

*Date de dépôt : 1<sup>er</sup> mars 2016*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Pierre Vanek, François Baertschi, Christina Meissner, Patrick Lussi, Sandro Pistis, Francisco Valentin, Pascal Spuhler, Ronald Zacharias, Daniel Sormanni, Sandra Golay, Marie-Thérèse Engelberts, Jean Sanchez, Christian Flury, Jean-François Girardet, Bernhard Riedweg, Henry Rappaz, Jocelyne Haller modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Garantir les droits démocratiques fondamentaux*)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Danièle Magnin (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Pierre Conne (page 42)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Danièle Magnin**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a consacré à l'étude de ce projet de loi 5 séances qui ont eu lieu les 21 et 28 mai, 4 et 18 juin ainsi que le 27 août 2014.

Ces séances se sont tenues sous la Présidence M. Bernhard Riedweg, qui a su mener les débats avec rigueur et enthousiasme. Qu'il soit ici remercié pour son travail.

C'est avec efficacité et compétence que M<sup>me</sup> Irène Renfer, secrétaire scientifique a su assister le Président de la commission dans les travaux qui

l'ont conduit à élaborer le présent rapport. Qu'elle soit ici également remerciée pour le travail accompli.

Ont aussi assisté à certaines séances, M. Serge Dal Busco, Conseiller d'Etat, assisté de M. Grégoire Tavernier, directeur de l'Office du personnel de l'Etat, de M<sup>me</sup> Nadia Borowski, secrétaire générale adjointe, de M. Noureddine Bouzidi, directeur administratif et financier de l'Office du personnel de l'Etat.

M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques de la chancellerie d'Etat, M<sup>me</sup> Coralie Pasche, directrice adjointe de la direction des affaires juridiques de la Chancellerie ont également participé aux travaux.

Les procès-verbaux ont été tenus de manière précise par Mesdames Tina Rodriguez, Maria-Luisa Guccione et Messieurs Tazio Dello Buono ainsi que Gérard Riedi, que la commission remercie chaleureusement.

### **Mémorial du Grand Conseil des séances du 15 et 16 mai 2014.**

Ce projet de loi, déposé le 28 mars 2014, été renvoyé par le Grand Conseil à ladite commission, sans débats, lors de sa séance du jeudi 15 mai 2014.

### **Présentation du projet de loi par M. Pierre Vanek, premier signataire.**

M. Vanek a signé ce projet de loi, en référence, notamment, à l'époque où il avait commencé à siéger au Grand Conseil alors qu'il ne remplissait pas toutes les conditions requises. En effet, il avait dû démissionner car il était instituteur. Par la suite, il avait eu la possibilité de présider la commission des droits politiques et un projet de loi constitutionnelle avait été adopté en plénière et soumis à la votation populaire. Le peuple s'est prononcé sur cette levée d'incompatibilité qui frappait fonctionnaires titulaires et toutes les personnes touchant un salaire de l'Etat. Il mentionne le cas d'une personne qui donnait quelques cours de vélomoteurs à des mécaniciens et qui avait dû démissionner pour pouvoir siéger au Grand Conseil. Actuellement, l'article 45 de la Constitution, garantit l'exercice des droits politiques.

Ce projet de loi, qui concerne les députés élus, prévoit que le droit de siéger est garanti et implique que l'employeur a l'obligation de libérer l'élu afin qu'il puisse exercer son mandat. Selon M. Vanek, il convient, en effet, de modifier la loi, car le Conseil d'Etat a rendu récemment une décision relative à une disposition modifiant l'article 11 RPAC. Un problème de priorité se pose avec l'instauration de cette disposition. Pour les députés, le problème porte sur la garantie de pouvoir exercer leur mandat.

Cette décision du Conseil d'Etat instaure un « prima » qui conditionne la possibilité ou non de siéger. Ce dernier n'a pas lieu d'être. M. Vanek confirme

avoir été choqué par cette nouveauté. La priorité doit être donnée à la possibilité d'exercer le mandat, en respect du mandat électif et de la volonté populaire, et seulement ensuite les conditions, voire restrictions, posées pour l'exercice de ce dernier. C'est l'esprit du projet de loi. C'est volontairement qu'il a inscrit ce projet de loi dans la LRGC et non dans la loi sur les fonctionnaires de l'Etat.

Ce débat, qui porte sur la représentativité, pose problème à différents secteurs professionnels qui doivent pouvoir être représentés au Grand Conseil. L'Etat devrait être exemplaire en la matière. Si ce PL ne tranche pas les questions de droit privé, il a au moins pour vertu de fixer les principes de politique.

Un commissaire PLR aimerait connaître la portée du projet à l'heure actuelle. Il se demande si cela concerne tous les élus cantonaux ou seulement les fonctionnaires.

M. Vanek signale qu'il faudrait, dans la mesure du possible, revenir en arrière et reprendre la formulation initiale du règlement. Il voit mal un employeur s'opposer à la volonté de siéger en tant que député de son employé. Il conviendrait simplement de réfléchir à quelques mécanismes de compensation pour les employeurs concernés. Il faut en tous cas que les effets soient déployés au niveau de l'administration cantonale.

Une commissaire PDC déclare qu'il y a une restriction dans la constitution par rapport aux cadres supérieurs et que de ce point de vue, le projet de loi ne paraît pas adapté. Actuellement, il est nécessaire de demander l'autorisation de l'employeur, et de voir si le poste est compatible avec le mandat de député. La position professionnelle empêche rarement d'exercer un mandat. Les droits politiques sont garantis mais un choix doit être fait. L'employé doit alors renoncer à son activité professionnelle pour siéger au Grand Conseil.

M. Vanek lui répond qu'il ne faut absolument pas informer l'employeur avant de se présenter aux élections. Il serait extrêmement régressif selon lui de devoir demander à l'employeur l'autorisation de se présenter aux élections. Il ajoute qu'il y a effectivement des incompatibilités et une base légale qui prévoit cela. Le règlement remis en cause par les signataires du projet prévoit clairement que les personnes visées ne peuvent exercer un mandat électif. Il comprend qu'il s'agit de situations concrètes et que cela concerne un nombre limité de personnes mais la formulation n'est pas adaptée et un aspect régressif est ici mis en relief. Des personnes se verraient refuser l'exercice d'un mandat électif.

Une commissaire des Verts juge l'art. 20 du PL confus, il semblerait qu'il concerne aussi les privés.

M. Vanek : la disposition s'applique d'abord au secteur public mais il est très difficile de la faire appliquer au secteur privé. La loi ne devrait pas fixer un privilège particulier pour les travailleurs du secteur public.

La commissaire des Verts demande quelles sont les raisons de l'inscription de cet article dans la LRGC alors que, selon elle, cela devrait figurer dans la loi sur l'exercice des droits politiques.

M. Vanek : la bonne question consisterait à se demander ce qu'il en est, par exemple, pour les conseils municipaux. Les signataires ont préféré se concentrer sur l'aspect premier afin d'avancer pas à pas et de régler les choses progressivement. C'est pour cela que cela a été inscrit dans la LRGC. Le PL n'a pas l'ambition de tout régler.

Un commissaire PS évoque l'art. 21 LRGC. La liste a tendance à être élargie mais de manière floue. Il s'interroge sur l'obligation de libérer un élu. Il demande s'il s'agit d'une réduction d'un taux dans le salaire ou d'une obligation de libérer le député pour des heures de séances.

M. Vanek : la question n'est pas réglée mais les heures nécessaires à l'exercice du mandat devraient effectivement être accordées au député. Il faut qu'il y ait la libération physique pour les heures en question et cela pourrait correspondre à un accord sur un certain temps libre ou à une réduction salariale. Il évoque la situation d'un député EAG qui siège au Grand Conseil et qui est instituteur. Ce dernier se fait remplacer pour les séances du vendredi après-midi car il ne peut se libérer de son activité professionnelle. Il mentionne des accords qui avaient été mis en place pour les députés et conseillers municipaux se trouvant dans une situation particulière.

Un commissaire PLR précise qu'il ne faut pas confondre l'incompatibilité liée aux conflits d'intérêts et celle qui est liée au conflit de l'aménagement du temps de travail.

M. Vanek acquiesce. La question porte sur la facilitation de l'exercice du mandat de député en parallèle à son activité professionnelle.

Une commissaire PDC : S'agissant des HUG, les membres doivent informer quand ils souhaitent se présenter pour les élections. Le fait d'introduire cela dans la loi fait clairement une différence avec les autres catégories. Elle se demande si c'était volontaire. Libérer l'employé induit une difficulté car cela signifie que cela devrait entrer dans son travail réglementaire et la personne serait alors payée doublement, ce qui n'est pas normal.

M. Vanek est choqué qu'une personne doive informer son employeur de son intention de se présenter à l'élection à la députation. Seule cette fonction de député est citée car elle pose a priori plus de problèmes que celle de conseiller municipal. Une solution de principe devrait être trouvée

prioritairement à d'autres qui sont sous-jacentes. Le potentiel double salaire ne découle pas du texte de la loi. Si la personne est libérée de son activité professionnelle, elle n'est pas payée pendant ce temps libre, ce que le texte du projet ne prévoit pas.

Un commissaire PLR souhaite savoir combien de députés titulaires ou suppléants dépendent financièrement de l'Etat. Ce groupe est probablement le plus important du Grand Conseil. Les contrats de travail prévoient souvent une clause imposant au travailleur d'annoncer à l'employeur les engagements extérieurs de nature à bouleverser son travail. La notion de conflit d'intérêts entre le statut d'employé et le statut d'élu ne peut être écartée. Ce conflit devrait être résolu plus sévèrement qu'à présent.

M. Vanek considère que le principe est que tout le monde, y compris les employés de l'Etat, peut siéger et l'on peut estimer que les employés du secteur public défendent des intérêts particuliers mais il peut en être de même pour d'autres personnes issues d'autres domaines. Le secteur public correspond également au monde réel et la plupart des contrats du secteur privé ne prévoient sûrement pas qu'une annonce de ce type doive être faite à l'employeur.

Un commissaire PLR suppose que des problèmes se sont déjà posés dans le domaine. Si ce n'est pas le cas, il se demande si c'est en prévision d'éventuels questions problématiques futures.

M. Vanek déclare que le PL fait directement suite à la communication du Conseil d'Etat qui prévoit une modification du règlement. La question s'adresse donc au Conseil d'Etat.

Un commissaire MCG confirme que la communication a été signée par le groupe MCG et que la décision du Conseil d'Etat a été prise un mois auparavant. Il désire savoir si un projet de loi constitutionnel a été envisagé sachant qu'il y a une contradiction avec la constitution.

M. Vanek déclare que le projet de loi va au contraire dans le sens de l'art. 45 de la Constitution genevoise. La loi garantit à toute personne la possibilité d'exercer les droits politiques. Le Conseil d'Etat pourrait considérer, par hypothèse, à travers sa nouvelle disposition, qu'il peut mettre des obstacles au droit de la personne de fonctionner comme élu.

Un commissaire MCG déclare qu'il n'a jamais rencontré d'obstacle à siéger alors qu'il est fonctionnaire puisqu'il travaille à la police cantonale. Il condamne les dires d'un commissaire PLR qui consistent à faire valoir que les fonctionnaires ne devraient pas être députés. Il rappelle que l'éligibilité dépend du passeport suisse. Le plus important est de faire en sorte que la personne puisse siéger.

Un commissaire PS est favorable au projet de loi mais observe que la loi dans laquelle ce projet doit prendre place fait question. Il donne lecture de l'art. 11 du RPAC émanant du Conseil d'Etat, texte qui l'a surpris. Il rappelle qu'il n'y a pas de marge de manœuvre du Conseil d'Etat pour restreindre les droits politiques et que si ce dernier souhaite le faire, il risquera d'essayer des défaites devant les tribunaux. La question s'était posée dans la commune de Lancy. L'exécutif avait proposé une incompatibilité en argumentant le fait qu'il était loisible à la commune d'aller plus loin en termes d'incompatibilité que ce qui était prévu dans la Constitution. Le service des communes a été interpellé et il a clairement signalé que cela n'était pas possible.

L'alinéa 2 de l'art. 11,

**Art. 11 Exercice d'un mandat électif**

*<sup>1</sup> Les membres du personnel ne peuvent exercer un mandat électif incompatible avec leur fonction ou qui porte préjudice à l'accomplissement des devoirs de service.*

*<sup>2</sup> Une autorisation de l'autorité compétente est nécessaire si le mandat est exercé pendant les heures de travail. L'absence doit être compensée. L'autorisation fixe les modalités de la compensation.*

*<sup>3</sup> Si la compensation s'avère impossible, l'autorité compétente fixe soit un congé sans traitement soit le taux et la durée de la diminution d'activité avec réduction proportionnelle du traitement. ]*

L'alinéa 2 de l'article 11 qui prévoit qu'une autorisation de l'autorité compétente est nécessaire, est le plus problématique. La commission des droits politiques est seule compétente pour déterminer si une personne peut siéger ou non. Le Conseil d'Etat devrait rédiger un règlement conforme à la Constitution. La question de la libération ne pose pas de problème et l'on ne peut faire valoir qu'il y a un double salaire pour le député. Ceci est tout à fait clair. Il se demande s'il ne faudrait pas régler la question dans la LPAC ou dans la loi sur les droits politiques.

Pour le secteur privé, l'art. 324 a du Code des obligations prévoit les empêchements de travailler et l'employeur doit malgré tout verser le salaire. Il est évident que dans le public ou le privé, il n'est pas équitable qu'il y ait un double salaire. Une réduction de salaire ou une compensation doit être prévue. La personne, pendant qu'elle travaille, est payée par l'employeur et pendant qu'elle siège, indemnisée par le Grand Conseil.

M. Vanek remercie le commissaire PS pour ses explications. Il confirme que le second alinéa de l'art. 11 pose problème et évoque l'art. 324 a CO. Il souligne qu'il est préférable de réaliser un règlement prévoyant un accord avec

l'employé afin qu'il ne soit pas payé deux fois. Finalement, il ajoute que le projet de loi met le doigt sur une question importante mais qu'il reste modeste.

Le Président se demande s'il est vrai que les enseignants obtiennent 21 jours de congés pour siéger au Grand Conseil.

M. Vanek sait qu'un député a renoncé à siéger le vendredi pour travailler.

**S'il y avait trois semaines octroyées d'office aux députés, les problèmes ne se poseraient pas de la même manière. Il confirme que c'est un mythe.**

Un commissaire PLR mentionne le *prima* et demande au département comment il a envisagé l'arbitraire qui pourraient donner lieu à des inégalités de traitement. La seconde question qui se pose porte sur les droits politiques opposables au droit du travail. Il s'agit de déterminer lequel l'emporterait sur l'autre. La possibilité de régler cela juridiquement doit être envisagée. Sur les dires du commissaire PS, il confirme qu'il faut procéder à une réduction de salaire proportionnelle par rapport au fait de siéger.

M. Dal Busco explique que pour le Conseil d'Etat, cette disposition s'adresse aux députés uniquement. Il y a parfois des cas tout à fait concrets dans des parlements fédéraux ou dans des conseils communaux. La volonté du Conseil d'Etat, par cette modification réglementaire n'était aucunement de modifier la pratique établie. Des solutions ont toujours été trouvées et les aménagements restent tout à fait envisageables. Il n'y a aucune volonté de restreindre les droits politiques et constitutionnels.

Le Conseil d'Etat a fait l'objet d'une demande formelle émanant d'un collaborateur. Ce dernier a demandé à recevoir son traitement sans retenue. Il a ajouté qu'il estimait avoir droit à des heures de repos payées le lendemain du vote du budget notamment. Ce cas a été discuté au Conseil d'Etat, cette demande n'étant pas habituelle.

Le Conseil d'Etat a alors inséré dans le règlement des précisions afin de répondre à cette demande et de formaliser cela. Il n'y avait aucune volonté d'entraver quoique ce soit mais il est apparu légitime de se demander si d'une part le mandat électif n'était pas de nature à constituer un obstacle au sein de l'administration et d'autre part, il s'agissait de régler le cas de la compensation afin qu'il n'y ait pas un double traitement de la personne et qu'elle touche un double salaire. Il mentionne le cas du maire de Bernex lui ayant succédé et précise que ce dernier a eu la possibilité de négocier avec son Conseiller d'Etat pour diminuer son temps de travail en parallèle à une diminution du traitement. Il ajoute qu'il n'y a eu aucune situation conflictuelle jusqu'à présent. Un recours contre la décision peut dans tous les cas être envisagé.

Dans le règlement concernant les enseignants, s'agissant de la compensation, il a été ajouté à l'al. 2 que la compensation pouvait être de

nature pédagogique ou administrative. Le Conseil d'Etat considère que cette modification est empreinte de bon sens.

Un commissaire MCG comprend le raisonnement du Conseil d'Etat mais considère que seule la commission des droits politiques peut prendre des décisions en matière d'incompatibilité. Le fait de prévoir une autre alternative est inconstitutionnel.

M. Vanek entend les explications du Conseil d'Etat avec intérêt et aimerait lire l'exposé des motifs du règlement.

M. Dal Busco confirme que cela peut être transmis à la commission.

m. Vanek ne comprend pas pourquoi ce cas a induit une modification du règlement. La solution consistant à considérer qu'il n'y avait pas d'accord possible et le fait de régler le problème par décision du Conseil d'Etat lui paraît inapproprié. Les conditions du règlement antérieur permettaient certainement de négocier et de régler le cas de manière simple.

M. Dal Busco considère qu'il reste une part d'appréciation et le besoin s'est fait ressentir de clarifier les choses.

Une commissaire MCG s'interroge sur l'al. 1 de l'art. 11 RPAC et aimerait un exemple d'incompatibilité de mandat électif avec une fonction.

M. Dal Busco déclare que par exemple si la Secrétaire générale d'un département est élue dans l'exécutif d'une commune, alors il pourrait y avoir une incompatibilité. Cet alinéa 1 s'appliquerait alors pleinement. Il mentionne également l'exemple d'un enseignant primaire. L'exercice même de la fonction professionnelle est parfois entravé. Il s'agit de temps et de disponibilité à consacrer à la fonction. C'est une question purement organisationnelle.

M. Mangilli déclare qu'il est impossible au Conseil d'Etat de prévoir une autre incompatibilité pour être député mais il s'agit là d'une incompatibilité à exercer l'activité, vis-à-vis de l'employeur, ce qui est différent. Il s'agit de la balance d'intérêt où l'exercice de la fonction élective porte atteinte à l'accomplissement de l'activité professionnelle. Le Conseil d'Etat n'a absolument pas pour objectif d'insérer un nouveau cas d'incompatibilité.

Un commissaire UDC déclare que M. Vanek laissait entendre que cela devrait aussi concerner le secteur privé. Les contrats de secteur privé prévoient généralement que l'employé doit tout son temps à l'employeur. Une discussion doit donc évidemment avoir lieu. Il est certainement prévu que les fonctionnaires du secteur public doivent consacrer leur temps à leur fonction. Un terrain d'entente doit être trouvé dans tous les cas. Il n'approuve pas la méthode de réponse qui a consisté à mettre en place une disposition nouvelle

dans un règlement. Il mentionne l'aspect de l'arbitraire et pense qu'une formule satisfaisante doit être trouvée.

M. Vanek considère que des dispositions légales dérogent au fait que les employés doivent tout leur temps à leurs employeurs. Il rappelle que l'art. 324 a CO prévoit justement le cas de la personne qui assume une fonction publique et qui de ce fait, doit être libérée.

Un commissaire PLR le corrige en déclarant que l'accomplissement d'une fonction publique concerne par exemple les personnes tirées au sort qui doivent être jurées mais pas les députés.

M. Vanek rappelle que les employeurs s'accommodent du fait que les employés doivent réaliser leur service militaire et devraient accepter également le fait que la personne siège en tant que député.

M. Dal Busco déclare que la personne concernée par l'affaire n'a pas été empêchée de siéger et qu'il a été répondu négativement à sa demande de non compensation.

Un commissaire PLR déclare que la disposition est d'ordre réglementaire et non pas légal. Il se demande si cela reste cohérent avec de projet de loi puisque la question est abordée sous l'angle du législatif.

M. Vanek signale que s'il n'y avait pas eu de problème au niveau réglementaire, il n'y aurait pas besoin de mettre en œuvre ce projet de loi.

Un commissaire PLR considère que la question est analogue à celle qui s'est posée pour la Ville de Genève et la même solution devrait être appliquée. Le statut du personnel est une disposition ratifiée par le conseil municipal et le règlement d'application par le conseil administratif.

Un commissaire PS considère que la situation individuelle a été réglée de manière excessive, à travers ce règlement. Vu la situation actuelle, le Conseil d'Etat pourrait prendre note de la remarque de la commission et modifier le règlement en fonction ou alors le parlement pourrait, par le biais d'un projet de loi, introduire les éléments pertinents dans une loi. Il comprend les dires de M. Mangilli mais considère que le cas est particulier et que le Conseil d'Etat devrait essayer par tous les moyens, s'il n'y a pas d'incompatibilité constitutionnelle, de favoriser le fait de pouvoir siéger. Il y a un manque de nuance notable selon lui et le Conseil d'Etat devrait en prendre acte et revenir avec des modifications.

Un commissaire PLR se demande si le règlement devrait être modifié par le Conseil d'Etat, en supposant que le projet de loi passe.

Un commissaire PS déclare que l'al. 2 concerne les heures de travail et que la demande d'autorisation concerne l'exercice du mandat donc il y a bel et bien

une restriction des droits politiques. Il confirme que si le projet de loi est adopté le règlement devra être modifié en fonction.

Un commissaire PS se demande quelle est la situation dans les autres cantons.

Un commissaire PS aimerait connaître le nombre de fonctionnaires qui sont députés titulaires ou suppléants et qui dépendent financièrement de l'Etat tout en siégeant au parlement.

Une commissaire PDC ajoute que l'occupation professionnelle tombe sous le coup de la B505.

Un commissaire PS considère que la question n'est pas pertinente par rapport au projet de loi. Il rejoint les propos de son homologue PS et jugerait pertinent de se renseigner sur la situation dans les autres cantons.

M. Dal Busco confirme qu'il n'est absolument pas dans l'intention du Conseil d'Etat de restreindre les possibilités d'accès à un mandat électif. A titre informatif, le DIP recense 80 mandats électifs cantonaux. Cela ne pose aucun problème. Les dispositions du règlement sont appliquées, le collaborateur peut tout à fait exercer le mandat et si une compensation doit être mise en place, elle l'est. Une précision a simplement été apportée dans le règlement.

M. Vanek pense que dans la mesure où le Conseil d'Etat ne voulait pas modifier sa pratique, il n'était pas nécessaire dès lors de modifier le règlement. Il y a une référence au règlement antérieur dans le projet de loi car ce règlement permettait clairement de résoudre la situation s'étant présentée au Conseil d'Etat. Il rappelle que la portée du projet est limitée à quelques personnes et invite les commissaires à lui donner suite.

### **Audition de M. Noureddine Bouzidi, directeur administratif et financier de l'Office du personnel de l'Etat.**

M. Bouzidi déclare que la clarification qui a été faite concerne uniquement le temps de compensation de travail. Il signale que l'absence du député doit être signalée et que la compensation peut être réalisée dans le cadre de l'activité professionnelle. Pour le personnel enseignant, l'activité administrative peut remplacer l'activité pédagogique. Des questions se sont posées sur l'égalité de traitement et le Conseil d'Etat y a répondu à travers cette modification réglementaire.

Un commissaire PLR déclare que la question porte sur ce que fait l'Etat pour les personnes élues dans un organe législatif comme le Grand Conseil. Il ajoute que beaucoup d'autres questions se posent comme la rétribution, la

rémunération éventuelle du temps compensé etc. Il se demande également quelle est la position de l'Etat employeur par rapport à ses employés élus.

M. Bouzidi déclare que des arrangements ont toujours été trouvés. Le temps peut être récupéré en travail. La personne a un certain nombre d'heures à rattraper à l'Etat par exemple. Il peut y avoir une baisse du taux d'activité ou des arrangements dans le planning. Le traitement peut également être adapté. Il y a simplement un arrangement qui doit être mis en place avec le responsable hiérarchique. Le but est de trouver une solution compatible avec le mandat de la personne.

Ce commissaire PLR signale que les propos de M. Bouzidi laissent entendre qu'il y a un arrangement à bien plaisir.

M. Bouzidi lui répond que ce n'est pas tout à fait le cas. En effet, l'accord et la discussion se font entre le collaborateur et la hiérarchie. Il ne cache pas qu'il y a eu parfois des dérives.

Ce même commissaire PLR déclare que la fonction de député prend environ 25% du temps de la personne. Cette dernière peut alors toucher son salaire à 100% et trouver un arrangement avec son supérieur hiérarchique.

M. Bouzidi répond que le pourcentage de 25% est énorme. Une baisse du taux d'activité s'impose dans ce cas. S'il s'agit d'une heure ou deux par mois, il est toujours possible de trouver un arrangement.

Un député UDC évoque un système de compensation qui existait auparavant selon lui. Il consistait à octroyer une vingtaine de jours de congé aux collaborateurs pour siéger au Grand Conseil. Il se demande si ce système est toujours d'actualité.

M. Bouzidi lui répond par la négative.

Un commissaire EAG confirme que ces 20 jours de congé sont un mythe. Il est ravi d'apprendre que des accords sont facilement trouvés. Il aimerait entendre M. Bouzidi sur la nouvelle formule du Conseil d'Etat, qui, selon lui, signifie que dans certains cas aucun accord n'est envisageable. Il se demande quelles seraient les fonctions qui auraient pour conséquence que le mandat électif ne pourrait pas être exercé.

M. Bouzidi rappelle qu'en droit public, il n'y a pas d'accord mais une décision. Le terme d'accord correspond en fait à un contrat. C'est une décision qui est sujette à recours. L'accord fixe notamment le temps de congé nécessaire et une éventuelle réduction du traitement. Le nouveau règlement précise les modalités en matière de traitement. Ce sont les deux éléments qui ont été modifiés. Il ajoute que cette clarification simplifie grandement le travail au niveau des ressources humaines.

Un commissaire EAG précise qu'un « accord » signifie que les deux parties ont trouvé un arrangement. Il confirme que la nouvelle formule ne garantit pas l'exercice d'un mandat électif. Cela laisse entendre que certaines fonctions seraient incompatibles avec le fait d'être député, indépendamment des incompatibilités déjà prévues par la loi. Il ne voit pas la nécessité de ces nouveautés et se demande si certaines fonctions sont, au sens du nouveau règlement, incompatibles avec l'exercice du mandat électif.

Un commissaire PLR demande combien de députés dépendent financièrement de l'Etat.

M. Bouzidi déclare qu'actuellement 17 personnes siègent au Grand Conseil et sont salariés à l'Etat. 10 personnes travaillent au sein du petit Etat et 7 au sein du grand Etat. Au DIP, il y a 78 mandats électifs dont 50 sont des mandats d'enseignants. 9 collaborateurs ont deux mandats, 38 collaborateurs travaillent à plein temps avec un mandat. Au Grand Conseil, le nombre de mandats électifs est de 8 pour le DIP. Dans les municipales, le nombre de mandats électifs est de 66 et pour les juges de 4.

Seules 2 personnes ont baissé leur taux d'activité pour exercer ce mandat.

Un député PLR se demande si les policiers entrent dans le champ des 17 personnes et il aimerait savoir combien de policiers sont également députés au Grand Conseil.

M. Bouzidi déclare qu'il y en a 2 pour l'administration cantonale et 7 pour le Grand Etat, qui sont encore en fonction.

Le commissaire EAG reprend les dires de M. Bouzidi et confirme qu'il y a probablement une erreur.

Un commissaire PLR se demande si des frontières sont définies par rapport aux arrangements qui doivent être trouvés.

M. Bouzidi expose que le nouveau règlement prévoit que l'absence doit être compensée et que si cette dernière s'avère impossible, un congé sans traitement ou une réduction du taux d'activité avec une diminution de traitement peuvent être prévus. La situation était relativement floue auparavant.

Un commissaire PLR aimerait connaître le nombre de personnes à qui l'Etat a accordé une diminution du temps de travail.

Le commissaire EAG rappelle qu'il a enseigné pendant quelques mois en 1994 avant de démissionner pour siéger au Grand Conseil. Il signale qu'il a travaillé à plein temps et sans chercher un arrangement avec qui que ce soit.

M. Bouzidi précise que lorsqu'une personne travaille à temps partiel, l'arrangement est bien plus facile à mettre en œuvre.

Un commissaire MCG s'inquiète du fait que le mandat électif peut être incompatible avec une fonction. Il mentionne les articles 21 de la LRGC et 83 de la Constitution prévoient les incompatibilités.

M. Bouzidi déclare qu'il n'y a aucune autre incompatibilité instaurée.

M. Mangilli confirme qu'aucune nouvelle incompatibilité n'est instituée par ce règlement du Conseil d'Etat. Il n'a pas d'exemple d'une activité qui serait incompatible avec les modalités d'exercice de la fonction de député mais évoque le cas du conflit d'intérêts. Il signale qu'il peut y avoir d'autres incompatibilités mais cela doit être prévu dans une loi spécifique. Le RPAC ne permet absolument pas au Conseil d'Etat de décider qui est compatible ou non avec le mandat de député.

Un commissaire Socialiste se demande combien des 17 députés travaillant pour le grand et le petit Etat travaillent à temps partiel. Il aimerait savoir quelle est l'autorité qui est compétente pour délivrer le mandat et se demande s'il n'y a pas une confusion avec la notion de devoirs de service de l'art. 11 RPAC et si c'est le Conseil d'Etat qui octroie l'autorisation pour l'exercice du mandat.

M. Bouzidi lui répond que ce sont les autorités désignées par la LPAC qui sont compétentes en la matière. Pour un enseignant, il s'agira de la direction scolaire et pour un gendarme du chef de service par exemple. Il déclare que les collaborateurs à plein temps sont au nombre de 38 et 30 sont à temps partiel. Il ajoute qu'il fera le nécessaire et transmettra les statistiques pertinentes à la commission.

Un commissaire PLR prend l'exemple d'un enseignant travaillant pour le DIP. Il déclare que si un enseignant réalise les corrections d'examens ou la préparation des cours en séance de commission, cela pose un problème. Il évoque ensuite le fonctionnement vaudois sur les incompatibilités. L'incompatibilité concerne tout fonctionnaire directement nommé par le Conseil d'Etat. Il juge ce moyen simple et pragmatique.

Un commissaire PLR comprend qu'un enseignant qui réalise ses corrections sur les bancs du Grand Conseil reçoit alors un double traitement comme c'est le cas d'un député qui dort pendant les séances et touche quand même ses jetons de présence.

L'incompatibilité est liée à l'exercice de la fonction selon les dires de M. Mangilli mais un commissaire EAG signale que dans le règlement des enseignants, il est inscrit que le mandat électif peut être réalisé quand il est compatible avec la fonction. Il n'est pas inscrit « avec l'exercice de la fonction » mais bien avec la fonction. Il confirme que, pour lui, le règlement est inadapté et une formule plus compatible avec le droit supérieur devrait être

trouvée. Il rappelle que le règlement a été mis en place suite à un cas précis et selon lui l'affaire aurait pu être réglée de manière bien plus simple.

Il comprend l'intention de préciser les circonstances de l'accord et ce qu'il en est en matière de rémunération mais rappelle qu'auparavant, un accord devait être trouvé alors qu'à présent, il n'y a aucune obligation par rapport à cela. Cela semble être un processus unilatéral d'autorisation. Même si la disposition antérieure était peut-être un peu floue, elle permettait de mettre en place une parité entre l'employeur et son employé. Cette modification pourrait être interprétée comme une faculté du Conseil d'Etat de retirer une autorisation voire de lancer une interdiction.

M. Mangilli expose qu'il y a un rapport de droit public soit un rapport hiérarchique basé sur des décisions. Ce n'est pas du droit privé faisant l'objet d'un accord. Il respecte les craintes du commissaire EAG mais déclare que si la situation qu'il évoque se met en place, des dispositions constitutionnelles s'y opposeront. Il signale qu'à titre personnel, il a demandé l'autorisation à son supérieur hiérarchique pour donner une conférence et cette dernière lui a été accordée.

Le commissaire EAG pense que le fait de faire valoir qu'il y a des garanties constitutionnelles pour se défendre en cas de problème sous-entend que la disposition du règlement n'est pas nécessairement la plus adaptée. Il serait d'avis que l'on demande à ce que l'article du règlement soit rédigé en fonction de ce qui a été apporté durant les débats.

Le Président se demande si le nombre de fonctionnaires risque d'augmenter au sein du Grand Conseil, sachant qu'il est actuellement de 17%.

M. Bouzidi ne sait pas si ce sera le cas mais n'y voit aucun risque et n'a aucune crainte par rapport à cela. Il déclare que la proportion est actuellement minime.

Un commissaire PLR souligne qu'il convient d'avoir les chiffres précis.

M. Bouzidi confirme que ces chiffres seront transmis.

Un commissaire PLR aimerait des données historiques et des informations sur le nombre de fonctionnaires élus durant les 10 dernières années.

Un commissaire EAG déclare que ce sont les citoyens qui élisent les députés et qu'ils sont libres d'élire qui ils souhaitent. Il pense qu'il conviendrait de s'adresser au service du Grand Conseil pour obtenir un document sur la composition du Grand Conseil et les différentes catégories professionnelles qui y sont représentées.

Une commissaire PDC rappelle que le premier signataire a réagi contre un règlement de la RPAC mais par le biais d'une modification de la LRGC

prévoyant un droit de siéger et l'obligation pour l'employeur de le laisser siéger. Elle s'étonne de cela et déclare qu'il y a peut-être des contradictions avec des lois fédérales sur ce que l'on peut exiger d'un employeur. Elle reste dubitative sur le fait que la LRGC va venir contrecarrer le règlement de la RPAC. Elle lui demande s'il veut vraiment corriger cela à travers la LRGC avec une telle portée.

Le commissaire EAG déclare que c'est le cas et qu'il a donné les explications de son choix lors de la séance précédente. Il rappelle qu'un commissaire Socialiste avait évoqué l'art. 324 CO et que cet article prévoyait également le cas des fonctions publiques. Il n'a rien à ajouter par rapport à ses propos de la semaine précédente.

Un commissaire PLR aimerait rendre le premier signataire attentif au fait qu'une inégalité est créée par sa proposition. Il rappelle que M. Bouzidi a exposé que des arrangements étaient mis en place. Il ne sera pas possible d'avoir une égalité de traitement avec ce que le premier signataire propose et certaines personnes se verront imposer le choix entre siéger ou être employé. Cette logique risque d'engendrer des effets pervers et de mener à un droit de punir.

Un commissaire Socialiste juge intéressant de constater que des élus ont certains liens d'intérêts avec le parlement. Il souligne que l'Etat est un employeur comme un autre et qu'il doit poser des règles pour déterminer s'il est bon ou pas que ses employés effectuent ou non un mandat politique. Il trouve la discussion très intéressante et ne pense pas que l'Etat crée une inégalité. Il agit en tant qu'employeur et s'il veut garantir le respect du droit c'est tout à fait légitime et tout à son honneur.

Le commissaire EAG confirme que les infirmières, les policiers et les autres employés du secteur public participent à la vie réelle et ajoute que le fait de considérer que ceux qui travaillent pour l'Etat ne sont pas dans la vie réelle est un propos de nature polémique. Il juge la proposition d'un des commissaires PLR pertinente et aimerait savoir si des directives existent à ce sujet. Il pense qu'il y a un souci de représentativité au sein du Grand Conseil et qu'il conviendrait d'examiner les obstacles potentiels par rapport à l'exercice du mandat.

Le Président indique que M<sup>me</sup> Renfer a des précisions à donner concernant les pages 4 et 5. Ces chiffres concernant le projet de loi 11421 et apparaîtront dans le procès-verbal de la présente séance.

M<sup>me</sup> Renfer précise qu'il ne s'agit pas d'une correction du procès-verbal, mais de précisions concernant la discussion à propos du nombre de députés qui dépendaient du grand ou du petit Etat. Le chiffre de dix-sept personnes avait

été articulé. Il s'agit bien de dix-sept députés. Une confusion de chiffres a eu lieu au niveau du petit Etat, puisque le chiffre de huit députés dépendants du DIP avait été indiqué. En réalité, il s'agit de quatre députés pour le DIP, cinq pour le DSE et un pour le DALE. Le chiffre de huit députés annoncé pour le DIP résultait de la prise en compte des députés suppléants.

Un commissaire MCG souhaiterait des précisions concernant les fonctions exercées par ces députés au DIP.

Il rappelle que selon le RPAC, les fonctionnaires n'ont pas le droit d'exercer un mandat électif incompatible avec leur fonction, les enseignants n'ont pas le droit d'exercer un mandat électif sans autorisation, tandis que selon le règlement B 5 10.16, article 60, les droits politiques sont garantis pour le corps enseignant des HES.

Il serait donc utile de connaître les droits de ces députés.

### **Audition de M<sup>me</sup> Ruegsegger**

M<sup>me</sup> Ruegsegger remercie la commission d'avoir associé la FER à ses travaux sur ce projet de loi. Elle rappelle que le projet de loi trouve son origine dans une modification du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'Etat et qu'il précise les conditions d'exercice d'un mandat politique par les membres de la fonction publique. Les auteurs du projet de loi estiment que la rédaction du nouveau règlement est plus restrictive que l'ancienne et qu'elle serait de nature à bafouer le droit constitutionnel lié aux droits politiques. La FER estime quant à elle que le règlement est plus complet que le précédent, mais qu'il n'y a pas de modification fondamentale. M<sup>me</sup> Ruegsegger relève que l'accord de l'employeur était déjà nécessaire et que les conditions de congé ou de modification de traitement étaient déjà évoquées dans la précédente version du règlement. Les articles 8 et 9 de ce règlement indiquent déjà que les membres du personnel ne peuvent exercer un mandat incompatible avec leur fonction ou pouvant porter préjudice à l'accomplissement des devoirs de service.

M<sup>me</sup> Ruegsegger estime que, fondamentalement, le cadre ressemble à celui qui était déjà en vigueur. Cependant, ce projet de loi pose certains problèmes, parce qu'il ne vise pas simplement à régler les conditions d'exercice d'un mandat politique par un membre de la fonction publique, mais il touche l'ensemble des entreprises. Cette modification ne concerne donc pas seulement la B 5 07 mais également la B 1 01. La nouvelle proposition oblige l'employeur à libérer son employé pour l'exercice de son mandat de député, sans nuance. Cette formulation pose problème, notamment celui de sa conformité au droit supérieur. La rédaction de ce projet de loi laisse supposer que l'élu peut siéger

sans aucune considération par rapport à son poste de travail et à son employeur. Or, M<sup>me</sup> Ruegsegger rappelle qu'en parallèle au droit constitutionnel à être élu, il y a aussi des articles du code des obligations qui posent certaines limites, notamment l'article 321a qui traite du devoir de diligence et de fidélité de l'employé à l'égard de son entreprise et l'article 336 qui indique qu'on ne peut pas invoquer le congé abusif lorsque l'exercice d'un droit constitutionnel viole une obligation résultant du contrat de travail ou porte un préjudice grave au travail dans leur entreprise. Le droit constitutionnel à être élu et les conditions de l'exercice de ce mandat politique sont deux choses différentes.

M<sup>me</sup> Ruegsegger relève que le nouveau texte ne concerne que le mandat de député. Une inégalité de traitement est donc introduite entre les différents élus. On obligerait un employeur à libérer totalement et sans condition un employé qui siègerait comme député cantonal, mais pas un employé élu municipal ou fédéral. Ce projet de loi a pour objectif sous-jacent de faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et un mandat électif, mais M<sup>me</sup> Ruegsegger estime que la formulation est abrupte et ne laisse aucune marge de manœuvre aux entreprises pour négocier les conditions d'exercice d'un mandat de député. Les entreprises pourraient dès lors devenir plus réticentes à engager ou à garder des personnes qui pourraient avoir un mandat électoral. Pour toutes ces raisons, la FER est opposée à ce projet de loi.

Un commissaire Socialiste rappelle que M<sup>me</sup> Ruegsegger a posé la question de la conformité avec le droit fédéral. Il cite l'article 324a qui traite de l'empêchement de travailler sans faute de la part de l'employé, notamment pour l'accomplissement d'une obligation légale ou d'une fonction publique. Ce commissaire voudrait savoir en quoi ce projet de loi pourrait s'inscrire en conformité avec cet article 324a.

M<sup>me</sup> Ruegsegger rappelle que l'article 324a traite aussi de la question de la rémunération. Elle précise que la doctrine n'est pas très claire à propos de ce qu'il faut comprendre par « fonction publique ». Un seul auteur y inclut les mandats électifs. M<sup>me</sup> Ruegsegger souligne qu'elle n'est pas juriste, mais qu'elle n'a pas connaissance d'autres mentions du mandat électif. Par ailleurs, il n'y a pas de jurisprudence relative à ces cas. Elle estime nécessaire de différencier d'une part le fait d'avoir le droit à l'exercice d'un mandat électif, d'autre part le fait – si l'article 324a est interprété de façon large – qu'on puisse continuer à être rémunéré lorsqu'on est libéré pour l'exercice de ce mandat et d'autre part les conditions d'exercice du mandat. Un poste de travail implique des obligations et on ne peut pas délaissé son poste de travail en raison du droit d'être élu. M<sup>me</sup> Ruegsegger explique que la FER ne remet pas en cause le droit constitutionnel à être élu mais estime que les conditions d'exercice du mandat ne peuvent être contraires aux intérêts de l'entreprise. Par ailleurs, la

question de la rémunération, qui n'est pas abordée par ce projet de loi, se pose: le fait de quitter son travail pour exercer un droit politique implique le maintien du salaire mais le principe de non-surindemnisation doit être pris en compte. Il faut régler la question d'une compensation éventuelle, voire que les jetons de présence soient versés à l'employeur.

Un commissaire Socialiste précise que sa question ne portait pas sur la question de la surindemnisation.

M<sup>me</sup> Ruegsegger répond que l'évocation de l'article 324a l'a incitée à aborder cette question.

Un commissaire PLR demande à M<sup>me</sup> Ruegsegger si elle peut donner des exemples de situations concrètes dans les entreprises.

M<sup>me</sup> Ruegsegger indique qu'elle ne peut parler que de sa propre entreprise, qui est particulière. En revanche, elle propose de prendre l'exemple d'un employé de multinationale qui combattrait politiquement les intérêts des multinationales. Cela pourrait poser problème. Elle ajoute qu'à sa connaissance il existe un arrêt du Tribunal fédéral concernant le licenciement d'une personne pour incompatibilité d'opinion, il s'agit de la jurisprudence Niedegger. Il s'agit d'une question qui a été abordée dans le cadre du projet de loi sur les sessions en journée du Grand Conseil.

Un commissaire MCG demande à M<sup>me</sup> Ruegsegger si elle estime que le devoir de fidélité et de diligence envers l'employeur concerne également les absences de l'employé. Il estime pour sa part que ce devoir concerne seulement le respect du secret d'entreprise. Par ailleurs, il est d'accord qu'un règlement doit encadrer la compensation financière.

M<sup>me</sup> Ruegsegger est d'avis que l'employé peut siéger, mais que la question de la condition de l'exercice d'un mandat électif doit être discutée avec l'employeur. Dire que l'employeur doit libérer l'élu laisse entendre que l'entreprise n'a rien à dire. Pour le confort de l'employé, comme pour celui de l'entreprise, il est préférable que ces conditions de libération soient discutées.

Un commissaire EAG remercie M<sup>me</sup> Ruegsegger pour son exposé.

Il émet une remarque quant à la problématique des employés des multinationales. Il estime en effet que l'on peut être un employé loyal et avoir par ailleurs une sphère privée permettant la liberté d'opinion, d'association et d'exercice des droits politiques qui peut s'inscrire en opposition aux intérêts matériels de l'employeur.

Il donne l'exemple des droits syndicaux qui s'exercent parfois en opposition aux intérêts matériels de l'employeur et qui pour autant ne peuvent pas être remis en question.

M<sup>me</sup> Ruegsegger répond en donnant l'exemple d'un employé ayant un rendez-vous professionnel, mais qui, en lieu et place d'honorer ce rendez-vous, se rend au Grand Conseil.

Le commissaire EAG précise qu'il souhaitait savoir si une doctrine ou des expériences existent quant au traitement de ce type de cas par les employeurs privés à Genève. En effet, la question se pose dans le secteur public de manière significative et se pose moins dans le secteur privé peut-être parce que l'exercice de ce droit y est plus problématique. Il admet que l'existence d'un droit doit être encadrée, mais souhaite savoir si les employeurs genevois ont une doctrine à ce sujet.

M<sup>me</sup> Ruegsegger confirme qu'il n'existe ni doctrine, ni recommandations de la part du patronat genevois. Les pratiques sont propres à la culture de chaque entreprise.

Un commissaire EAG demande à M<sup>me</sup> Ruegsegger si elle ne pense pas que, dans l'intérêt du bon traitement de ce genre de cas, mais aussi dans l'intérêt de l'exercice plus libre du droit d'être élu, il serait souhaitable d'instaurer une charte, un code de pratique, comme le fait le Conseil d'Etat pour le secteur public.

M<sup>me</sup> Ruegsegger estime qu'intervenir dans ce secteur qui n'est pas en lien direct avec le monde de l'entreprise n'entre pas dans le rôle de la FER. Elle souligne que le rôle de la FER est de s'occuper des conditions cadres au niveau de l'entreprise et de l'économie. Il revient selon elle au Grand Conseil ou à l'Association des communes genevoises de mettre en place une campagne d'information pour promouvoir le mandat politique. La FER intervient cependant volontiers lors d'auditions, comme cela a été le cas concernant les horaires des sessions du Grand Conseil.

Un commissaire PLR souhaite savoir, au sujet du droit au salaire, si M<sup>me</sup> Ruegsegger est d'avis qu'obtenir une dédite de temps pour siéger et un salaire à 100% entrent dans le même raisonnement.

M<sup>me</sup> Ruegsegger estime que toucher son salaire à 100% en plus des jetons est un cas de surindemnisation. En revanche, elle ne voit pas d'inconvénient si le mandat électif s'exerce en dehors de l'horaire habituel de travail – par exemple, le soir ou le samedi. Toutefois, les jetons de présence étant désormais fiscalisés, il convient de déterminer s'ils sont considérés comme la rémunération d'un travail. Dès lors d'autres questions se posent sous l'angle de la loi sur le travail.

Un député PLR rappelle à M<sup>me</sup> Ruegsegger, qui a été députée, que si les députés s'enrichissaient, cela se saurait.

Un commissaire MCG demande à M<sup>me</sup> Ruegsegger si elle ne pense pas que le fait qu'un employé défende les intérêts de son employeur en tant qu'élu pourrait être une plus-value.

M<sup>me</sup> Ruegsegger rappelle qu'il n'existe pas de mandat impératif, une entreprise ne peut rien dicter aux élus, bien que ceux-ci puissent effectivement vouloir défendre les intérêts de leur entreprise. Cela semble plus évident dans une entreprise telle qu'un syndicat patronal ou un syndicat de la fonction publique pour lesquelles un lien existe entre activité politique et activité professionnelle, mais cela serait moins le cas pour un fleuriste, par exemple.

Un commissaire Socialiste souhaite prolonger la question du commissaire EAG. Il considère contradictoire l'idée selon laquelle émettre des recommandations ou un code des bonnes conduites n'entre pas dans le rôle des syndicats patronaux. Il relève qu'on entend souvent dire que le politique devrait s'abstenir de réglementer et qu'il faudrait laisser les entreprises s'autoréguler. Il demande à M<sup>me</sup> Ruegsegger si elle ne pense pas que si les milieux économiques se saisissaient de la question, dans le cadre du partenariat social, cela pourrait inciter les députés à s'abstenir de légiférer et permettrait de mieux prendre en compte la réalité de l'entreprise.

M<sup>me</sup> Ruegsegger confirme que le fait d'émettre des recommandations ne fait pas partie de la culture de la FER. Celle-ci répond lorsqu'elle est interrogée par les médias ou lors d'auditions menées par les commissions du Grand Conseil. M<sup>me</sup> Ruegsegger précise en outre que la FER n'est pas en faveur d'un libéralisme sauvage ou de l'absence de règles, bien qu'elle soit pour moins d'interventionnisme de la part de l'Etat.

Le Président indique qu'il n'y a plus de demandes de prise de parole et remercie M<sup>me</sup> Ruegsegger.

Le président accueille M. Filippo et M. Flury. Il leur donne la parole sur le PL 11421.

M. Flury indique que ce projet de loi corrige une erreur de règlement du Conseil d'Etat et permet à tout élu de la fonction publique de remplir correctement son mandat électif. Il n'y a pas grand-chose à ajouter si ce n'est que le Cartel adhère à ce projet de loi.

M. Filippo ajoute que le Cartel tient à ce projet de loi qui pose un principe de droit absolu de pouvoir exercer un mandat électif au sein du Grand Conseil. Il est vrai que, du point de vue du contexte, il fait suite à une modification par le Conseil d'Etat du règlement d'application de la loi du personnel de l'administration cantonale. Elle a introduit l'obligation d'autorisation de la part du Conseil d'Etat pour exercer un mandat électif, ce qui poserait un problème constitutionnel en matière d'exercice des droits politiques. La réaffirmation de

ce droit par le projet de loi traité par la commission ne peut donc être que soutenue par le Cartel.

M. Filippo signale un autre élément modifié par le Conseil d'État dans la LPAC, à savoir l'articulation du mandat électif et du temps de travail. Pour les membres de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux soumis au même cadre légal, le règlement précédent prévoyait la libération de l'élu de son poste de travail pour aller siéger au Grand Conseil ou dans ses commissions. Cette libération n'était pas prise en compte en matière de temps de travail et devait faire l'objet d'un accord entre l'employeur et l'élu. À titre d'exemple, M. Filippo peut dire que c'était réglementé de manière plus précise dans le règlement du personnel des HUG. Il prévoyait que l'exercice d'un mandat électif pouvait être pris sur le temps de travail jusqu'à concurrence de 15 jours par an. La modification du Conseil d'État supprime cet élément puisqu'il exclut la possibilité de faire le mandat sur le temps de travail.

Un commissaire Socialiste aimerait un éclaircissement par rapport à ce qui vient d'être dit. Si le fonctionnaire peut siéger sur son temps de travail, il va toucher son salaire plus les jetons de présence. Il va alors être payé deux fois pour le même temps. Ce commissaire aimerait savoir si un mécanisme est prévu par rapport à cette situation. Deuxièmement, ce projet semble toucher aussi le secteur privé selon les auteurs du projet de loi. Il souhaite par conséquent connaître la position du Cartel sur ce point et savoir s'y a aussi des problèmes pour la libération des personnes du secteur privé pendant leurs heures de travail.

M. Filippo fait remarquer que, dans la situation précédente, en ce qui concerne l'administration cantonale, la formulation du règlement permettait différents cas de figure. En effet, il y a aussi beaucoup de cas de figure en termes d'organisation du travail (avec des horaires réguliers ou irréguliers et avec une possibilité d'adapter les horaires plus ou moins facile). À la connaissance du Cartel, la plupart du temps, les gens s'arrangeaient pour siéger en dehors de leur horaire de travail. Cela étant, dans le cas de la commission des finances qui se réunit de manière très soutenue, la situation n'est pas la même que pour une commission qui se réunit moins souvent. Maintenant, sur le principe de la double rémunération, les commissaires n'ignorent pas que les jetons de présence sont souvent reversés, dans une proportion variable, aux partis politiques concernés. Effectivement, le fait de ne pas avoir cette compensation - ils perdent quand même du salaire pour pouvoir siéger - peut constituer un obstacle.

M. Filippo estime que, dans le secteur privé, le problème se pose avec davantage d'acuité.

Là aussi, il y a beaucoup de cas de figure, notamment selon le secteur concerné (profession libérale ou autre). Il est vrai que le Cartel n'a pas connaissance d'employeurs qui auraient empêché un salarié d'aller siéger.

Cela dit, il est vrai que c'est compliqué. Des employeurs sont ainsi bienveillants et d'autres sont moins compréhensifs.

Par contre, cela peut avoir un effet dissuasif en amont parce que l'éventuel candidat sait que cela ne va pas être facile avec son employeur.

Le commissaire Socialiste fait remarquer que cette question du cumul est une préoccupation de certains députés. Il note que, selon M. Filippo, les gens s'arrangent généralement pour siéger en dehors des horaires de travail.

Le même commissaire demande si un système permettant à l'élu de toucher son salaire, mais en faisant en sorte qu'il ne touche pas en plus la part de jetons de présence, déduction faite de la part qui revient au parti, pourrait être accepté par le Cartel.

M. Flury doit reconnaître que le Cartel ne s'est pas posé la question du cumul des rémunérations. Dans l'administration centrale, les gens qui siègent avaient la possibilité d'arranger leurs horaires de travail pour siéger sans cumul de rémunération. Au niveau du DIP, le personnel du secondaire I et du secondaire II a également cette possibilité (vu qu'ils n'ont pas des horaires fixes). La question s'est posée au niveau du primaire où les gens doivent être remplacés vu les horaires. Le seul problème qui s'est posé était ainsi dans le primaire. Pour le reste, il n'a jamais entendu parler de problèmes au niveau d'élus cantonaux ou communaux.

M. Flury précise que, au primaire, le problème est que l'enseignant doit se faire remplacer pour siéger, notamment en commission. Cela concernait toutefois des séances très particulières, comme celles pour le budget, sinon il suffisait de s'arranger pour que les commissions tombent dans des heures creuses. M. Flury explique qu'il s'agissait d'un problème mineur dans le sens où il n'y a pas eu de remontée de problème, sauf un cas d'espèce qui a nécessité de légiférer à tout prix. Les arrangements de bonne entente existaient dans toute l'administration et, pour un cas particulier, il a fallu légiférer.

Ce commissaire Socialiste aimerait savoir si, dans le cas où la personne doit vraiment siéger pendant ses horaires de travail, il faut qu'il ait une retenue de salaire équivalente, une rétrocession des jetons de présence ou s'il est possible de bénéficier du cumul des deux.

M. Flury répond que, quand quelqu'un siège pour le Conseil d'État dans une commission, il rétrocède ses jetons de présence parce qu'il le fait dans le cadre de son travail. Dès lors, on peut se demander s'il faut mélanger ce problème avec celui qui se pose dans le cadre du mandat électif.

La question est plutôt à poser du côté du Grand Conseil que du Cartel.

Le commissaire Socialiste estime que c'est une question pertinente qu'il faudra régler d'une manière ou d'une autre.

M. Flury explique que, si un employé de la fonction publique siège dans le cadre de son métier, il rétrocède ses jetons de présence. Dans le cas des jetons de présence obtenus par un élu, du moment où ils sont soumis à l'impôt, cela peut amener l'élu qui en bénéficie dans une tranche fiscale supérieure.

M. Filippo constate que les cas de figure sont divers, mais le Cartel défend deux principes. Tout d'abord, en termes de possibilités d'exercice d'un mandat électif, cet exercice ne doit pas avoir de conséquences financières sur la personne qui exerce ce mandat. Il n'a toutefois pas de religion sur le fait de savoir si cela doit être fait via le salaire ou les jetons de présence. Le deuxième principe est celui de l'égalité de traitement. Il y a des élus qui peuvent organiser leur temps de travail de manière à non seulement ne pas avoir de perte de salaire, mais à toucher des jetons de séance, sans avoir nécessairement la nécessité de rattraper ces heures.

Un commissaire MCG aimerait savoir s'il y a un règlement spécifique aux mandats électifs dans les autres régies publiques que les HUG.

M. Filippo indique tout d'abord qu'il y a une distinction des mandats électifs. Le seul cas de figure où il y a un règlement qui règle l'ensemble des mandats électifs est celui des HUG.

Ce même commissaire vient de recevoir une réponse par courriel.

**Les TPG offrent 21 jours par année civile pour l'exercice des activités politiques ou des mandats électifs.**

**Quant aux HUG, ils permettent à leurs employés d'avoir 15 jours (60 heures) pour avoir des activités politiques, ce qui ne les prétérite ni en revenu salarial, ni en vacances.**

**Aux SIG, il y a aussi un règlement dans ce sens. Sauf erreur, cela rejoint la pratique dans d'autres cantons.**

Le commissaire MCG précise que, pour les TPG, cela ne s'applique pas seulement pour le canton de Genève, mais pour le Grand Genève.

Une commissaire PDC aimerait des éclaircissements par rapport aux HUG. Le statut du personnel, datant de 2006, dit que les conditions d'exercice d'un mandat électif font l'objet d'un accord entre le membre du personnel et la direction ; que cet accord fixe notamment le temps de congé nécessaire à une éventuelle réduction de traitement. Par contre, dans les directives d'applications, qui datent de 1998 - elle s'étonne d'ailleurs qu'elles n'aient pas été révisées en même temps que le statut du personnel -, l'art. 9, al. 2 ne dit pas

qu'ils ont le droit à 15 jours : « l'exercice d'un tel mandat ne peut justifier une réduction de traitement ou une diminution des vacances que s'il en résulte plus de 15 jours ouvrables d'absence par an ». Cela ne veut pas dire que ces jours sont donnés. Elle se souvient, lorsqu'elle travaillait aux HUG, d'avoir pris cette activité sur son temps de congé. Il n'y avait, certes, pas de réduction de salaire, mais on ne pouvait pour autant prendre sur les jours de travail pour siéger.

M. Flury relève d'ailleurs que ce règlement est caduc vu que le règlement du Conseil d'État s'applique à tout le personnel concerné par le B 5 05.

Un commissaire EAG estime que le Conseil d'État ne peut pas arbitrairement modifier le règlement du statut du personnel des établissements publics autonomes et encore moins les directives d'application de ceux-ci. Il faut simplement prendre acte de la situation.

Cela étant, les directives d'application des HUG disent clairement qu'il y a 15 jours à disposition. Il ne s'agit pas de congés, mais s'il faut prendre congé, jusqu'à 15 jours ces congés ne sont pas retenus sur la paie. Étant donné que la situation est apparemment semblable aux TPG et aux SIG, il y a donc une pratique établie dans les régies publiques autonomes et qui va dans un sens plus compréhensif pour les employés exerçant un mandat électif que ce qui est proposé par le Conseil d'État.

M. Flury fait remarquer que le règlement des HUG de 1999, revu en 2006, découle de l'ancien article du RPAC disant « Cet accord fixe, notamment, le temps de congé nécessaire et une éventuelle réduction de traitement ». Du moment où le RPAC a été changé au niveau cantonal pour le PAT, et de ce fait pour le personnel hospitalier, le règlement en vigueur est devenu caduc.

Un commissaire des Verts prend note que le règlement des HUG tombe. Elle aimerait savoir quels personnels sont touchés par cette modification.

M. Flury précise que le RPAC ne porte que sur le PAT et le personnel hospitalier. Les SIG et les TPG ne sont pas concernés par ce règlement.

M. Filippo ajoute que cela concerne le PAT des HES, les établissements publics pour l'intégration, l'Hospice général, la maison de retraite de Vessy et la maison de retraite du Grand-Saconnex. En d'autres termes, c'est tout le champ d'application de la LPAC.

La commissaire des Verts relève que le Cartel soutient ce projet de loi. Il a également été précisé que la LPAC et le RPAC concernent le PAT et le personnel hospitalier. Pour autant, le projet de loi concerne la LRCG (art. 20) et donc tous les députés, quel que soit leur employeur. Elle aimerait savoir si le Cartel a réfléchi à cela.

M. Flury indique que le Cartel répond pour la partie État et la partie syndicale. La question est maintenant que le projet de loi déposé va probablement se répercuter par analogie sur les conseillers communaux.

Un commissaire MCG note que la discussion porte sur le B 5 05.

Il aimerait savoir si M. Filippo et M. Flury ont lu le règlement B5 10.16 sur les enseignants HES où aucune modification n'a été apportée et où l'exercice d'un mandat électif est garanti.

Un commissaire PLR note que la commission a reçu, à la quatrième tentative, un tableau du département des finances et du service du personnel de l'État qui le plonge dans des questionnements. Avant de parler du fond, il faudrait toutefois que le chef du département vienne le commenter et l'expliquer, surtout suite à l'exposé de M. Filippo et M. Flury (dont il ne sort pas avec les idées beaucoup plus claires).

Ce commissaire PLR aimerait savoir s'il y a des frais de remplacements pour ceux qui travaillent à 100 % à l'État, ce qu'il se passe si le quota d'heures (très variables selon les institutions) est dépassé et comment sont traités les jours où le Grand Conseil siège durant la journée entière. Le PLR aimerait connaître le traitement financier du tout : qu'un fonctionnaire travaille à 100 %, soit député, soit payé à 100 %, touche ses jetons de présence, voire, s'il est membre de CODOF, des jetons de présence à ce titre. Ce dernier point semblait curieux, parce que, dans les CODOF, une règle précise a été édictée par le Conseil d'État et qui prévoit que, lorsqu'une commission officielle délègue quelqu'un dans une autre commission, cette personne ne peut être rétribuée. En d'autres termes, il n'est pas possible de cumuler.

Ce commissaire PLR pense qu'il faut des réponses précises avant de continuer à se prononcer sur ce projet de loi. Il semble quand même qu'il commence à y avoir une différence de traitement entre le citoyen lambda, fonctionnaire de l'État et le fonctionnaire de l'État député et membre d'une commission extraparlamentaire. Il faut que M. Dal Busco vienne expliquer clairement ce qu'il en est. Par ailleurs, il aimerait que ce tableau soit vérifié, parce qu'il n'est pas sûr qu'il soit juste. Le, ou la, député indiqué comme membre de l'Hospice général n'y travaille apparemment plus.

Un commissaire MCG trouve que le commissaire PLR pose des bonnes questions. Il faudrait toutefois lever une ambiguïté. Par rapport aux propos du commissaire PLR, il faut dire que, si un fonctionnaire travaillant à 100 % pratique des activités politiques rémunérées sur son temps de travail, il est légitime de s'interroger. Maintenant, un fonctionnaire qui travaille à 100 %, qui fait des activités politiques, ou autres, rémunérées hors de son activité professionnelle, cela ne préterite pas l'État.

Ce commissaire MCG se demande si le commissaire PLR veut savoir si un fonctionnaire qui travaille à 100 % et qui fait des activités politiques sur son temps de temps touche un double salaire ou si le commissaire PLR ne trouve pas normal qu'un député qui est fonctionnaire travaillant à 100 % est encore rémunéré, même s'il exerce ses activités politiques en dehors de son temps de travail.

Ce député PLR rappelle que la commission a reçu une étude datant de 2003 du P<sup>r</sup> Sciarini sur le taux d'occupation des députés qui est de 20 à 30 %. Il est prêt à entendre qu'une personne peut travailler à 100 % et qu'elle arrive encore à allouer 20 à 30 % de son temps à son travail de député, voire encore du temps pour une CODOF ou pour siéger dans un conseil municipal. Ce commissaire PLR veut bien y croire, mais il aimerait que l'on prouve que c'est possible et cohérent.

Un commissaire UDC appuie la demande du commissaire PLR. Il faut entendre le chef du département pour avoir des éclaircissements. Comme un projet de loi est soumis à la commission, il faudrait avoir l'avis du chef de département sur cette problématique. Le commissaire UDC, suite aux discussions, qu'il y a une grande variation dans le traitement des personnes concernées. Cela n'est pas sain et il faut rechercher une uniformisation par rapport au statut de ceux qui travaillent, stricto sensu ou largo sensu, pour l'État. M. Dal Busco n'a rien à dire sur le secteur privé, mais la fonction publique pourrait s'en inspirer. En effet, l'expérience enseigne que, dans le secteur privé, si quelqu'un envisage de se présenter à une élection, il doit obtenir au préalable l'autorisation de son employeur.

Un commissaire EAG intervient sur les propos des commissaires UDC et PLR, se disant choqué par l'idée devoir demander l'autorisation à son employeur pour se présenter à une élection. C'est l'exercice d'une activité politique citoyenne. Il serait tout autant choqué que l'on doive être autorisé à être membre d'un comité d'initiative, d'un comité référendaire, à avoir un engagement syndical, associatif ou autre. Cela relève de la sphère privée de la personne en question. On doit toute sa diligence à son employeur dans son activité professionnelle, mais on ne lui doit rien en matière d'engagement ou de non-engagement citoyen.

Ce commissaire EAG note que le Grand Conseil est un parlement de milice sans exigence que les députés démontrent qu'ils n'ont pas dans d'autres domaines une activité à 100 %. Tous les députés sont fortement sollicités, mais le principe standard est qu'il s'agit d'un parlement de milice et que l'on est censé pouvoir occuper théoriquement une fonction professionnelle à 100 % dans le secteur public ou dans le secteur privé. A défaut, il faudrait dire qu'il n'est pas possible d'être député en travaillant à 100 % et qu'il faut renoncer à

une partie de son activité professionnelle pour être député. Avec un parlement de milice, il ne s'agit que de régler les cas de conflits ou de problèmes limités.

Ce commissaire EAG trouve que les questions sont légitimes, mais il rejoint les préoccupations du commissaire MCG sur l'angle des questions du commissaire PLR. Si on suit l'interrogation du PLR, il faut aussi se poser cette question avec le secteur privé. Si on trouve qu'il n'est pas possible d'avoir une activité professionnelle à côté de son activité de député, cela veut dire qu'il faut réfléchir à une révision du statut de parlement de milice.

Le commissaire PLR indique que la question est simplement de comprendre comment s'organise le temps de travail des fonctionnaires. Quand le commissaire EAG dit que, dans le privé, on doit pouvoir avoir des engagements privés, il a intellectuellement raison, mais concrètement ce n'est pas vrai. Il connaît, en effet, le cas de députés dont l'employeur a dit qu'ils ne devaient pas s'attendre à avoir une seule minute de complaisance de sa part. Ces élus, lorsqu'ils siègent durant des journées entières, prennent ce temps sur leurs jours de congé.

Ce commissaire PLR aimerait ainsi comprendre comment un fonctionnaire arrive à travailler à 100 % en étant, en plus, membre d'une CODOF ou d'un conseil municipal. Il ne s'agit pas d'une attaque spécifique. Il aimerait savoir ce qu'il en est objectivement. Si c'est objectivement possible, cela va très bien. Par contre, si ce n'est pas possible et que des fonctionnaires doivent être remplacés, cela pose la question différemment. Si la personne doit être remplacée, il faut bien que ce coût apparaisse quelque part.

Un commissaire Socialiste estime que les questions posées sont pertinentes. Même s'il n'est pas d'accord avec tout, le commissaire EAG a raison de dire qu'en prolongeant le raisonnement du commissaire PLR, cela aboutit à la remise en question du parlement de milice. À titre personnel, cela ne le dérange pas. En effet, il attend qu'on lui démontre qu'il est possible de travailler à 150 %. Personnellement, le commissaire Socialiste a réduit son temps de travail et son salaire pour pouvoir siéger au Grand Conseil.

Le cas de figure consistant à travailler à 100 % et de siéger en plus est très hypothétique pour le commissaire Socialiste.

Cela étant, dès lors que l'on pose cette question, il faut la poser pour tout le monde et pas seulement pour les fonctionnaires. Ce commissaire Socialiste est également contre le principe de toucher deux rémunérations pour un même temps de travail.

M. Filippo et M. Flury ont d'ailleurs dit que, la plupart du temps, il y a des arrangements pour faire en sorte que, autant que possible, l'horaire de travail

soit aménagé et que les fonctionnaires siègent en dehors de leur horaire de travail.

Cela veut bien dire que l'on essaie d'éviter à tout prix ce principe du double salaire. Pour autant, il est sensible à l'argument où l'on ne peut avoir certaines professions où les gens peuvent continuer de travailler à 100 % et toucher leurs jetons de présence en plus mais on ne peut pas dire que ce n'est pas possible que pour les fonctionnaires.

Si un fonctionnaire veut arranger son temps de travail et qu'il est d'accord de travailler le soir ou le week-end, il ne voit pas ce qu'il viendrait dire là-contre.

Il faut traiter tout le monde de la même manière. Le problème est qu'il y a une hypocrisie.

On parle d'un parlement de milice, mais le parlement a refusé de siéger un jour par semaine ce qui aurait au moins permis une certaine prévisibilité.

Le résultat est que l'on se trouve avec un certain nombre de journées par année où il faut siéger toute la journée. Il est clair que les indépendants sont avantagés.

D'ailleurs, c'est probablement parce qu'il y a une majorité d'indépendants et de professions libérales dans le parlement qu'il fonctionne ainsi. Mais pour les gens, qu'ils soient fonctionnaires ou employés privés qui n'ont pas cette possibilité d'aménager leurs horaires, c'est impossible à gérer.

Une commissaire MCG revient à certaines annonces que l'on doit faire à l'employeur, en particulier dans la fonction publique lorsque l'on a décidé d'être candidat sur une liste politique.

Quand on voit déjà les problèmes rencontrés par les personnes syndiquées voire par les syndicalistes et qu'on le transpose en termes de « coming out » politique, cela peut poser des problèmes essentiels aux gens, voire un licenciement, tout en ayant encore l'incertitude d'être élu ou non.

Ce sont des choses qu'elle a vues et elle trouve que l'on ne devrait pas demander aux gens de dire si, oui ou non, ils vont se présenter.

C'est un abus de pouvoir et une limitation de la démocratie qui est relativement importante et qui lui déplaît fondamentalement.

Certains commissaires ont parlé, notamment un commissaire Socialiste, d'une perte de revenu. Cela a été son cas comme indépendante vu le nombre d'heures à consacrer à une activité politique.

Il est vrai que limiter le projet de loi aux fonctionnaires c'est un peu dommage.

Que la personne qui a pris sur son temps de travail soit rémunérée deux fois, il n'en est pas non plus question. Qu'elle fasse en sorte de poser le moins de dommage possible à son employeur (étatique, communal ou privé) c'est une nécessité absolue.

En résumé, il faut laisser les gens avoir une activité politique dans un pays démocratique et il faut que cela ne soit pas en rapport uniquement avec l'employeur public. Enfin, il faut rappeler que des communes ont aménagé autant que possible la rémunération de baby-sitters, mais auparavant beaucoup de femmes ne pouvaient pas prendre part à une activité politique parce qu'elles devaient rester à la maison pour s'occuper des enfants.

Un commissaire MCG trouve que certaines questions d'un commissaire PLR sont d'une curiosité plutôt malsaine. Par contre, il se demande par exemple comment font les médecins et professeurs qui siègent au Grand Conseil pour ne pas commettre d'erreurs médicales. Ce commissaire MCG trouve que la commission s'éloigne du sujet qui est de garantir des droits politiques.

Un commissaire UDC constate que, en synthétisant les propos d'un commissaire PLR et du commissaire EAG on peut se poser la question d'un parlement professionnel. On sait toutefois que c'est irréaliste à Genève, ne serait-ce qu'en raison des liquidités disponibles. On reste donc avec un parlement de milice qui est un effort fait par un citoyen pour la chose publique. Il y a ainsi une vocation qui peut justifier des contraintes.

Sur les droits démocratiques qui ont été évoqués, il faut dire qu'ils vont jusqu'où ils ne portent pas atteinte à d'autres intérêts. Il faut une harmonie et un consensus entre l'employé et l'employeur, sinon cela pourrait déboucher sur des débordements qui pourraient être préjudiciables à l'employé et non à l'employeur.

Ce commissaire UDC indique que si une entreprise fonctionne bien en Suisse, c'est parce qu'il y a un consensus et un équilibre que l'on retrouve d'ailleurs dans le système politique suisse.

Il faut donc trouver une telle entente sous une formule aussi démocratique que possible, mais qui connaît ses limites. Sur la question de la double rémunération, le commissaire UDC n'est pas choqué. En effet, celui qui a cette vocation, indépendamment des jetons de présence qu'il touche et dont il rétrocède une partie à son parti, a un temps de travail (hors jetons de présence) qui n'est pas négligeable et il assume une certaine responsabilité. C'est se montrer pingre que de vouloir les chatouiller là-dessus. En gardant à l'esprit que cela ne porte pas atteinte à la qualité de leur travail.

Ce commissaire UDC note que le commissaire Socialiste a dit que c'est un privilège des professions indépendantes. C'est à la fois vrai et faux. Le commissaire UDC est le premier à dire qu'il y a beaucoup de retraités au Grand Conseil et de fonctionnaires et que ce n'est pas la jeunesse qui brille par sa présence.

Pour autant, c'est quand même une représentation de la société et, comme la longévité augmente, il est normal que l'on ait un parlement qui soit dirigé par un club de gériatrie.

Un commissaire EAG ne partage pas le dernier point du commissaire UDC malgré son statut de retraité. On doit en effet permettre un accès au parlement à des gens qui ont une activité professionnelle que cela soit dans le secteur privé ou public.

Par ailleurs, sur le double paiement, il faut trouver des accords et des arrangements pour qu'il n'y ait pas des abus manifestes. Il faut rappeler que les jetons de présence ne sont pas censés solder seulement les temps de présence, mais aussi le temps de préparation, de contacts extraparlimentaires, etc.

Dans ce cas, dans une situation de rétrocession de jetons ou de diminution pour cause de double paiement, il faudrait tenir compte de cet aspect. Il faudrait alors que les jetons de présence ne compensent pas que le temps de présence physique. Cela étant, le projet de loi n'a pas voulu entrer dans tous ces détails, comme le relevait le commissaire MCG et celui EAG est prêt à suivre.

Un commissaire PLR sur ses interrogations, mais le projet de loi fixait le principe général de garantir un droit de siéger. Cela ne préjuge pas du fait que cela se négocie. Les auteurs du projet de loi ont dit qu'ils étaient favorables aux formules qui figuraient antérieurement dans les règlements et demandant qu'un accord soit conclu entre l'employeur et l' élu pour régler les modalités. La commission est ainsi en train de creuser au-delà de l'ambition du projet de loi. Il faut enfin rappeler que celui-ci concerne peut-être une trentaine de députés.

Le commissaire MCG apporte un complément d'information.

Les SIG donnent 24 jours, les TPG 21 jours et les HUG 15 jours.

Un commissaire Socialiste note que le commissaire UDC dit que l'on n'aurait pas les moyens financiers pour une professionnalisation du parlement. Ce commissaire Socialiste note que ce n'est pas vraiment une question de moyens. Personne ne parle en effet d'avoir des députés à temps plein. La question c'est de savoir si l'on peut raisonnablement avoir une activité de député en plus d'une activité professionnelle.

Pour beaucoup de personnes, le commissaire Socialiste constate que cela pose des problèmes de compatibilité avec leurs activités professionnelles qu'elles soient fonctionnaires ou non. Il faut juste arrêter de se cacher derrière la fiction du parlement de milice qui n'existe plus.

On dit également que cette activité est réalisée à bien plaisir. Sur ce point, il partage l'avis du commissaire EAG. Cela ne couvre pas seulement le temps de présence, mais aussi un travail de préparation. Ce n'est pas non plus comme si les députés recevaient un jeton de 20 francs par séance. Ce n'est pas une rémunération symbolique. Il est donc normal que l'on se pose la question de savoir comment ces éléments s'articulent pour garantir que tout le monde puisse avoir accès au parlement.

Le commissaire Socialiste constate que le parlement n'est pas représentatif. Il y a probablement une surreprésentation de fonctionnaires, de professions libérales et de personnes plutôt seniors.

Elles ont le droit d'être représentées, mais il faudrait examiner la représentativité plus globale. Il faudrait connaître la représentation des différents statuts professionnels au sein du Grand Conseil. Il comprend que, pour le représentant l'UDC, on peut s'accommoder de toutes ces inégalités. C'est ce qui le différencie politiquement. Le commissaire UDC a également dit que ce n'est pas choquant en cas de double salaire ou s'il y a un avantage pour les indépendants.

Ce commissaire Socialiste indique qu'il est un indépendant et il doit concilier vie professionnelle, vie politique et vie familiale avec les problèmes mis en avant par la commissaire MCG.

Un commissaire PLR répond à celui EAG qu'il a raison de dire que ce n'est pas le sujet du projet de loi. Pour autant, si une réponse précise avait été donnée à la première question, cela aurait été différent.

Une commissaire PDC indique que le fait d'avoir des jours octroyés par l'employeur est une forme de double rémunération.

C'est la même chose que de s'absenter lors du travail, d'être payé par les jetons de présence et que le compteur d'heures tourne au travail. Pour la commissaire PDC, c'est la même chose que d'avoir des jours de congé octroyé par l'employeur (ce sont des jours payés). C'est donc aussi une double rémunération dans sa perception des choses. Sinon on induit d'autres inégalités entre des gens qui font un travail au sein de l'État qui leur permet de quitter plus facilement leur travail et les autres.

La commissaire PDC revient sur le fait que l'on a envie de mettre sur un pied d'égalité l'employé du secteur privé et l'employé du secteur public. Dans le secteur privé, le patron fait ce qu'il veut, s'il veut octroyer des heures ou non

à son employé. Dans le cas de l'État, c'est deux fois l'argent du contribuable dans le cas d'une double rémunération.

Pour la commissaire PDC ce n'est pas tout à fait la même chose d'envisager une chose par rapport au secteur privé et une autre chose par rapport au secteur public. Si elle entend bien qu'on doit essayer, plus que dans la mesure du possible, de garantir ces droits démocratiques pour tout le monde, il semble que, dans les faits, cela n'a pas souvent posé problème. Elle n'a pas l'impression qu'il y a souvent des inégalités de traitement.

Le commissaire UDC répond au commissaire Socialiste que, lorsqu'il a parlé de double rémunération, il ne parlait que des jetons de présence pour le Grand Conseil et ses commissions. Pour les CODOF et autres commissions, c'est un autre problème. Par ailleurs, il considère que le travail de député nécessite un certain engagement. Il confie d'ailleurs qu'il a fait part de sa volonté à ses associés et leur a dit qu'il allait se présenter aux élections par courtoisie. Ils ne s'y sont pas opposés, tout en faisant remarquer qu'il aurait pu choisir un autre parti.

Une commissaire PDC se demande, dans la mesure où la conformité au droit fédéral a été évoquée à plusieurs reprises, s'il ne faudrait pas avoir un avis de droit sur le fait qu'on peut obliger un employeur à libérer un employé.

Un commissaire Socialiste estime qu'il faudrait alors se mettre d'accord sur la personne à qui demander cet avis de droit. Cela étant, plutôt que d'avoir un avis de droit écrit, il préférerait que ces personnes soient auditionnées par la commission.

Un commissaire PLR rappelle que la procédure veut que, quand une commission souhaite un avis de droit, elle adresse cette requête au bureau. C'est en règle générale au bureau que se fait la négociation sur l'auteur de l'avis de droit.

Une commissaire MCG trouve que l'art. 324a, al. 1 du code des obligations est suffisamment clair : « Si le travailleur est empêché de travailler sans faute de sa part pour des causes inhérentes à sa personne, telles que maladie, accident, accomplissement d'une obligation légale ou d'une fonction publique, l'employeur lui verse le salaire pour un temps limité, y compris une indemnité équitable pour le salaire en nature perdu, dans la mesure où les rapports de travail ont duré plus de trois mois ou ont été conclus pour plus de trois mois ». Il n'y a pas besoin d'avis de droit.

Le commissaire Socialiste partage l'avis de celui MCG. Malgré son grand respect pour le bureau, la procédure que décrit le commissaire PLR ne lui semble pas opportune. Il proposerait que la commission procède différemment

en auditionnant deux juristes qualifiés et qui ne soient pas forcément du même bord politique.

M<sup>me</sup> Renfer cite l'art. 192, al. 5 de la LRGC : « Lorsqu'une commission désire obtenir un avis de droit, elle en adresse la demande au président du Grand Conseil ».

Un commissaire EAG constate que la commission sort l'artillerie lourde pour un projet de loi dont la visée est modeste. La commande d'un avis de droit a un coût non nul et cela n'éclairera que quant à l'avis de cette personne.

Un commissaire Socialiste propose une procédure informelle qui n'est pas un avis de droit. La commission peut ainsi entendre un ou deux juristes, mais il ne faut pas demander un avis de droit écrit.

Un commissaire EAG ne veut pas minimiser le projet de loi dont il est le premier signataire, mais cela ne lui semble pas nécessaire.

Le Président indique que M<sup>me</sup> Renfer a distribué les réponses des établissements autonomes, mais ceux-ci se trouvent aussi en ligne, sur Accord.

Il salue M. Dal Busco et le remercie de sa présence.

M. Dal Busco revient devant la commission avec des réponses au courrier adressé le 20 juin. Il souligne l'importance de ce projet de loi pour l'Etat de Genève.

La note distribuée apporte des précisions pour les personnes employées par l'Etat et assumant des mandats électifs. Il indique que l'esprit du projet de loi vise à ce que lorsque des collaborateurs sont appelés à exercer les mandats en question, il n'y ait en aucun cas d'entrave à l'exercice de ceux-ci. Suite à la demande d'un collaborateur député, des vérifications réglementaires ont été effectuées. Après examen, il a été jugé préférable d'entériner la pratique généralisée par une modification réglementaire.

M. Tavernier indique, concernant les questions posées, que cinq collaborateurs de l'Etat travaillent à 100 % et siègent au Grand Conseil. La note indique de quelle manière leur temps de travail est organisé. En accord avec la hiérarchie, le temps de travail est organisé de manière à ce qu'ils puissent remplir leurs diverses tâches. Concernant le préposé aux refoulements, la plupart des mandats qu'il assume se déroulent en-dehors de ses heures de travail, sauf exception, auquel cas ses heures sont compensées.

Concernant l'enseignant du DIP, ce dernier doit être remplacé lorsque son mandat chevauche des heures de cours. Cette année, il a été remplacé pour une journée au mois de mai, pour un coût de 500 F et devra compenser cette journée.

A propos de la question 2, aucune décharge n'est attribuée pour les mandats électifs. Concernant la question 3, il n'y a plus de traitement spécial depuis le 2 avril 2014, si le Grand Conseil siège la journée.

A propos de la question 4, deux-tiers des personnes concernées exercent leur mandat électif en-dehors des heures de travail. Pour moins d'un tiers, des modalités d'organisation du travail sont mises en place. Au surplus, certaines personnes accédant à un mandat électif décident de réduire leur taux d'activité, ce qui est rendu possible jusqu'à 50 % par une décision du Conseil d'Etat de 2006.

M. Dal Busco ajoute que ces éléments traduisent la réalité quotidienne et les aménagements concernés se déroulent en harmonie avec l'employeur.

Un commissaire PLR souhaite savoir comment un enseignant pourrait compenser une journée. Il souhaite également davantage de précisions dans la réponse à la question 4.

M<sup>me</sup> Borowski répond que les enseignants peuvent remplacer leurs collègues ou effectuer du travail administratif en plus de leurs heures de cours.

M. Tavernier indique qu'il fournira les chiffres précis. Suite à la dernière séance avec M. Bouzidi, un gros travail a été effectué dans un court laps de temps.

M. Tavernier a envoyé un message à tous les directeurs de départements, en les priant de lui faire parvenir un tableau avec le nombre de collaborateurs assumant des mandats électifs. L'instruction publique détenait déjà un tel tableau de l'année précédente.

Avec des collaborateurs pouvant partir en retraite tout au long de l'année, ces chiffres sont approximatifs.

Sur les 90 personnes qui travaillent à 100 %, 65 exercent leur mandat électif en-dehors de leur temps de travail et 25 ont une activité qui doit être organisée.

133 personnes exercent un mandat électif, dont la grande majorité à Genève sauf un dans le canton de Vaud, un élu à un Conseil de fondation, un délégué syndical en France et 6 juges.

Un commissaire PLR souhaite davantage de renseignements sur la diminution d'activité.

M. Tavernier répond qu'elle peut atteindre 50 %. Il précise qu'identifier les personnes ayant diminué leur taux d'activité précisément pour un mandat électif est délicat. 43 collaborateurs travaillent à temps partiel et seuls 6 ont expressément effectué une demande pour ce motif.

Un commissaire Socialiste note que les réductions de temps de travail peuvent aller jusqu'à 50 %. Les mandats électifs ayant une fin, volontaire ou

involontaire, il demande si les personnes concernées peuvent retrouver leur taux d'activité initial, une fois leur mandat terminé.

M. Tavernier répond qu'une telle requête n'est pas aussi facile qu'une demande de diminution. En effet, il faudra attendre qu'une possibilité s'ouvre dans le secteur du collaborateur.

Ce commissaire Socialiste constate qu'il y a donc un côté pénalisant à moyen ou long terme.

M. Tavernier précise que le choix de l'engagement, notamment politique, comprend des contraintes, dont celle-ci.

Un commissaire PLR demande s'il existe des cas où des collaborateurs exercent plusieurs mandats électifs. En effet, ceci a une influence sur les réductions de temps de travail.

M. Tavernier répond que 8 personnes exercent un double mandat. Celles-ci sont députées et conseillères municipales (4) ou députées suppléantes et conseillères municipales (4). M. Tavernier ajoute qu'il fera parvenir les nombres de personnes exerçant plusieurs mandats et travaillant à 100 %.

Un commissaire EAG relève que selon la présentation, tout se déroule harmonieusement.

Il demande donc si le projet de loi ne fait que prévoir une base légale explicite pour une pratique bien établie.

Il relève, par ailleurs, que l'exercice du mandat n'est pas totalement encouragé.

**Conformément aux documents reçus, Genève Aéroport dispose d'un règlement prévoyant que la direction « encourage » l'exercice de mandats. Il demande s'il n'y aurait pas lieu de véritablement encourager l'engagement politique également au sein de l'Etat de Genève.**

M. Dal Busco observe qu'à sa connaissance, personne n'est empêché d'exercer des mandats électifs. La Chancellerie effectue des démarches favorisant l'engagement citoyen. Le Conseil d'Etat, dans l'organisation du travail de l'administration, est mû par deux objectifs. Premièrement, ne pas empêcher le citoyen collaborateur d'exercer son engagement politique. Deuxièmement, veiller à ce qu'il remplisse les prestations pour lesquelles il a été engagé. En effet, le mandat et le travail doivent être compatibles. Si un collaborateur décidait d'exercer un nombre important de mandats et ne remplissait plus ses tâches, le projet de loi pourrait mener à des excès. En conclusion, un minimum de compatibilité est exigé.

Un commissaire EAG souligne que le projet de loi ne concerne que quelques députés. La teneur du projet de loi est modeste et vise à garantir le

droit de siéger. Il ajoute qu'il s'agit d'une réaction au règlement du Conseil d'Etat, qui prévoit la possibilité d'autoriser ou non l'exercice du mandat, ce qui est inadmissible sur le principe car atteignant la volonté des électeurs.

Un commissaire PLR demande s'il existe des cas de triple ou quadruple mandat.

M. Tavernier répond que sur les 8 personnes à 100 %, 6 personnes ont un double mandat.

Un commissaire des Verts indique que lors de l'audition du cartel intersyndical, le 18 juin, il a été mentionné que la modification du règlement du Conseil d'Etat allait à l'encontre du statut du personnel des HUG et l'annulait, sur le point abordé par le projet de loi. Elle demande confirmation sur ce point.

M. Dal Busco répond ne pas avoir eu d'échos des HUG.

M. Tavernier indique que le directeur RH des HUG ne l'a pas contacté à ce sujet.

La commissaire des Verts demande s'il serait possible de vérifier le PV du 18 juin sur ce point.

Une commissaire PDC est d'avis qu'il n'est pas uniquement question du PV, mais d'une règle technique. Les HUG sont soumis à la LPAC et au RPAC, qui se situent hiérarchiquement au-dessus du statut du personnel des HUG.

M. Tavernier indique qu'il répondra ultérieurement à cette question. La pratique des HUG date de plusieurs années et si la commissaire des Verts avait raison, il pourrait y avoir un problème de conformité à la LPAC et au RPAC. La décision du Conseil d'Etat concernant la compensation était un arrêté, qui a ensuite été généralisé par l'adoption d'une directive et suite à divers abus, les règles ont été adoptées dans le règlement.

Une commissaire PDC comprend que si les HUG effectuent une modification de leur statut du personnel, il leur incombe de respecter le droit supérieur (LPAC et RPAC).

M. Tavernier répond qu'il s'assurera de cela avec ses juristes.

Un commissaire MCG demande si cette interrogation touche uniquement les HUG, ou les autres régies publiques.

Une commissaire PDC répond que la LPAC s'applique au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements médicaux.

Le Président demande si les facilités accordées aux collaborateurs du petit et grand Etat ne risquent pas de défavoriser le ratio des élus provenant d'entreprises privées.

M. Dal Busco répond que l'Etat ne s'oppose pas à l'exercice d'un mandat électif. Des solutions adaptées sont trouvées en bonne entente, ce qui n'est pas forcément possible dans le secteur privé. Lorsqu'il était chef d'entreprise, si un de ses collaborateurs souhaitait se présenter à une élection politique, il aurait peut-être été impossible d'aménager le temps de travail du collaborateur. En conclusion, il y a plus d'obstacles dans le secteur privé que public.

Un commissaire PLR ajoute que 95 % des entreprises sont des PMI et PME. Il ne lui semble pas que des freins énormes à l'exercice d'une fonction élective existent dans le secteur privé.

Le Président précise que les TPG, les HUG et les SIG accordent respectivement 15 jours, 20 jours et 24 jours par an à leurs collaborateurs pour siéger au Grand Conseil. Il remercie M. Dal Busco, M<sup>me</sup> Borowski et M. Tavernier de leur présence.

Le Président demande si des auditions sont souhaitées ou si la commission souhaite entrer en matière.

Un commissaire EAG est d'avis que le projet de loi ne bouleverse pas la pratique. Il appelle la commission à l'adopter.

La commissaire PDC indique que le PDC ne votera pas l'entrée en matière du présent projet de loi.

En effet, la LRGC n'est pas le texte approprié pour prévoir un droit de siéger, d'autant plus que le projet prévoit une différenciation entre les mandats du Grand Conseil et les autres. Il n'est pas possible d'exiger un droit de siéger de la part des employeurs privés. Cela étant, au sein des employeurs publics, la liste des incompatibilités de la Constitution n'est pas exhaustive. Le projet de loi est le fruit d'une problématique où l'Etat était de bonne foi. Les réels cas posant problème manquent et il n'est pas opportun de légiférer sur la question.

Un commissaire PLR est d'avis que ce projet de loi est superfétatoire. Dans les faits, la présence d'employés publics dans les différents législatifs est représentative et suffisante. Dès lors, la loi n'est pas nécessaire et le PLR n'entrera pas en matière.

La commissaire des Verts indique que les Verts se sont interrogés sur la portée du projet de loi, dès le départ. La LRGC n'a pas vocation à régler cette question, quand bien même le projet ne concerne que les députés. Du point de vue de l'égalité de traitement, la problématique générale des élus devrait être appréhendée plus globalement.

Le commissaire EAG rappelle que M. Dal Busco avait déclaré que le RPAC avait été modifié pour un seul cas. L'alinéa 11 al. 2 RPAC indique qu'une autorisation est nécessaire pour exercer un mandat. Dès lors, il n'y a pas de garantie du droit d'exercer un mandat électif. Le projet de loi ne bouleversera pas la pratique existante.

Le commissaire Socialiste indique que le PS entrera en matière sur le projet de loi. Il ajoute qu'un autre problème se pose à l'art. 11 al. 1 RPAC. En effet, soit l'article répète la Constitution, soit il existe d'autres motifs d'incompatibilité non prévus par la Constitution, ce qui n'est pas le cas. La liste de la Constitution est exhaustive et rajouter des fonctions dans celle-ci porte véritablement atteinte au droit de siéger et dès lors, le projet de loi soumis a tout son sens. Par ailleurs, il peine à voir les postes de l'Etat qui ne feraient pas partie des incompatibilités constitutionnelles mais porteraient atteinte aux devoirs de service, d'autant plus que le Grand Conseil a récemment décidé de maintenir l'horaire en soirée. Les empiètements sur les temps de travail restent donc très modérés. Il craint que l'art. 11 al. 1 RPAC soit utilisé pour refuser l'exercice d'un mandat électif à certains fonctionnaires. Dans le secteur privé, la disposition proposée est parfaitement compatible avec le droit fédéral. Par ailleurs, l'art. 11 al. 2 RPAC est peu clair.

Le commissaire MCG indique que le MCG entrera en matière sur le projet de loi. Certaines personnes cherchent la petite bête et il s'agit d'une regrettable chasse aux sorcières de la part de ceux qui ont souhaité, par ailleurs, imposer une interdiction du double-mandat. Dès lors, prévoir une base légale serait bénéfique. Il ajoute qu'actuellement, en fonction du magistrat et du collaborateur en question, la pratique peut varier.

Un commissaire PLR est d'avis que le débat dépasse l'entrée en matière. Il demande en quelle année les fonctionnaires ont pu siéger au Grand Conseil.

Un commissaire EAG répond que la première législature où cela était possible était celle de 2001.

Ce commissaire PLR demande si des cas de fonctionnaires ayant été empêchés de se présenter à un mandat existent. En effet, si le projet de loi vise un hypothétique cas futur, il n'y a pas lieu de légiférer. Par ailleurs, la loi adoptée viserait aussi le secteur privé.

Ce même commissaire MCG répond que l'art. 50 al. 1 de la Constitution genevoise prévoit que « l'Etat promeut une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités ». L'art. 50 al. 2 précise qu'il « prend des mesures pour permettre aux personnes élues de concilier leur vie privée, familiale et professionnelle avec leur mandat ».

Un commissaire Socialiste ajoute que le problème résulte d'une demande individuelle ayant mené à la modification réglementaire. Ce prétexte a permis de fixer un cadre plus restrictif et a conduit au dépôt du projet de loi.

Un commissaire PLR relève que le projet de loi vise l'ensemble des entreprises, publiques et privées. Dès lors, le cadre dans lequel le problème est apparu serait largement dépassé. Légiférer sur ce sujet est inopportun mais poserait aussi un problème juridique.

Un commissaire EAG répond que des dispositions du droit fédéral obligent déjà les entreprises à libérer des employés pour accomplir certains mandats. De plus, il dément que l'ensemble des entreprises privées serait concerné, puisque le projet de loi ne touche qu'une centaine de députés. Même si chaque député travaille dans une entreprise différente, environ nonante pourraient être confrontées au problème soulevé. Au surplus, les entreprises genevoises peuvent très bien supporter qu'une bonne partie de leur personnel masculin parte 3 semaines par an pour effectuer des cours de répétition.

Une commissaire MCG rappelle que l'art. 324a al. 1 CO prévoit que « si le travailleur est empêché de travailler sans faute de sa part pour des causes inhérentes à sa personne, telles que maladie, accident, accomplissement d'une obligation légale ou d'une fonction publique, l'employeur lui verse le salaire pour un temps limité, y compris une indemnité équitable pour le salaire en nature perdu, dans la mesure où les rapports de travail ont duré plus de trois mois ou ont été conclu pour plus de trois mois ». Dès lors, elle ne voit pas comment la disposition proposée contreviendrait aux intérêts de l'économie privée.

Un commissaire Socialiste relève que pour certains de ses collègues, soit une loi est inapplicable, soit elle est inutile. Il rappelle que l'art. 324a CO ne s'applique pas dans le secteur public. Il serait donc bénéfique de le préciser. L'obligation de libérer ne signifie pas que la personne puisse siéger sans compensation. Il s'agit uniquement d'une mesure d'organisation. Sans cet élément, un problème d'inégalité de traitement des employés se pose par rapport aux indépendants, retraités ou personnes sans activité.

Un commissaire PLR précise que le projet de loi s'appliquerait à l'ensemble des entreprises qui emploieraient des candidats potentiels, et non seulement à 90. L'art. 324a CO traite d'incapacité de travail sans faute. Or, le choix d'exercer de multiples mandats est volontaire. Il rappelle que les obligations militaires sont indemnisées pour les employeurs, ce qui ne serait pas le cas dans le projet de loi à l'étude.

Le Président met aux voix l'entrée en matière. Il rappelle que le département fournira des réponses par écrit à certaines questions.

**L'entrée en matière du PL 11421 est acceptée par :**

Pour : 7 (1 EAG, 3 S, 3 MCG)  
Contre : 6 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)  
Abstention : 2 (2 UDC)

Le Président met aux voix l'art. 1 souligné.

***L'art. 1 souligné est adopté sans opposition.***

Le Président met aux voix l'art. 20 al. 2 (nouveau).

**L'art. 20 al. 2 (nouveau) est adopté par :**

Pour : 7 (1 EAG, 3 S, 3 MCG)  
Contre : 6 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)  
Abstention : 2 (2 UDC)

Le Président met aux voix l'art. 2 souligné.

***L'art. 2 souligné est adopté sans opposition.***

Le Président met aux voix le PL 11421 dans son ensemble.

**Le PL 11421 est adopté par :**

Pour : 7 (1 EAG, 3 S, 3 MCG)  
Contre : 6 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)  
Abstention : 2 (2 UDC)

Mesdames et Messieurs les députés, le rapporteur vous prie d'avoir l'amabilité de donner une suite favorable au présent projet de loi.

## **Projet de loi (11421)**

**modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Garantir les droits démocratiques fondamentaux*)**

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

### **Art. 1      Modification**

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

#### **Art. 20, al. 2 (nouveau)**

<sup>2</sup> Le droit de siéger est garanti et l'employeur a l'obligation de libérer l'élu pour accomplir son mandat.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le jour de son adoption.

Date de dépôt : 27 octobre 2014

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M. Pierre Conne

*Quand trop de droits tuent les droits*

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Ce projet de loi déposé le 28 mars 2014 vise à introduire une nouvelle disposition dans la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC)<sup>1</sup> afin de contraindre les employeurs, publics et privés, de libérer un élu au Grand Conseil pour lui garantir le droit de siéger :

**Art. 20, al. 2 (nouveau)**

*<sup>2</sup> Le droit de siéger est garanti et l'employeur a l'obligation de libérer l'élu pour accomplir son mandat.*

### Origine du PL 11421

Le PL 11421 a été déposé en réaction à une modification du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC)<sup>2</sup>.

Cette modification avait été rendue nécessaire en raison des faits suivants. Début 2014, le Conseil d'Etat a fait l'objet d'une demande formelle émanant d'un collaborateur de la fonction publique, député. Ce dernier a demandé à recevoir son traitement intégral, sans retenue car il avait été obligé de siéger au Grand Conseil et s'était ainsi trouvé dans l'incapacité de remplir ses obligations professionnelles. De plus, il estimait avoir droit à des heures de repos payées, le lendemain du vote du budget notamment, en raison du grand nombre d'heures continues passées à siéger et de la fin tardive des débats de la veille.

---

<sup>1</sup> [www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_b1\\_01.html](http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_b1_01.html)

<sup>2</sup> [www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_B5\\_05p01.html](http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_B5_05p01.html)

Après analyse, le Conseil d'Etat décide de préciser le règlement existant de manière à tenir compte de ce cas de figure. Il lui est apparu légitime de se demander si le mandat électif n'était pas de nature à pouvoir constituer un obstacle au sein de l'administration. Il s'agissait aussi de régler le cas de la compensation afin qu'il n'y ait jamais de double traitement.

Le 26 mars 2014, le Conseil d'Etat communique cette modification (cf. synthèse du point presse, pages 9 et 10) :

***Membres du personnel de l'Etat exerçant un mandat électif : modifications réglementaires***

*Le Conseil d'Etat a modifié le règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC) et le règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (RStCE) afin de clarifier la situation des membres du personnel de l'administration qui exercent des mandats électifs.*

*L'ancienne réglementation prévoyait que ces situations faisaient l'objet d'un accord entre la personne concernée et le chef de son département, accord portant notamment sur le temps de congé nécessaire et sur une éventuelle réduction de traitement.*

*Désormais, il est spécifié qu'un mandat électif doit être compatible avec la fonction occupée, qu'il ne doit pas porter préjudice à l'accomplissement des devoirs de service et qu'une autorisation de l'autorité compétente est nécessaire si le mandat s'exerce durant les heures de travail. Cette autorisation détermine les modalités de compensation des absences.*

*La modification réglementaire institue aussi la possibilité pour les enseignants d'une compensation pour leurs absences, ce qui n'était pas prévu jusqu'alors. Lorsque la compensation n'est pas possible, l'autorité décide d'un congé sans traitement ou d'une diminution d'activité avec réduction proportionnelle du traitement.*

Le règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC) a donc été modifié comme suit (cette teneur est en vigueur depuis le 2 avril 2014) :

***Art. 11 Exercice d'un mandat électif***

*<sup>1</sup> Les membres du personnel ne peuvent exercer un mandat électif incompatible avec leur fonction ou qui porte préjudice à l'accomplissement des devoirs de service.*

<sup>2</sup> Une autorisation de l'autorité compétente est nécessaire si le mandat est exercé pendant les heures de travail. L'absence doit être compensée. L'autorisation fixe les modalités de la compensation.

<sup>3</sup> Si la compensation s'avère impossible, l'autorité compétente fixe soit un congé sans traitement soit le taux et la durée de la diminution d'activité avec réduction proportionnelle du traitement.

Cette modification réglementaire ne modifie pas la pratique précédente mais lui donne le cadre adéquat, elle permet de trouver des aménagements de cas en cas et ne restreint d'aucune manière l'exercice des droits politiques et constitutionnels.

La teneur précédente de l'art. 11 RPAC (ante 2 avril 2014) était la suivante :

*Art. 11 Exercice d'un mandat électif*

<sup>1</sup> Les conditions de l'exercice d'un mandat électif font l'objet d'un accord entre le membre du personnel et le chef du département.

<sup>2</sup> Cet accord fixe, notamment, le temps de congé nécessaire et une éventuelle réduction de traitement.

Ce règlement s'applique aux personnes soumises à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC)<sup>3</sup> et concerne tous les types de mandats électifs (délibératifs, législatifs et exécutifs), aux niveaux communaux, cantonaux et fédéraux.

**Analyse des conséquences du PL 11421 modifiant la LRGC**  
« Le droit de siéger est garanti et l'employeur a l'obligation de libérer l'élu pour accomplir son mandat. »

***Le PL 11421 instaure une insécurité juridique***

Le PL 11421 modifie la LRGC en s'opposant au RPAC et par conséquent à la LPAC. Ce faisant, le PL 11421 crée une insécurité juridique car les deux lois, LPAC et LRGC sont au même niveau et elles prévoient des dispositions contraires.

Dès lors, en cas de recours, les tribunaux devront trancher le fait de savoir si le PL 11421 est une *lex specialis* primant sur la LPAC ou non, afin de déterminer quelle disposition sera applicable.

Si les tribunaux jugent que le PL 11421 n'est pas une *lex specialis*, les principes prévus par l'art. 11 RPAC nouvellement modifié seront seuls

---

<sup>3</sup> [www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_b5\\_05.html](http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_b5_05.html)

applicables, le PL 11421 devant alors être interprété comme n'ayant aucune portée propre. Dans ce cas de figure, son adoption paraît inutile.

En revanche, si les tribunaux jugent que le PL 11421 est une *lex specialis*, l'art. 11 RPAC nouvellement adopté sera vidé de toute substance et deviendra inutile bien qu'il soit le fruit d'un long débat sur le sujet et qu'il reflète parfaitement le compromis trouvé entre intérêt public et intérêt privé, en protégeant tant l'employeur que l'employé.

Cette insécurité juridique perdurera jusqu'à ce qu'une procédure judiciaire aboutisse à un jugement définitif et exécutoire. Se pose alors la question de savoir comment, en pratique, les employeurs traiteront le problème dans l'intervalle.

Outre l'importante insécurité juridique, l'adoption du PL 11421 et son application concrète entraîneront les problèmes décrits ci-après.

### ***Négation des pratiques de négociations actuelles***

Avec le PL 11421, la pratique actuelle sera évacuée. Cette pratique qui a cours au sein des entreprises publiques et privées donne entière satisfaction car elle permet d'aménager le temps de travail, en respectant à la fois les engagements d'un employé vis-à-vis de son employeur et l'exercice des droits politiques garantis par la constitution.

Adopter le PL 11421 revient à nier tout ce qui ressort de la négociation et de l'accord entre employés et employeurs.

### ***Instauration d'une incurie professionnelle et financière***

En imposant l'obligation, pour l'employeur, de *libérer l'élu pour accomplir son mandat*, le PL 11421 n'a cure du préjudice éventuel porté à l'accomplissement des devoirs de service ou contractuels.

Sans prévoir de compensation des heures de travail non accomplies si le mandat est exercé pendant les heures de travail, sans prévoir les conditions de rétrocession des indemnités de députés salariés, le PL 11421 entérine ainsi le principe de la double rémunération.

### ***Instauration d'une inégalité de traitement entre élus communaux, cantonaux et fédéraux***

Dans la mesure où il ne concerne que le Grand Conseil (il s'agit d'une modification de la LRGC), le PL 11421 crée une forme d'immunité spécifique pour les députés au Grand Conseil, membres de la fonction publique ou salariés du secteur privé.

En effet, ni la LPAC ni le RPAC ne sont modifiés par le PL 11421 et toutes les personnes soumises à la LPAC élues aux autres niveaux que le Grand Conseil restent soumises au RPAC tel que nouvellement formulé.

Le PL 11421 instaure ainsi une inégalité de traitement entre élus, ce qui est inacceptable.

### ***Instauration d'une inégalité de traitement entre employés de la fonction publique et employés du secteur privé***

Selon le principe de la hiérarchie des normes, une loi cantonale ne peut pas déroger à une loi fédérale. Les rapports de travail de droit privé sont exclusivement (hormis les aspects concernant les conventions cantonales collectives de travail) régies par le droit fédéral (Code des obligations). Le PL 11421 ne saurait ainsi en aucun cas déroger au droit fédéral. Partant, le PL 11421 n'aura aucune portée en ce qui concerne les employés du secteur privé, contrairement à ceux de la fonction publique, créant ainsi une inégalité de traitement non justifiée.

### ***Restrictions des droits politiques pour les employés du secteur privé***

Le PL 11421 prétend instaurer le primat des droits politiques – fondamentaux – sur les droits du travail, alors que les droits fondamentaux sont déjà garantis par la constitution et par la législation qui en découle. Le PL 11421, vu comme un simple rappel du droit supérieur, pourrait être considéré comme anodin, voir superfétatoire et donc inutile. Ce seul argument suffirait à rejeter ce texte.

Cependant, le PL 11421 d'apparente innocence est en fait insidieux et, paradoxalement, débouchera sur une restriction des droits politiques pouvant toucher les employés du secteur privé. En effet, la disposition du Code des obligations, article 336, alinéa 1, lettre b, précise :

*<sup>1</sup> Le congé est abusif lorsqu'il est donné par une partie:*

*b. en raison de l'exercice par l'autre partie d'un droit constitutionnel, à moins que l'exercice de ce droit ne viole une obligation résultant du contrat de travail ou ne porte sur un point essentiel un préjudice grave au travail dans l'entreprise;*

Sur cette base et si le PL 11421 est adopté, les employeurs du secteur privé seraient incités à prévoir, dans les contrats de travail individuels, l'interdiction de se présenter à une élection au Grand Conseil, notamment en raison de la méconnaissance du principe de la hiérarchie des normes tel qu'expliqué plus haut ou simplement dans le doute de savoir si le PL 11421 leur est applicable.

Cela aura pour effet d'écarter les employés salariés du secteur privé de la vie politique, déséquilibrant davantage la représentativité de notre Grand Conseil, au sein duquel les indépendants, les fonctionnaires et les retraités sont déjà surreprésentés.

### ***Conclusions***

Le PL 11421 n'apportera rien de plus que ce qu'apporte déjà le nouvel art. 11 RPAC récemment édicté. Il créera en revanche une insécurité juridique et des difficultés pratiques à l'exercice des mandats politiques pour ceux qui exercent simultanément une activité lucrative, tout en créant des inégalités de traitement entre employés de la fonction publique et ceux du secteur privé.

Mesdames et Messieurs les députés, le diable se cache dans les détails, ce projet de loi malicieux est inutile mais dangereux, soyez sages, refusez-le !