

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Anne Mahrer, Emilie Flamand, Esther Alder, Ariane Blum Brunier, Mathilde Captyn, Morgane Gauthier, Michèle Künzler, Pierre Losio, Andreas Meister, Jean Rossiaud et Brigitte Schneider-Bidaux, Anne Emery-Torracinta et Virginie Keller

Date de dépôt : 14 novembre 2008

Projet de loi modifiant l'horaire des sessions du Grand Conseil

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

Article 1

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

Art. 5, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)

² Le Grand Conseil se réunit en session ordinaire en principe 10 fois durant l'année.

³ 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.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi reprend un texte déjà déposé lors de la dernière législature. Malgré le refus du parlement de voter ce texte, il nous semble important de revenir sur une problématique qui touche chaque député et députée et qui n'a toujours pas trouvé de solution aujourd'hui.

Son but est d'améliorer les conditions de travail des député-e-s et de favoriser l'accès des femmes au Grand Conseil en adoptant les horaires en vigueur dans la plupart des grands cantons suisses, soit la tenue des plénières et des commissions pendant la journée. Ce projet de loi s'inscrit dans une série de mesures qui ont été ou devront être prises pour permettre aux député-e-s d'améliorer la qualité du travail du parlement.

Depuis une vingtaine d'années, la charge de travail des député-e-s s'est en effet passablement accrue. Les projets de lois à étudier sont nettement plus nombreux qu'autrefois et les problèmes traités de plus en plus complexes.

Parallèlement, les député-e-s, toutes tendances politiques confondues, n'acceptent plus que le Grand Conseil ne soit qu'une chambre d'enregistrement au service de l'exécutif. Ils souhaitent maîtriser les tenants et les aboutissants des projets qui leur sont soumis, les amender et faire largement usage du droit de proposition que le système genevois accorde aux parlementaires. En outre, les événements ont largement démontré pendant la dernière décennie l'importance d'un contrôle parlementaire sur la gestion de l'Etat.

Cette évolution, réjouissante par ailleurs, fait que le travail demandé aux député-e-s de milice dépasse aujourd'hui souvent leurs possibilités réelles. On attend d'eux une approche professionnelle des dossiers, alors même que les conditions dans lesquelles ils travaillent n'ont rien de professionnel. Au total, il en résulte une situation frustrante, susceptible d'affaiblir le parlement, en éloignant des député-e-s ou des candidat-e-s de valeur, soit qu'il leur soit impossible dans les conditions actuelles de trouver le temps nécessaire à leur charge, soit qu'ils refusent de se contenter d'un travail par trop superficiel. On observe déjà une accélération du taux de rotation au sein du parlement, dont l'impact est aujourd'hui négatif. Le parlement est confronté à un problème de transmission des savoirs au sein des groupes, tant la composition des députations change rapidement.

Nombre de démission de députés tous partis confondus, en nombre absolu par législature :

52	53	54	55	56
3 ¹	6	16	21	20 ²

Aujourd'hui, la plupart des séances de commission se déroulent entre 17 h 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 député-e-s 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 député-e-s 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 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. C'est le cas notamment pour les mères de famille, en particulier lorsqu'elles exercent une activité professionnelle. Nous l'avons constaté lors des deux dernières élections, bien des candidates potentielles renoncent à se présenter lorsqu'elles prennent conscience que la plupart des séances ont lieu en fin d'après-midi ou entre midi et 14 h, soit à l'heure exacte où les enfants rentrent de l'école. La stagnation de la proportion de femmes au parlement montre, si nécessaire, que cet aspect du problème n'est pas anecdotique.

¹ Ne contient que l'année 1993.

² Jusqu'à août 2008.

Tableau 1³ - 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	2005
9	10	12	15	23	23	27	32	37	35	25	34

Les horaires des séances du parlement sont contraires à la volonté, généralement proclamée, de promouvoir l'égalité entre les sexes. Le parlement genevois est un parlement de milice et nous entendons qu'il le reste. Un député du Grand Conseil ne saurait être un professionnel accomplissant sa tâche moyennant une rémunération à 100%. Inversement, nous sommes persuadés qu'il faut accepter le fait que la fonction de député constitue aujourd'hui, sans aucun doute possible, l'équivalent d'un travail à temps partiel.

Compte tenu du nombre de commissions et du rythme hebdomadaire auquel se réunissent maintenant la majorité d'entre elles, les seules séances représentent aujourd'hui en moyenne une dizaine d'heures de présence, hors des vacances scolaires, il s'entend. La majorité des député-e-s siègent dans trois commissions ou plus, ce qui représente déjà six heures par semaine, auxquelles s'ajoutent les « caucus » et les plénières. Il faut encore prendre en compte les temps de déplacement (considérables pour certains), le temps de préparation (indispensable), la messagerie (incontournable), les contacts avec les acteurs de la société civile, la rédaction des rapports, sans parler même de préparation de projets de lois. Un travail sérieux implique donc de consacrer une quinzaine d'heures hebdomadaire à la fonction et cela neuf mois par année. Nous ne considérons pas, dans cette évaluation, les heures consacrées aux séances du parti ou de comités d'associations.

L'argument sur lequel se fondent les défenseurs de l'horaire actuel du parlement est de permettre aux député-e-s de conserver leurs emplois à plein temps, tout en exerçant leur charge. Avec la charge de travail actuelle, cet argument a perdu beaucoup de sa pertinence. Dans bien des professions, les horaires du Grand Conseil ne sont certainement pas compatibles avec les horaires de travail. Nous avons d'autre part les plus grands doutes qu'il soit possible à tout un chacun d'assumer une semaine politique de quinze heures ajoutée à une semaine professionnelle de quarante heures.

Le type d'horaire que nous proposons est connu depuis longtemps en Suisse, notamment dans les cantons urbains. Dans les cantons dont le

³ Note sur la représentation des femmes au sein du Grand Conseil de la République et canton de Genève (1961-2005).

territoire est relativement étendu, on a depuis longtemps adopté des horaires de réunion qui évitent aux député-e-s des déplacements continuels.

A Zurich, par exemple, les séances plénières du Grand Conseil ont lieu tous les lundis matin de 8 h à 12 h (avec prolongation éventuelle le lundi après-midi si nécessaire) et les séances de commissions tous les mardis matin. Cette formule offre passablement d'avantages. Elle donne la possibilité aux député-e-s de se préparer pendant le week-end et elle est compatible avec un emploi à plein temps, puisque les heures perdues peuvent raisonnablement être rattrapées. Toutes les séances se tiennent le matin, ce qui, l'expérience genevoise le démontre, est très favorable. Elle évite également aux député-e-s d'avoir un emploi du temps « mité » par des séances réparties tout au long de la semaine.

Le Tessin a choisi une autre formule. Les séances du Grand Conseil se tiennent une fois par mois le lundi et le mardi de 14 h à 19 h, les séances de commission l'après-midi, le jour étant choisi par les commissions. Ce système nous paraît moins aisément praticable à Genève, compte tenu du volume de travail, de la fréquence des séances et du nombre de commissions.

Dans le canton de Bâle-Campagne, on siège le jeudi de 10 heures à midi et de 14 h à 17 h et dans celui de Bâle-Ville, le mercredi de 9 heures à midi et de 15 h à 18 h et éventuellement de 20 h à 22 h.

Dans les cantons de Vaud, Fribourg, Neuchâtel, Berne et du Valais, toutes les séances, y compris les séances de groupe, ont lieu pendant la journée. Chaque commission choisit son jour de séance.

Ces exemples montrent qu'il est parfaitement possible de renoncer aux horaires actuels du parlement genevois, sans remettre en question le principe même du parlement de milice. Pour ceux qui en ont la possibilité et l'envie, les formules choisies dans d'autres cantons sont compatibles avec une réduction du temps de travail, sans perte de revenus. Pour les autres, un «rattrapage» est possible.

Dans notre projet de loi, nous avons opté pour un « jour réservé ». Une fois par mois, ce jour serait consacré à la plénière, les autres semaines aux commissions. Il n'exige pas, à notre sens, d'autres modifications du système parlementaire, sinon, éventuellement, la fusion de quelques commissions. Le système zurichois ne nous paraît pas moins bon et nous nous y rallierons également avec enthousiasme s'il devait recevoir un meilleur accueil de la part du parlement.

Pour les auteurs du projet de loi, il est évident que le nouveau système devrait entrer en vigueur à l'occasion d'un changement de législature et qu'il devrait être adopté au moins un an avant les élections.

Mesdames et Messieurs les députés, il y a certainement beaucoup à faire pour améliorer le fonctionnement de notre parlement. La modification des horaires des séances n'est qu'un élément parmi d'autres, mais il a son importance. Nous vous remercions donc de faire bon accueil à ce projet de loi pour que la prochaine législature puisse se dérouler dans des conditions plus favorables.

Conséquences financières

Probablement positives pour l'Etat, vu la rationalisation de l'organisation des séances !