

Date de dépôt: 5 mai 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Esther Alder, Christian Bavarel, Anita Frei, Morgane Gauthier, David Hiler, Antonio Hodgers, Michèle Künzler, Sylvia Leuenberger, Anne Mahrer et Ariane Wisard-Blum modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (Horaires des sessions)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Bernard Annen

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi déposé par nos collègues du Parti des Verts a été traité par notre Commission sous la présidence de M. Antonio Hodgers, puis sous celle de M. Jean-Michel Gros.

Notre Commission a notamment reçu l'appui de M. Flacks, directeur de la division de l'Intérieur.

Ce projet a déclenché le besoin de savoir ou d'en savoir plus sur les intentions, les difficultés, voire les obstacles que rencontrent les députés (tout substantif ou qualificatif doit être lu dans les deux genres), dans l'exercice de leur fonction. Raison pour laquelle notre Commission a initié l'idée de conduire une enquête auprès des anciens et actuels députés ; idée acceptée

par le bureau présidé par M. Bernard Lescaze, qui confia l'étude à M. P. Sciarini, professeur à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP).

Cette étude fort intéressante aborde non seulement la question des horaires des sessions et commissions, objet de ce projet de loi sur lequel nous reviendrons plus loin, mais bien d'autres, comme la composition socio-professionnelle de notre Conseil ou des conditions d'exercice du mandat de député par exemple.

Nous recommandons vivement la lecture de cette étude qui se base sur une enquête menée auprès d'anciens députés et des 100 députés actuels.

Nos collègues les Verts partent du constat que nul ne conteste selon lequel, depuis plus de vingt ans, la charge de travail des députés s'est considérablement accrue, que les actes législatifs sont de plus en plus complexes et difficiles à maîtriser.

Avec raison, ils nous mettent en garde quant aux risques de voir notre Grand Conseil se transformer en chambre d'enregistrement de l'exécutif. Force est de constater que chaque formation politique, membre de ce parlement, tire un bilan allant plus ou moins dans le même sens.

Si la ou les causes sont identifiées, la question fondamentale que la Commission s'est posée est de savoir si l'un des remèdes à ces maux peut être celui proposé par nos collègues, de consacrer une journée par semaine aux travaux de commissions, sauf les jours de sessions. Ceux-ci se dérouleraient le même jour de la semaine, dix fois par an.

Pour les auteurs, deux arguments justifient ce projet.

Le premier repose sur la meilleure qualité des travaux de notre Conseil, si ceux-ci sont concentrés sur une seule journée.

Nous avons tous participé aux séances d'une journée dite de rattrapage. Nous avons tous participé aux journées relatives au budget ou aux comptes, qui soit dit en passant sont qualifiées de journées pensum.

Personne n'a pu prouver au-delà d'une ambiance plus détendue dans la première heure, que nos travaux ont été meilleurs ni qu'ils aient été plus rationnels. Par contre, tout le monde s'est rendu compte que l'absentéisme était beaucoup plus important tout au long de la journée, tandis qu'en fin d'après-midi, la quasi totalité des députés était présente.

A l'occasion d'une rencontre entre présidents romands, j'ai pu évoquer cette question avec le président vaudois. Il s'intéressait au système genevois car le système vaudois ne donnait pas satisfaction. Selon lui, la seule justification de maintenir la concentration des travaux sur une journée portait sur les distances importantes que doivent parcourir certains députés vaudois, distance que nous ne connaissons naturellement pas dans notre canton.

L'étude du professeur Sciarini est éloquent, lorsqu'il nous interroge sur le degré de satisfaction relatif aux horaires des séances plénières et de commissions. 70 % des députés sont plutôt ou tout à fait satisfaits des horaires actuels des séances plénières et de commissions (tableau n° 12).

Il est à noter que les Verts sont les plus insatisfaits du système en place. Ayant déposé leurs projets avant d'avoir été interrogés, le contraire nous eut étonnés.

Le professeur Sciarini a affiné son analyse des avantages et inconvénients du jour bloqué en décomposant la position des personnes interrogées en fonction de trois critères que sont la qualité du travail, le plan professionnel et sur l'organisation familiale (tableau n° 13).

47 % des personnes interrogées admettent que sur l'organisation familiale, le système du jour bloqué a beaucoup et plutôt des avantages. Ceux qui y voient des inconvénients représentent 21 % alors que ceux qui y voient ni avantage, ni inconvénient représentent 31 %.

Sans être totalement convaincants (52 % sont plutôt indifférents), 47 % sont loin d'être négligeables. L'organisation familiale est d'ailleurs l'argument fondamental de nos collègues en déposant ce projet de loi.

Il n'est pas sans intérêt d'observer que dans les parlements cantonaux qui ont opté pour le système du jour bloqué, la sous-représentation des femmes en politique est du même ordre de grandeur qu'à Genève. En conséquence, bien d'autres raisons retiennent les femmes à s'engager dans la politique.

Les opposants à l'idée des Verts font remarquer par ailleurs aux auteurs que sur le plan professionnel, 61 % des personnes interrogées ont franchement déclaré voir plutôt et beaucoup de désavantages au système du jour bloqué. Les avis contraires représentent 29 % dont 9 % seulement y voient beaucoup d'avantages sur le plan professionnel.

Si la minorité de la Commission ne semble pas croire à une professionnalisation de la fonction de député, la majorité voit par cette proposition le risque de l'introduire. A continuer de nier les vraies raisons de l'enlisement des travaux du Grand Conseil, ce n'est pas un jour par semaine qui sera nécessaire, mais deux, puis trois et la professionnalisation sera consommée.

Nous ne devons jamais perdre de vue que plus l'on nous donne du temps pour accomplir une tâche, plus nous en mettons pour l'accomplir.

Certains députés ont suggéré d'expérimenter le système de la journée bloquée dans le cadre d'une session ordinaire pour une durée de trois mois. Dans la mesure où cette possibilité est de la compétence du président du Grand Conseil, une majorité de la Commission décide de le lui proposer.

Par lettre du 31 mars 2004, le président du Grand Conseil a adressé une fin de non-recevoir à notre Commission, lettre que vous trouverez en annexe.

A l'issue du débat, le président Jean-Michel Gros met aux voix l'entrée en matière du projet de loi 8830. Par sept voix (3 L, 1 UDC, 2 R, 1 PDC) contre 7 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC), l'entrée en matière est refusée. La majorité désignée vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, d'en faire de même.

Projet de loi (8830)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01)

(Horaires des sessions)

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

Article unique

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 9A Sessions ordinaires (nouveau)

¹ Le Grand Conseil se réunit en session ordinaire en principe 10 fois durant l'année.

² En règle générale, les sessions se déroulent sur une journée.

Art. 179A Séances de commission (nouveau)

Les commissions du Grand Conseil se réunissent le même jour de la semaine que celui retenu pour les sessions ordinaires, à l'exception des jours réservés aux sessions du Grand Conseil.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 31 mars 2004

Présidence du Grand Conseil

Monsieur Jean-Michel Gros
Président de la
Commission des droits politiques
et du règlement du Grand Conseil
Route de Bourdigny 80
1242 Satigny

PP/MAH/ns

Concerne: PL 8830 modifiant le règlement du Grand Conseil (B 1 01)

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 27 novembre 2003, le Bureau du Grand Conseil et les Chefs de groupe ont décidé de ne pas donner suite à la proposition, à titre d'essai, de répartir sur une seule journée les séances du Grand Conseil.

D'une part, parce que la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a refusé d'entrer en matière sur le projet de loi 8830. D'autre part, parce que dans son « *Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat* », le Professeur Pascal Sciarini de l'IDHEAP rapporte qu'une « *grande majorité des députés est satisfaite de l'horaire actuel des séances plénières* » (cf. point 4.1 de l'étude).

Nous estimons, de ce fait, qu'il n'y a pas lieu de procéder au sondage des députés à propos d'une modification éventuelle du déroulement des sessions du Grand Conseil.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

Pascal Pétroz
Président du Grand Conseil

Date de dépôt : 27 avril 2004
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Alain Charbonnier

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est au mois de novembre 2002, lors de la première commission sur le projet de loi 8830 déposé par les Verts, que la commission des Droits politiques a décidé de mandater une étude sur le profil socio professionnel des députées et députés actuels au sein de notre Grand Conseil. Le bureau du Grand Conseil a demandé que cette étude s'élargisse à tous les problèmes de fonctionnement actuels de notre parlement et aux différents projets de loi abordant ces problèmes : la suppression des interpellations urgentes orales et du débat de préconsultation, le regroupement des commissions.

Cette étude a été confiée au professeur Pascal Sciarini de l'IDEHAP, son rapport très complet a été rendu en octobre 2003.

Je me permets de retransmettre un extrait de l'exposé des motifs du projet de loi 8830 :

Aujourd'hui, la plupart des séances de commission se déroulent entre 17h et 19 h, certaines entre 12 h et 14 h, rendant les journées singulièrement longues pour ceux et celles qui, vaille que vaille, tentent de conserver un travail à plein temps. La dispersion des séances au cours de la semaine a pour conséquence de multiplier les déplacements et il n'est pas facile aux députés-ées de trouver pendant la semaine le temps de travail nécessaire à la préparation des séances. Les plénières se tiennent en fin d'après-midi et en soirée et, de plus en plus, occupent une après-midi, voire une journée entière.

La capacité de concentration n'est évidemment pas la même après une journée de travail qu'en début de journée. Chacun a pu constater l'ambiance très différente dans laquelle se déroulent les plénières selon qu'elles ont lieu pendant la journée ou en soirée.

Au total, l'organisation actuelle du travail des députés-ées est peu propice à un travail de qualité et à un débat politique de bonne tenue. Il

favorise la concentration de pouvoirs entre les mains de quelques politiciens professionnels ou semi-professionnels, éventuellement rémunérés par des lobbys. Il renforce par ailleurs l'influence de ces derniers qui, pour leur part, disposent de collaborateurs qualifiés, salariés à plein temps. Un tel glissement n'est certainement pas favorable à la démocratie.

Enfin, et c'est l'aspect à nos yeux le plus important, les horaires actuels du Grand Conseil réduisent sérieusement l'accès au Grand Conseil des femmes et des hommes désireux d'accompagner le parcours scolaire de leurs enfants.

L'étude du professeur Sciarini l'affirme clairement : du point de vue socio- professionnel, le Grand Conseil genevois est assez peu représentatif de la population genevoise (sous-représentation des femmes, des jeunes et des personnes âgées, surreprésentation des universitaires, des indépendants et des personnes employées dans une association politique). Peu représentatif de la population, comme le sont d'ailleurs les autres parlements au niveau cantonal et fédéral. Le rapport démontre aussi le très lourd mandat qu'est aujourd'hui celui des député-e-s ; pour les trois quarts de ceux-ci, cela représente 14 à 28 heures par semaine. Ce mandat a évidemment des implications importantes en terme de revenu, de renoncement aux hobbies et à des aménagements de la vie familiale et professionnelle.

Le projet de loi 8830 se propose de répondre précisément à une bonne partie des différents problèmes révélés par l'étude de l'IDEHAP, en bloquant les travaux du Grand Conseil sur un jour fixe par semaine.

Les horaires actuels des commissions et des plénières sont très irréguliers et incompatibles avec une vie de famille et professionnelle ordinaire, de plus la somme de travail est extrême pour des parlementaires de milice.

La vie de famille est en effet difficilement compatible avec des horaires de commissions quotidiennes entre 17 et 19 heures et 12 et 14 heures. Des hommes mais surtout des femmes jeunes avec des enfants en bas âge parviennent très difficilement à jongler avec de tels horaires. Au niveau professionnel le problème est le même avant tout pour des personnes employées dans des domaines qui ne sont pas impliqués au niveau politique.

D'autre part, les horaires ne favorisent pas une qualité du travail optimal. Toutes les séances ont lieu en effet en fin de journée après de nombreuses heures de tâches professionnelles ou autres et ne permettent pas toujours une concentration que requièrent les différents sujets traités. La qualité du travail s'en trouve péjorée et les quelques séances plénières sur une journée complète démontrent l'avantage de siéger ainsi.

Les importants problèmes posés par ces horaires découragent plus d'une personne intéressée par un mandat de député-e et c'est certainement une des explications de la sous-représentation d'une partie de la population dans le parlement, spécialement celle des femmes et hommes jeunes et des personnes employées.

Une grande partie de l'étude du professeur Sciarini repose sur un sondage des député-e-s actuels-elles et de quelques anciens-ennes. Les résultats sont très intéressants, toutefois concernant le projet de loi 8830, il est difficile d'en tirer des enseignements. En effet, les personnes qui ne peuvent pas adapter leur vie de famille ou professionnelle à l'exercice du mandat, ne se présentent pas aux élections. Ils n'ont donc, logiquement, pas été sondés par cette étude.

Pour revenir au sondage, les députées et les anciens-ennes député-e-s sont plutôt favorables au système du jour bloqué proposé par le projet de loi 8830, surtout sur les aspects de l'organisation de la vie de famille et de la qualité de travail des parlementaires.

Après le premier débat en commission des Droits politiques sur le projet de loi 8830, une année s'est écoulée avant de recevoir les résultats de l'étude, qui a coûté **40 000 F** ! En quelques minutes, la majorité de droite de la commission a alors refusé l'entrée en matière sur ce projet de loi. La minorité déplore cette attitude qui, malgré d'importants frais, balaye de cette façon un sujet aussi important. La majorité ne se pose-t-elle pas la question s'il n'existe pas un lien entre la mauvaise représentation de la population dans les parlements et son désintérêt, voire son rejet de la classe politique ?

Nous vous demandons de revenir sur cette décision de la majorité de la commission et de voter positivement l'entrée en matière du projet de loi 8830, qui va bien au-delà des « réformettes » votées jusqu'ici dans ce parlement : ceci dans le but d'améliorer l'efficacité et la qualité de son travail.