commission, puis lors du débat d'adoption au plenum.³² De même, bien qu'elle ne soit pas trop appréciée à la gauche de l'échiquier politique, la limitation de la prise de parole (par exemple la limitation des interpellations urgentes orales) ainsi que du temps de parole serait aussi de nature à améliorer l'efficience du Grand Conseil. Il en va de même d'une codification de la procédure de pré-consultation en matière de motions. Dans un autre registre, l'expérience faite au niveau fédéral plaide en faveur de la réduction du nombre de commissions permanentes (Linder 1999: 201), qui devrait elle aussi contribuer à la "rationalisation" des débats. De manière générale, l'amélioration de la qualité des débats et le renforcement de l'efficacité de décision du Grand Conseil (commissions et plenum) sont, vraisemblablement, le prix à payer si l'on entend venir à bout du problème de surcharge dans le cadre du système de milice existant.

Dans le même ordre d'idées, les résultats de notre enquête font apparaître une grande disponibilité à envisager une *augmentation du financement de l'Etat* pour le secrétariat des partis politiques, qui est rejetée par un parti seulement – et encore ce rejet n'est-il pas massif. Ce financement accru n'est pas contradictoire avec le maintien d'un système de milice mais est peut-être, au contraire, nécessaire à ce maintien: devant l'accroissement du volume du travail des députés, *seul un renforcement de l'assistance et de l'infrastructure permettra d'éviter une professionnalisation du mandat*. De ce point de vue, notre enquête suggère que les députés ne sont actuellement pas tous sur pied d'égalité: seule une petite minorité de députés (20%) peut compter sur une assistance personnelle (infrastructure, secrétariat, etc.); toutefois, cette proportion est supérieure à 50% parmi les salariés d'une association active en politique. La création, en 1997, des postes d'assistants parlementaires constitue un premier pas dans la direction d'une amélioration des conditions de travail des députés. La proposition du PL 8731, consistant à prévoir la création de postes de

^{32.} Pour éviter le risque d'engorgement des commissions à laquelle la suppression du débat de pré-consultation pourrait conduire, la possibilité de refuser la prise en considération d'un projet de loi lors du tour de pré-consultation devrait être introduite en parallèle, tout au moins pour les projets de loi émanant des députés.



secrétaires de commission – comme il en existe déjà pour la commission de contrôle de gestion et pour la commission des finances – va dans la même direction. De telles mesures seraient non seulement de nature à améliorer l'efficacité du Grand Conseil et à accroître son influence dans le processus législatif, mais aussi à renforcer l'égalité des députés dans l'accomplissement de leur mandat.



6 Bibliographie

Auer, Andreas et Walter Kälin (1991): *Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone. La loi en droit public cantonal*, Chur: Rüegger.

Garcia, Carlos (1994). Die soziale Identität der Schweizer Parteielite. In Sciarini, Pascal, Finger, Matthias, Ayberk, Ural und Carlos Garcia. *Die Kader der Schweizer Parteien*. Zürich: Seismo, 25-40.

Heierli, Claudia (2000). *Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlament?* Bern: Institut für Politikwissenschaft, Lizentiatsarbeit.

Kerr, Henri (1981). *Parlement et société en Suisse*. Saint-Saphorin: Georgi.

Linder, Wolf (1999). *Schweizerische Demokratie*. Bern: Paul Haupt Verlag.

Mazzoleni, Oscar (2003). "Democratizzazione, milizia, professionismo." *Dati 2*: 78-87.

Riklin, Alois und Silvano Moeckli (1991). Milizparlament. In Parlamentsdienste. *Le Parlement - Autorité suprême de la Confédération?* Berne: Haupt, 145-163.

Wiesli, Reto (1999). Schweiz: Miliz-Mytho und unvollkommene Professionalisierung. In Borschert, Jens. *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*. Opladen: Leske+Budrich.



ANNEXE 1

Questionnaire à l'intention des député-e-s du Grand Conseil

Bonjour!

Ce questionnaire vise à mieux connaître le profil socio-professionnel des député-e-s (première partie) et les conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat (deuxième partie). Il cherche également à connaître votre avis sur l'organisation du Grand Conseil et sur les éventuels changements à apporter dans ce domaine (troisième partie).

Nous vous remercions de bien vouloir lire attentivement les questions, ainsi que les textes explicatifs qui s'y rapportent.

Pour mémoire, le questionnaire serait de préférence à remplir *par voie électronique* (internet). Pour les personnes qui opteraient néanmoins pour cette version "papier", merci de respecter le cheminement des questions tel qu'indiqué par [→ Q...]. Pour répondre aux questions, cochez ou entourez le numéro correspondant à la réponse que vous choisissez.

En cas de question, n'hésitez pas à contacter:

- M. Pascal Sciarini, Tél. 021 694 07 60
- Mme Karin Zürcher, Tél. 021 694 07 13

Première partie: profil socio-professionnel

Q1. Quelle est votre profession?

Q2. Quelle est votre situation professionnelle actuelle. Etes-vous:

1. Indépendant-e [→ Q2b]
2. Salarié-e d'une entreprise privée [→ Q2b]
3. Salarié-e de l'Etat, d'une entreprise ou institution para-publique, ou d'une commune [→ Q2b]
4. Salarié-e d'une association active en politique (parti, syndicat, association patronale, association professionnelle, organisation de protection de l'environnement, etc.) [→ Q2b]



5. Salarié-e d'une association non-politique [→ **Q2b**]
6. Autre
(Homme/femme au foyer, retraité-e, étudiant-e, au chômage) [→ **Q2a**]

Q2a. Etes-vous:

1. Homme/femme au foyer [→ **Q3**]
2. Retraité-e [→ **Q3**]
3. Etudiant-e [→ **Q3**]
4. Au chômage [→ **Q3**]

Q2b. Quelle est votre taux d'activité professionnelle? ... %

Q3. Quelle est la formation la plus élevée que vous avez achevée (avec obtention du diplôme correspondant)

1. Scolarité obligatoire
2. Apprentissage, école de culture générale
3. Ecole de commerce (diplôme), maturité professionnelle
4. Lycée/gymnase/collège
5. Ecole professionnelle (infirmière) ou professionnelle supérieure (IES), école technique supérieure (Technicum), HES
6. Université, haute école ou école polytechnique fédérale

Q4. Quelle est votre situation familiale actuelle?

1. Célibataire
2. Marié-e ou vivant en couple
3. Séparé-e ou divorcé-e
4. Veuf-ve

Q5. Avez-vous un ou des enfants à charge?

1. Oui [→ **Q5a,b,c**]
2. Non [→ **Q6**]



Q5a. Combien d'enfants à charge avez-vous?

Q5b. Pouvez-vous indiquer l'âge de l'enfant le plus jeune? ... ans

Q5c. Et l'âge de l'enfant le plus âgé? ... ans

Q6. A combien s'élève votre revenu mensuel brut total, sans les indemnités et jetons de présence liés à votre mandat de député-e?

1. Moins de 3000
2. Entre 3000 et 6000
3. Entre 6001 et 9000
4. Entre 9001 et 12000
5. Entre 12001 et 15000
6. Plus de 15000

[Seulement si vous êtes marié-e ou vivant en couple]

Q6a. A combien s'élève le revenu mensuel brut total de votre ménage, sans les indemnités et jetons de présence liés à votre mandat de député-e?

1. Moins de 3000
2. Entre 3000 et 6000
3. Entre 6001 et 9000
4. Entre 9001 et 12000
5. Entre 12001 et 15000
6. Plus de 15000

Q7. Etes-vous propriétaire ou locataire de votre logement principal ?

1. Propriétaire
2. Locataire



Deuxième partie: conditions d'exercice du mandat de député-e

Q8. A quel âge avez-vous obtenu votre premier mandat électif (député-e, conseiller-ère municipal-e, mairie, etc.)? ... ans

Q9. Avez-vous dû reporter ou avancer votre engagement en politique pour des raisons familiales?

1. Oui, j'ai dû le reporter
2. Oui, j'ai dû l'avancer
3. Non

Q10. Votre mandat de député-e a-t-il nécessité des aménagements dans l'organisation de votre vie familiale?

1. Beaucoup
2. Un peu
3. Peu
4. Pas du tout

Q11. Votre mandat de député-e a-t-il nécessité des aménagements de votre temps de travail ou de vos horaires de travail?

1. Beaucoup [→ Q11a]
2. Un peu [→ Q11a]
3. Peu [→ Q11a]
4. Pas du tout [→ Q12]

Q11a. Ces aménagements ont-ils été faciles à obtenir (de la part de votre employeur, le cas échéant)?

1. Très faciles
2. Assez faciles
3. Assez difficiles
4. Très difficiles



Q12. Quels sont les effets de votre mandat de député-e sur votre activité professionnelle, en termes de revenu?

1. Très favorables
2. Plutôt favorables
3. Plutôt défavorables
4. Très défavorables

Q13. Quels sont les effets de votre mandat de député-e sur votre activité professionnelle, en termes de carrière?

1. Très favorables
2. Plutôt favorables
3. Plutôt défavorables
4. Très défavorables

Q14. Votre mandat de député-e vous oblige-t-il à renoncer à des loisirs/hobbies?

1. Oui, beaucoup
2. Oui, un peu
3. Non, assez peu
4. Non, pas du tout

Q15. *En moyenne*, combien *d'heures par semaine* consacrez-vous à votre mandat de député-e (hors périodes de vacances scolaires et de congés officiels, et de campagnes électorales)?

Merci de tenir compte dans cette estimation des activités suivantes, directement liées à votre mandat de député: commissions et séance plénière, travaux de préparation, séance du groupe ("caucus"), temps de déplacement, rédaction de rapports et de projets de loi, téléphones et courrier (écrit et électronique), contacts avec la société civile (y compris activités de représentation liées à votre mandat de député-e).

... heures



Q16. Pouvez-vous préciser comment ce nombre d'heures se *répartit* selon vos différentes activités de député-e (attention: le total ci-dessous et le chiffre indiqué à la question précédente doivent être identiques; des fractions d'heures, par exemple 1.5 heures, sont possibles):

- | | |
|---|--------------|
| 1. Participation aux commissions | ... heure(s) |
| 2. Participation aux séances plénières | ... heure(s) |
| 3. Travaux de préparation | ... heure(s) |
| 4. Séances de groupe ("caucus") | ... heure(s) |
| 5. Temps de déplacement | ... heure(s) |
| 6. Rédaction de rapports et de projets de loi | ... heure(s) |
| 7. Téléphones et courrier (écrit et électronique) | ... heure(s) |
| 8. Contacts avec la société civile
(y compris activités de représentation) | ... heure(s) |

Total ... heures

Attention: ce total doit correspondre au chiffre indiqué en réponse à la Q15.

Q17. En-dehors de l'appui fourni par votre parti ou par le service du Grand Conseil, disposez-vous personnellement d'une assistance (infrastructure) dans l'exercice de votre mandat de député-e?

1. Oui
2. Non

Q18. Estimez-vous que les indemnités (jetons de présence) dédommagent adéquatement le travail fourni dans l'exercice du mandat de député-e (indépendamment de la question de la rétrocession des jetons au parti)?

1. Tout à fait
2. Plutôt
3. Plutôt pas
4. Pas du tout



Q19. En lien avec votre mandat de député-e, exercez-vous des mandats dans les Commissions et délégations officielles (Fondations immobilières, Conseils d'administration, Hôpitaux, etc.)?

1. Oui [→ **Q19a**]
2. Non [→ **Q20**]

Q19a. En moyenne, combien d'heures par semaine consacrez-vous à ces mandats dans les Commissions et délégations officielles? ... heures

Q20. A côté de votre mandat de député-e, exercez-vous d'autres mandats électifs, au niveau fédéral (Conseiller-ère national-e) ou au niveau communal (Conseiller-ère municipal-e, Conseiller-ère administratif-ve, Maire ou Adjoint-e)?

1. Oui [→ **Q20a**]
2. Non [→ **Q21**]

Q20a. En moyenne, combien d'heures par semaine consacrez-vous à ces autres mandats électifs (hors périodes de vacances scolaires et de congés officiels, et de campagnes électorales; merci de penser à inclure tout ce que ces mandats impliquent)? ... heures

Q21. A côté des activités directement liées aux mandats électifs que vous exercez, combien d'heures par semaine consacrez-vous en moyenne aux activités de votre parti (comités, groupes de travail, etc., hors périodes de vacances scolaires et de congés officiels, et de campagnes électorales)? ... heures

Q22. Quel moyen de transport utilisez vous principalement pour vous rendre aux séances plénières ou aux séances de Commission ?

1. Train
2. Voiture
3. Moto/scooter
4. Taxi
5. Tram ou bus
6. Vélo
7. A pied



Q23. En moyenne, combien de temps (en minutes) vous faut-il pour vous rendre aux séances plénières ou aux séances de Commission (pour un trajet simple course)? ... minutes

Troisième partie: évaluation du mode du fonctionnement actuel du Grand Conseil et des propositions de réforme

Q24. L'horaire habituel des séances plénières (jeudi 17h-23h et vendredi 17h-23h + 14h-17h en cas de besoin) vous convient-il?

1. Tout à fait
2. Plutôt
3. Plutôt pas
4. Pas du tout

Q25. Commentaires?

Q26. L'horaire habituel des séances de commission (12-14h ou 17h-19h) vous convient-il?

1. Tout à fait
2. Plutôt bien
3. Plutôt pas
4. Pas du tout

Q27. Commentaires?



Plusieurs projets de réforme du Grand Conseil sont en discussion actuellement. Ainsi, le PL 8830 demande le passage à une séance plénière d'une journée une fois par mois. Il envisage le même type de changement pour les commissions, à savoir le passage à des séances de commissions durant la journée (système de "jour réservé"). En tenant compte du fait que le Grand Conseil siège environ 150 heures par année, il faudrait en fait prévoir deux journées par mois pour les séances plénaires (ou une demi-journée par semaine).

Une autre solution pour les séances plénaires serait d'adopter le système en vigueur au niveau fédéral, à savoir des sessions d'une semaine entière, soit trois à quatre sessions par année.

Les questions qui suivent visent à connaître votre appréciation des effets de ces deux propositions sur le plan de la qualité du travail des député-e-s, sur le plan professionnel, et sur le plan de l'organisation familiale.

Q28. Sur le plan de la *qualité du travail des parlementaires*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à siéger *durant la journée*, comme le préconise le PL 8830?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages

Q29. Sur le plan *professionnel*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à siéger *durant la journée*, comme le préconise le PL 8830?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages



Q30. Sur le plan de *l'organisation familiale*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à siéger *durant la journée*, comme le préconise le PL 8830?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages

Q31. Sur le plan de la *qualité du travail des parlementaires*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à adopter le système de *session d'une semaine* entière trois ou quatre fois par année (système des Chambres fédérales)?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages

Q32. Sur le plan *professionnel*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à adopter le système de *session d'une semaine* entière trois ou quatre fois par année (système des Chambres fédérales)?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages



Q33. Sur le plan de *l'organisation familiale*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à adopter le système de *session d'une semaine* entière trois ou quatre fois par année (système des Chambres fédérales)?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages

Q34. De manière générale, quel est selon vous le critère le plus important pour le choix des horaires des séances plénières et des séances de commissions?

1. Assurer le suivi des dossiers et la continuité du travail parlementaire
2. Garantir un bon taux de présence des députés aux séances
3. Rendre conciliables vie de famille et vie politique
4. Garantir le maintien d'un vrai système de milice
5. Revaloriser l'image du/de la député-e au sein de la population
6. Rendre conciliables vie professionnelle et vie politique
7. Accélérer le traitement des dossiers

Q35. Et quel est le second critère le plus important?

1. Assurer le suivi des dossiers et la continuité du travail parlementaire
2. Garantir un bon taux de présence des députés aux séances
3. Rendre conciliables vie de famille et vie politique
4. Garantir le maintien d'un vrai système de milice
5. Revaloriser l'image du/de la député-e au sein de la population
6. Rendre conciliables vie professionnelle et vie politique
7. Accélérer le traitement des dossiers



Q36. Et quel est le troisième critère le plus important?

1. Assurer le suivi des dossiers et la continuité du travail parlementaire
2. Garantir un bon taux de présence des députés aux séances
3. Rendre conciliaires vie de famille et vie politique
4. Garantir le maintien d'un vrai système de milice
5. Revaloriser l'image du/de la député-e au sein de la population
6. Rendre conciliaires vie professionnelle et vie politique
7. Accélérer le traitement des dossiers

Q37. Indépendamment de la question des horaires de séances, le PL 8701 demande de modifier le système de commissions, en *réduisant fortement le nombre de commissions* (à une douzaine). Cette modification permettrait de spécialiser encore davantage les membres des commissions, mais la charge et la durée de chaque commission augmentera en conséquence. Que pensez-vous de cette proposition de réduction du nombre des commissions? Etes-vous:

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Au-delà des questions d'horaires et de la réforme du système de commissions, d'autres propositions ont été avancées pour améliorer l'efficacité du travail des parlementaires. Dans quelle mesure êtes-vous pour ou contre les propositions suivantes:

Q38. Permettre aux commissions de prendre certaines décisions sans passer par le Grand Conseil?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre



Q39. Améliorer la formation des députés, en particulier en matière de technique législative?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q40. Supprimer le droit de chaque député de déposer un projet de loi?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q41. Supprimer le débat de préconsultation en séance plénière et envoyer tout projet de loi *déposé par le Conseil d'Etat* directement en commission?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q42. Supprimer le débat de préconsultation en séance plénière et envoyer tout projet de loi *déposé par un député* directement en commission?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q43. Introduire la possibilité de *refuser l'entrée en matière* sur un projet de loi *déposé par le Conseil d'Etat* lors de la préconsultation (sans passer par la discussion immédiate)?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre



Q44. Introduire la possibilité de *refuser l'entrée en matière* sur un projet de loi déposé par un député lors de la préconsultation (sans passer par la discussion immédiate)?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q45. Limiter davantage le temps de parole (nombre et durée possibles des interventions) durant les séances plénières?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q46. Extraire de l'ordre du jour normal les objets ayant bénéficié d'un soutien unanime ou quasi-unanime en Commission et les traiter à heure fixe en séance plénière?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q47. Augmenter le financement de l'Etat pour les frais de fonctionnement (secrétariat) des partis politiques (groupes parlementaires)?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre



Le questionnaire est maintenant terminé. Nous vous remercions infiniment pour votre collaboration. Il ne vous reste plus qu'à envoyer le questionnaire rempli à l'adresse suivante:

Prof. Pascal Sciarini
Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)
Rte de la Maladière 21
1022 Chavannes-près-Renens

**ANNEXE 2***Tableau: taux de réponses au questionnaire par parti, députés actuels*

Parti politique	Nombre sièges	Réponses		Non-réponses	Taux de réponse (en%)
		sur papier	voie électronique		
Libéral	23	12	10	1	96
PS	19	10	8	1	95
AdG	13	6	1	6	54
PDC	12	2	5	5	58
PRD	12	8	2	2	83
Verts	11	6	5	0	100
UDC	10	7	1	2	80
Total	100	51	32	17	83

Tableau: taux de réponses au questionnaire par parti, anciens députés

Parti politique	Total	Réponses		Non-réponses	Taux de réponse (en %)
		sur papier	voie électronique		
Libéral	14	1	7	6	57
PS	15	9	2	4	73
AdG	9	2	2	5	44
PDC	10	8	1	1	90
PRD	8	2	4	2	75
Verts	10	3	5	2	80
Total	66	25	21	20	70

Note: trois personnes sont à l'étranger et donc non incluses dans la population d'enquête

**ANNEXE 3**

Institut de hautes études en administration publique
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne
et à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

Premiers résultats de l'enquête suisse sur les administrations cantonales 2002 (ECAV02)

Comment les cantons financent les politiciens et les partis?

Recruter oui, payer non : les partis, principaux acteurs de la vie politique dans les cantons, restent largement tributaires pour leur financement des contributions de leurs membres et de leurs sponsors. Seuls les canons de Genève et Fribourg octroient une aide étatique directe – mais faible – aux partis.

La plupart des cantons paient une contribution indirecte, mais également faible, aux fractions parlementaires. Les indemnités versées aux parlementaires sont nettement plus substantielles. Quant au mandat de conseiller d'Etat, il est mieux rétribué dans les grands cantons.

Ce sont là quelques résultats tirés de la nouvelle enquête sur les administrations cantonales 2002 (ESAC02). L'ensemble des résultats sera prochainement disponible sur internet (www.badac.ch).

Financement direct des partis uniquement à Genève et Fribourg

Il n'y a pratiquement pas de financement direct des partis dans les cantons suisses. En 2001, seuls les cantons de Fribourg et Genève connaissaient un tel financement, avec 302'000 francs (GE) et 150'000 francs (FR) versés aux partis cantonaux.

Cela ne signifie pourtant pas qu'il n'y a pas de soutien aux partis dans les 24 autres cantons. En fait, la plupart des cantons octroient des contributions aux fractions parlementaires (voir Tableau 1 et Graphique 1). Ces contributions ont aussi pour but de soutenir indirectement les partis, sans passer par la voie du financement direct, plus sensible politiquement.



Cependant, le montant versé aux partis cantonaux au titre des contributions aux fractions parlementaires est également relativement faible: guère plus de trois millions pour l'ensemble des cantons (voir Tableau 1 ci-dessous). Par comparaison, le total des dépenses annuelles des partis cantonaux a été estimé à environ 18 à 20 millions de francs en 1997, et jusqu'à 30 à 34 millions de francs pour des années électorales (Ladner/Braendle 2001). Ce montant est vraisemblablement encore plus élevé aujourd'hui.

Tableau 1 : **Contribution des cantons suisses aux partis et aux fractions parlementaires 2001 (Total)**

Total	
Parti	452'000 francs
Fraction	3'302'000 francs
Total	3'754'000 francs

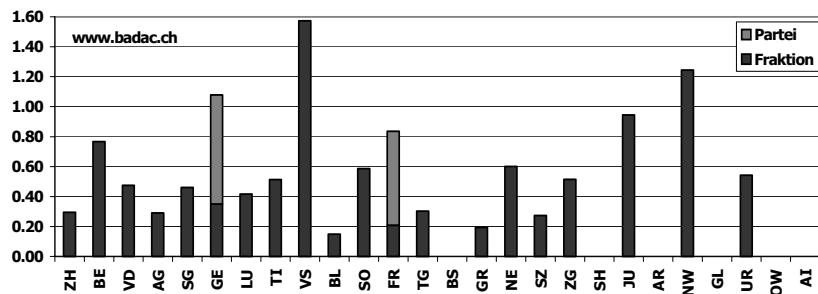
Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002

Des données complètes pour les services publics et l'organisation administrative des cantons

«L'enquête sur les administrations cantonales 2002» (ESAC02) fournit, pour 2001, de nouveaux éclairages sur les parlements, les gouvernements et les administrations cantonales. L'enquête recense également les effectifs, les salaires ainsi que des informations portant sur les instruments de planification, de contrôle, de formation et d'évaluation. Cette enquête a été réalisée entre novembre 2002 et juin 2003 auprès de 26 cantons et 164 départements et alimente la «Banque de données des cantons et des villes suisses» (BADAC). La BADAC est un service qui est financé par les cantons et les villes suisses. Ce projet est géré et développé par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), sous la direction du Prof. Pascal Sciarini et du Dr. Christophe Koller (Chef de projet).

Graphique 1 : **Contributions aux partis et aux fractions parlementaires dans les cantons suisses, en francs par habitant en 2001**

Cantons triés selon la taille de la population



Nb Les cantons de Bâle-Ville, de Schaffhouse, de Glaris et les deux Appenzell n'octroient aucune aide.

Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002



De leur côté, les indemnités versées aux parlementaires offrent un soutien nettement plus substantiel que les contributions aux partis ou aux fractions parlementaires (voir tableau 2 en annexe). Exprimées par tête d'habitant, les indemnités les plus importantes sont versées par le petit canton d'Appenzell Rhodes intérieurs (18 francs par habitant), mais ce résultat s'explique avant tout par la petite taille de la population de ce canton. Pour l'ensemble des cantons, le total des indemnités versées aux parlementaires est 6 fois supérieur aux contributions directes et indirectes octroyées aux partis et aux fractions. Lorsqu'elles sont rétrocédées aux partis, ces indemnités assurent aussi une source importante de financement.

Les parlementaires cantonaux obtiennent en moyenne 200-300 francs par jour de séance

Les indemnités versées aux parlementaires varient fortement d'un canton à l'autre, non seulement du point de vue du montant octroyé, mais aussi de la manière de le calculer. Généralement, une demi-journée de présence est payée de 100 à 150 francs et une journée de 200 à 300 francs (état: 2003). Le montant des indemnités parlementaires est généralement proportionnel au volume de travail fourni par les politiciens. On peut toutefois clairement distinguer deux types de systèmes: l'un demeure proche du système de milice traditionnel (avec des indemnités plus faibles), l'autre tend davantage vers la professionnalisation et considère les parlementaires comme une force de travail hautement qualifiée devant être rémunérée adéquatement.

Ainsi, des indemnités au-dessus de la moyenne sont versées aux parlementaires des cantons de Zürich (200 francs pour une demi-journée, plus 4000 francs de forfait annuel), du Tessin (200 francs pour deux heures de séance), de Genève (100 francs par heure), de Zug (184 francs pour une demi-journée et 307 francs pour une journée complète), de Vaud (350 francs pour une journée complète) et du Valais (180 francs pour une demi-journée et 250 francs pour une séance d'une journée).

A l'inverse, les cantons d'Appenzell Rhodes intérieurs (60 francs par demi-journée, 120 francs par journée complète), d'Appenzell Rhode extérieurs (150 francs pour une journée), et d'Uri (75/105 francs par demi-journée, resp. journée complète) rémunèrent plus chichement leurs parlementaires.

A cela s'ajoutent encore les indemnités pour les dépenses de déplacement, de repas et, parfois, pour les nuitées ainsi que des primes pour une

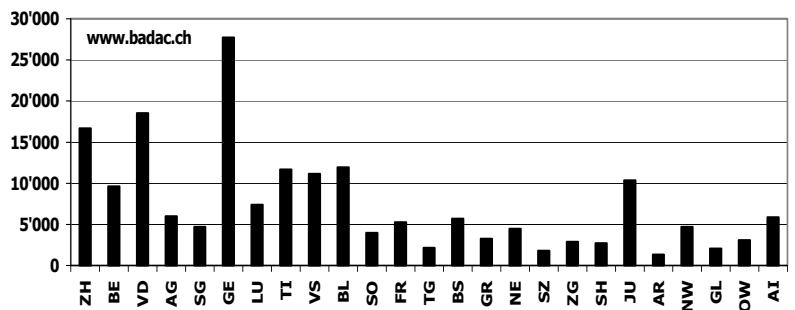


charge de présidence de Conseil ou de commission, ou encore pour la rédaction de rapports.

Dans certains cantons, les indemnités se basent entièrement (NW) ou en partie (ZH, BL, FR) sur une somme forfaitaire annuelle. Ainsi, il importe de bien comparer les sommes octroyées pour l'ensemble des indemnités existantes.

En 2001, les indemnités totales versées par parlementaire s'échelonnaient d'un minimum de 1300 francs (AR) à un maximum de 27'000 francs pour Genève (cf. graphique 2).

*Graphique 2 : Indemnités annuelles par parlementaire en 2001, en francs
Cantons triés selon la taille de la population*



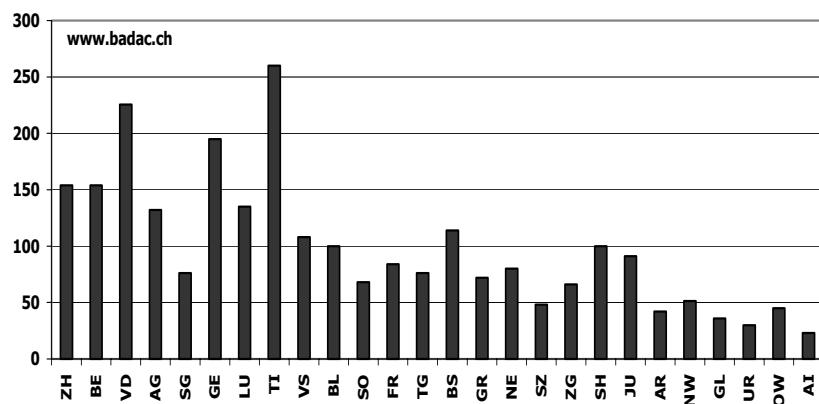
Nb Pas de données pour Uri.

Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002

A taille de canton égale, des indemnités relativement élevées sont versées dans les cantons latins tels que Genève, Vaud, Valais, Jura et Tessin ainsi que dans les cantons de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes extérieurs. Cependant, il faudrait tenir compte ici de la charge de travail des parlementaires, qui varie fortement d'un canton à l'autre et pas seulement en fonction de la taille du canton. Le graphique 3, qui présente le nombre d'heures total des séances plénières, illustre bien ces différences de charge de travail. Ce chiffre varie de 23 (AI) à 260 (TI). Idéalement, il faudrait encore tenir compte des travaux des commissions. Ainsi, le montant élevé des indemnités versées aux parlementaires genevois et vaudois s'explique aussi par l'existence d'un système de commissions extrêmement développé (si les 6 commissions permanentes du canton d'Appenzell Rhodes intérieurs se sont réunies à 24 reprises en 2001, les 24 commissions genevoises se sont réunies 700 fois).



Graphique 3 : Durée totale des séances plénaires, en heures en 2001
Cantons triés selon la taille de la population



Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002

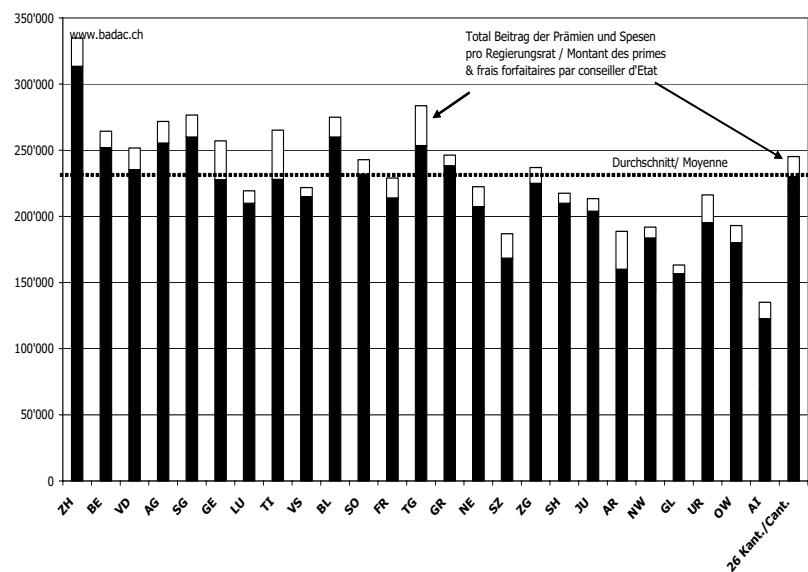
Les grands cantons paient mieux leurs conseillers d'Etat, surtout en Suisse allemande

Presque tous les cantons suisses ont aujourd'hui des conseillers d'Etat employés à plein temps. Dans les cantons où ce n'est pas encore formellement le cas (AI, NW, OW, UR; à Schwytz, le degré d'emploi peut varier en fonction de la répartition des départements), le temps de travail équivaut tout de même en règle générale à un équivalent plein temps. Les traitements versés aux conseillers d'Etat atteignent voire dépassent ceux des classes les plus élevées des administrations cantonales.

Contrairement aux indemnités pour les parlementaires, les salaires versés aux conseillers d'Etat sont tendanciellement plus élevés en Suisse alémanique qu'en Suisse romande (voir Tableau 2 en annexe). Mais les différences entre cantons s'expliquent avant tout par la taille de la population. Le graphique 4 montre ainsi une corrélation étroite entre la taille du canton et le montant du salaire versé. Extrapolé à un équivalent plein temps et en tenant compte du montant total des primes et des frais forfaitaires, un membre du gouvernement gagne 135'000 francs à Appenzell Rhodes intérieures et 200'000 francs de plus à Zürich (335'000 francs). Le traitement s'établit à 232'000 francs pour l'ensemble des conseillers d'Etat des 26 cantons (moyenne pour un équivalent plein temps).



Graphique 4 : Salaire annuel des conseillers d'Etat en 2001, en francs
Cantons triés selon la taille de la population



Nb Pas de données pour Bâle-Ville; AI, NW, OW, UR : extrapolation pour un équivalent plein temps.

Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002

Renseignements:

Il est possible de télécharger le communiqué de presse ainsi que d'autres données chiffrées à partir de notre rubrique d'informations www.badac.ch.

Pour toutes questions, veuillez contacter Christophe Koller, responsable du projet BADAC (Tél. 021 694 07 67; christophe.koller@idheap.unil.ch)



Direction du Service du Grand Conseil

Note sur la représentation des femmes au sein du Grand Conseil de la République et canton de Genève (1961-2005)

1. Contexte juridique

Par son vote du 6 mars 1960 modifiant la Constitution genevoise, le corps électoral accordait aux femmes le droit de vote et d'éligibilité sur les plans cantonal et municipal. C'est donc lors de l'élection du Grand Conseil d'octobre 1961 que des femmes purent être candidates au Grand Conseil pour la première fois.

L'élection du Grand Conseil s'effectue au suffrage proportionnel de liste, tempéré par un quorum de 7%. Les modalités du décompte des suffrages et de l'attribution des sièges sont détaillées aux articles 149 à 166 de la Loi sur les droits politiques (LDP RSG A 5 05). On retiendra seulement qu'une liste doit comporter 15 candidats au minimum et qu'aucun maximum n'est fixé.

2. Sources, méthode et travaux antérieurs

Les données présentées ici ont été établies sur la base des procès-verbaux d'élection, publiés dans le Mémorial des séances du Grand Conseil¹. Ces procès-verbaux indiquent le nombre de suffrages obtenus par chaque candidat, dans chaque parti. Les données se présentent sous la forme de listes dans lesquelles les candidats sont classés selon le nombre de suffrages obtenus.

Les premiers élus jusqu'à concurrence du nombre de sièges obtenus sont appelés à siéger immédiatement, les suivants (dits «viennent-ensuite») seront appelés à siéger en cas de démission d'un ou plusieurs des premiers élus.

Pour cette raison, les données figurant dans les listes ont été corrigées en fonction des élections au Conseil d'Etat. En effet, il est d'usage d'inscrire les candidats au Conseil d'Etat sur la liste des candidats au Grand Conseil. Ils sont d'abord élus députés, puis démissionnent s'ils accèdent à l'exécutif. Les variations du nombre de femmes élues dues à cette pratique - et donc les corrections effectuées sur les données d'origine - sont indiquées dans le tableau 5. On pourra ainsi, si on le souhaite, reconstituer les chiffres avant l'élection du Conseil d'Etat.

Les données relatives à la présence des femmes au Bureau du Grand Conseil (point 3.4) ont été établies sur la base des résultats des élections du Bureau qui sont reproduits dans le Mémorial. Les chiffres relatifs à la présidence du Grand Conseil proviennent d'une liste tenue à jour par le Service du Grand Conseil et disponible en ligne:
<http://www.ge.ch/grandconseil/>

Les chiffres du tableau 6 (nombre total des femmes ayant siégé, selon la législature et selon le parti) ont été établis à l'aide du volume III de la série Archives du Grand Conseil². Cette publication s'arrête avant les élections d'octobre 1993, de sorte qu'il n'a pas été possible d'établir le nombre total de femmes ayant siégé après septembre 1993.

¹ Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève 1961/III 3083-3090; MGC 1965/III 2310-2319; MGC 1969/IV 3592-3600; MGC 1973/IV 3730-3738; MGC 1977/III 4966-4973; MGC 1981/IV 4338-4346; MGC 1985/IV 5492-5500; MGC 1989/III 6318-6326; MGC 1993/VI 6025-6030; MGC 1997/VIII 8881-8886; MGC 2001-2002/I D 8-23.

² [BEAUSIRE Pierre], *Archives du Grand Conseil III. Les députés (1846-1993)*, Annexe au Mémorial des séances du Grand Conseil, 1995.

Certaines années, les listes publiées au Mémorial ne mentionnent pas l'indication du sexe des candidats. Dans la plupart des cas, le prénom suffisait à le déterminer. Dans les autres cas, les ambiguïtés ont pu être levées en consultant le Mémorial.

En ce qui concerne l'appartenance aux différents partis, elle est déterminée au moment de l'élection sur la base de la liste électorale sur laquelle est inscrite la députée. Il arrive, de façon exceptionnelle, qu'un député quitte son parti au cours de la législature et siège hors parti (art. 27 LRG). Cela n'affecte pas les données présentées ici, puisqu'il s'agit de mesures effectuées au tout début de la législature.

Les chiffres relatifs aux partis indépendant chrétien social (ICS) et démocrate-chrétien (DC) sont présentés à la suite les uns des autres. Le PDC est en effet le résultat du changement de nom du PICS, fondé en 1926, dans un but d'harmonisation du nom du parti au niveau fédéral. Ce changement de nom, qui n'a entraîné ni fusion ni scission, a eu lieu en 1971.

Les chiffres relatifs aux partis écologiste genevois (PEG) et Les Verts (Ve) sont présentés à la suite les uns des autres pour la même raison. Le PEG a été fondé en 1983 sous cette seule appellation, la dénomination Les Verts s'est ajoutée ensuite. Les statuts du parti indiquent aujourd'hui «Parti écologiste genevois (Les Verts)».

En revanche, les chiffres relatifs à l'Alliance de gauche (AdG) ne sont pas présentés à la suite de ceux du Parti du Travail (T). Le Parti du Travail est, de 1993 à 2001, une composante de l'Alliance de gauche (avec les Indépendants et SolidaritéS).

En ce qui concerne les travaux antérieurs, il faut mentionner le rapport du Professeur Sciarini, sur une enquête effectuée en 2003 sur mandat du Grand Conseil. Ce travail constate que les femmes sont «sous-représentées» au parlement par rapport à la population genevoise. Il relève toutefois également que le sexe n'est pas l'unique variable pour laquelle une disproportion peut être notée entre le Grand Conseil et la population³. Ainsi, les propriétaires de leur logement ou les personnes au bénéfice d'une formation supérieure sont-ils également «surreprésentés».

Liste des abréviations :

ICS/DC	Parti indépendant chrétien social, devient Parti démocrate-chrétien
R	Parti radical
L	Parti libéral
T	Parti du Travail
S	Parti socialiste
V	Vigilance
AdG	Alliance de gauche
PEG/Ve	Parti écologiste genevois (Les Verts)
n.r.	non représenté

³ SCIARINI Pascal, *Etude de la composition du Grand Conseil et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat*, Service du Grand Conseil, 2003, notamment p. 15.

3. Données

3.1 Nombre de femmes parmi les députés élus

Graphique 1 - Part des femmes parmi les députés élus, tous partis confondus, en % (première année de la législature, après élection du Conseil d'Etat, 1961-2001)

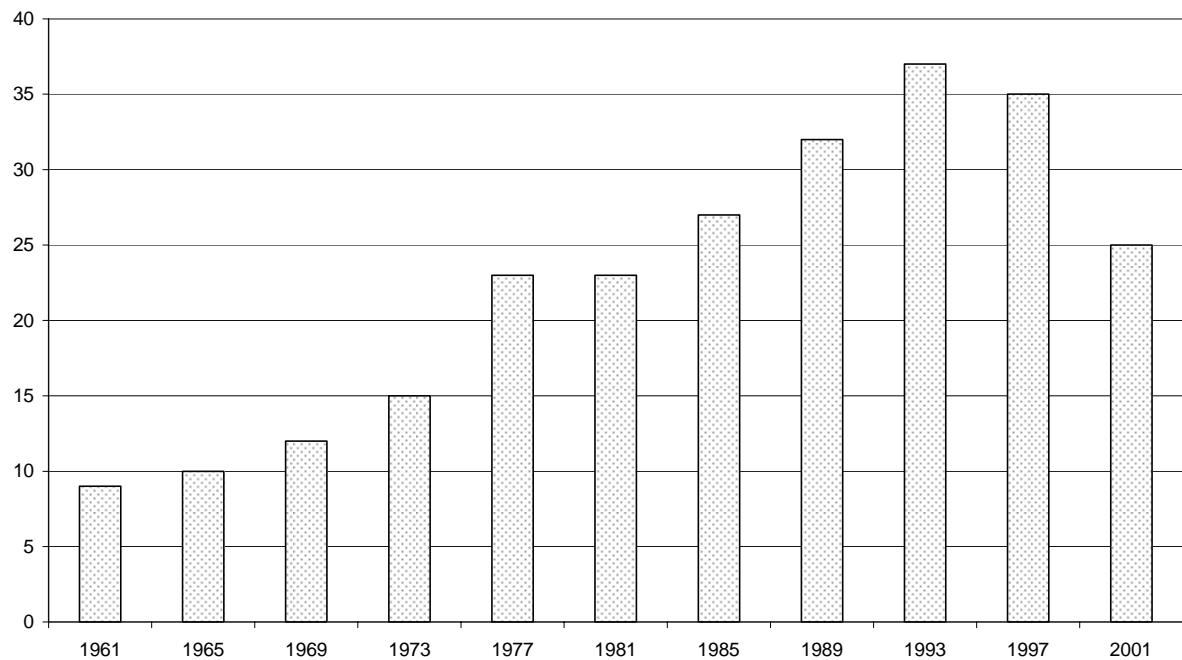
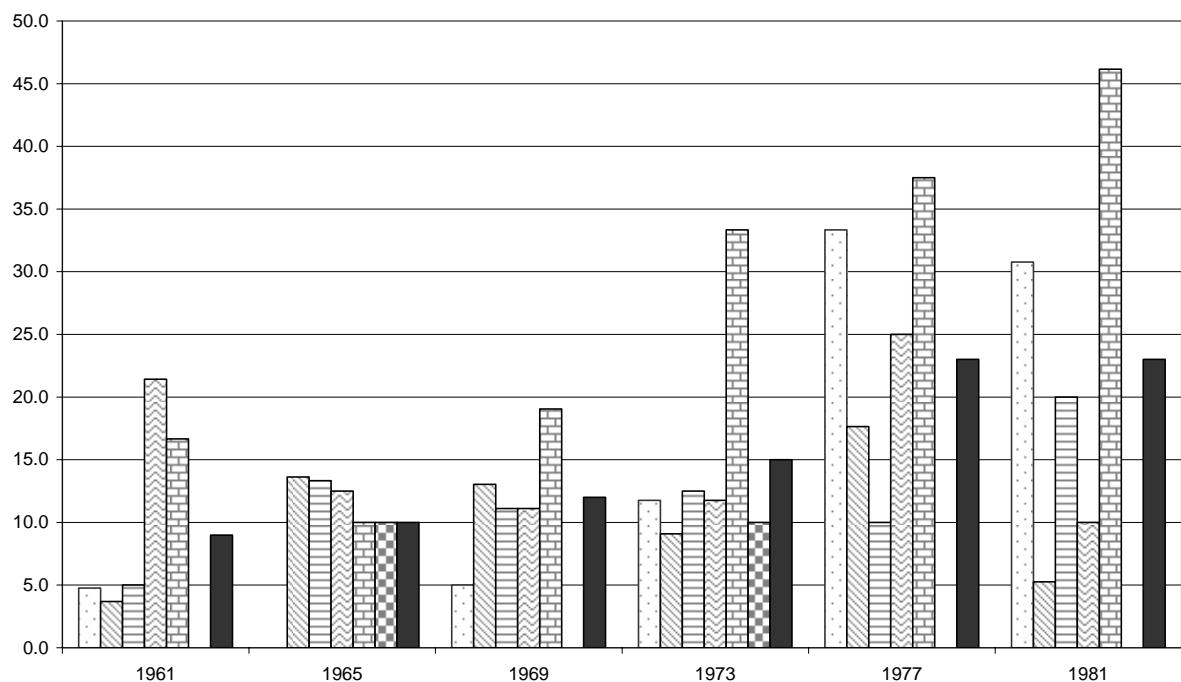


Tableau 1 - Nombre de femmes parmi les députés élus, tous partis confondus, en nombres absolus (première année de la législature, après élection du Conseil d'Etat, 1961-2001)

1961	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001
9	10	12	15	23	23	27	32	37	35	25

Graphique 2a) - Part des femmes parmi les députés élus dans chaque parti, en % (première année de la législature, après élection du Conseil d'Etat, **1961-1981**)
 (Exemple: Pour un parti ayant obtenu 20 sièges dont 1 serait occupé par une femme, l'indice serait de 5%)

■ ICS/DC ■ R ■ L ■ T ■ S ■ V ■ PEG/Ve ■ AdG ■ UDC ■ Tous partis confondus



Graphique 2b) - Part des femmes parmi les députés élus dans chaque parti en % (première année de la législature, après élection du Conseil d'Etat, **1985-2001**)

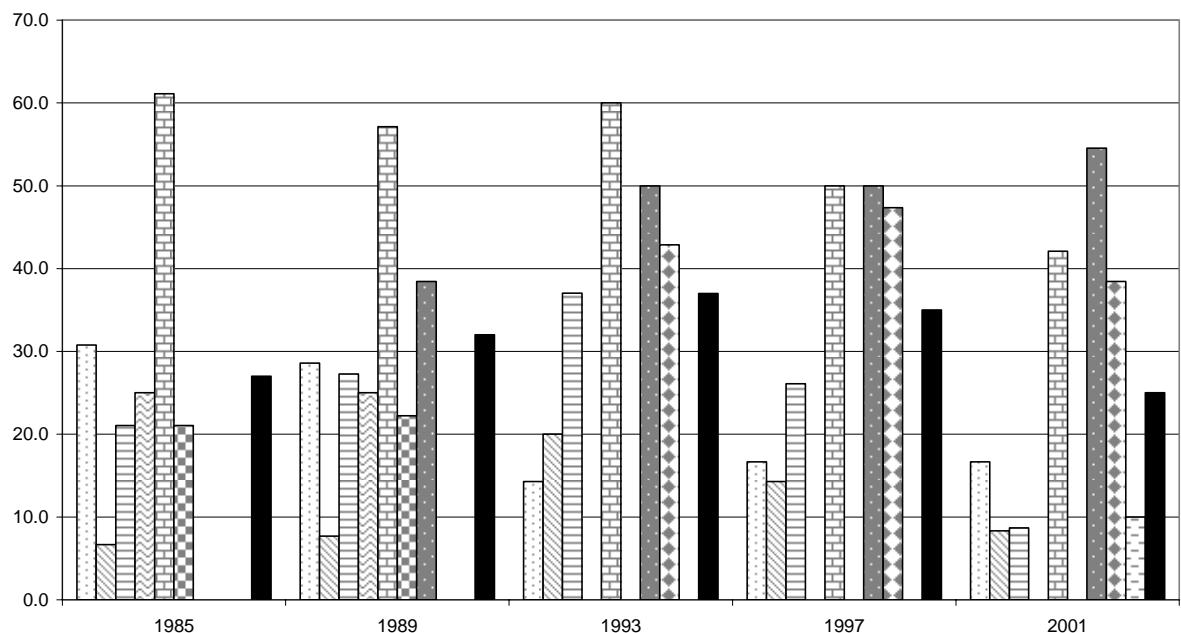


Tableau 2a) - Députés élus, selon le parti (1961 - 2001)

Parti	1961	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001
ICS/DC	21	17	20	17	15	13	13	14	14	12	12
R	27	22	23	22	17	19	15	13	15	14	12
L	20	15	18	16	20	25	19	22	27	23	23
T	14	16	18	17	16	10	8	8	-	-	-
S	18	20	21	18	24	26	18	21	15	22	19
V	-	10	n.r.	10	8	7	19	9	-	-	-
PEG/Ve	-	-	-	-	-	-	8	13	8	10	11
AdG	-	-	-	-	-	-	-	-	21	19	13
UDC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
Total	100										

Tableau 2b) - Nombre de femmes parmi les députés élus, selon le parti (première année de législature, après élection du Conseil d'Etat, 1961 - 2001)

Parti	1961	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001
ICS/DC	1	0	1	2	5	4	4	4	2	2	2
R	1	3	3	2	3	1	1	1	3	2	1
L	1	2	2	2	2	5	4	6	10	6	2
T	3	2	2	2	4	1	2	2	-	-	-
S	3	2	4	6	9	12	11	12	9	11	8
V	-	1	n.r.	1	0	0	4	2	-	-	-
PEG/Ve	-	-	-	-	-	-	1	5	4	5	6
AdG	-	-	-	-	-	-	-	-	9	9	5
UDC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Total	9	10	12	15	23	23	27	32	37	35	25

3.2 Nombre de femmes candidates

Graphique 3 - Proportion des femmes candidates par rapport au nombre total des candidats, tous partis confondus, en % (les listes n'ayant obtenu aucun siège ne sont pas prises en compte, 1961-2001)

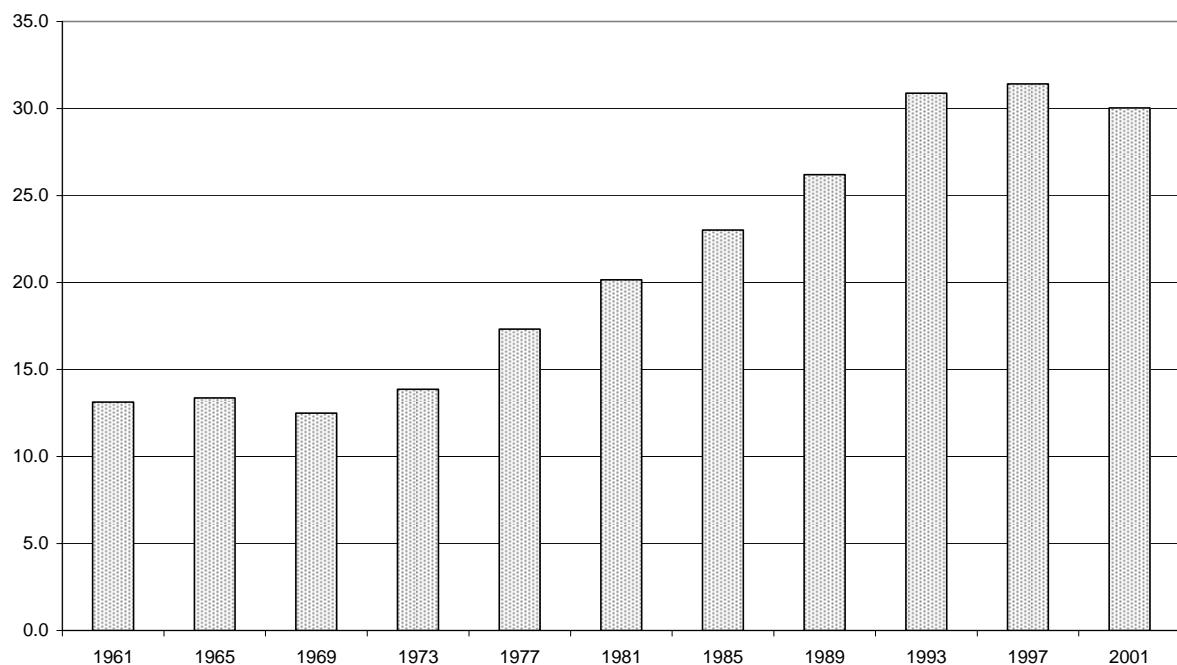


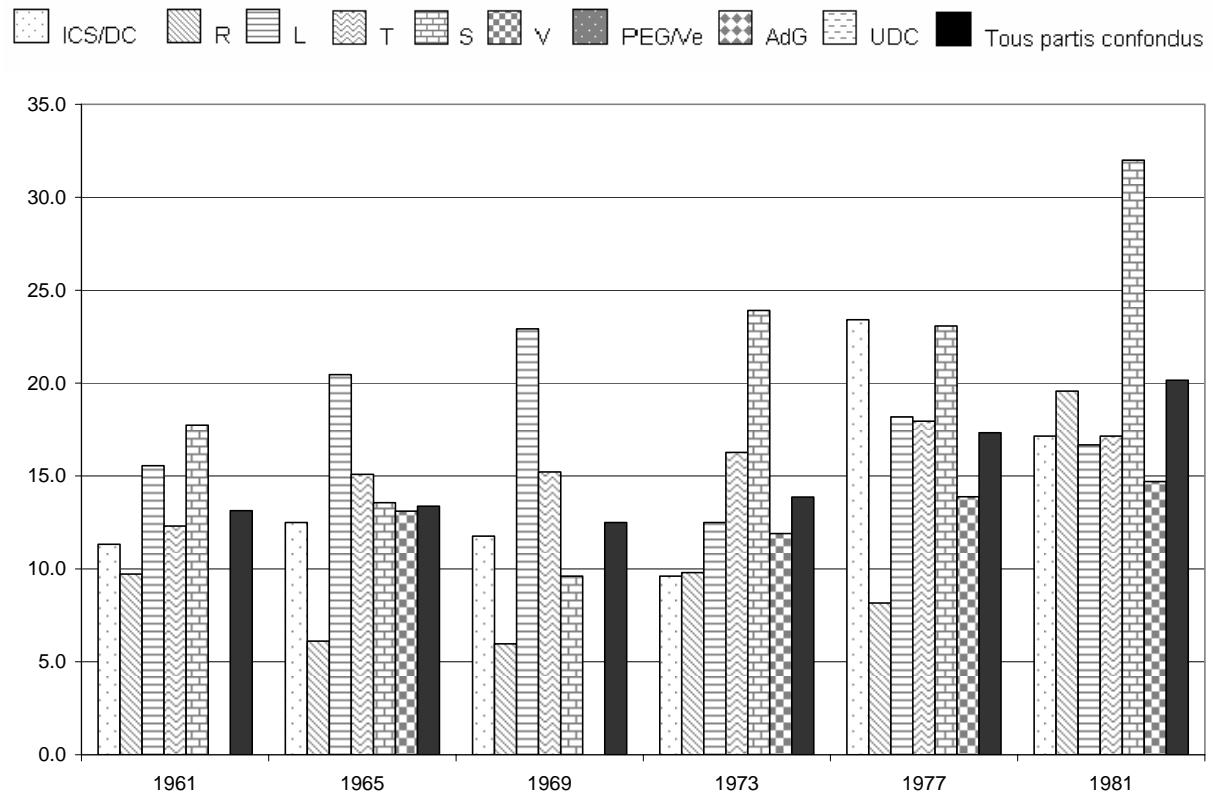
Tableau 3a) - Nombre de **candidats et candidates**, tous partis confondus (les listes n'ayant obtenu aucun siège ne sont pas prises en compte, 1961-2001)

1961	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001
297	314	264	274	254	248	278	229	272	261	253

Tableau 3b) - Nombre de **candidates**, tous partis confondus (les listes n'ayant obtenu aucun siège ne sont pas prises en compte, 1961-2001)

1961	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001
39	42	33	38	44	50	64	60	84	82	76

Graphique 4a) - Proportion des femmes candidates par rapport au nombre total des candidats, selon le parti, en % (les listes n'ayant obtenu aucun siège ne sont pas prises en compte, **1961-1981**)



Graphique 4b) - Proportion des femmes candidates par rapport au nombre total des candidats, selon le parti, en % (les listes n'ayant obtenu aucun siège ne sont pas prises en compte, **1985-2001**)

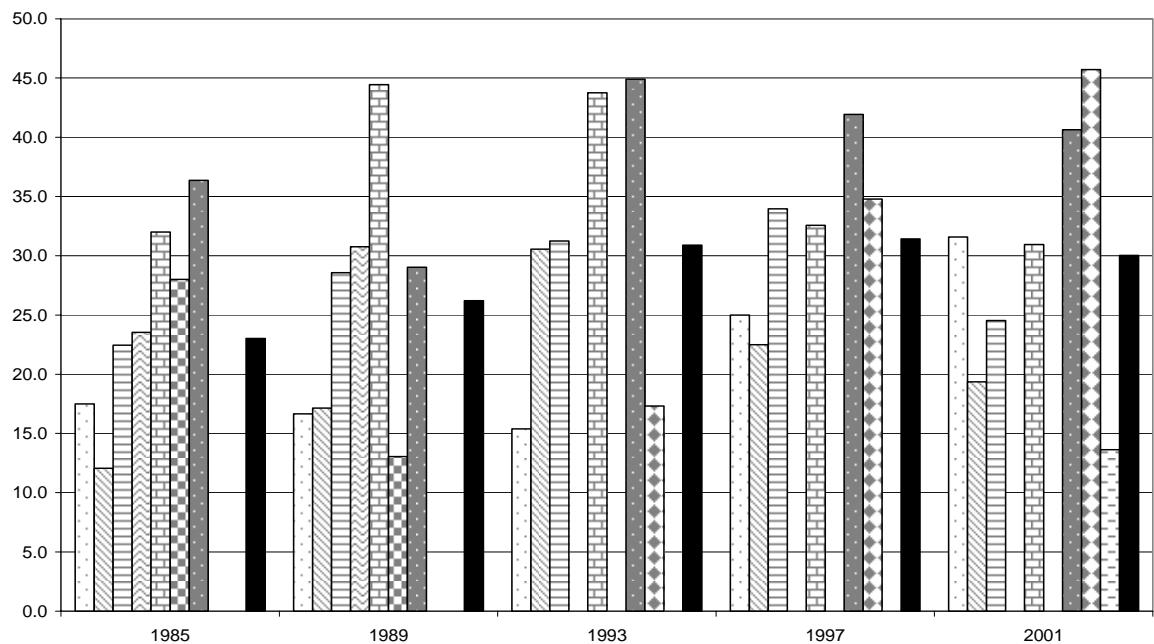


Tableau 4a) - Nombre de **candidats et candidates**, selon le parti (1961-2001)

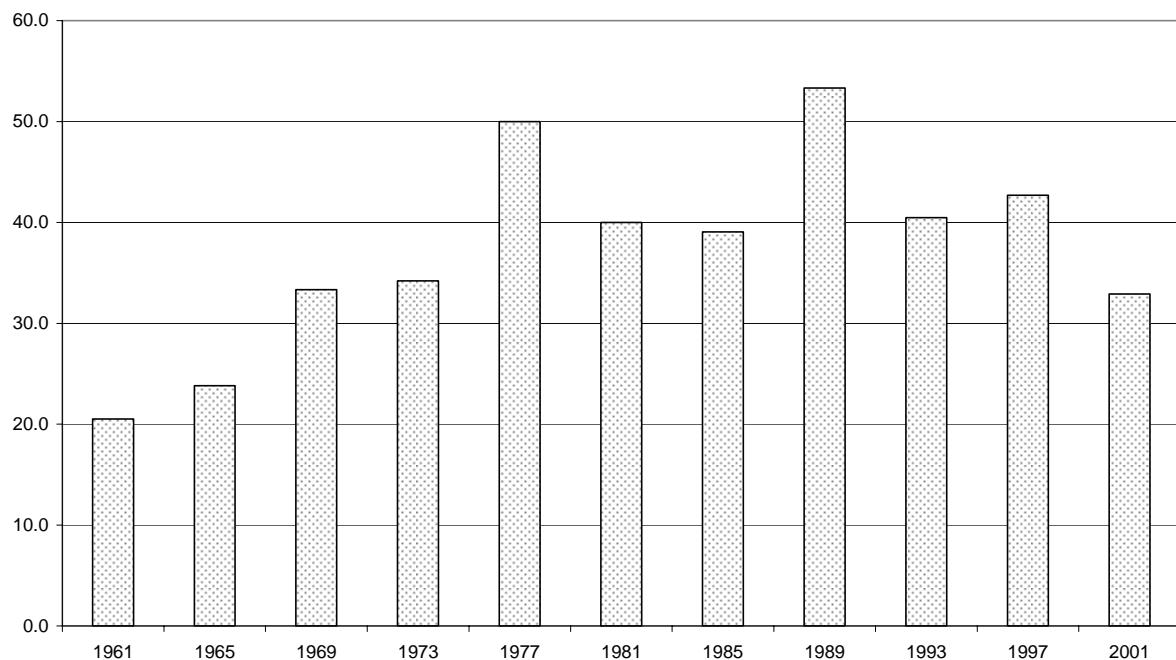
Parti	1961	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001
ICS/DC	53	48	51	52	47	35	40	36	39	48	38
R	72	49	67	51	49	46	58	35	36	40	31
L	45	44	48	40	44	48	49	42	48	53	53
T	65	53	46	43	39	35	34	26	-	-	-
S	62	59	52	46	39	50	50	36	48	43	42
V	-	61	n.r.	42	36	34	25	23	-	-	-
PEG/Ve	-	-	-	-	-	-	22	31	49	31	32
AdG	-	-	-	-	-	-	-	-	52	46	35
UDC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22
Total	297	314	264	274	254	248	278	229	272	261	253

Tableau 4b) - Nombre de **femmes candidates**, selon le parti (1961-2001)

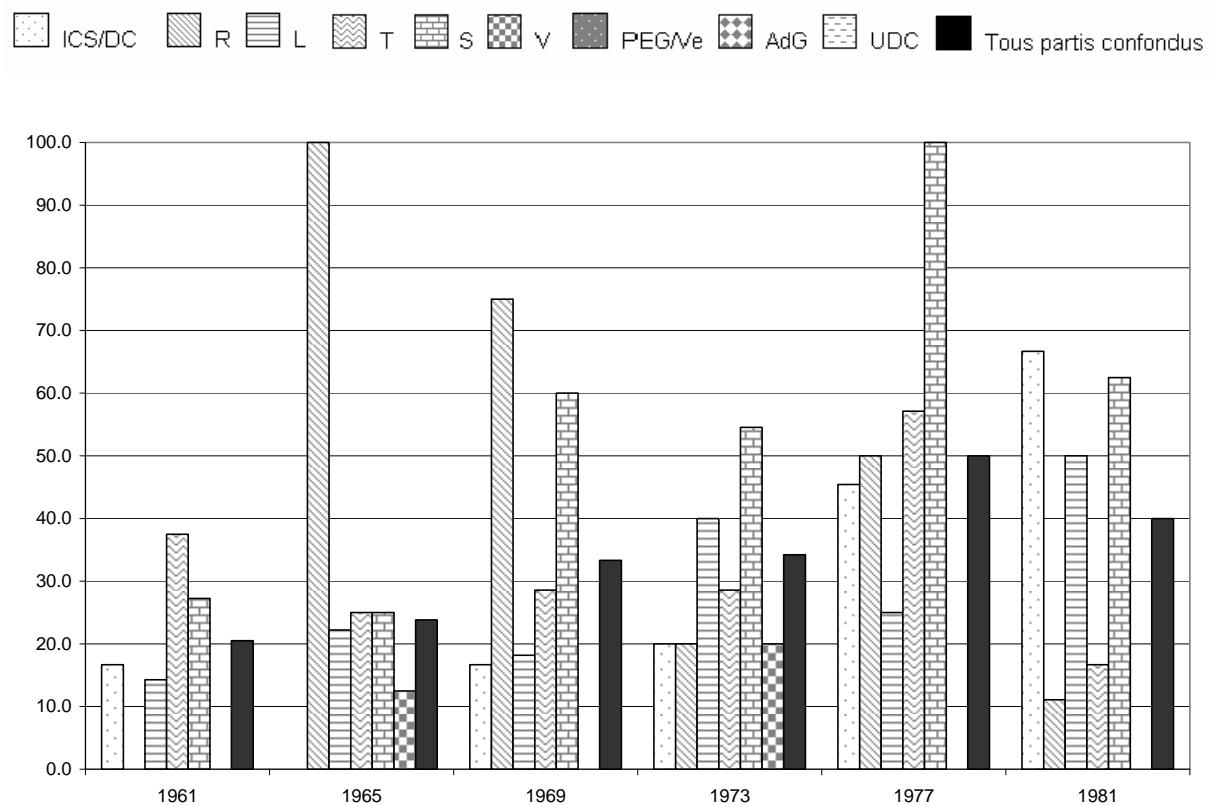
Parti	1961	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001
ICS/DC	6	6	6	5	11	6	7	6	6	12	12
R	7	3	4	5	4	9	7	6	11	9	6
L	7	9	11	5	8	8	11	12	15	18	13
T	8	8	7	7	7	6	8	8	-	-	-
S	11	8	5	11	9	16	16	16	21	14	13
V	-	8	n.r.	5	5	5	7	3	-	-	-
PEG/Ve	-	-	-	-	-	-	8	9	22	13	13
AdG	-	-	-	-	-	-	-	-	9	16	16
UDC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Total	39	42	33	38	44	50	64	60	84	82	76

3.3 Part des femmes élues parmi les femmes candidates

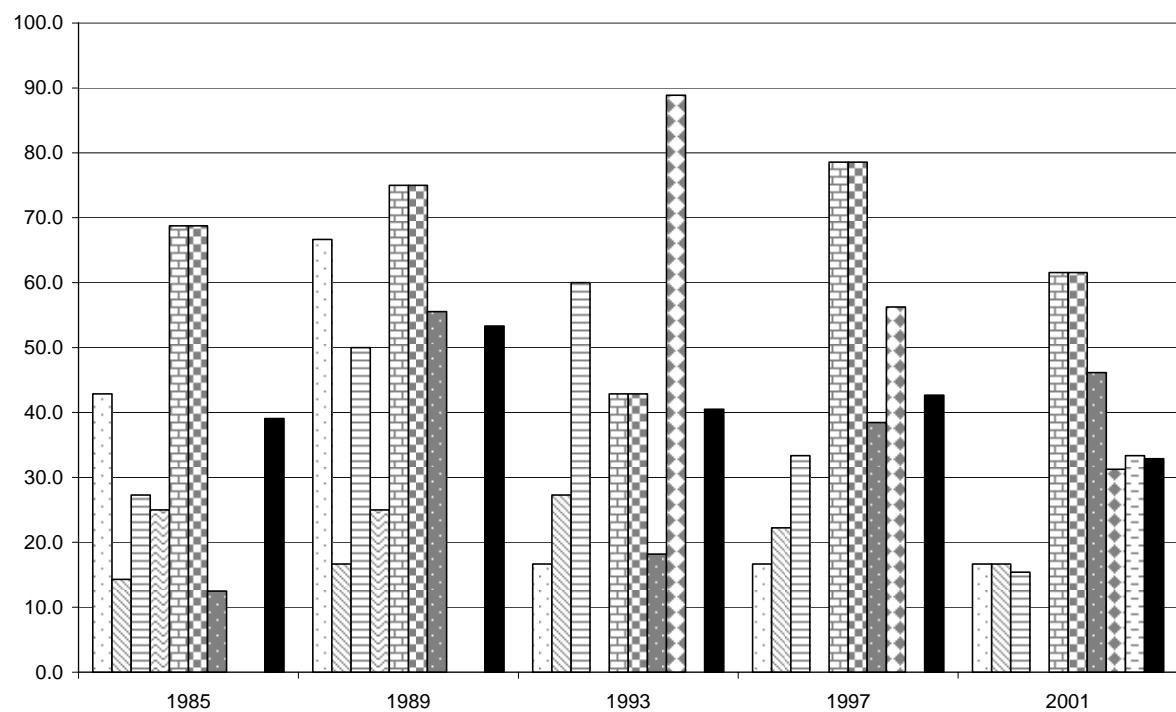
Graphique 5 - Part des femmes élues parmi les femmes candidates, en %, tous partis confondus (1961-2001)



Graphique 6a) - Part des femmes élues parmi les femmes candidates, en %, selon le parti (1961-1981)



Graphique 6b) - Part des femmes élues parmi les femmes candidates, en %, selon le parti (1985-2001)



Les graphiques 5, 6a) et 6b) sont produits à partir des tableaux 2b) et 4b), reproduits ci-dessous.

Tableau 2b) - Nombre de **femmes parmi les députés élus**, selon le parti (première année de législature, après élection du Conseil d'Etat, 1961 - 2001)

Parti	1961	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001
ICS/DC	1	0	1	2	5	4	4	4	2	2	2
R	1	3	3	2	3	1	1	1	3	2	1
L	1	2	2	2	2	5	4	6	10	6	2
T	3	2	2	2	4	1	2	2	-	-	-
S	3	2	4	6	9	12	11	12	9	11	8
V	-	1	n.r.	1	0	0	4	2	-	-	-
PEG/Ve	-	-	-	-	-	-	1	5	4	5	6
AdG	-	-	-	-	-	-	-	-	9	9	5
UDC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Total	9	10	12	15	23	23	27	32	37	35	25

Tableau 4b) - Nombre de **candidates**, selon le parti (les listes n'ayant obtenu aucun siège ne sont pas prises en compte, 1961-2001)

Parti	1961	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001
ICS/DC	6	6	6	5	11	6	7	6	6	12	12
R	7	3	4	5	4	9	7	6	11	9	6
L	7	9	11	5	8	8	11	12	15	18	13
T	8	8	7	7	7	6	8	8	-	-	-
S	11	8	5	11	9	16	16	16	21	14	13
V	-	8	n.r.	5	5	5	7	3	-	-	-
PEG/Ve	-	-	-	-	-	-	8	9	22	13	13
AdG	-	-	-	-	-	-	-	-	9	16	16
UDC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Total	39	42	33	38	44	50	64	60	84	82	76

3.4 Représentation au Bureau⁴

De 1961 à 2004, le Grand Conseil a eu 44 présidents ou présidentes, parmi lesquels 9 femmes (20% environ). Ils s'agit, dans l'ordre chronologique de l'accession à la présidence, de Mmes Emma Kammacher (S, 1965); Marie-Laure Beck-Henry (DC, 1984); Hélène Braun Roth (DC, 1987); Jacqueline Berenstein-Wavre (S, 1988); Micheline Calmy-Rey (S, 1992); Françoise Saudan (R, 1994); Christine Sayegh (S, 1996); Elisabeth Reusse-Decrey (S, 2000); Marie-Françoise De Tassigny (R, 2004).

La répartition selon le parti donne 5 présidentes socialistes, 2 démocrates-chrétiennes et 2 radicales.

On notera que 8 des 9 présidentes ont accédé à cette charge durant la seconde moitié de la période sous revue (1983-2004). Une d'entre elles seulement (Mme Kammacher) a accédé à la charge dans la première moitié (1961-1983).

Sur l'ensemble de la période considérée (1961-2004), 180 sièges ont été occupés au Bureau dont 63 par des femmes (35%, hors la présidence). Le nombre moyen de femmes siégeant au Bureau (hors la présidence) est de 1.

Comme on l'a vu pour l'accession à la présidence, le nombre de femmes au Bureau connaît une inflexion à partir de 1983. Ainsi, lorsqu'on considère la seconde moitié de la période (1983-2004), la part des femmes siégeant au Bureau (hors la présidence) est de 49% (100 sièges occupés dont 49 par des femmes). Le nombre moyen de femmes siégeant au Bureau durant cette période est de 3.

La composition du Bureau s'étant modifiée de par la loi à partir de 1997 (MGC 1997/II 1766 et suivantes), il convenait d'examiner les données sur la période 1997 à 2005. Dès 1997, en effet, la LRGC prévoit que chaque parti présent au Grand Conseil soit représenté au Bureau. On pouvait supposer que cette modification affecterait la représentation des femmes dans cet organe. En fait, la situation ne se modifie pas par rapport à celle constatée dans la seconde moitié de la période (1983-2004).

3.5 Nombre de femmes ayant siégé au total, selon la législature

Tableau 6 - Nombre de femmes ayant siégé au cours d'une législature (1961-1989)

Parti	1961-1965	1965-1969	1969-1973	1973-1977	1977-1981	1981-1985	1985-1989	1989-1993
ICS/DC	2	2	1	3	5	4	3	3
R	1	3	3	2	3	2	0	0
L	1	2	2	2	4	6	4	6
T	3	3	2	2	3	2	2	3
S	3	2	5	6	9	13	14	13
V	-	1	n.r.	1	n.r.	1	2	2
PEG/Ve	-	-	-	-	-	-	1	5
Total	10	13	13	16	24	28	26	32

⁴ Références des résultats des élections du Bureau : MGC 1961/III 3093-3096, MGC 1963/I 33-37, MGC 1964/I 33-40, MGC 1965/I 21-29, MGC 1965/III 2320-2325, MGC 1967/I 41-48, MGC 1968/I 26-34, MGC 1969/I 42-54, MGC 1969/IV 3605-3613, MGC 1971/I 42-51, MGC 1972/I 53-60, MGC 1973/I 57-64, MGC 1973/IV 3750-3756, MGC 1975/I 10-18, MGC 1976/I 37-42, MGC 1977/I 50-60, MGC 1977/IV 5028-5033, MGC 1979/I 36-44, MGC 1980/I 29-36, MGC 1981/I 30-40, MGC 1983/I 38-42, MGC 1984/I 38-46, MGC 1985/I 118-127, MGC 1985/IV 5516-5518, MGC 1986/IV 4220-4231, MGC 1987/IV 5522-5532, MGC 1988/IV 5646-5577. La composition des Bureaux se trouve en ligne sur le site du Grand Conseil:

<http://www.ge.ch/grandconseil/grandconseil/ancienbureau.asp>

Les chiffres du tableau 6 indiquent le nombre total de femmes ayant siégé durant une législature. On peut, en les comparant aux chiffres du tableau 2b), mesurer l'éventuelle augmentation du nombre de femmes pendant une législature. Ces chiffres permettent de compenser tant bien que mal le caractère statique des tableaux 1 à 5. Ils ont été établis sur la base du volume III de la série Archives du Grand Conseil⁵. Cette publication s'arrête avant les élections d'octobre 1993, de sorte qu'il n'a pas été possible d'établir le nombre total de femmes ayant siégé après septembre 1993.

⁵ [BEAUSIRE Pierre], *Archives du Grand Conseil III. Les députés (1846-1993)*, Annexe au Mémorial des séances du Grand Conseil, 1995.

3.6 Corrections effectuées sur les données issues des procès-verbaux d'élections

Les données issues des procès-verbaux d'élection sont corrigées en fonction des élections au Conseil d'Etat (voir point 2 Sources et méthodes, § 3 et suivants).

Tableau 5

1961	Parti radical +1
1965	-
1969	Parti socialiste + 1
1973	Parti radical + 1 Parti démocrate-chrétien + 1
1977	Parti radical + 1
1981	Parti socialiste + 2 Parti libéral + 1 Parti radical + 1
1985	Parti démocrate-chrétien + 1 Parti libéral + 1
1989	-
1993	Parti radical + 1 Parti démocrate-chrétien + 1 Parti libéral - 1
1997	Parti libéral - 1 Ve + 1
2001	Ve + 1

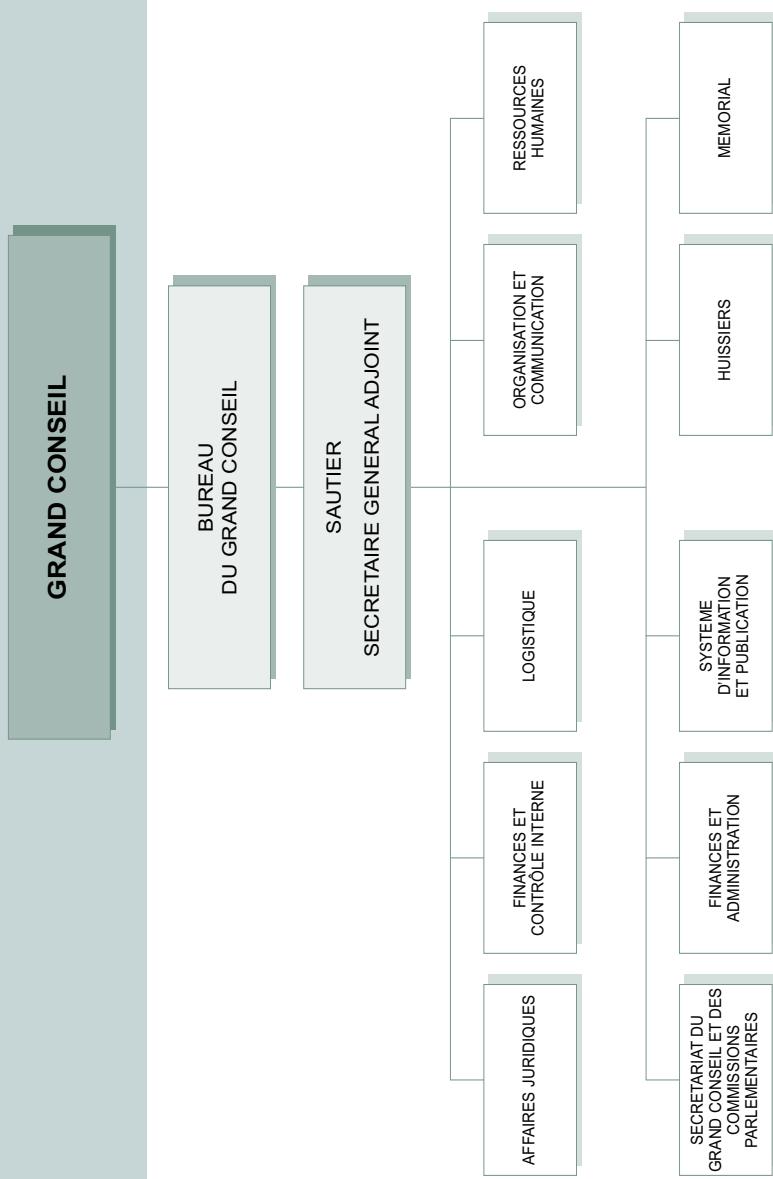
4. Données pouvant encore être élaborées

La brochure *Archives du Grand Conseil III. Les députés (1846-1993)* permettrait de connaître la durée moyenne du mandat des députées par législature, compte tenu des démissions⁶. Ce chiffre ne présente d'intérêt que comparé à la moyenne pour l'ensemble des députés quel que soit leur sexe et à la moyenne pour les hommes. Ces deux derniers indicateurs manquent actuellement, nous avons renoncé à les produire, faute de temps.

La même publication permettrait de connaître l'âge moyen à l'accession au premier mandat et le nombre moyen de mandats. Comme ci-dessus, ces indicateurs ne prennent du sens que comparés aux mêmes chiffres portant sur les hommes et sur l'ensemble du Grand Conseil. Ces chiffres font également défaut actuellement.

Les données rassemblées pour cette note peuvent être obtenues au format .xls auprès du Service du Grand Conseil : frederic.deshusses@etat.ge.ch

⁶ Le Professeur Sciarini note qu'il n'y a pas de différence significative entre hommes et femmes sur la période prise en compte dans son étude. SCIARINI, *op. cit.*, p. 15.



10. Grand Conseil

La structure du présent rapport de gestion 2009 s'inscrit dans la perspective du budget par prestations. Quatre types de prestations concrétisent les attributions constitutionnelles et légales du Grand Conseil :

- fonction législative;
- fonction de haute surveillance;
- fonction de recours;
- élections et prestations de serment.

Le nombre d'objets traités en 2009 se répartit par type de prestations de la façon suivante :

	2009
Fonction législative	879
Fonction de haute surveillance	4 ¹⁾
Fonction de recours	92 ²⁾
Élections et prestations de serment	98
Total	1'073

Durant la quatrième et dernière année de la 56^e législature, le Grand Conseil a tenu 69 séances plénières (71 en 2008) représentant 138 heures (141,5 en 2008). Au cours de l'année 2009, il a traité au total 1032 objets³, dont :

	2009
Initiatives populaires	9
Projets de lois	458
Motions	113
Résolutions	26
Pétitions	68
Rapports divers du Grand Conseil et du Conseil d'Etat	55
Interpellations	0
Interpellations urgentes écrites	186
Rapports de la Commission de grâce	10
Élections	98
Questions écrites	9
Total	1'032

En 2009, 10 recours ont été déposés contre des objets votés par le Grand Conseil (lois votées ou décisions de validité sur des initiatives populaires).

	2009
Recours déposés	10
Traités (y compris les recours déposés avant 2009)	17
Retirés	0
Total	27
Recours pendants devant les tribunaux	9

Points forts 2009

Renouvellement du Grand Conseil

L'année 2009 a été marquée par le changement de législature et les élections au Grand Conseil du 11 octobre 2009. A cette occasion, 74 députés sortants se représentaient, dont 59 ont été réélus. 41 nouveaux députés ont donc fait leur entrée au Grand Conseil au début de la 57^e législature. Le nombre de femmes au moment de la prestation de serment était de 30⁴. La prestation de serment et la séance inaugurale ont eu lieu le 5 novembre 2009.

Diffusion des séances du Grand Conseil sur internet (*streaming*)

Depuis 1998, les séances du Grand Conseil sont diffusées sur la télévision locale Léman Bleu. Sous l'impulsion de M. Eric Leyvraz, Président sortant, le Bureau a entamé, au début de l'année 2009, une réflexion en vue d'étoffer l'offre de diffusion des séances, notamment par l'utilisation d'un flux vidéo sur internet (*streaming*). Après plusieurs mois de travaux de mise en place et de tests du système, ce nouveau service d'information a été offert pour la première fois au public lors de la session des 8 et 9 octobre 2009. Depuis lors, il est accessible à chaque session au moyen d'un lien sur la page d'accueil du site internet du Grand Conseil (www.ge.ch/grandconseil). Le *streaming* permet ainsi à toute personne intéressée de suivre les débats du Grand Conseil sur son ordinateur, même si elle ne reçoit pas Léman Bleu ou se trouve hors du canton.

Fonction législative

La fonction législative comporte notamment les attributions du Grand Conseil suivantes :

- décisions relatives aux initiatives populaires, c'est-à-dire l'examen de leur validité (art. 66 de la Constitution cantonale, Cst GE, A 2 00), leur prise en considération et l'élaboration éventuelle d'un contreprojet (art. 67 Cst GE);
- adoption, amendement ou rejet de projets qui lui sont présentés par les députés ou le Conseil d'Etat (art. 78 Cst GE);
- approbation ou rejet des conventions intercantonales et internationales (art. 99 Cst GE);
- vote des impôts (art. 2 let. g de la loi portant règlement du Grand Conseil, LRGC, B 1 01), création et dissolution des fondations de droit public (art. 2 let. k LRGC), fixation du traite-

¹⁾ Il s'agit des rapports d'activité de la commission de contrôle de gestion, de la commission des visiteurs officiels, de la commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe et de la commission interparlementaire de contrôle des HES-SO. Le traitement des autres rapports de ces commissions est inclus dans les chiffres de la fonction législative. Il en va de même des projets de lois relatifs aux comptes et au budget adoptés par le Grand Conseil.

²⁾ Y compris les décisions de la commission de grâce (14).

³⁾ Ce chiffre ne comprend pas les recours contre les objets votés (27) et les recours en grâce traités directement par la commission de grâce (14) et non par le Grand Conseil.

⁴⁾ Le chiffre est passé à 29, à la suite du remplacement de Mme Isabel Rochat, élue au Conseil d'Etat.

- ment des fonctionnaires publics (art. 2 let. j LRGc);
- traitement des motions, résolutions, questions et interpellations urgentes écrites;
 - traitement des recours contre les actes du Grand Conseil, en particulier les lois votées et les décisions sur la validité des initiatives populaires (art. 177 ss LRGc);
 - publication du «Mémorial des séances du Grand Conseil» (art. 42-45 LRGc), en tant que source législative et d'interprétation.

Durant l'année 2009, le détail des objets traités dans le cadre de la fonction législative du Grand Conseil s'établit comme suit :

	Traités	Renvoyés en commission	Retirés	Autre	Total
Initiatives	3	6	0	0	9
Projets de lois	185	230	43	0	458
Motions	67	30	16	0	113
Résolutions	17	6	3	0	26
Rapports divers	26	16	0	9 ⁵	51
Questions	0	0	0	9 ⁶	9
Interpellations urgentes écrites	0	0	0	186 ⁷	186
Recours	détail ci-dessus				27
Total fonction législative					879

Réforme de la justice

Les travaux législatifs sur la réforme de la justice, entamés en 2008, se sont poursuivis durant toute l'année 2009. Pour rappel, cette réforme fait suite à l'exigence de l'article 86 al. 2 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (procédure administrative) et aux perspectives d'unification des procédures pénale et civile. La commission ad hoc Justice 2011, instituée le 21 février 2008 (voir la résolution 553), a été chargée de l'examen des projets de lois relatifs à cette réforme. Les objets traités en 2009 dans ce cadre se détaillent comme suit :

Objet	Commission ad hoc Justice 2011	Grand Conseil
PL 10355 d'application du Code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10)	Voté le 1 ^{er} avril 2009	Voté le 27 août 2009
PL 10462 sur l'organisation judiciaire (E 2 05)	Voté le 26 août 2009	Voté le 9 octobre 2009
PL 10464 sur la juridiction des Prud'hommes (E 3 10)	Voté le 30 septembre 2009	Rapport déposé le 17 novembre 2009 - A l'ordre du jour
PL 10546 modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (organisation judiciaire)	Voté le 9 décembre 2009	Rapport déposé le 7 janvier 2010 - A l'ordre du jour
PL 10465 d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (E 3 60)	Voté le 4 novembre 2009	Rapport déposé le 12 janvier 2010 - A l'ordre du jour

⁵ Rapports divers traités dans les points initiaux de l'ordre du jour.

⁶ Questions reçues (points initiaux de l'ordre du jour).

⁷ Interpellations reçues et transmises au Conseil d'Etat (points initiaux de l'ordre du jour).

⁸ Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (B 1 03).

En 2010, la commission devra encore étudier certains projets de lois permettant de concrétiser le volet civil de la réforme et d'autres en vue de finaliser cette dernière.

Collaboration intercantonale

Les travaux de la commission interparlementaire (CIP) chargée d'examiner le projet de refonte de la Convention des conventions⁸ (projet CoParl), initiés en 2008, se sont poursuivis durant l'année 2009. Cette CIP, composée de six délégations cantonales de sept membres, est présidée par le canton de Neuchâtel. Genève assume la vice-présidence. Une séance plénière et deux séances du Bureau de la CIP ont eu lieu durant l'année 2009, à Neuchâtel. La Délégation genevoise s'est quant à elle réunie à trois reprises, afin de préparer les séances plénaires et du Bureau. Les travaux relatifs à la CoParl sont presque terminés. La CIP a remis son rapport aux représentants gouvernementaux (CGSO) le 11 mars 2009. Le retour d'information de la CGSO sur le rapport précité a été transmis à la CIP à la fin de l'année 2009. La convention devrait en principe être signée par les gouvernements durant le premier trimestre 2010. Elle sera ensuite transmise au Grand Conseil en vue de son approbation (art. 99 Cst GE).

La CIP instituée à la fin de l'année 2008 en vue de l'examen du projet de concordat national sur les entreprises de sécurité s'est réunie à une reprise en 2009, à Fribourg. La délégation genevoise a tenu deux séances de préparation. La prise de position de la CIP a été transmise à la Conférence latine des directeurs de départements de justice et police le 15 janvier 2009.

Mémorial du Grand Conseil

Depuis 1828, le Mémorial constitue un outil indispensable, dans la mesure où il garde la trace de l'intention du législateur et sert à l'interprétation des textes législatifs. Il contient également les textes soumis à discussion ainsi que les lois, les motions et les résolutions adoptées. Le Mémorial du Grand Conseil est une source importante d'informations sur la vie politique et sociale à Genève. Il rend accessibles au public, dans leur intégralité, les débats du Grand Conseil dont il recrée l'atmosphère. Il assure ainsi la transparence de l'action parlementaire et perpétue le souvenir des faits marquants de la vie genevoise.

A ce jour, il comporte plus d'un demi-million de pages (consultables à la Bibliothèque de Genève ou aux Archives d'Etat, ainsi que sur le site internet du Grand Conseil depuis 1993).

Le Mémorial de cette quatrième année de la 56^e législature comprendra quelque 16'000 pages, réparties en 25 volumes.

Fonction de haute surveillance

La fonction de haute surveillance du Grand Conseil s'exerce plus particulièrement par quatre commissions parlementaires : commission des finances, commission de contrôle de gestion, commission des visiteurs officiels et commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe. S'y ajoutent trois commissions interparlementaires de contrôle : commission interparlementaire de contrôle des HES-SO et HES-S2, commission interparlementaire de contrôle des concordats sur la détention pénale et commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (crée en 2009, séance inaugurale le 22 janvier 2010).

Commission des finances

La haute surveillance de la commission des finances comporte surtout l'étude et le vote du budget et des comptes. L'étude des comptes 2008 s'est déroulée sur 7 séances, entre avril et mai 2009, représentant environ 26 heures. La commission a consacré 31 heures d'examen au budget 2010, représentant 10 séances, qui se sont déroulées entre septembre et novembre 2009.

Commission de contrôle de gestion

La commission de contrôle de gestion (CCG) est chargée d'examiner et de surveiller, à titre permanent, la gestion du Conseil d'Etat et de l'administration, la gestion et l'activité de l'administration décentralisée, la gestion des organismes subventionnés par l'Etat ou dépendant de celui-ci, ainsi que le respect des conditions de dotation faites par l'Etat (art. 201A LRG). Pour l'accomplissement de sa mission, la CCG dispose d'un certain nombre de prérogatives, notamment en matière de recherche d'informations et de documents (art. 24 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, D 1 10, et art. 201A al. 7 LRG).

Au cours de l'année parlementaire 2008-2009 (du 17 novembre 2008 au 2 novembre 2009), la commission de contrôle de gestion s'est réunie en séance plénière durant 78 heures. Pendant cette période, elle a procédé à 50 auditions. Les différentes sous-commissions ont procédé à 11 auditions, ce qui représente environ 16 heures de séances. La CCG a reçu et traité 50 rapports

de l'ICF, 5 rapports de la commission d'évaluation des politiques publiques et 6 rapports de la Cour des comptes.

Commission des visiteurs officiels

La commission des visiteurs officiels a notamment pour mission d'examiner les conditions de détention dans tous les lieux de privation de liberté situés dans le canton, dans les établissements soumis au concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté, ainsi que dans les établissements où sont placés des adolescents par une autorité pénale genevoise (art. 227 LRG). Dans ce cadre, elle effectue des visites annoncées ou inopinées (art. 228 et 228A LRG). Elle entend les personnes privées de liberté qui en font la demande et peut proposer à d'autres détenus d'être entendus (art. 227 al. 4 LRG).

Durant l'année 2009, la commission a tenu 24 séances, notamment une séance conjointe avec la commission des travaux à propos du projet Curabilis (établissement de détention destiné à l'exécution des mesures pour délinquants dangereux), et a visité 24 établissements de détention et autres locaux de privation de liberté. Des membres de la commission ont par ailleurs présenté cette dernière à l'école de police et à l'école de formation des gardiens et surveillants de la prison de Champ-Dollon. Ils ont également participé aux Assises pénitentiaires organisées par le département des institutions.

Commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe

La commission de contrôle de la Fondation de valorisation a pour mission de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires applicables à la Fondation, de contrôler la gestion de la Fondation et d'examiner les projets de lois portant sur l'aliénation des biens immobiliers propriété de la Fondation (art. 201D LRG).

En 2009, la commission a siégé à 10 reprises. Elle a examiné et s'est prononcée sur 20 projets de lois de vente. Elle a préavisé 9 dossiers de vente et a donné un avis sur 9 propositions d'abandon de créance. Elle a par ailleurs consacré 4 séances à l'acquisition par l'Etat de biens immobiliers en main de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe.

La commission a pris connaissance d'un rapport de la Cour des comptes consacré à la Fondation de valorisation, ainsi que des comptes et du

rapport de gestion annuel de la Fondation. Elle a également traité plusieurs questions de procédure (accès d'un tiers à des procès-verbaux, demande d'un commissaire de consulter des dossiers au siège de la Fondation de valorisation). Elle a enfin examiné divers rapports sur les comptes de la Fondation de valorisation et la gestion du conseil de fondation, et auditionné le département des finances et la Fondation à propos de la fin de la procédure de liquidation, le transfert des objets de la Fondation à l'Etat et la création d'une cellule de recouvrement au sein de l'Etat.

Après presque 10 ans d'activité, la commission a été dissoute le 31 décembre 2009, à la suite de la dissolution et de la liquidation de la Fondation. Les projets de lois d'aliénation des biens immobiliers encore en suspens à cette date seront traités par la commission des finances.

Commission interparlementaire de contrôle des HES-SO et HES-S2

La commission interparlementaire de contrôle HES-SO et HES-S2 (CIP HES-SO) a été instituée par la Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (C 1 28). Elle se compose de sept membres par canton concerné (BE, FR, GE, JU, NE, VD, VS) et est notamment chargée d'étudier le rapport annuel du comité stratégique et le plan financier pluriannuel. En 2009, la CIP a siégé à trois reprises en séance plénière.

Commission interparlementaire de contrôle des concordats sur la détention pénale

La CIP Détention pénale a été instituée en vue du contrôle interparlementaire de l'application des deux concordats relatifs à la détention pénale⁹. Elle se compose de trois membres par canton contractant (GE, FR, JU, NE, TI, VD, VS), à l'exception du Tessin, lequel ne participe pas à la CIP. Celle-ci a tenu une séance en 2009, son Bureau s'étant réuni à une reprise.

Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande

Cette CIP de contrôle, composée de sept membres par canton contractant (BE, FR, GE, JU, NE, VD, VS), fait suite à l'entrée en vigueur de la Convention scolaire romande (C 1 07) le 1^{er} août 2009. Sa mise en place a eu lieu à la fin 2009, en vue de la séance inaugurale du 22 janvier 2010.

Fonction de recours

La fonction de recours comporte en particulier les attributions du Grand Conseil suivantes :

- réception et traitement des pétitions (art. 2 let. o LRGc);
- réception et traitement des demandes de grâce (art. 2 let. a LRGc).

Durant l'année 2009, le détail de la fonction de recours du Grand Conseil s'établit comme suit :

	2009
Pétitions	68
Grâces (compétence du Grand Conseil et de la commission de grâce)	24

Pétitions

Reçues et renvoyées en commission des pétitions	37
Traitées	65
Retournées en commission	3
Retirées	0
Total	68

Grâces

En 2009, la commission de grâce a étudié 24 recours en grâce (25 en 2008) dont 10 traités par le Grand Conseil, soit :

	2009
Recours examinés par la commission	24
Recours traités par le Grand Conseil	10
Recours de la compétence de la commission	14
Amendes	9
Peines pécuniaires	3
Peines privatives de liberté	12
Grâces accordées	8 ¹⁰
Grâces rejetées	16
Dossiers reportés	0

Elections et prestations de serment

Cette fonction comporte en particulier les attributions suivantes du Grand Conseil :

- élections des magistrats du Pouvoir judiciaire, dans l'intervalle des élections générales (art. 132 al. 4 Cst GE), ainsi que des membres des commissions et délégations officielles (art. 2 let. I LRGc). En 2009, le Grand Conseil a procédé à 98 élections.
- prestation de serment des conseillers d'Etat, des magistrats du Pouvoir judiciaire et des magistrats de la Cour des comptes (art. 2 let. m LRGc).

⁹ Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (concordat latin sur la détention pénale des adultes) (CLDPA) (E 4 55) et Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) (CEDPM) (E 4 58).

¹⁰ Dont quatre grâces partielles.

Le secrétariat général a organisé conjointement avec la chancellerie d'Etat, le 7 décembre 2009, la prestation de serment du Conseil d'Etat à la Cathédrale Saint-Pierre. A l'occasion de cette cérémonie solennelle, le Conseil d'Etat a prononcé le traditionnel «Discours de Saint-Pierre», dans lequel il donne ses orientations pour la législature à venir.

Secrétariat général du Grand Conseil

Travaux liés au changement de législature

En sus de l'activité ordinaire de soutien au Grand Conseil, le secrétariat général a, durant l'année 2009, mené à bien l'ensemble des travaux liés au changement de législature, notamment :

- réalisation de la nouvelle brochure d'information «Le Grand Conseil : Mode d'emploi», distribuée aux députés, aux conseillers d'Etat et aux départements. Cette brochure présente le Grand Conseil, sa composition, ses compétences, son organisation et son fonctionnement. Un chapitre particulier est en outre consacré aux commissions;
- réalisation et lancement des appels d'offre et conduite de la procédure pour le renouvellement des ordinateurs des députés, ainsi que pour l'impression du Mémorial et des tirés à part;
- préparation et configuration des ordinateurs portables des députés;
- mise à jour du site internet afin de tenir compte de la nouvelle composition du Grand Conseil;
- participation à la préparation de l'élection du 11 octobre 2009;
- préparation et organisation de la séance inaugurale et de la prestation de serment du Grand Conseil, le 5 novembre 2009;
- co-organisation de la prestation de serment du Conseil d'Etat à la Cathédrale Saint-Pierre, le 7 décembre 2009.

Direction du secrétariat général du Grand Conseil

Soutien à la Présidence, au Bureau et au Grand Conseil

Le soutien à la Présidence et au Bureau implique tout d'abord la préparation des séances du Bureau par le Sautier et son adjoint. Ils y participent avec voix consultative et assurent le suivi des décisions du Bureau.

Le secrétariat général se charge en outre de l'organisation des sessions, en établissant le projet d'ordre du jour à l'intention du Bureau. Lors des séances, il apporte un appui juridique et procédural à la Présidence, afin d'assurer le bon déroulement des séances et des votes. A l'issue de la session, il établit le procès-verbal et se charge de la transmission des textes votés, en vue de leur publication.

En 2009, le secrétariat général a également organisé divers événements, dans le cadre de ses prestations de soutien :

- la prestation de serment du Conseil d'Etat, le 7 décembre 2009, à la Cathédrale Saint-Pierre (séance du Grand Conseil);
- la sortie annuelle des députés. La coutume veut que celle-ci se déroule sur les terres d'origine de la Présidence du Grand Conseil. La sortie 2009 a eu lieu à Rivaz, commune dont est originaire le Président sortant, M. Eric Leyvraz;
- la rencontre traditionnelle avec les représentants des milieux internationaux, le 17 juin 2009 à Peissy.

Soutien aux commissions parlementaires

Aux termes de l'article 189A LRG, les commissions bénéficient des services d'un secrétaire scientifique. En exécution de cette disposition, le Grand Conseil dispose, en plus des trois secrétaires de commission, d'une collaboratrice scientifique et de quatre secrétaires scientifiques (de formation universitaire). En 2009, les commissions suivantes ont spécifiquement bénéficié de l'appui d'un secrétaire scientifique (respectivement d'une collaboratrice scientifique) :

- commission des finances;
- commission de contrôle de gestion;
- commission des affaires communales, régionales et internationales;
- commission *ad hoc* Justice 2011;
- commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la BCG;
- commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil;
- commission de grâce;
- commission législative (pour le traitement des initiatives populaires et les procédures de rectification);
- commission des visiteurs officiels;
- délégation genevoise à la commission inter-parlementaire CoParl;
- délégation genevoise à la commission inter-

parlementaire relative au concordat sur les entreprises de sécurité.

Dans le cadre de son appui au travail des commissions, le secrétariat général se charge de la préparation des séances, d'entente avec les présidents, notamment en envoyant les convocations et en organisant les auditions. Les procès-verbaux qu'il met à disposition assurent la tenue des procès-verbaux. Les secrétaires scientifiques apportent en outre un appui de nature technique, par exemple en préparant la documentation des séances, en fournissant, en cas de besoin, un soutien au niveau procédural ou juridique, ou encore en effectuant des travaux de recherche pour la commission dont ils s'occupent. Une révision de l'article 189A LRG (loi 9923), entrée en vigueur le 2 septembre 2008, charge les secrétaires scientifiques d'apporter une aide à la rédaction des rapports de commissions, notamment en transmettant au rapporteur le résultat des votes et le texte voté. Ils doivent également solliciter les départements pour qu'ils veillent à la cohérence interne et externe des modifications de lois votées.

Soutien juridique transversal

Le soutien juridique transversal à la Présidence, aux commissions et au secrétariat général, progressivement mis en place en 2008, a été développé en 2009, notamment dans le cadre de la gestion des recours et du soutien à la commission législative pour le traitement des initiatives populaires et des procédures de rectification des textes (art. 216A LRG). Il devra encore être développé dans la perspective de la création d'un service juridique.

Soutien logistique au Grand Conseil

Le secrétariat général gère le dépôt, la duplication et l'expédition des textes de chaque session. Il s'occupe de la gestion des séances (p. ex. amendements) et du fonctionnement de l'infrastructure logistique de la salle du Grand Conseil (micros, vote électronique, enregistrement des débats et gestion de la retransmission télévisée et sur internet). Ces tâches prennent de plus en plus de temps en raison du nombre important d'utilisateurs de la salle, notamment le Conseil municipal et plus récemment l'Assemblée constituante.

Le secrétariat général s'occupe aussi de la réception et de l'acheminement de la correspondance destinée à la Présidence et aux commissions. En outre, il gère l'ensemble de l'acquisition du matériel nécessaire au fonction-

nement du Grand Conseil et au travail des députés.

Systèmes d'information

Le secrétariat général, en collaboration avec le Centre des technologies de l'information (CTI), conduit les projets informatiques propres au Grand Conseil. Il assure également la maintenance et le développement des outils informatiques mis à la disposition des députés. En outre, il a organisé, en marge des sessions, des permanences informatiques à l'intention des membres du Grand Conseil.

Site internet

Le site internet du Grand Conseil est l'outil de communication et d'information du public sur ses activités. L'ensemble des textes publics, par exemple les projets de lois, de motions, de résolutions, les rapports, les ordres du jour et les procès-verbaux des sessions, y figurent et sont facilement accessibles depuis la page d'accueil. En outre, chaque commission dispose d'une page spécifique, sur laquelle figurent les membres et les objets en suspens.

C'est également par le biais du site internet qu'il est possible d'accéder à la diffusion vidéo des séances du Grand Conseil (*streaming*).

Le Mémorial, dès l'année 1993, est accessible sur le site internet. Un moteur de recherche, que le secrétariat général s'efforce constamment d'améliorer, permet de retrouver les débats parlementaires à l'aide de divers critères.

Gestion des documents

Lancé par le secrétariat général en 2007, le projet ArchiDoc a pour but de permettre la gestion informatisée de l'ensemble des documents du secrétariat général et des commissions du Grand Conseil. En particulier, il offre une gestion partagée des documents par les collaborateurs, ce qui permet notamment d'accroître leur polyvalence et de faciliter les éventuels remplacements en cas d'absence. A terme, ArchiDoc devrait également constituer la structure de base en vue de la mise en place du *e-parlement*.

La création de la structure de classement et les travaux informatiques nécessaires au démarrage de la plate-forme ont débuté en 2008. Cette dernière est opérationnelle depuis le début de l'année 2009 et les travaux de migration des documents ont débuté à ce moment. Ils ont été achevés en décembre 2009.

Site intranet

Le site intranet constitue notamment un outil de communication entre les collaborateurs du secrétariat général et de gestion des ressources humaines. En 2009, il a été enrichi d'une plate-forme de gestion informatisée des objets en suspens devant les commissions.

Perspectives et objectifs 2010

Les volontés d'action pour 2010 se répartissent principalement entre les points suivants :

- développement et consolidation du soutien aux commissions, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 189A LRGC;

- développement et consolidation du service juridique;
- renforcement du suivi des dossiers parlementaires liés aux affaires extérieures;
- organisation d'un symposium sur la collaboration transfrontalière;
- développement informatique vers le *e-parlement*;
- refonte du site internet;
- archivage des vidéos diffusées au moyen du *streaming*;
- travaux préparatoires en vue de la rénovation de la Salle du Grand Conseil.



Avis de droit n° 2 demandé par la commission thématique 3: "Institutions: les 3 pouvoirs"

Laïcité et éligibilité

Introduction	1
1. Laïcité et éligibilité dans la Constitution fédérale	2
2. Laïcité et éligibilité dans la Constitution genevoise	2
2.1 En général	2
2.2. Cour des comptes	2
2.2.1 Garantie de l'Assemblée fédérale	3
2.2.2 Refus de garantie de l'Assemblée fédérale et article 143, alinéa 3, de la Constitution genevoise	3
3. Jurisprudence du Tribunal fédéral	4
Conclusion	5
Références bibliographiques	6

Introduction

Dans le cadre des conditions d'éligibilité et, dans le cas de figure qui nous occupe, de l'exigence de la laïcité, certaines notions doivent être précisées.

Tout d'abord, l'inéligibilité implique l'impossibilité même de se faire élire. L'éligibilité désigne donc l'aptitude à être valablement élu.¹ L'incompatibilité quant à elle désigne l'impossibilité, non pas de se faire élire, mais d'exercer conjointement deux fonctions. L'inéligibilité élimine alors d'entrée de jeu une catégorie de personnes et exclut leur candidature², alors que l'incompatibilité met, une fois l'élection réalisée, un groupe de personnes devant un choix de fonction. En définitive, l'inéligibilité est une cause d'invalidation, l'élection n'ayant pas d'effet, alors que l'incompatibilité n'empêche pas une élection valable.³

Nous verrons ici la question de l'éligibilité en lien avec la laïcité. Cette dernière comprend l'absence de lien avec le clergé.⁴ La condition du laïc s'oppose donc à celle de l'ecclésiastique.⁵

La Constitution genevoise actuellement en vigueur prévoit des cas d'éligibilité liés à la condition de la laïcité. Nous présenterons ici la question de la laïcité au regard de la Constitution fédérale

¹ AUBERT, ad art. 143, p. 1128.

² LÜTHI, ad art. 143, in Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, p. 2268.

³ AUBERT, ad art. 144, p. 1132.

⁴ Le Nouveau Petit Robert de la langue française 2010.

⁵ S'il est vrai que l'objectif ici n'est pas de définir quelle personne doit être considérée comme étant un ecclésiastique, nous pouvons tout de même noter que dans le message concernant la garantie de la Constitution révisée du canton de Genève suite à la votation du 27 novembre 2005 (FF2006 8337), l'ecclésiastique a été défini comme "une personne qui appartient à une communauté religieuse durablement organisée et jouit au sein de celle-ci d'une position particulière; point n'est toutefois besoin qu'il justifie d'une formation spéciale et d'une certaine durée." A cela il a été précisé que "[I]l a majorité de la doctrine ajoute à ces critères un élément fonctionnel, en ce sens que l'activité religieuse doit s'exercer à temps principal, c'est-à-dire au moins à mi-temps." (FF 2006 8341).

(1) puis nous verrons quelles normes constitutionnelles genevoises contiennent cette exigence
 (2). Le cas genevois de la Cour des comptes sera alors vu sous l'angle de la garantie de l'Assemblée fédérale. Finalement, la jurisprudence du Tribunal fédéral sera mentionnée (3).

1. Laïcité et éligibilité dans la Constitution fédérale

La condition de la laïcité était présente dans la Constitution de 1874 mais n'a pas été reprise dans la Constitution de 1999. Ainsi, la Constitution fédérale de 1874 conditionnait, tout comme la Constitution de 1848⁶, l'éligibilité tant au Conseil national⁷ qu'au Conseil fédéral⁸ ainsi que la nomination au Tribunal fédéral⁹ à la laïcité. Ne pouvaient dès lors être nommés que les citoyens suisses laïques et ayant le droit de voter. Selon l'article 143 de la Constitution en vigueur: "[t]out citoyen ou citoyenne ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral". L'exigence de la laïcité a donc disparu avec l'adoption du texte constitutionnel en vigueur. En conséquence, l'alinéa 3 de l'article 18 de la loi sur les droits politiques a été abrogé.¹⁰ Concernant les conditions d'éligibilité au Conseil des Etats, il convient de rappeler que celles-ci sont régies par le droit cantonal.¹¹

2. Laïcité et éligibilité dans la Constitution genevoise

2.1 En général

La Constitution genevoise fait état de l'exigence de la laïcité pour être éligible au sein des diverses autorités élues.

Tout d'abord, l'éligibilité au Grand Conseil est subordonnée à la laïcité des candidats.¹² Il en va de même pour le Conseil d'Etat.¹³ Lors de la création de la Cour des comptes, il avait également été prévu que seuls les laïcs seraient habilités à être élus.¹⁴ Comme nous le verrons ci-dessous, suite au refus de la garantie par l'Assemblée fédérale, cette exigence a été supprimée.

Finalement, l'article 51 de la Constitution genevoise soumet l'élection des députés genevois au Conseil des Etats au même mode que celui prévu pour le Conseil d'Etat.¹⁵

2.2. Cour des comptes

Comme cela a été mentionné, lors de la votation populaire du 27 novembre 2005, le corps électoral genevois a accepté la loi constitutionnelle instituant une Cour des comptes.¹⁶ Le nouvel article 143, dans son alinéa 3 était alors formulé de la façon suivante: "[s]ont éligibles à la Cour des comptes les électeurs laïques, jouissant de leurs droits civiques et âgés de 27 ans accomplis. Les autres conditions d'éligibilité sont fixées dans la loi". Cependant, suite au refus de la garantie par l'Assemblée fédérale, le mot "laïques" a été supprimé selon l'arrêté du 15 mars 2007.

⁶ AUBERT, ad art. 143, p. 1130.

⁷ Art. 75 Cst. de 1874.

⁸ Art. 96 al. 1 Cst. de 1874.

⁹ Art. 108 al. 1 Cst. de 1874.

¹⁰ FF 1999 7163.

¹¹ Art. 150 al. 3 Cst. de 1999.

¹² Art. 72 Cst./GE.

¹³ Art. 104 Cst./GE.

¹⁴ Voir art. 141 al. 3 Cst./GE tel qu'approuvé par le corps électoral le 27 novembre 2005.

¹⁵ Art. 51 al. 1 Cst./GE.

¹⁶ Loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (instituant une Cour des comptes), du 10 juin 2005 (RS/GE A 2 00 - 8447).

2.2.1 Garantie de l'Assemblée fédérale

Selon l'article 51, alinéa 2, de la Constitution fédérale "[l]es constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération". L'autorité compétente est l'Assemblée fédérale.¹⁷ Le texte de la constitution cantonale adopté, ou la révision de celle-ci doivent être présentés à l'Assemblée fédérale afin que cette dernière puisse se prononcer.¹⁸ Toute modification, quantitativement importante ou non, comme toute abrogation doit passer par la procédure de garantie.¹⁹ La garantie est octroyée lorsque la constitution cantonale est conforme au droit fédéral²⁰, qui "comprend le droit international applicable en Suisse"²¹. Le texte constitutionnel cantonal est étudié par le Conseil fédéral "qui publie un message à l'intention de l'Assemblée".²²

La décision de l'Assemblée fédérale, qui prend la forme d'un arrêté fédéral simple non soumis au référendum, peut être soit positive soit négative. Dans la première hypothèse, cela signifie que la constitution cantonale bénéficie de la protection de la Confédération.²³ En revanche, une décision négative implique d'une part que cette garantie n'est pas accordée et que d'autre part les autorités cantonales doivent faire le nécessaire pour invalider la règle cantonale incriminée.²⁴

2.2.2 Refus de garantie de l'Assemblée fédérale et article 143, alinéa 3, de la Constitution genevoise

Suite à l'adoption, le 27 novembre 2005, par le corps électoral genevois de la modification constitutionnelle entraînant la création de la Cour des comptes, l'Assemblée fédérale a accordé la garantie à l'ensemble des modifications, à l'exclusion de la partie de l'article 141, alinéa 3, imposant la laïcité comme condition d'éligibilité.²⁵ Dans l'examen de la compatibilité de l'exigence de la laïcité avec le droit fédéral, il ressort que celle-ci est contraire à l'interdiction de la discrimination et porte atteinte à la liberté religieuse tout comme aux droits politiques.

Tout d'abord, s'agissant de l'interdiction de la discrimination²⁶, il faut relever que la Constitution fédérale interdit les discriminations qui se basent sur des critères tels que la race, le sexe, l'âge, la langue, la situation sociale, le mode de vie, les convictions religieuses, philosophiques ou politiques, la déficience corporelle, mentale ou psychique (art. 8 al. 2 Cst.). Dans le cas d'espèce, il s'agissait d'exclure les ecclésiastiques ce qui consistait en une discrimination fondée sur les convictions religieuses. Dans la mesure où les convictions religieuses n'ont pas plus d'influence qu'une activité idéologique politique, par exemple, la distinction effectuée à l'alinéa 3 de l'article 141 de la Constitution genevoise constituait une discrimination au sens de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution fédérale.²⁷

Au regard de la liberté religieuse, garantie par l'article 15 de la Constitution fédérale, et qui garantit, notamment, la liberté de conscience et de croyance, le choix d'adhérer à la religion de son choix ainsi que de pratiquer et exprimer ses convictions religieuses, il a été admis que conditionner l'accès à un organe élu à la laïcité portait atteinte à la liberté religieuse.²⁸

Quant aux droits politiques qui protègent le droit d'élire et d'être élu, ils "couvrent la liberté de tout ecclésiastique d'être élu à une fonction étatique, aussi bien que le droit de tout citoyen de voter en

¹⁷ Art. 172 al. 2 Cst. de 1999.

¹⁸ AUBERT, ad art. 51, p. 437.

¹⁹ MARTENET, L'autonomie constitutionnelle des cantons, p. 451.

²⁰ Art. 51 al. 2 Cst. de 1999.

²¹ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, p. 582.

²² Art. 186 al. 2 et 4 Cst. de 1999. Voir AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, p. 583-584.

²³ Art. 52 al. 1 Cst. de 1999. Voir AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, p. 584 et MARTENET, L'autonomie constitutionnelle des cantons, p. 460.

²⁴ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, p. 585 et MARTENET, L'autonomie constitutionnelle des cantons, p. 463.

²⁵ FF 2006 8337.

²⁶ Art. 8 al. 2 Cst. de 1999.

²⁷ FF 2006 8341, 8342.

²⁸ FF 2006 8342.

faveur d'un ecclésiastique".²⁹ S'il est vrai que ces droits ne sont pas absous et qu'ils peuvent subir des restrictions, dans le message concernant la garantie de la Constitution révisée du canton de Genève, il est considéré qu'au 21^{ème} siècle, contrairement au 19^{ème} où la laïcité des institutions pouvait être admise, il n'est plus admissible de porter atteinte à liberté de vote et d'éligibilité dans la mesure où l'ordre et la paix publics ne le justifient plus. Dans ce même message il est par ailleurs rappelé que les mêmes considérations ont amené à supprimer, dans la nouvelle Constitution fédérale, la disposition qui interdisait aux ecclésiastiques de siéger au Conseil national.³⁰

En conclusion, la garantie de l'Assemblée fédérale n'a pas été accordée à la partie de l'alinéa 3 de l'article 141 portant sur la laïcité en raison de: son caractère discriminatoire, son atteinte à la liberté religieuse ainsi qu'au droit d'élire et d'être élu.

En conséquence du refus de la garantie par l'Assemblée fédérale, le mot "laïques" a été supprimé de l'alinéa 3 de l'article 141 de la constitution genevoise.³¹ Quant à la loi instituant une Cour des comptes³² (LICC) du 10 juin 2005 et entrée en vigueur le 26 janvier 2006, celle-ci contient également une mention du refus de la garantie par l'Assemblée fédérale.

3. Jurisprudence du Tribunal fédéral

Dans un arrêt rendu le 29 juin 1988³³, le Tribunal fédéral a considéré que l'incompatibilité entre la charge de conseiller municipal et l'état ecclésiastique contenue dans la loi tessinoise sur l'organisation communale n'était pas admissible.

Si dans le sujet qui nous occupe il est question de la laïcité dans le cadre de l'inéligibilité, le cas de figure de la loi tessinoise se réfère à des cas d'incompatibilité. Le Tribunal fédéral, différenciant l'incompatibilité de l'inéligibilité a toutefois souligné que, dans certains cas, la distinction entre incompatibilité et inéligibilité est moins évidente dans la mesure où le choix de fonction dont dispose l'élu reste purement théorique. Pour illustrer ce propos, le Tribunal fédéral mentionne le cas des prêtres catholiques.³⁴

Dans le cas d'espèce, seule la violation du principe d'égalité était invoquée. Le Tribunal fédéral a précisé que pour discriminer les ecclésiastiques dans l'exercice et la jouissance des droits politiques il fallait que des motifs d'intérêt public prépondérants l'imposent. Or, au vu des circonstances tessinoises, il ne pouvait pas être conclu à la présence de tels motifs, l'incompatibilité incriminée ne pouvant être justifiée que pour des raisons de maintien de la paix et de l'ordre public.³⁵

Notons encore que, dans le même arrêt, la législation genevoise est mentionnée. Cependant, le Tribunal fédéral n'est pas appelé à trancher si les dispositions semblables aux tessinoises sont "compte tenu des particularités de leur situation politique et des circonstances locales" contraires au principe d'égalité.³⁶ Aucune analyse des dispositions genevoises n'a alors été effectuée.

Enfin, le Tribunal fédéral exclut que l'existence de l'article 75 de la Constitution de 1874 alors en vigueur empêche de déclarer inconstitutionnelle la loi tessinoise. Selon le Tribunal fédéral, cet article constitutionnel repris de la Constitution de 1848 répondait aux luttes politico-religieuses de

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

³¹ Arrêté du 15.03.2007, voir modifications et commentaires apportés à la constitution genevoise, note aa ad. art. 141 al. 3.

³² RS/GE D 1 12.

³³ ATF 114 Ia 395=JT 1990 I 171.

³⁴ JT 1990 I 175.

³⁵ JT 1990 I 177, 178.

³⁶ JT 1990 I 178, 179.

l'époque et ne pouvait servir de référence dans le cadre des questions d'incompatibilité au niveau cantonal.

Conclusion

En conclusion, si l'on reprend dans l'ordre chronologique les différents éléments que nous avons passés en revue nous pouvons retenir que les Constitutions fédérales de 1848 et 1874 contenaient des normes imposant la laïcité comme condition d'éligibilité, mais que toutefois, même sous l'égide de ce droit fédéral, le Tribunal fédéral en 1988 a déclaré inconstitutionnelle une loi tessinoise instaurant l'incompatibilité pour les ecclésiastiques. Depuis lors, il faut relever que la Constitution de 1999 ne contient plus de norme conditionnant l'éligibilité à la laïcité. Enfin, fait encore plus récent et résolument genevois, la garantie de l'Assemblée fédérale n'a pas été octroyée à la partie de l'article 141, alinéa 3, de la Constitution genevoise imposant comme critère d'éligibilité à la Cour des comptes la laïcité.

Au vu de ce qui précède, et ce dans le cadre de la refonte de la constitution genevoise, il apparaît que si la condition de la laïcité était maintenue dans le nouveau texte constitutionnel, la garantie de la constitution serait probablement refusée aux parties d'articles concernées.

Références bibliographiques

AUBERT Jean-François/MAHON Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, Zurich, Bâle, Genève, 2003.

AUER Andreas/MALINVERNI Giorgio/HOTTELIER Michel, Droit constitutionnel suisse, L'Etat, Stämpfli, Berne, 2006.

EHRENZELLER Bernhard et al. (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, Schulthess, Zurich, Bâle, Genève, 2008.

MARTENET Vincent, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, Genève, Munich, 1999.



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

Les quotas de représentation

Introduction	1
1. L'égalité entre hommes et femmes dans la Constitution fédérale et la Constitution genevoise	2
1.1 L'article 4 de la Constitution de 1874 révisé en 1981	2
1.2 L'article 8 alinéa 3 de la Constitution de 1999	2
1.3 La Constitution genevoise	3
2. Les mesures positives au regard de la Constitution fédérale	3
3. Les initiatives populaires fédérales et les quotas de représentation	5
4. Les initiatives populaires cantonales et la jurisprudence du Tribunal fédéral	6
5. La représentation des femmes au sein des autorités et la Constituante vaudoise	8
Conclusion	9
Références bibliographiques	10

Introduction

L'égalité entre les hommes et les femmes est garantie par la Constitution fédérale. Son application et sa réalisation posent de nombreuses questions dans la pratique, notamment au regard des mesures dites positives. La question soulevée par la commission thématique 3 (Institutions: les trois pouvoirs) a trait aux quotas de représentation, ou quotas de sièges, qui impliquent que lors d'une élection un nombre déterminé de sièges doit être pourvu à l'un des sexes, ce qui dans le contexte actuel se traduirait pas l'attribution d'un nombre ou pourcentage fixe de sièges en faveur des candidates féminines.

Nous traiterons ici des différents éléments qui permettent d'appréhender l'égalité des sexes au regard de la représentation féminine au sein des autorités élues.

A cet effet, nous rappellerons brièvement le contenu de l'égalité des sexes telle qu'elle est garantie par la Constitution fédérale (1) et apprêhenderons la question des mesures positives (2). Pour ces deux aspects, nous ne prétendons pas donner une analyse détaillée des questions posées par la notion d'égalité d'une part et des mesures positives d'autre part. Il s'agit bien plus ici de rappeler les enjeux et les problématiques qui existent afin de situer la question des quotas de représentation dans leur contexte. Nous verrons ensuite quelles propositions ont été faites au niveau fédéral par le biais de l'initiative populaire pour introduire des mesures d'encouragement de la représentation féminine au sein des autorités (3). Nous aborderons également la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de quotas de représentation (4). En dernier lieu, nous présenterons, à titre d'exemple, l'approche adoptée par la Constituante vaudoise en matière de représentation féminine au sein des autorités (5).

1. L'égalité entre hommes et femmes dans la Constitution fédérale et la Constitution genevoise

1.1 L'article 4 de la Constitution de 1874 révisé en 1981

L'article 4 de la Constitution fédérale de 1874 comportait à l'origine un unique alinéa qui posait le principe d'égalité devant la loi de tous les Suisses. La disposition était rédigée comme suit:

Article 4 de la Constitution de 1874:

Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni priviléges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles.

C'est en 1981 que cette disposition a été complétée par un second alinéa relatif à l'égalité des sexes.¹ Dans sa nouvelle formulation l'article 4 se présentait ainsi:

Article 4 de la Constitution de 1874 révisé en 1981:

¹ Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni priviléges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles

² L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. Les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

La première phrase introduisait l'obligation de traiter de la même façon les hommes et les femmes et excluait toute différence fondée sur le sexe. Toutefois, il a été admis qu'une différence de traitement pouvait se justifier en raison de facteurs biologiques ou fonctionnels.²

La deuxième phrase impliquait un mandat pour le législateur de réaliser l'égalité des sexes.³

1.2 L'article 8 alinéa 3 de la Constitution de 1999

L'alinéa 3 de l'article 8 de la Constitution de 1999 reprend presque telle quelle la disposition de l'article 4, alinéa 2 de la Constitution de 1874 modifiée en 1981. Le libellé de l'article 8 tel qu'il se présente aujourd'hui est le suivant:

Article 8 de la Constitution de 1999:

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

³ L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

¹ MAHON, ad. art. 8, p. 73.

² Voir ATF 123 I 56 cité dans HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 508-509.

³ HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 511.

⁴ La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

L'alinéa pertinent pour le sujet qui nous occupe est l'alinéa 3. Dans la première phrase de cette partie de la disposition constitutionnelle, le constituant a posé le principe de l'égalité en droit de l'homme et de la femme. La seconde phrase donne un mandat au législateur afin que l'égalité soit réalisée non seulement en droit, mais également en fait.

L'absence de référence explicite à une égalité de fait dans l'ancien article 4, alinéa 2, de la Constitution de 1874 suite à la révision de 1981, avait donné lieu à une controverse sur la question de l'égalité de fait et de son éventuelle inclusion implicite dans la disposition constitutionnelle. Avec la formulation de la Constitution de 1999 cette question n'a plus lieu d'être puisqu'une référence expresse y est faite.⁴ Selon les avis, la Constitution de 1999 dans sa formulation comporte uniquement une précision contenue implicitement dans l'article 4 de l'ancienne Constitution⁵, ou au contraire, le nouveau texte apporte une précision qui ne découlait pas de l'ancienne formulation⁶.

1.3 La Constitution genevoise

Signalons que la Constitution genevoise actuellement en vigueur contient une disposition énonçant l'égalité en droits de l'homme et de la femme. Il est également prévu que les autorités doivent prendre des mesures pour assurer la réalisation du principe d'égalité. L'article 2A est rédigé comme suit:

Article 2A de la Constitution de 1874 révisée en 1987

¹ L'homme et la femme sont égaux en droits.

² Il appartient aux autorités législatives et exécutives de prendre des mesures pour assurer la réalisation de ce principe et aux autorités judiciaires de veiller à son respect.

2. Les mesures positives au regard de la Constitution fédérale

L'introduction en droit fédéral de l'égalité des sexes et du mandat conféré au législateur de pourvoir à l'égalité a posé la question des mesures, et notamment des mesures positives, qui peuvent être prises à cette fin.

L'on est face à des mesures positives lorsque le législateur, le juge ou les particuliers, prend en considération le sexe dans le but de privilégier les femmes en tant que groupe par rapport aux hommes (dans le contexte actuel il s'agit bien de favoriser les femmes).⁷ Les mesures positives "sont toutes les mesures qui ont pour but de réaliser l'égalité entre hommes et femmes dans les faits".⁸ On trouve plusieurs types de mesures. Il existe des mesures conçues de façon à agir en faveur de la promotion des femmes sans pour autant opérer une distinction entre hommes et femmes. Il s'agit par exemple de mesures telles que l'ouverture de crèches et les congés parentaux. D'autres mesures peuvent créer une nette distinction entre hommes et femmes. Ces mesures utilisent le critère du sexe pour favoriser les femmes. Nous pouvons mentionner les

⁴ GRISEL, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, p. 137.

⁵ Voir MAHON , ad. art. 8, p. 86-87 et les références citées. Voir aussi HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 225.

⁶ GRISEL, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, p. 137-138.

⁷ AUER, Les "mesures positives" en faveur des femmes en droit américain, p. 230.

⁸ BESSON, Plus d'égalité pour les femmes dans les faits: quel rôle pour la nouvelle constitution cantonale?, p. 6.

quotas de femmes qui peuvent être de caractère décisionnel en ce sens qu'ils fixent un but à atteindre sans pour autant imposer un résultat. Il s'agit par exemple des quotas de liste qui peuvent se traduire, dans le cadre d'élections, par l'obligation de faire figurer un nombre de candidates sur les listes électorales. Un autre type de quotas, peut au contraire imposer un résultat, ces quotas sont illustrés en politique par les quotas de représentation ou de sièges qui nous occupent ici. Leur but est alors d'aboutir à un résultat fixe de sièges en faveur des femmes lors d'une élection.⁹

L'admissibilité des mesures positives au regard des dispositions constitutionnelles fédérales a été discutée par la doctrine. Si le propos n'est pas ici de retranscrire dans les détails les développements et l'argumentation des différents auteurs, il convient toutefois de signaler que le sujet, et tout particulièrement le cas des quotas, a fait couler de l'encre.¹⁰

L'article 4 de l'ancienne Constitution, tout comme l'article 8, alinéa 3, deuxième phrase de la Constitution de 1999, ne mentionne pas expressément les mesures positives.¹¹

Sous l'égide de l'ancienne Constitution certains ont considéré que l'absence de mention expresse avait pour conséquence l'absence d'obligation faite au législateur d'avoir recours aux mesures positives, sans pour autant les interdire.¹² Les mesures positives ont ainsi été admises par une partie de la doctrine déjà au regard de l'article 4, alinéa 2, deuxième phrase¹³, et elles n'étaient pas exclues d'emblée par le Tribunal fédéral¹⁴.

L'article 8, alinéa 3, deuxième phrase de la Constitution de 1999 proclamant une égalité de droit et de fait est quant à lui interprété comme ouvrant au législateur la possibilité de prévoir des mesures positives.¹⁵ Il n'en demeure pas moins que ces mesures doivent répondre à certaines conditions. En effet, toute mesure doit reposer sur une loi, respecter les conditions de l'intérêt public et de la proportionnalité.¹⁶ Par ailleurs, la question de la limitation dans le temps des mesures positives n'a pas toujours donné lieu à une réponse unanime.¹⁷

Le cas particulier des quotas¹⁸, et plus précisément dans le cas qui nous occupe des quotas de représentation, soulève des problèmes délicats, tels que leur compatibilité avec l'égalité des sexes et le droit de vote.

Tout d'abord, au regard du principe de l'égalité des sexes il a été relevé que l'égalité de fait ne doit pas avoir pour conséquence de porter atteinte à l'égalité de droit.¹⁹ Les mesures peuvent en effet entrer en conflit avec la première phrase de l'alinéa 3 de l'article 8 qui garantit l'égalité en droit de l'homme et de la femme. Les quotas qui consistent à favoriser l'un des sexes se

⁹ *Idem*, p. 7.

¹⁰ *Idem*, p. 5.

¹¹ AUER, Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst., p. 1338, AUER/MARTENET, Les quotas, la démocratie et le fédéralisme, p. 636, et BESSON, Plus d'égalité pour les femmes dans les faits: quel rôle pour la nouvelle constitution cantonale?, p. 8.

¹² AUER/MARTENET, Les quotas, la démocratie et le fédéralisme, p. 636.

¹³ Voir AUER, Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst., p. 1336 ss. Pour la retranscription des opinions doctrinales en la matière voir ROSSINELLI, Actions positives et égalité des sexes en droit suisse, p. 254-256.

¹⁴ ATF 125 I 21 (25).

¹⁵ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, p. 523, BESSON, Plus d'égalité pour les femmes dans les faits: quel rôle pour la nouvelle constitution cantonale?, p. 8 ss. et GRISEL, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, p. 137 ss.

¹⁶ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, p. 523.

¹⁷ Voir AUER, Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst., p. 1346 ss. et AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, p. 523.

¹⁸ Pour les différents types de quotas voir KAUFMANN, Les quotas valent mieux que leur réputation, p. 274-277.

¹⁹ GRISEL, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, p. 140.

traduisent pas une inégalité de traitement de l'autre sexe. Il est dès lors nécessaire d'opérer une pesée des intérêts en cause.²⁰

En ce qui concerne la conformité des quotas de représentation aux droits politiques, si ces quotas sont jugés par certains comme non conformes au droit de vote, tant dans son aspect passif (être élu) qu'actif (élire)²¹, cet avis ne fait pas l'unanimité. En effet, non seulement il a été avancé que la question de la conformité des quotas ne pouvait pas être tranchée abstrairement mais devait être résolue au regard de "l'aménagement concret et les modalités pratiques du système des quotas"²², mais de plus la violation de la liberté de vote par les quotas de représentation est critiquée en doctrine. En ce sens, il a été relevé que la limitation des quotas aux quotas de liste à l'exclusion des quotas de sièges lorsqu'il s'agit de la représentation féminine au sein des autorités élues ne se justifiait pas. Les quotas de sièges seraient en effet "assimilables à d'autres exceptions faites à la liberté de vote et qui tiennent au système de représentation proportionnelle suisse en fonction des critères *personnels* comme l'appartenance à un parti ou un groupe linguistique ou *territoriaux* comme la domiciliation dans une région".²³

En résumé, force est de constater que les mesures positives, et plus encore le cas particulier des quotas de représentation au sein des autorités élues, demeurent un sujet sensible et débattu en doctrine.

3. Les initiatives populaires fédérales et les quotas de représentation

Au niveau fédéral, l'on dénombre trois initiatives populaires qui préconisaient l'introduction de mesures visant à augmenter la représentation féminine au sein des organes politiques.²⁴

Deux d'entre elles n'ont pas abouti, faute d'avoir obtenu le nombre de signatures nécessaires dans les délais. Il s'agit en premier lieu de l'initiative intitulée "Femmes et Hommes". Celle-ci proposait de limiter, au sein des autorités fédérales, cantonales et communales composées de cinq personnes ou plus, à 60% le nombre de personnes du même sexe.²⁵ Cette initiative n'a pas abouti.²⁶ Il en va de même pour l'initiative populaire intitulée "Conseil national 2000".²⁷ L'initiative proposait d'inscrire dans la Constitution fédérale une composition du Conseil national telle qu'un nombre égal de femmes et d'hommes y soient élus.²⁸

La troisième initiative, "Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars)" visant une meilleure représentation des femmes au sein des organes politiques a abouti, mais a été refusée lors de la votation du 12 mars 2000.²⁹ Dans le message concernant cette initiative il a été admis que l'article 4, dans son deuxième alinéa, de la Constitution fédérale de 1874, révisée en 1981, n'empêchait pas le législateur de prendre des mesures positives. Toutefois, il y a été rappelé que puisque de telles mesures peuvent avoir pour conséquence la restriction du droit individuel à l'égalité des droits entre hommes et femmes, le respect des conditions de restriction est nécessaire. Il s'agit là de l'aptitude des mesures à atteindre le but recherché, de leur nécessité pour y parvenir ainsi que de la prépondérance de l'intérêt public sur l'intérêt privé à ne pas subir de restriction du droit individuel à l'égalité des

²⁰ MAHON , ad. art. 8, p. 88.

²¹ GRISEL, Egalité des sexes et quotas de représentation, p. 542, GRISEL, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, p. 141 et MÜLLER, Quotenregelungen - Rechtssetzung im Spannungsfeld von Gleichheit und Verhältnismässigkeit, p. 315.

²² AUER/MARTENET, Les quotas, la démocratie et le fédéralisme, p. 640.

²³ BESSON, Plus d'égalité pour les femmes dans les faits: quel rôle pour la nouvelle constitution cantonale?, p. 17-18.

²⁴ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, p. 524.

²⁵ FF 1990 III 164.

²⁶ FF 1992 II 714.

²⁷ FF 1992 III 1459.

²⁸ FF 1991 I 101.

²⁹ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, p. 525.

sexes ou à une autre liberté.³⁰ Dans ce même message, il a été relevé que l'initiative impliquait que le critère du sexe soit utilisé comme motif de distinction, ce qui allait à l'encontre de la première phrase de l'article 4, alinéa 2, de la Constitution fédérale alors en vigueur. Il s'agissait en conséquence d'une restriction au droit individuel à l'égalité de traitement.³¹ Il a également été souligné que celle-ci restreignait la liberté de vote ainsi que le droit d'être élu à égalité de chances.³² De l'examen de l'opportunité de ces restrictions, il est ressorti que les mesures allaient trop loin (par exemple pour ce qui est du Tribunal fédéral son acceptation et sa mise en œuvre auraient eu comme conséquence l'impossibilité pour les hommes d'accéder au poste de juge ou de juge suppléant pendant un certain nombre d'années). De plus, dans le cas du Conseil des Etats il avait été relevé que dans certains cantons, notamment celui de Genève, au moment du dépôt de l'initiative, les deux représentants étaient des représentantes et l'application de l'initiative aurait pour conséquence l'impossibilité de réitérer ce cas de figure. En ce sens, l'initiative ne représentait pas une mesure appropriée au but poursuivi.³³

Le Conseil fédéral concluait en recommandant le rejet de l'initiative, sans proposer un contre-projet.³⁴ Lors de la votation du 12 mars 2000, l'initiative a été rejetée par le peuple et les cantons.³⁵

4. Les initiatives populaires cantonales et la jurisprudence du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral s'est prononcé à deux reprises au sujet d'initiatives populaires cantonales qui demandaient l'introduction de mesures favorisant l'accès des femmes aux autorités, il s'agissait notamment de quotas de représentation. Nous reproduirons ici les points essentiels du raisonnement du Tribunal fédéral sans toutefois procéder à une analyse critique des arguments exposés, pour laquelle nous renvoyons aux commentaires déjà formulés par la doctrine.

Dans son arrêt du 19 mars 1997³⁶, le Tribunal fédéral s'est prononcé sur une initiative populaire soleuroise intitulée "Pour une représentation égale des femmes et des hommes dans les autorités cantonales "initiative 2001"". L'objectif poursuivi par l'initiative populaire était d'assurer que tant au Grand Conseil qu'au Conseil d'Etat, les femmes et les hommes soient représentés en proportion de leur nombre respectif dans la population du canton. S'agissant des autorités judiciaires, la représentation proportionnelle devait être assurée en fonction de la proportion hommes-femmes au sein du corps électoral. Cette initiative avait été déclarée invalide par le Grand Conseil soleurois dont la décision a fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral.

Dans son examen, le Tribunal fédéral a examiné l'initiative cantonale sous l'angle de l'article 4, alinéa 2, de la Constitution fédérale alors en vigueur ainsi que sous celui des droits politiques. Nous retracerons ici brièvement les éléments principaux du raisonnement tenu par le Tribunal fédéral au regard de ces deux points.³⁷

³⁰ FF 1997 III 504,505.

³¹ FF 1997 III 524,525.

³² FF 1997 III 525,526.

³³ FF 1997 III 527.

³⁴ FF 1997 III 539.

³⁵ FF 2000 2814.

³⁶ ATF 123 I 152=JT 1999 282.

³⁷ Cet arrêt du Tribunal fédéral a été abondamment commenté et a suscité des critiques de la part de la doctrine. Pour une analyse et un commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral voir notamment AUER/MARTENET, Les quotas, la démocratie et le fédéralisme, p. 629 ss., EPINEY, Chancengleichheit über das Ergebnis?, p. 1033 ss., GRISEL, Egalité des sexes et quotas de représentation, p. 537 ss. HANGARTNER, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, p. 1030 ss. et note de TANQUEREL in RDAF 1998 I p. 428-429.

Le Tribunal fédéral soulève, au vu de l'article 4, alinéa 2 de la Constitution fédérale, que l'initiative a pour conséquence de privilégier les femmes "en vertu du principe d'égalisation", mais au même temps est contraire à l'interdiction de discrimination. Dès lors, la Cour relève que les deux premières phrases de l'alinéa 2 de l'article 4 de la Constitution fédérale entrent en conflit, ce dernier devant être résolu par une pesée des intérêts.³⁸ Le fait d'introduire un quota de sièges aurait pour conséquence une atteinte au principe de non-discrimination contenu dans la première phrase de l'article 4, alinéa 2, de la Constitution fédérale.

Le Tribunal fédéral examine alors l'aptitude des quotas à parvenir à une égalité et souligne qu'il s'agit d'une égalité de chances et non pas de résultat qui est visée à l'article 4 de la Constitution fédérale. En ce sens, cette disposition constitutionnelle n'ouvre pas la voie à une répartition à part égale entre hommes et femmes des mandats politiques. Finalement, référence est faite à la doctrine qui émet un avis réservé quant à l'aptitude des quotas à réaliser de manière effective l'égalité des sexes. En conclusion, l'aptitude des quotas pour réaliser l'égalité n'est pas admise par le Tribunal fédéral.³⁹

S'agissant de la nécessité d'une telle mesure, le Tribunal fédéral estime que d'autres mesures plus modérées sont susceptibles de réaliser l'égalité entre hommes et femmes et que celles-ci ont l'avantage d'intervenir de façon moins "tranchante" dans le domaine des droits fondamentaux. Dès lors, le système des quotas n'est pas jugé nécessaire.⁴⁰

Enfin, et toujours au regard du principe de la proportionnalité, le Tribunal fédéral conclut à l'absence de proportionnalité au sens étroit (évaluation de la disproportion par rapport à la gravité d'une atteinte et les effets bénéfiques de la mesure).⁴¹

En deuxième lieu, le Tribunal fédéral examine les quotas de représentation au regard des droits politiques. En effet, dans la mesure où l'initiative cantonale se référait aux autorités élues par le peuple, les droits politiques des citoyens, tant hommes que femmes, se voyaient touchés par la mesure.⁴² Le droit de vote contient deux aspects. Le premier, le droit de vote passif qui comprend le droit d'être élu et le deuxième, le droit de vote actif qui implique pour chaque électeur la faculté de choisir librement parmi des candidats quels doivent être ses représentants. Ces deux aspects du droit de vote se seraient vus limités par une mesure instaurant des quotas de répartition des sièges au sein des autorités élues.⁴³ Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit de vote et d'élection comprend "le droit d'exiger qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il n'exprime pas de façon sûre et non faussée la libre volonté des citoyens". Un système de quotas aurait pour conséquence que les résultats ne reflètent pas l'expression sûre et non faussée de la libre volonté des électeurs.⁴⁴

En résumé, le Tribunal fédéral conclut à la non-conformité des quotas proposés par l'initiative soleuroise tant à l'égard de l'article 4, alinéa 2, de la Constitution fédérale que du droit d'élire et d'être élu garanti par la Constitution.⁴⁵

En 1996, une initiative populaire a été déposée dans le canton de Uri. Intitulée "Pour des chances égales aux élections", celle-ci proposait diverses mesures afin de favoriser la représentation des femmes au sein des autorités. La décision du Grand Conseil d'Uri d'invalider l'initiative a été portée devant le Tribunal fédéral.

³⁸ JT 1999 286.

³⁹ JT 1999 292,293.

⁴⁰ JT 1999 293,294.

⁴¹ JT 1999 294, 295, 296.

⁴² JT 1999 296.

⁴³ JT 1999 297.

⁴⁴ JT 1999 298.

⁴⁵ JT 1999 299, 300.

Dans son arrêt du 7 octobre 1998⁴⁶, le Tribunal fédéral, suite aux critiques suscitées par son arrêt soleurois⁴⁷ a précisé "que des quotas de résultat peuvent, à certaines conditions, faire partie des mesures visant à assurer l'égalité des sexes conformément à la Constitution".⁴⁸ Cependant, il réaffirme que la distribution des sièges en fonction de quotas à l'occasion d'élections populaires demeure une dérogation trop importante aux principes fondamentaux de la démocratie.⁴⁹

S'agissant plus précisément de l'initiative uranaise le Tribunal fédéral procède en scindant son raisonnement en fonction des différentes mesures comprises dans l'initiative cantonale.

La première mesure prévue consistait à imposer, pour les autorités et commissions élues par le peuple, une composition approximative de 50% d'hommes et de 50% de femmes. La représentation de chaque sexe devait toutefois atteindre au moins un tiers. Cette partie de l'initiative, au vu des considérations du Tribunal fédéral sur les quotas pour les autorités et organes élus directement par le peuple, a été déclarée inadmissible.⁵⁰

Un même quota était prévu pour les autorités et commissions élues par des organes élus directement par le peuple. Dans ce cas de figure, le Tribunal fédéral a considéré que la mesure n'affectait pas les droits politiques des citoyens. Au regard du principe d'égalité de l'article 4, alinéa 2, première phrase, il a été considéré qu'un quota d'un tiers était assez souple.⁵¹

Enfin, l'initiative prévoyait deux mesures pour les élections au Grand Conseil. Premièrement, dans les communes élisant suivant le système proportionnel plus de deux députés, il s'agissait d'introduire un quota de candidats. Ce genre de quota a été jugé admissible dans la mesure où il ne représente pas une mesure trop incisive et que cette mesure est appropriée pour réaliser l'égalité des sexes.⁵² Deuxièmement, dans les communes avec deux députés l'initiative, prévoyait qu'il fallait élire un homme et une femme. Cette mesure, au vu de la jurisprudence, a été déclarée inadmissible.⁵³

Cet arrêt a, tout comme l'arrêt soleurois, fait l'objet de critiques.⁵⁴

Notons encore que la partie de l'initiative déclarée valable par le Tribunal fédéral a été soumise au peuple uranaise qui l'a refusée le 13 juin 1999.⁵⁵

5. La représentation des femmes au sein des autorités et la Constituante vaudoise

En dernier lieu, nous verrons brièvement la solution plébiscitée par l'Assemblée constituante vaudoise qui nous permet de présenter une solution inscrite dans une Constitution adoptée récemment.

Lors de ses travaux, la Constituante vaudoise a discuté de la représentation des femmes au sein des autorités. S'il est vrai que la question des quotas n'a pas été posée directement et que le débat s'est plutôt situé autour des termes "équilibre" et "parité", il semble intéressant de relever les points essentiels abordés lors des discussions de l'Assemblée, ainsi que le contenu de la

⁴⁶ ATF 125 I 21=JT 2000 I 343=RDAF 2000 I 598.

⁴⁷ Pour des références doctrinales voir ATF 125 I 21 c. 3c.

⁴⁸ JT 2000 346, 347.

⁴⁹ JT 2000 347.

⁵⁰ RDAF 200 I 601.

⁵¹ JT 2000 349.

⁵² JT 2000 349, 350.

⁵³ JT 2000 349.

⁵⁴ Voir par exemple note sur l'arrêt dans la RDAF 2000 I 602.

⁵⁵ RDAF 2000 I 603.

proposition élaborée par la commission 1 (statut du canton, principes généraux, rapports avec l'extérieur) tout comme celle de la minorité de cette même commission. Le rapport de la commission 1 de l'Assemblée constituante vaudoise contenait une proposition de disposition formulée ainsi: "Au sein des autorités instituées, les hommes et les femmes sont représentés de manière équilibrée".⁵⁶ Dans les rapports de minorité, proposition était faite d'introduire dans la nouvelle Constitution vaudoise une représentation paritaire des hommes et des femmes au sein des autorités instituées.⁵⁷ Dans son rapport, la minorité précisait que parité ne signifiait pas quotas et que dans ce sens, la parité ne devait pas être comprise comme une règle rigide, mais bien plus comme un idéal à atteindre. Il ne s'agissait alors pas de prévoir un partage égal des sièges entre hommes et femmes.⁵⁸ En séance plénière, la proposition de la commission, discutée conjointement avec la proposition de la minorité et d'autres amendements, a reçu la majorité des voix.⁵⁹ Si la formulation plus nuancée a finalement été retenue, il faut noter que celle-ci n'a pas manqué de donner lieu à un débat animé.⁶⁰ Dans sa rédaction finale, la Constitution vaudoise prévoit que, dans ses activités, l'Etat "veille à une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités".⁶¹ L'article 86, alinéa 3, précise que "[l]es partis veillent à la mise en œuvre du principe de la représentation équilibrée entre femmes et hommes". Dans le message du Conseil fédéral concernant la garantie de la Constitution du canton de Vaud il a été souligné que la mise en œuvre de cette disposition est susceptible de porter atteinte à la liberté de vote par exemple et de léser l'égalité entre hommes et femmes prévue à l'article 8, alinéa 3, première phrase de la Constitution fédérale. Une pesée des intérêts qui tienne compte du principe de proportionnalité s'impose alors au législateur cantonal.⁶²

Conclusion

Nous l'avons vu, si la Constitution fédérale garantit l'égalité des sexes et donne un mandat au législateur de pourvoir à l'égalité de droit et de fait, les mesures envisageables et envisagées demeurent discutées. Ainsi, la question des mesures positives et notamment des quotas n'est pas exempte de controverses et la jurisprudence du Tribunal fédéral n'en est pas moins critiquée. La possibilité de prévoir des quotas de représentation pour les autorités élues ne donne ainsi pas lieu à un consensus et reste un sujet délicat qui ne cessera certainement pas d'alimenter le débat. Au moment d'aborder la possibilité pour le droit cantonal d'introduire des quotas de représentation, la conformité au droit fédéral de ces mesures ainsi que leur mode de concrétisation sont des éléments centraux à considérer en lien avec l'égalité des sexes et la liberté de vote.

⁵⁶ Rapport de la commission thématique 1, déposé le 30 juin 2000, p. 6.

⁵⁷ Rapports de minorités de la commission thématique 1, déposés le 15 août 2000, p. 9.

⁵⁸ Rapports de minorités de la commission thématique 1, déposés le 15 août 2000, p. 10-11.

⁵⁹ Bulletin de séance, séance n°9 du 8 septembre 2000, p. 19. Pour plus de détails voir Bulletin de séance, séance n°9 du 8 septembre 2000, p. 10-19.

⁶⁰ PIGUET, Buts et principes, p. 79.

⁶¹ Art. 6 II lit. e Cst. VD (RS/VD 101.01).

⁶² FF 2003 3178, 3179.

Références bibliographiques

AUBERT Jean-François/MAHON Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, Zurich, Bâle, Genève, 2003.

AUER Andreas, Les "mesures positives" en faveur des femmes en droit américain, , in MORAND Charles-Albert (sous la direction de), L'égalité entre hommes et femmes, Payot, Lausanne, 1988, p. 229-252.

AUER Andreas, Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst., in PJA 1993 p. 1336-1348.

AUER Andreas/MALINVERNI Giorgio/HOTTELIER Michel, Droit constitutionnel suisse. Les droits fondamentaux (vol. II), 2^{ème} éd., Stämpfli, Berne, 2006.

AUER Andreas/MARTENET Vincent, Les quotas, la démocratie et le fédéralisme, in SJ 1997 p. 636-656.

BESSON Samantha, Plus d'égalité pour les femmes dans les faits: quel rôle pour la nouvelle constitution cantonale?, in VOLLERY Luc et al. (éd.), Le droit en mouvement: numéro spécial "RFJ 10 ans", p. 3-18 (la pagination citée dans ce document est celle de l'article disponible en ligne sous http://appl.fr.ch/OFL/CST2004/cst04_b1b_rfj10ans_article_besson.pdf).

EPINEY Astrid, Chancengleichheit über das Ergebnis?, in PJA 1997 p. 1033-1036.

GRISEL Etienne, Egalité des sexes et quotas de représentation, in Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen : Festschrift für Yvo Hangartner, Dike, St. Gall/Lachen, 1998, p. 537-550.

GRISEL Etienne (avec la collaboration de NEUENSCHWANDER Anouk), Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Stämpfli, Berne, 2009.

HÄFELIN Ulrich/HALLER Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4^{ème} éd., Schulthess, Zurich, 1998.

HÄFELIN Ulrich/HALLER Walter/KELLER Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7^{ème} éd., Schulthess, Zurich, Bâle, Genève, 2008.

HANGARTNER Yvo, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in PJA 1997 p. 1030-1033.

KAUFMANN Claudia, Les quotas valent mieux que leur réputation, in MORAND Charles-Albert (sous la direction de), L'égalité entre hommes et femmes, Payot, Lausanne, 1988, p. 271-286.

MÜLLER Georg, Quotenregelungen - Rechtssetzung im Spannungsfeld von Gleichheit und Verhältnismässigkeit, in ZBl 1990 p. 360.

PIGUET Jean-Michel, Buts et principes, in MOOR Pierre (éd.), La Constitution vaudoise du 14 acril 2003, Stämpfli, Berne, 2004.

ROSSINELLI Michel, Actions positives et égalité des sexes en droit suisse, in MORAND Charles-Albert (sous la direction de), L'égalité entre hommes et femmes, Payot, Lausanne, 1988, p. 253-270.

TANQUEREL Thierry, note in RDAF 1998 I p. 428-429.



Avis de droit n°7 demandé par la commission thématique 3: "Institutions: les trois pouvoirs"

Mandat de député au Grand Conseil et incompatibilités

Introduction	1
1. Articles 73 et 74 de la Constitution genevoise	2
2. Projets de loi sur les incompatibilités	3
3. Serment de la police (LSer)	4
4. Restriction des droits politiques du corps de police	5
Conclusion	7
Références	8

Introduction

L'élaboration des dispositions constitutionnelles relatives au Grand Conseil pose la question des cas d'incompatibilités avec le mandat de député au Grand Conseil. Au sein de la commission thématique 3, cette problématique a notamment été abordée sous l'angle des corps qui prêtent serment devant le Conseil d'Etat, et plus particulièrement les fonctionnaires de police.

Il s'agira tout d'abord de retracer brièvement l'évolution des cas d'incompatibilité prévus pour le mandat de député au Grand Conseil dans la Constitution genevoise (1). Dans un deuxième temps, nous verrons les derniers projets de loi présentés dans ce domaine (2). Troisièmement, nous analyserons le contenu du serment des fonctionnaires de police et ses implications que nous comparerons brièvement aux autres serments prévus par la loi sur les prestations de serment (3). En dernier lieu, nous considérerons la question de l'incompatibilité entre le mandat de député au Grand Conseil et l'appartenance au corps de police (4).

Dans le cadre des incompatibilités, il convient de préciser, à titre introductif, ce qu'est l'incompatibilité et en quoi celle-ci se distingue de l'inéligibilité.

Tout d'abord, l'inéligibilité implique l'impossibilité même de se faire élire. L'éligibilité désigne donc l'aptitude à être valablement élu.¹ L'incompatibilité, quant à elle, désigne l'impossibilité non pas de se faire élire mais d'exercer conjointement deux fonctions. L'inéligibilité élimine alors d'entrée de jeu une catégorie de personnes et exclut leur candidature², alors que l'incompatibilité met, une fois l'élection réalisée, un groupe de personnes devant un choix de fonction. En définitive, l'inéligibilité est une cause d'invalidation, l'élection n'ayant pas d'effet, alors que l'incompatibilité n'empêche pas une élection valable.³

¹ AUBERT, ad art. 143, p. 1128.

² LÜTHI, ad art. 143, in Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, p. 2268.

³ AUBERT, ad art. 144, p. 1132.

1. Articles 73 et 74 de la Constitution genevoise

Les cas d'incompatibilités avec le mandat de député au Grand Conseil genevois ont été introduits en 1901 dans la Constitution suite à une initiative populaire acceptée par le corps électoral.⁴ Avant la votation du 29 novembre 1998 et la modification des articles 73 et 74, ces dispositions n'avaient pas subi de révision notable.⁵

Ainsi, avant la révision adoptée par 61,6% des votants genevois, le 29 novembre 1998⁶, le principe des incompatibilités inscrit dans la Constitution genevoise était réglé dans les articles 73 et 74 dont la teneur était la suivante:

Article 73 de la Constitution

Le mandat de député au Grand Conseil est incompatible avec toute fonction publique à laquelle est attribué un traitement permanent de l'Etat.

Article 74 de la Constitution

¹ Les fonctions de conseiller d'Etat, comme celles de magistrats de l'ordre judiciaire, à l'exception des juges suppléants et des juges des conseils des prud'hommes, sont incompatibles avec le mandat de député au Grand Conseil.

² Les conseillers d'Etat et les magistrats de l'ordre judiciaire dont les fonctions sont incompatibles en conformité de l'alinéa 1 ci-dessus sont néanmoins éligibles au Grand Conseil mais doivent, après les élections, opter entre les deux mandats.

La règle de l'article 73 de la Constitution instituait une incompatibilité générale entre le mandat de député au Grand Conseil et la fonction publique.⁷

Avec la votation du 29 novembre 1998, l'article 73 de la Constitution a été abrogé et l'article 74 a été modifié comme suit:

Article 74 de la Constitution après la votation du 29 novembre 1998:

¹ Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions:

- a. de conseiller d'Etat et de chancelier d'Etat;
- b. de collaborateur de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat;
- c. de collaborateur du Service du Grand Conseil;
- d. de cadre supérieur de la fonction publique;
- e. de magistrat du pouvoir judiciaire, à l'exception des juges suppléants et des juges prud'hommes.

² Les personnes concernées par l'alinéa 1 sont néanmoins éligibles mais doivent, après les élections, opter entre les deux mandats.

La règle générale d'incompatibilité entre le mandat de député au Grand Conseil a ainsi été supprimée au profit d'une liste d'incompatibilités visant uniquement certaines catégories de personnes de la fonction publique. Il s'agissait d'un contre-projet à l'initiative "Pour des fonctionnaires à part entière" qui demandait l'abrogation de l'article 73 sans pour autant impliquer la révision de l'article 74 de la Constitution.⁸

⁴ BEAUSIRE, La constitution genevoise et ses modifications annotées, p. 210.

⁵ *Idem*, p. 210 ss.

⁶ Voir www.ge.ch/votations/19981129/index.asp consulté le 16.02.10.

⁷ Pour plus de détails sur l'étendue de cette incompatibilité voir BUFFAT, Les incompatibilités, p. 54-55.

⁸ GASSMANN, L'incompatibilité entre le statut de fonctionnaire et la fonction parlementaire: une longue histoire, p. XVIII.

En 2005, lors de la votation portant sur la loi constitutionnelle instituant la Cour des comptes, une incompatibilité a été rajoutée pour les magistrats de cette Cour.

La dernière modification apportée à l'article 74 de la Constitution a été acceptée en votation populaire le 24 septembre 2006 et a eu pour conséquence la suppression de l'exception prévue à la lettre e de l'alinéa premier de l'article 74.

Tel qu'il figure actuellement dans la Constitution genevoise, l'article 74 a la teneur suivante:

Art. 74 de la Constitution

¹ Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions :

- a) de conseiller d'Etat et de chancelier d'Etat;
- b) de collaborateur de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat;
- c) de collaborateur du service du Grand Conseil;
- d) de cadre supérieur de la fonction publique;
- e) de magistrat du pouvoir judiciaire;
- f) de magistrat de la Cour des comptes.

² Les personnes concernées par l'alinéa 1 sont néanmoins éligibles mais doivent, après les élections, opter entre les deux mandats.

Ces mêmes incompatibilités sont reprises dans la loi portant règlement du Grand Conseil.⁹

2. Projets de loi sur les incompatibilités

Suite au vote populaire de septembre 2006, les cas d'incompatibilités ont encore animé le débat au sein du Grand Conseil. En effet, un projet de loi modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève avait été déposé le 16 mars 2006 avant même que la dernière votation sur le cas des incompatibilités ne soit organisée. Ce projet visait à introduire l'incompatibilité avec le mandat de député, des membres de la fonction publique soumis par un serment particulier à une obligation d'obéissance envers le Conseil d'Etat.¹⁰ Ce projet débattu par le Grand Conseil a été rejeté en premier débat.¹¹

Le débat sur les incompatibilités a été relancé ces derniers temps avec la présentation d'un projet de loi en février 2010 visant à inscrire l'incompatibilité "des membres de la fonction publique dotés de pouvoir d'autorité qui sont soumis par serment à une obligation de subordination envers le Conseil d'Etat"¹² dans la Constitution cantonale ainsi que dans la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève. Dans l'exposé des motifs du projet, il ressort clairement que les fonctionnaires de police sont visés par le projet de loi. Leur serment est mis en avant pour justifier la subordination de la police au pouvoir exécutif et laquelle serait "liée au devoir particulier d'obéissance au Conseil d'Etat".¹³ Nous verrons ci-dessous le contenu du serment des fonctionnaires de police et son implication en termes de devoir de fidélité et de subordination.

⁹ Art. 21 LRG (B 1 01).

¹⁰ Art. 1 PL 9820.

¹¹ Mémorial du Grand Conseil, 56^{ème} législature, 1^{ère} année, session 12 (octobre 2006), séance 61 du 13.10.2006 à 20h30.

¹² Article 1 du projet de loi modifiant l'article 74 de la Constitution genevoise.

¹³ Projet de loi déposé en février 2010, p. 4.

Dans la foulée de ce nouveau projet de loi, un autre projet a été annoncé visant, quant à lui, à exclure du Grand Conseil tout fonctionnaire. Il s'agirait là de revenir à la situation qui prévalait avant la votation de 1998.¹⁴

3. Serment de la police (LSer)

La loi sur la prestation des serments précise la teneur du serment des fonctionnaires de police qui est le suivant¹⁵:

« Je jure ou je promets solennellement :
 d'être fidèle à la République et canton de Genève;
 de remplir avec dévouement les devoirs de la fonction à laquelle je suis appelé;
 de suivre exactement les prescriptions relatives à mon office qui me seront transmises par mes supérieurs dans l'ordre administratif;
 de garder le secret de fonction sur toutes les informations que la loi ou les instructions reçues ne me permettent pas de divulguer;
 de dire, dans les rapports de service, toute la vérité sans faveur ni animosité;
 et, en général, d'apporter à l'exécution des travaux qui me seront confiés, fidélité, discrétion, zèle et exactitude. »

Le serment des fonctionnaires de police contient une promesse de fidélité envers la République mais non pas directement envers le Conseil d'Etat. Ce devoir de fidélité ne diffère pas du serment qui est prévu pour les fonctionnaires et employés de l'administration cantonale devant être assermentés. En effet, ces derniers doivent également jurer ou promettre d'être fidèles à la République et canton de Genève¹⁶ (voir par exemple le serment des fonctionnaires fiscaux)¹⁷. Le serment des fonctionnaires de police ne contient donc pas un devoir de fidélité au Conseil d'Etat en particulier qui le distinguerait des autres serments.

Quant à l'obligation de suivre les prescriptions relatives à leur office transmises par leurs supérieurs dans l'ordre administratif, il convient de préciser que les policiers se trouvent sous les ordres du chef ou de la cheffe de police et que le Conseil d'Etat n'est pas leur chef direct.

S'il est vrai que la loi sur la police indique que "tous les services de police sont placés sous l'autorité du conseiller d'Etat chef du département des institutions" (suite au remaniement des départements, il s'agit actuellement du département de la sécurité, de la police et de l'environnement)¹⁸, il n'en demeure pas moins que le serment des fonctionnaires de police ne contient pas, en tant que tel, un devoir d'allégeance particulier envers le Conseil d'Etat qui justifierait une distinction entre les fonctionnaires de police et les autres employés de l'administration appelés à prêter serment.

¹⁴ Tribune de Genève du 11 février 2010.

¹⁵ Art. 4 al. 3 LSer (A 2 15).

¹⁶ Art. 4 al. 1 LSer (A 2 15).

¹⁷ Voir art. 4 al. 2 LSer (A 2 15), art.

¹⁸ Art. 1 LPol (F 1 05).

4. Restriction des droits politiques du corps de police

La notion de droits politiques comprend plusieurs aspects. Il s'agit du droit de vote, du droit d'écrire et d'être élu, du droit de signer et de déposer des initiatives populaires, de demander des référendums et du respect du droit de vote.¹⁹

La limitation du droit d'être élu de certaines catégories de personnes constituerait donc une limitation aux droits politiques de celles-ci.

On relève de la jurisprudence du Tribunal fédéral que: "Les cantons sont en principe libres d'établir les règles d'incompatibilités qui leur paraissent opportunes, compte tenu des circonstances. Ces règles peuvent trouver leur fondement dans le principe de la séparation des pouvoirs; elles peuvent aussi être motivées pour d'autres raisons, telles que l'intérêt ou l'indépendance d'une fonction".²⁰

Du message concernant la garantie de la Constitution genevoise révisée en 1998, il ressort que la compétence en matière de droits politiques cantonaux est dévolue aux cantons qui "peuvent notamment définir les cas d'incompatibilité entre diverses charges et fonctions politiques cantonales, en particulier pour réaliser le principe de la séparation des pouvoirs. Dans l'exercice de cette compétence, ils sont toutefois tenus de respecter certaines règles matérielles fédérales, en particulier de principe d'égalité de l'art. 4 cst.²¹ ainsi que ceux de l'intérêt public prépondérant et de la proportionnalité des restrictions portées aux droits politiques".²²

En d'autres termes, une limitation du droit d'être élu n'est pas exclue d'emblée, mais celle-ci doit tout de même répondre à certains critères pour être valable.

Sous l'angle de l'intérêt public, le respect du principe de la séparation des pouvoirs est invoqué pour justifier une restriction des droits politiques des fonctionnaires de police. Ce principe implique d'une part, le partage du pouvoir étatique entre plusieurs organes distincts et d'autre part, celui-ci vise à empêcher que les différents pouvoirs de l'Etat puissent être détenus par les mêmes personnes.²³

Au regard du principe de la séparation des pouvoirs, la question du policier-député doit être considérée du point de vue de l'appartenance au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif dans la mesure où la fonction de policier requiert l'application de la loi et donc son exécution alors que le rôle du député est l'élaboration des lois. Il est vrai que lors de leur prestation de serment les fonctionnaires de police promettent de suivre exactement les prescriptions relatives à leur office qui leur seront transmises par leurs supérieurs dans l'ordre administratif. Cependant, il n'en ressort pas un devoir de fidélité explicite et direct envers le Conseil d'Etat. Par ailleurs, de la loi sur la police il ressort que "tous les services de police sont placés sous l'autorité du conseiller d'Etat chef du département des instructions".²⁴ Toutefois, il faut noter que tout fonctionnaire de police ne dispose pas d'un rang élevé dans la hiérarchie et que son pouvoir de décision n'est alors pas relevant. En ce sens, si un fonctionnaire de police exécute certes la loi, il n'en demeure

¹⁹ TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, p. 8.

²⁰ Arrêt P 378/82 du 9 février 1983, Sutter-Pleines, Schneider-Rimes et Meyll.

²¹ Actuel article 8 de la Constitution fédérale de 1999 (RS 101):

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

³ L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

⁴ La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées

²² FF 1999 4981.

²³ Au sujet de la séparation des pouvoirs voir AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, L'Etat, p. 599 ss.

²⁴ Art. 1 LPol (F 1 05).

pas moins qu'il ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel important qui lui laisserait une marge de manœuvre susceptible d'entraîner un conflit avec une activité parlementaire. Dans ce cas, l'on pourrait admettre que la séparation des pouvoirs n'est pas atteinte. Par ailleurs, comme les officiers n'ont pas la possibilité de faire de la politique, les personnes gradées au sein de la police ne pourront pas être élues au Grand Conseil, ce qui limite la possibilité d'être député et policier aux seuls membres de la police non-gradés.²⁵ La séparation des pouvoirs n'est alors pas directement mise en cause par le cumul de fonction de député et de fonctionnaire de police. Le respect du principe de la séparation des pouvoirs serait donc difficilement remis en cause.

Sous l'angle du principe de l'égalité de traitement qui interdit que des distinctions qui ne reposent pas sur un motif objectif et pertinent soient opérées²⁶, il semble qu'il n'est pas admissible d'opérer une distinction uniquement pour les fonctionnaires de police puisque celle-ci ne reposerait pas sur des motifs sérieux.²⁷

En effet, comme nous l'avons vu, le serment des fonctionnaires de police ne permet pas de fonder un devoir de fidélité particulier envers le Conseil d'Etat. Il reste encore à savoir si la subordination du corps de police au conseiller d'Etat en charge du département pourrait être évoquée.²⁸ A cet égard, il convient d'indiquer que le corps de police n'est pas le seul à être soumis à cette subordination. Si l'on se réfère à la loi sur l'instruction publique à la teneur de laquelle: "La direction et l'administration de l'instruction publique appartiennent au Conseil d'Etat et, sous la surveillance de ce corps, au département chargé de l'instruction publique", les enseignants se trouvent également dans un rapport spécial avec le Conseil d'Etat.²⁹ En conséquence, une limitation du droit d'être élu des policiers uniquement ne trouverait pas de justification pour de justes motifs.

Il reste à savoir si lorsqu'un fonctionnaire de police se trouve dans l'enceinte du Grand Conseil, ses interventions ne doivent pas être limitées lorsque le corps législatif traite des objets en lien avec la police.

Ce cas de figure est réglé par la loi. Il n'est pas prévu uniquement pour les fonctionnaires de police, mais pour tout député se trouvant face à un conflit d'intérêt. Ainsi, l'article 24 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève est rédigé comme suit:

Art. 24 loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève:

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.

Les conflits d'intérêts sont alors réglés par la loi. Le respect de cette règle fait appel à la discipline de chaque député. Savoir si cette disposition est respectée dans les faits et si elle permet réellement d'éviter les conflits d'intérêts qui peuvent se poser (pas uniquement pour les députés-policiers) est une autre question. Une adaptation de cette disposition législative pourrait présenter l'avantage de régler peut-être de manière plus contraignante la gestion des cas de conflits d'intérêts. Ce dernier point relève néanmoins d'une problématique de rang législatif. Relevons toutefois que le Tribunal fédéral a annulé une disposition législative du canton de Schaffhouse qui prévoyait un devoir général de récusation des parlementaires au service de l'Etat.³⁰

²⁵ PL 9820-A, p. 5.

²⁶ AUBERT, ad art. 8, p. 75.

²⁷ Au sujet du principe d'égalité, voir AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Les droits fondamentaux, p. 475 ss et GRISEL, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

²⁸ Art. 1 LPol (F 1 05).

²⁹ Art. 1 LIP (C 1 10).

³⁰ ATF 123 I 97=RDAF 1998 I 424.

Conclusion

En conclusion, au regard du serment des fonctionnaires de police qui n'implique pas un devoir de fidélité direct envers le Conseil d'Etat, ainsi que de la position hiérarchique des personnes concernées par une éventuelle incompatibilité, une mesure visant uniquement les fonctionnaires de police pourrait être contestable sous l'angle de l'égalité de traitement si l'on considère que ceux-ci ne disposent pas de pouvoir décisionnel dans leur fonction de police et que, s'ils sont chargés d'exécuter la loi, ils ne participent pas au processus décisionnel.

Quant à la relation spéciale de la police au conseiller d'Etat en charge du département, il n'est pas inutile de mentionner le cas de l'instruction publique qui est directement liée, selon la loi au Conseil d'Etat. Ainsi: "La direction et l'administration de l'instruction publique appartiennent au Conseil d'Etat et, sous la surveillance de ce corps, au département chargé de l'instruction publique".³¹ Si la question du lien entre les fonctionnaires de police (indépendamment de la question de la séparation des pouvoirs) et le Conseil d'Etat devait être posée, les mêmes considérations pourraient être avancées pour les enseignants par exemple.

³¹ Art. 1 LIP (C 1 10).

Références

AUBERT Jean-François/MAHON Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, Zurich, Bâle, Genève, 2003.

AUER Andreas/MALINVERNI Giorgio/HOTTELIER Michel, Droit constitutionnel suisse, L'Etat, Stämpfli, Berne, 2006.

AUER Andreas/MALINVERNI Giorgio/HOTTELIER Michel, Droit constitutionnel suisse, Les droits fondamentaux, Stämpfli, Berne, 2006.

BEAUSIRE Pierre, La constitution genevoise et ses modifications annotées, Georg, Genève, 1979.

BUFFAT Malek, Les incompatibilités, Chaboz, Tolochenaz, 1987.

EHRENZELLER Bernhard et al. (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, Schulthess, Zurich, Bâle, Genève, 2008.

GASSMANN Jean-Luc, L'incompatibilité entre le statut de fonctionnaire et la fonction de parlementaire: une longue histoire, in Bulletin de législation, 1999 1 p. XVIII-XXII.

GRISEL Etienne (avec la collaboration de NEUENSCHWANDER Anouk), Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Stämpfli, Berne, 2009.

TORNAY Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge, Schulthess, Genève, Zurich, Bâle, 2008.



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 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 suppléants.⁹ 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 à 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 plénaires³¹ 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 suppléants. 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 étaient 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. 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.