

Date de dépôt : 7 avril 2016

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Cyril Mizrahi, Romain de Sainte Marie, Jean-Charles Rielle, Salima Moyard, Christian Dandrès, Jean-Marie Voumard, Florian Gander, Thierry Cerutti, Pascal Spuhler, Daniel Sormanni, Danièle Magnin, Jean Sanchez, Sophie Forster Carbonnier, Lisa Mazzone, Emilie Flamand-Lew, Boris Calame, Frédérique Perler, Jean-Marc Guinchard, Jean-François Girardet, Francisco Valentin, Sarah Klopmann, Henry Rappaz, Marie-Thérèse Engelberts, Irène Buche, Pierre Conne, Lydia Schneider Hausser, Christian Frey modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Droit d'initiative des députées suppléantes et députés suppléants*)

Rapport de majorité de M. Thierry Cerutti (page 1)

Rapport de minorité de M. Murat Julian Alder (page 8)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Thierry Cerutti

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi 11668 a été examiné par la Commission des droits politiques, sous la présidence de l'excellent Pierre Vanek lors de 4 séances qui se sont déroulées les 10 et 17 juin, 26 août et 16 septembre 2015.

M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique SGGC, a assisté les députés dans leurs travaux et M. Grégoire Pfaeffli a tenu les procès-verbaux avec grande compétence. Nous les remercions.

I. Présentation du projet de loi

Le PL qui vous est soumis a été présenté par le groupe socialiste en la personne de notre collègue Cyril Mizrahi. Ce dernier vise essentiellement à ce que le règlement de notre Grand Conseil soit conforme à l'ordre constitutionnel genevois. A savoir, donner la possibilité aux députées suppléantes et aux députés suppléants de signer des interventions parlementaires ainsi que de poser des questions écrites.

II. Argumentaire des auteurs

Deux éléments motivent cette position :

- Le premier, de fond, réside dans la conception que l'on peut avoir des suppléantes et suppléants. En effet, les suppléantes et suppléants n'ont pas uniquement un rôle de remplaçant de dernière minute, mais disposent aussi d'une capacité de proposition.
- Le second élément qui motive cette position est juridique, il se réfère, selon les propos du seul travail de doctrine effectué sur le sujet par les professeurs Tanquerel et Hottelier, à l'art. 91 al. 2 de la constitution genevoise, offrant la possibilité à « chaque membre du Grand Conseil [d'exercer] son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite ».

III. Audition des professeurs Hottelier et Tanquerel

Notre commission a eu l'occasion d'auditionner, le 17 juin 2015, les professeurs Hottelier et Tanquerel, tous deux spécialisés dans le domaine constitutionnel. Ils ont fait partie de la commission de rédaction de la nouvelle constitution durant tous les travaux. Par ailleurs, comme l'a souligné le MCG, ils sont régulièrement consultés par notre Grand Conseil et leurs avis sont scrupuleusement suivis. C'est à ce triple titre que notre commission les a longuement à la fois auditionnés et questionnés par écrit.

En termes simples, leur audition nous a permis non seulement de mieux comprendre les enjeux de nature juridique, mais surtout de saisir le sens voulu par le constituant lorsqu'il a envisagé la création des députés suppléants.

Sur le plan juridique stricto sensu, notre règlement a introduit des restrictions touchant les députés suppléants qui pourtant, au sens de notre constitution, sont membres de notre Assemblée.

Selon les auditionnés, les restrictions actuelles au droit d'initiative des suppléants sont contraire aux articles 82 et 91 al. 2 de la constitution genevoise (Cst-GE).

IV. Audition de M. Antoine Barde, président du Bureau du Grand Conseil

M. Barde déclare qu'une majorité des membres du Bureau estime que cet objet n'est pas adéquat, car ce PL se base essentiellement sur l'article 91 de la constitution et omet de citer d'autres articles constitutionnels, et qu'il est mentionné le terme « membre » en lieu et place du mot « député », ce qui dans la nouvelle constitution avait pour but d'éviter l'utilisation épiciène du mot « député ». Il remarque alors que ce terme de « membre » génère un flou par rapport au nombre de membres, 100 ou 118, du Grand Conseil ainsi qu'une incertitude pour un certain nombre de votes. Selon lui, la commission de rédaction de la constitution a fait un pur choix sémantique.

V. Discussions de la commission

Notre Commission a longuement débattu et analysé nombre d'arguments à propos du terme « comprend ». Pour certains ce terme est malheureux puisqu'il est sujet à interprétations.

Pour les deux professeurs auditionnés, en revanche, au sens de l'article 82 ce terme signifie que les suppléants sont membres du Grand Conseil au même titre que les députés dits « titulaires ».

L'article 91 al. 2 reconnaît à « chaque membre du Grand Conseil » la possibilité d'exercer « son droit d'initiative ». Ces dispositions sont parfaitement claires, et ne souffrent aucune interprétation.

La conséquence de cette formulation est que les députés suppléants disposent du droit d'initiative au sein du Grand Conseil. C'est l'avis clairement exprimé par les deux professeurs auditionnés.

Si cela ne devait pas suffire à certains d'entre nous, il suffit de consulter les travaux de la constituante pour s'assurer que telle était bien la volonté du constituant.

Ceux des partis qui aujourd'hui s'opposent à cette interprétation étaient présents à la Constituante.

Mieux les PLR avaient leurs deux ailes représentées dans la commission de rédaction. C'est donc bien au moment des travaux de la Constituante qu'ils devaient intervenir et non pas aujourd'hui.

L'interprétation des minoritaires, qui tentent de faire des députés suppléants des parlementaires de second rang, est d'autant moins compréhensible qu'elle pose toute une série de problèmes qui ne sont pas des moindres. Par exemple la question des incompatibilités, qui ne s'appliqueraient pas à eux.

Si notre Parlement entend respecter le texte qui s'impose à lui, la constitution, deux solutions se profilent.

La première consiste à modifier le règlement du Grand Conseil, pour que notre propre loi de fonctionnement soit conforme au texte accepté par le Conseil général.

La seconde serait de faire l'autruche et d'attendre qu'un député suppléant tente d'utiliser son droit d'initiative et fasse recours !

Notre Bureau aura alors le choix soit de suivre le droit supérieur tel qu'il est appliqué par le TF soit de refuser audit parlementaire ce droit. Nous entrerons alors, une fois de plus, dans une genferrei, améliorant sans aucune doute possible le cru 2016 desdites « genferrei ».

A la demande de plusieurs commissaires, les auditionnés ont encore précisé, par courrier du 8 septembre 2015, non seulement leur interprétation mais aussi la volonté du constituant à propos des députés suppléants.

Ainsi donc, outre leur qualité de professeurs spécialistes du domaine constitutionnel, c'est en leur qualité de membres de la commission de rédaction de la nouvelle constitution qu'ils s'expriment à propos de l'étendue des droits de nos collègues députés suppléants. Or ils sont clairs, le terme de « membres » employé pour définir les élus qui participent aux travaux du Grand Conseil a été employé pour souci d'égalité, mais n'implique par principe pas de distinction quant aux droits et compétences entre titulaires et suppléants.

Plus encore, la lecture de la constitution telle qu'elle est rédigée ne permet aucune distinction entre titulaires et suppléants.

D'ailleurs, lorsque le président de séance de notre Grand Conseil donne la parole à l'un de nos collègues député suppléant, il lui dit « Monsieur/Madame le/la député/e XY vous avez la parole » ou encore « La parole est à Monsieur/Madame le/la député/e XY » ce qui assoit l'interprétation de la constitution qu'en font les auditionnés MM. Hottelier et Tanquerel.

Le Bureau n'a quant à lui pas sollicité d'autre avis de droit que l'opinion rédigée par ses propres services. S'agissant de collaborateurs, même scientifiques, il ne fait pas de doute qu'ils ne jouissent pas de l'indépendance nécessaire pour que cet avis puisse être pleinement pris en considération. Il ne fait que suivre la demande du Bureau dont il dépend.

Pour le groupe MCG, il est une évidence que si les députés suppléants siègent en commissions et en plénière, avec les mêmes attributions qu'un député, il n'y a pas de raison qu'ils aient des droits moindres ainsi que des prérogatives limitées dans l'action de leur mandat.

Pour le groupe PDC, notre hémicycle est composé de 100 députés, et pas 120 ou 130. Il ne voit donc pas pourquoi il faudrait donner des prérogatives à des suppléants.

Pour le groupe socialiste, ce dernier estime que la réponse des professeurs Tanquerel et Hottelier est limpide sur le fait que la notion de membre du Grand Conseil au sens de l'art. 91 de la constitution cantonale comprend les suppléants. Sur le fond, il ne voit pas ce que cela créé comme problème de permettre aux députés suppléants de pouvoir s'exprimer comme les autres députés.

Un député PLR rappelle que, si aujourd'hui la commission faisait une motion de commission, des députés suppléants en seraient signataires, puisque certains siègent actuellement.

Le groupe PLR indique que son groupe, à l'exception d'un commissaire, refusera ce PL. Il estime que le système électoral genevois n'est pas un système, comme c'est le cas par exemple en Valais, où les députés suppléants sont élus, et qu'un bilan du nouveau système genevois devra se faire d'ici quelques années.

En conclusion, et après un examen approfondi des avis favorables comme défavorables à ce PL, celui-ci a été soumis au vote de la commission avec le résultat suivant au troisième débat :

V. Entrée en matière et vote

Le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 11680 :

Pour :	10 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	4 (1 PDC, 3 PLR)
Abstention :	–

Le Président ouvre le traitement article par article en 2^e débat.

Titre et préambule : pas d'opposition, adopté.

Article 1 souligné : pas d'opposition, adopté.

Article 3, phrase introductive (nouvelle teneur) : pas d'opposition, adopté.

Article 2 souligné : pas d'opposition, adopté.

Le Président ouvre le vote final en 3^e débat. Il met aux voix l'acceptation du PL 11668 :

Pour : 10 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 4 (1 PDC, 3 PLR)

Abstention : –

Le PL 11668 est accepté.

Mesdames et Messieurs les député(e)s, la majorité de la commission vous recommande d'accepter le PL 11668 autorisant les députés suppléants à signer des projets de lois.

Projet de loi (11668)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Droit d'initiative des députées suppléantes et députés suppléants*)

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. 3, phrase introductive (nouvelle teneur)

Les membres du Grand Conseil exercent leur droit d'initiative en présentant :

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 23 octobre 2015

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Murat Julian Alder

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 15 mai 2015, M. le député Cyril Mizrahi (S) et autres signataires ont déposé le projet de loi PL 11668 dont l'objectif est de modifier l'art. 3 LRGC¹, de la manière suivante :

« **Art. 3** *Modes d'initiatives*

~~Les députés titulaires~~ Les membres du Grand Conseil exercent leur droit d'initiative en présentant :

- a) un projet de loi ;
- b) une proposition de motion ;
- c) une proposition de résolution ;
- d) un postulat ;
- e) une question écrite. »

En substance, il s'agit d'étendre aux députés suppléants le droit d'initiative parlementaire.

Les auteurs du projet de loi invoquent à ce titre :

- un argument de nature juridique, selon lequel l'art. 3 LRGC serait contraire à l'art. 91 al. 2 Cst-GE² ;
- un argument d'opportunité, selon lequel il ne se justifierait pas de « priver » les députés suppléants de « leur » droit d'initiative.

Le présent rapport de minorité a pour buts de démontrer :

- que l'Assemblée constituante de la République et canton de Genève (ci-après : « l'Assemblée constituante ») n'a jamais envisagé que les

¹ RS/GE B 1 01 Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC).

² RS/GE A 2 00 Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE).

députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers (I.) ;

- que l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire (II.) ;
- que l'art. 3 LRGC est conforme à l'art. 91 al. 2 Cst-GE (III.) ;
- qu'il ne se justifie pas d'accorder un droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants (IV.).

I. L'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers

Aux termes des art. 81 al. 1 et 82 Cst-GE :

« Art. 81 Election

¹ Le Grand Conseil est composé de 100 députées et députés. »

« Art. 82 Suppléance

Le Grand Conseil comprend des députées et députés suppléants. »

A l'issue de la première phase de travaux, la Commission thématique n° 3 « Institutions : les trois pouvoirs » de l'Assemblée constituante (ci-après : « la CoT3 ») a adopté notamment la thèse suivante³ :

« 301.41.a Députés suppléants

Des députés suppléants sont élus. »

L'argumentaire de la CoT3 à l'appui de cette thèse était formulé comme suit⁴ :

« La commission 3 propose l'élection de députés suppléants, sur un mode à déterminer. D'autres cantons (VS, JU) connaissent ce système et la commission a estimé qu'il est intéressant à plusieurs égards : il permet de s'assurer que la participation aux séances soit aussi large que possible et d'éviter les majorités de circonstances, mais il a également une fonction de renouvellement au sein du Parlement, puisque les suppléants (ou les viennent-ensuite, dans le canton du Jura) jouent tout de même un rôle actif. »

³ Rapport sectoriel n° 301, *Législatif*, du 30 avril 2010, p. 20, in BO AC GE, Tome VI, p. 3001, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/d39/AC_CoT3_RA_301_Legislatif_2010-04-30.PDF

⁴ Rapport sectoriel n° 301, *Législatif*, du 30 avril 2010, p. 20, in BO AC GE, Tome VI, p. 3001, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/d39/AC_CoT3_RA_301_Legislatif_2010-04-30.PDF

La CoT3 s'est notamment fondée sur un avis de droit de M^{me} Irène Renfer, docteure en droit et ancienne secrétaire juriste de l'Assemblée constituante, actuellement secrétaire scientifique du Grand Conseil⁵.

Il ressort de manière particulièrement limpide de cet avis de droit, que dans l'ensemble des cantons qui connaissent l'institution des députés suppléants, la fonction principale de ces derniers est de **remplacer** les députés titulaires en cas d'absence.

Il en découle que, dans le cadre de la première phase de ses travaux, la CoT3 n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers.

Lors de son traitement par l'Assemblée constituante en session n° 15 du 1^{er} juillet 2010, la thèse n° 301.41.a a fait l'objet d'un amendement du groupe des « Verts et Associatifs », libellé comme suit⁶ :

« En cas de congé maternité ou de problème de santé prolongé, le premier ou la première des viennent-ensuite assume le rôle de suppléant ou de suppléant le temps de l'absence ».

(le rapporteur de minorité souligne)

Voici quelques extraits du débat sur ce point⁷ :

*« **M. Murat Julian Alder** (...) Dans la mesure où nous vivons à une époque où le travail, la famille, les associations, les activités culturelles et sportives (...) nous prennent beaucoup de temps, il est devenu beaucoup plus difficile de concilier sa vie politique avec tout le reste. Cela a un impact sur la présence des uns et des autres en séance, et il arrive fréquemment que beaucoup de votes aient lieu en l'absence de plusieurs élus (...). Cela a un impact évident sur la légitimité de certaines décisions qui sont prises au sein de nos autorités. Donc, c'est pour cette première double raison (augmenter la légitimité des décisions et tenir compte des réalités sociales d'aujourd'hui) que l'institution des députés suppléants non seulement se justifie mais surtout s'impose. »*

⁵ Avis de droit n° 9, *Parlements cantonaux et députés suppléants*, du 30 mars 2010, in BO AC GE, Tome VI, pp. 3075-3079, également publié en pp. 126-130 du document disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/d42/AC_CoT3_RA_301_Annexe_2010-04-30.PDF

⁶ BO AC GE, Tome VI, p. 3238.

⁷ BO AC GE, Tome VI, pp. 2909-2927.

« **M. Thierry Tanquerel** (...) nous sommes favorables à l'introduction de suppléants pour les raisons de représentativité, de décharge et de formation qui ont déjà été indiquées. Je voudrais encore dire qu'il est tout à fait possible – la thèse ne précise pas comment on élirait les députés suppléants – d'imaginer un système extrêmement simple, s'inspirant d'ailleurs de la proposition des Verts, disant par exemple que pour chaque liste un nombre de « viennent-ensuite » égal au nombre d'élus, fonctionnent comme suppléants. Donc, il n'y a pas besoin d'avoir un bassin de candidats plus large. Le cas échéant, quand il y aura des démissions, on fait un coulisement. C'est un système extrêmement simple à mettre en œuvre, qui ne coûte pas cher, qui assure une meilleure représentativité et qui assure, effectivement, une meilleure association des « viennent-ensuite » au travail parlementaire, donc une transition en douceur. »

« **M. Souhail Mouhanna** (...) avec la diminution du nombre de députés à quatre-vingts avec des suppléants... si on imagine encore qu'il y quatre-vingts suppléants, quatre-vingts plus quatre-vingts, cela fait cent soixante (...) Ceux qui cherchent l'efficacité, eh bien ! au lieu que les objets soient discutés à quatre-vingts ils le seraient à cent soixante. »

« **M. Patrick-Etienne Dimier** (...) Pour ce qui est des députés suppléants, certes la République de Genève est plus petite que le canton du Valais, j'en conviens, mais avoir le temps nécessaire pour traverser Piogre, je me mets à avoir de sérieux doutes. Et en ce qui concerne M. Mouhanna, il faut peut-être lui rappeler qu'un suppléant supplée, et ne s'ajoute pas au député, et que toute sa théorie à cent soixante montre qu'à force de vouloir lutter contre les boucs, il finit par devenir chèvre. »

« **M. René Koechlin** (...) Il est exclu qu'il y ait autant de suppléants qu'il y a de députés ! Les suppléants sont des remplaçants et, comme leur nom l'indique, ils suppléent. Alors, à mon avis, il en faut maximum un quart de députés, répartis proportionnellement par commission (...) Il faut que le nombre de suppléants soit relativement modeste pour assurer une certaine efficacité et une certaine compétence, une mise au courant et une motivation de la part de ces suppléants. »

« **M. Andreas Saurer** (...) Le Parlement du Grand Conseil des Grisons se réunit cinq ou six fois par année, mais pendant deux semaines. Alors, il arrive effectivement que des députés ne puissent pas se dégager et ne puissent y assister pendant ces deux semaines. Et là, effectivement, c'est important d'avoir un suppléant. En plus, ce suppléant, participe aux travaux des commissions. Donc, ce suppléant peut effectivement intervenir dans le débat car il est préparé – il n'intervient pas ponctuellement (...). Avoir un suppléant

qui vient juste pour remplacer quelqu'un qui est absent pendant deux ou trois heures, c'est complètement ridicule ! C'est beaucoup trop compliqué pour lui de se mettre dans le débat et de connaître la complexité du sujet (...). Cette proposition manque singulièrement de sérieux, raison pour laquelle je pense qu'il est cohérent de garder un Parlement à cent députés et avoir des suppléances pour des cas très particuliers, c'est-à-dire pour les absences de longue durée pour des raisons de santé (...) ».

« **M. David Lachat** (...) en créant des suppléants, on déresponsabilise les députés titulaires. Ils auront toujours une béquille, un remplaçant qui pourra faire leur travail le jour où ils n'auront pas envie de siéger au Grand Conseil. Je pense qu'on adhère à une institution comme le Grand Conseil pour s'investir pleinement, et pas pour s'investir à moitié en comptant sur cette béquille, que sera un suppléant. »

« **M. Guy Zwahlen** (...) l'institution des suppléants est une institution indispensable, surtout dans le cadre de la vie moderne. Si on veut effectivement que le Grand Conseil ait aussi des députés de qualité, ce qui impose peut être que ce soit des gens, quel que soit leur milieu professionnel, qui vont avoir quand même des professions prenantes, qui par moment, ce n'est pas des absences de longue durée, mais qui peuvent avoir certains empêchements à certains moments qui imposent effectivement de se faire remplacer. »

A l'issue des débats sur ce point, l'amendement du groupe des « Verts et Associatifs » a été refusé et la thèse n° 301.41.a reproduite ci-dessus a été adoptée à une large majorité⁸.

Il en découle que, dans le cadre de la lecture dite « zéro » des thèses issues des différentes commissions thématiques, l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers.

Le 13 janvier 2011, à la suite de la lecture dite « zéro », la Commission de rédaction de l'Assemblée constituante (ci-après : « la Commission de

⁸ BO AC GE, Tome VI, p. 2932.

rédaction ») a présenté un avant-projet de constitution⁹, dont les dispositions suivantes ont été rédigées sur la base des thèses adoptées en plénière :

« **Art. 80 Election**

¹ *Le Grand Conseil est composé de 100 députées et députés. »*

« **Art. 81 Suppléance**

¹ *Le Grand Conseil comprend des députées et députés suppléants.*

² *La loi règle les modalités. »*

A la lecture du procès-verbal de sa séance du 8 octobre 2010 (p. 5)¹⁰, force est de constater que la Commission de rédaction n'a pas abordé la question des compétences des députés suppléants.

De surcroît, à l'appui de son rapport général concernant l'avant-projet de constitution du 13 janvier 2011, la Commission de rédaction a formulé le commentaire suivant¹¹ :

« *Ad art. 81*

Cette disposition ne donne aucune indication sur le rôle, le nombre et le mode d'élection des députés suppléants. »

Il en découle que, dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de constitution, la Commission de rédaction n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers.

Lorsque la CoT3 a traité l'avant-projet de constitution, elle a décidé de laisser inchangé le libellé de l'art. 81 de ce texte.

L'argumentaire de la CoT3 à l'appui de cette thèse était formulé comme suit¹² :

⁹ BO AC GE, Tome XIII, pp. 6993-7042, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/avant_projet_130111_version_finale.pdf

¹⁰ Disponible sous le lien suivant : <https://www.ge.ch/constituante/doc/d67/f053989.PDF>

¹¹ Rapport général, *Avant-projet de constitution*, du 13 janvier 2011, p. 11, in BO AC GE, Tome XIII, p. 7053, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/d53/AC_Rapport-general_130111.PDF

¹² Rapport de la commission 3 en vue de la première lecture de l'avant-projet de constitution, juillet 2011, p. 15, in BO AC GE, Tome XIV, p. 7579, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/presse/AC_CoT3_Rapport-1ere-lecture_version-finale_140911.pdf

« Dans l'esprit de la commission, les députés suppléants doivent être choisis parmi les « viennent-ensuite » de l'élection du Grand Conseil. Il ne s'agit pas d'élire séparément les député-e-s titulaires et les suppléant-e-s, mais seulement de prévoir qu'un certain nombre de « viennent-ensuite » peuvent faire office de suppléants en cas d'absence ou d'incapacité provisoire des titulaires. La loi détermine le nombre de suppléant-e-s par liste. »

(le rapporteur de minorité souligné)

Il en découle que, dans le cadre de la deuxième phase de ses travaux, la CoT3 n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers. En effet, elle a uniquement abordé la question du mode de désignation des députés suppléants.

Lors de son traitement en première lecture par l'Assemblée constituante en session n° 35 du 6 octobre 2011, l'art. 81 de l'avant-projet a été adopté tel quel¹³.

Voici un extrait du bref débat sur ce point¹⁴ :

« **M. David Lachat** (...) Si l'article 81 est adopté, il conviendra que le législateur prévoie impérativement des suppléants. La commission n'a pas voulu entrer dans plus de détails ; elle suggère simplement au législateur que ces suppléants soient choisis parmi les « viennent-ensuite » de manière à ne pas faire deux élections, une élection pour des députées et des députés titulaires, une autre élection pour des députés et des députés suppléants. En fait, les suppléants seront choisis parmi les « viennent-ensuite » et il appartiendra au législateur d'imaginer des formules ».

(le rapporteur de minorité souligné)

Il en découle que, dans le cadre de la première lecture, l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers.

A l'issue de la première lecture, la Commission de rédaction a décidé de laisser inchangé le libellé de l'art. 81 de l'avant-projet de constitution, non sans avoir discuté de l'opportunité du maintien de son l'alinéa 2 (« *La loi règle les modalités.* »), comme de tout autre disposition constitutionnelle similaire.

¹³ BO AC GE, Tome XVI, p. 8627.

¹⁴ BO AC GE, Tome XVI, p. 8626.

A la lecture du procès-verbal de sa séance du 21 octobre 2011 (p. 6)¹⁵, force est de constater que la Commission de rédaction n'a pas abordé la question des compétences des députés suppléants.

Le 19 décembre 2011, la Commission de rédaction a présenté un projet de constitution issu de la première lecture¹⁶, dont le libellé de l'art. 82 est parfaitement identique à celui de l'art. 81 de l'avant-projet de constitution du 13 janvier 2011.

De surcroît, à l'appui de son rapport général concernant le projet de constitution issu de la première lecture, la Commission de rédaction n'a formulé aucune observation relative à cette disposition¹⁷.

Il en découle que, dans le cadre de l'élaboration du projet de constitution en vue de la deuxième lecture, la Commission de rédaction n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers.

Lors de son traitement en deuxième lecture par l'Assemblée constituante en session n° 46 du 2 février 2012, l'alinéa 1^{er} de cette disposition a fait l'objet d'un nouvel amendement du groupe des « Verts et Associatifs »¹⁸ libellé comme suit :

« Pour des absences de longue durée, le Grand Conseil comprend des députées et députés suppléants. »

Voici un extrait du bref débat sur ce point¹⁹ :

« M. Andreas Saurer (...) Par cette suppléance de courte durée, le député est dégradé en un pion. Et dire que ce député sera capable d'intervenir, mais, Mesdames et Messieurs, c'est ridicule ! Vous savez très bien que, pour intervenir, il faut avoir assisté aux débats en commission, il faut avoir eu un

¹⁵ Disponible sous le lien suivant : <http://www.ge.ch/constituante/doc/d44/f060085.PDF>

¹⁶ BO AC GE, Tome XXI, pp. 10737-10792, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/AC_Constitution_projet_premiere_lecture_191211.pdf

¹⁷ Rapport général, *Projet de constitution de la République et canton de Genève issu de la première lecture*, du 19 décembre 2011, in BO AC GE, Tome XXI, pp. 10793-10814, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/CoRed_rapport_general_version_finale_191211.pdf

¹⁸ BO AC GE, Tome XXII, p. 11334.

¹⁹ BO AC GE, Tome XXII, p. 11213.

travail derrière soi. Ce remplacement de courte durée est absolument méprisant à l'égard de la fonction de député. Ceux-ci deviennent des gens remplaçables au service de quelques grands chefs, on est dans un système quasiment stalinien où les gens doivent voter comme le parti l'a décidé. En quoi ce député suppléant peut faire appel à son intelligence ? Il sait très bien qu'on le choisit pour voter, c'est tout. Je trouve que c'est absolument scandaleux. Ce n'est pas cela, ma conception de la démocratie. Donc, je soutiens très fortement l'amendement que les Verts ont proposé, en acceptant la notion de suppléance mais uniquement la suppléance de longue durée. »

(le rapporteur de minorité souligne)

A l'issue des débats sur ce point, l'amendement du groupe des « Verts et Associatifs » a été refusé. Dans la foulée, l'Assemblée constituante a également décidé de supprimer l'alinéa 2 de l'art. 82 du projet de constitution issu de la première lecture²⁰.

Il en découle que, dans le cadre de la deuxième lecture, l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers.

Le 26 mars 2012, la Commission de rédaction a présenté un projet de constitution issu de la deuxième lecture²¹, dont le libellé de l'art. 82 met en évidence le maintien de l'alinéa 1 (« *Le Grand Conseil comprend des députées et des députés suppléants.* ») et la suppression de l'alinéa 2 (« *La loi règle les modalités.* »).

De surcroît, à l'appui de son rapport général concernant le projet de constitution issu de la deuxième lecture, la Commission de rédaction n'a formulé aucune observation relative à cette disposition²².

Lors de son traitement en troisième et dernière lecture par l'Assemblée constituante en session n° 53 du 26 avril 2012, cette disposition a été définitivement maintenue²³.

²⁰ BO AC GE, Tome XXII, p. 11213.

²¹ BO AC GE, Tome XXV, pp. 12873-12932, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/Projet_issu_de_la_deuxieme_lecture_280312.pdf

²² Rapport général, *Projet de constitution de la République et canton de Genève issu de la deuxième lecture*, du 29 mars 2012, in BO AC GE, Tome XXV, pp. 12933-12953, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/CoRed_rapport_general_290312.pdf

²³ BO AC GE, Tome XXV, p. 13197.

Il en découle que, dans le cadre de la troisième et dernière lecture, l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que, dans le cadre de l'ensemble des travaux de l'Assemblée constituante à propos de l'actuel art. 82 Cst-GE, il n'a jamais été envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers.

II. L'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire

Aux termes de l'art. 91 al. 2 Cst-GE :

« Art. 91 Procédure parlementaire

² Chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite. »

A l'issue de la première phase de travaux, la CoT3 a adopté notamment la thèse suivante²⁴ :

« 301.171.a Initiative des membres du Grand Conseil

Chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant :

- *Un projet de loi*
- *Une motion*
- *Un postulat*
- *Une résolution*
- *Une question écrite »*

²⁴ Rapport sectoriel n° 301, *Législatif*, du 30 avril 2010, p. 47, in BO AC GE, Tome VI, p. 3027, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/d39/AC_CoT3_RA_301_Legislatif_2010-04-30.PDF

L'argumentaire de la CoT3 à l'appui de cette thèse était formulé comme suit²⁵ :

« Aux yeux de la commission 3, le Grand Conseil doit évidemment disposer de l'initiative législative. Mais il est dans son intérêt de la partager avec l'exécutif et surtout, comme indiqué sous 301.161.a, de déléguer à ce dernier la totalité du travail préparatoire. La commission 3 a examiné avec attention le modèle des Chambres fédérales et s'en est largement inspiré pour revoir les instruments à disposition du législateur. Certaines dénominations subsistent, mais la commission 3 estime que la teneur des différents termes ne doit pas être la même.

Il convient donc que le parlement puisse recourir aux instruments suivants :

- *le projet de loi, acte par lequel un ou plusieurs députés peuvent soumettre au parlement un texte de loi entièrement rédigé et inviter le Conseil d'Etat à l'analyser, charge à celui-ci de préparer un rapport sur sa faisabilité, ses implications économiques sociales, financières et environnementales, puis de présenter le projet éventuellement amendé dans un délai précis ;*
- *la motion, acte permettant à un ou plusieurs députés obtenant l'aval de la majorité du parlement d'exiger du Conseil d'Etat de préparer un projet de loi sur un sujet déterminé, charge au gouvernement d'en étudier la faisabilité et d'indiquer dans un délai raisonnable quelle suite il entend donner à cette demande ;*
- *le postulat, acte par lequel un ou plusieurs députés peuvent demander au Conseil d'Etat, s'ils obtiennent l'appui de la majorité de leurs collègues, un rapport sur un sujet donné, charge au gouvernement de répondre dans un délai raisonnable ;*
- *la question écrite, acte par lequel un député soumet une question précise au gouvernement qui doit apporter sa réponse dans un délai précis.*

La commission 3 n'a pas souhaité inscrire de délai dans la Constitution, car elle estime que cela doit être réglé au niveau législatif. Cependant, elle attire l'attention du Grand Conseil sur les délais appliqués au niveau fédéral et souhaiterait que ce dernier s'en inspire, afin de garantir une certaine célérité dans le processus législatif et d'avoir l'assurance de réponses rapides de la part du gouvernement. »

(le rapporteur de minorité souligne)

²⁵ Rapport sectoriel n° 301, *Législatif*, du 30 avril 2010, p. 48, in BO AC GE, Tome VI, p. 3028, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/d39/AC_CoT3_RA_301_Legislatif_2010-04-30.PDF

Il en découle que, dans le cadre de la première phase de ses travaux, la CoT3 n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire.

Lors de son traitement par l'Assemblée constituante en session n° 16 du 26 août 2010, les thèses suivantes ont été amendées comme suit²⁶ :

« **Ch. 301.14 Attributions du pouvoir législatif :**

Compétences de législation et programme de législature

301.141.a *Le Grand Conseil adopte les lois. L'initiative législative appartient à chaque député et au Conseil d'Etat. »*

Ch. 301.17 Attributions du pouvoir législatif :

Initiative des membres du Grand Conseil

301.171.a *Chaque membre du Grand Conseil dispose du droit d'initiatives législatives.*

(le rapporteur de minorité souligne)

La thèse n° 301.141.a a même été adoptée à l'unanimité telle qu'amendée ci-dessus.

Dans le cadre des débats, aucun des intervenants ne s'est prononcé au sujet d'un éventuel droit d'initiative parlementaire des députés suppléants.

Il en découle que, dans le cadre de la lecture dite « zéro » des thèses issues des différentes commissions, l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire.

Le 13 janvier 2011, à la suite de la lecture dite « zéro », la Commission de rédaction de l'Assemblée constituante genevoise a présenté un avant-projet de constitution²⁷, dont la disposition suivante a été rédigée sur la base des thèses adoptées en plénière :

²⁶ BO AC GE, Tome VII, p. 3354 et 3357.

²⁷ BO AC GE, Tome XIII, pp. 6993-7042, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/avant_projet_130111_version_finale.pdf

« **Art. 89** **Procédure législative**

² Chaque députée ou député, ainsi que le Conseil d'Etat peuvent soumettre un projet de loi au Grand conseil. »

(le rapporteur de minorité souligne)

A la lecture du procès-verbal de sa séance du 14 octobre 2010 (pp. 3 à 5)²⁸, force est de constater que la Commission de rédaction n'a pas abordé la question des compétences des députés suppléants.

De surcroît, à l'appui de son rapport général concernant l'avant-projet de constitution du 13 janvier 2011, la Commission de rédaction avait formulé le commentaire suivant²⁹ :

« Ad art. 81

Cette disposition ne donne aucune indication sur le rôle, le nombre et le mode d'élection des députés suppléants. »

Il en découle que, dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de constitution, la Commission de rédaction n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire.

Lorsque la CoT3 a traité l'avant-projet de constitution, elle a décidé de modifier le titre et l'al. 2 de l'art. 89 de la manière suivante³⁰ :

« **Art. 89** **Procédure législative parlementaire**

~~Chaque députée ou député, ainsi que le Conseil d'Etat peuvent soumettre un projet de loi au Grand conseil.~~

² Chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat, une question écrite. »

²⁸ Disponible sous le lien suivant : <https://www.ge.ch/constituante/doc/d66/f053988.PDF>

²⁹ Rapport général, *Avant-projet de constitution*, du 13 janvier 2011, p. 11, in BO AC GE, Tome XIII, p. 7053, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/d53/AC_Rapport-general_130111.PDF

³⁰ Rapport de la commission 3 en vue de la première lecture de l'avant-projet de constitution, juillet 2011, p. 28, in BO AC GE, Tome XIV, p. 7592, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/presse/AC_CoT3_Rapport-1ere-lecture_version-finale_140911.pdf

L'argumentaire de la CoT3 à l'appui de cet amendement était formulé comme suit³¹ :

« La commission a souhaité laisser intact le droit pour tout député au Grand Conseil de proposer un projet de loi (art. 89 al. 2 amendé par la commission).

Dès lors, l'initiative législative peut émaner soit du Conseil d'Etat (art. 85 bis al. 3 proposé par la commission), soit d'un ou de plusieurs députés.

Dans la 1^{re} hypothèse (projet de loi du Conseil d'Etat), avant de présenter son texte au Grand Conseil, l'exécutif fait étudier par l'administration la portée du projet de loi, et en particulier ses conséquences économiques, écologiques et sociales (art. 102 al. 2). Ainsi, en arrivant devant les députés, le projet de loi a déjà subi la phase dite « préparatoire ».

Lorsqu'un député nantit le Grand Conseil d'un projet de loi et que le plénum entre en matière, le texte est soumis à l'administration pour qu'elle en étudie également sa portée et ses conséquences économiques, écologiques et sociales. Ce travail préparatoire fait, le texte est ensuite envoyé à la commission du Grand Conseil chargée de l'examiner en détail.

En d'autres termes, le travail préparatoire que fait l'administration constitue un appui pour les députés et ne les prive en rien de leur droit d'initiative législative.

La présente note répond à une remarque du Secrétariat général du Grand Conseil et aux inquiétudes, infondées à nos yeux, de certains membres de la commission. »

(le rapporteur de minorité souligne)

Il en découle que, dans le cadre de la deuxième phase de ses travaux, la CoT3 n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire. Au contraire, les motifs pour lesquels elle a repris la formulation initiale de la thèse 301.171.a sont limpides et ne font en rien mention d'un quelconque droit d'initiative parlementaire des députés suppléants.

Lors de son traitement en première lecture par l'Assemblée constituante en session n° 35 du 6 octobre 2011, cet amendement de la CoT3 a été adopté

³¹ Rapport de la commission 3 en vue de la première lecture de l'avant-projet de constitution, juillet 2011, p. 88, in BO AC GE, Tome XIV, p. 7652, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/presse/AC_CoT3_Rapport-1ere-lecture_version-finale_140911.pdf

tel quel, après un bref débat sur l'opportunité d'ajouter la « demande d'interpellation » à la liste des instruments par lesquels un député peut exercer son droit d'initiative³².

Dans le cadre des débats, aucun des intervenants ne s'est prononcé au sujet d'un éventuel droit d'initiative parlementaire des députés suppléants.

Il en découle que, dans le cadre de la première lecture, l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire.

A l'issue de la première lecture, la Commission de rédaction a procédé aux modifications techniques suivantes de cette disposition (devenue l'art. 92) :

« **Art. 92**

Procédure parlementaire

² Chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite. »

A la lecture du procès-verbal de sa séance du 21 octobre 2011 (p. 12)³³, force est de constater que la Commission de rédaction n'a pas abordé la question des compétences des députés suppléants.

Le 19 décembre 2011, la Commission de rédaction a présenté un projet de constitution issu de la première lecture³⁴, dont le libellé de l'art. 92 est celui reproduit ci-dessus.

De surcroît, à l'appui de son rapport général concernant le projet de constitution issu de la première lecture, la Commission de rédaction n'a formulé aucune observation relative à cette disposition³⁵.

³² BO AC GE, Tome XVI, p. 8683.

³³ Disponible sous le lien suivant : <http://www.ge.ch/constituante/doc/d44/f060085.PDF>

³⁴ BO AC GE, Tome XXI, pp. 10737-10792, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/AC_Constitution_projet_premiere_lecture_191211.pdf

³⁵ Rapport général, *Projet de constitution de la République et canton de Genève issu de la première lecture*, du 19 décembre 2011, in BO AC GE, Tome XXI, pp. 10793-10814, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/CoRed_rapport_general_version_finale_191211.pdf

Il en découle que, dans le cadre de l'élaboration du projet de constitution en vue de la deuxième lecture, la Commission de rédaction n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire.

Lors de son traitement en deuxième lecture par l'Assemblée constituante en session n° 46 du 2 février 2012, cette disposition a été adoptée telle que modifiée par la Commission de rédaction, après un nouveau débat sur l'opportunité d'ajouter « l'interpellation » à la liste des instruments par lesquels un député peut exercer son droit d'initiative³⁶.

Dans le cadre des débats, aucun des intervenants ne s'est prononcé au sujet d'un éventuel droit d'initiative parlementaire des députés suppléants.

Il en découle que, dans le cadre de la deuxième lecture, l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire.

Le 26 mars 2012, la Commission de rédaction a présenté un projet de constitution issu de la deuxième lecture³⁷, dont le libellé de l'art. 92 al. 2 est resté inchangé.

De surcroît, à l'appui de son rapport général concernant le projet de constitution issu de la deuxième lecture, la Commission de rédaction n'a formulé aucune observation relative à cette disposition³⁸.

Lors de son traitement en troisième et dernière lecture par l'Assemblée constituante en session n° 53 du 26 avril 2012, cette disposition a été définitivement maintenue, après un dernier débat sur l'opportunité d'ajouter « l'interpellation » à la liste des instruments par lesquels un député peut exercer son droit d'initiative³⁹.

Dans le cadre des débats, aucun des intervenants ne s'est prononcé au sujet d'un éventuel droit d'initiative parlementaire des députés suppléants.

³⁶ BO AC GE, Tome XXII, p. 11232.

³⁷ BO AC GE, Tome XXV, pp. 12873-12932, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/Projet_issu_de_la_deuxieme_lecture_280312.pdf

³⁸ Rapport général, *Projet de constitution de la République et canton de Genève issu de la deuxième lecture*, du 29 mars 2012, in BO AC GE, Tome XXV, pp. 12933-12953, également disponible sous le lien suivant : https://www.ge.ch/constituante/doc/constitution/CoRed_rapport_general_290312.pdf

³⁹ BO AC GE, Tome XXV, pp. 13204-13207.

Il en découle que, dans le cadre de la troisième et dernière lecture, l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que, dans le cadre de l'ensemble des travaux de l'Assemblée constituante à propos de l'actuel art. 91 al. 2 Cst-GE, il n'a jamais été envisagé que les députés suppléants puissent disposer du droit d'initiative parlementaire.

III. L'art. 3 LRGC est conforme à l'art. 91 al. 2 Cst-GE

La majorité fait sienne l'opinion de Messieurs les professeurs Michel Hottelier et Thierry Tanquerel, tous deux anciens membres de l'Assemblée constituante et de la Commission de rédaction, parue dans la Semaine judiciaire en novembre 2014⁴⁰, aux termes de laquelle :

« L'article 91 alinéa 2 Cst./GE prévoit que < chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite >. Or, en prévoyant que le Grand Conseil < comprend > des députées et députés suppléants, l'article 82 Cst./GE fait clairement de ces derniers des < membres du Grand Conseil >. L'idée même que les députés suppléants ne soient pas membres du Grand Conseil apparaît d'ailleurs comme absurde. L'article 3 LRGC, en tant qu'il réserve aux députés titulaires l'exercice du droit d'initiative prévu par l'article 91 alinéa 2 Cst./GE, est donc manifestement contraire à la lettre de cette disposition. »

La majorité fait également sienne l'opinion des professeurs Hottelier et Tanquerel exprimée à l'appui de leur lettre à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand conseil du 8 septembre 2015 (annexée au présent rapport).

En l'occurrence, contrairement à ce que soutiennent ces deux éminents auteurs, la notion de « membre du Grand Conseil » n'a aucune signification propre et ne reçoit absolument pas une interprétation uniforme.

Il est vrai que la Commission de rédaction de l'Assemblée constituante a retenu le terme de « membre du Grand Conseil » « *dans une perspective de neutralité, sous l'angle du langage épïcène en particulier* ».

⁴⁰ SJ 2014 II 341, p. 376.

Cependant, il est inexact d'affirmer que ce terme « *n'implique en principe aucune distinction sous l'angle des compétences dont bénéficient les députées et les députés* ».

En effet, comme l'admettent d'ailleurs les professeurs Hottelier et Tanquerel eux-mêmes, « *lors du vote de l'urgence (art. 70 al. 1 Cst-GE), en cas d'ouverture du référendum extraordinaire (art. 67 al. 3) ou encore en cas de vote d'un budget déficitaire (art. 156 al. 2 Cst-GE)* », « *il est vrai que l'expression « majorité de ses membres » n'est pas heureuse, car l'ensemble de référence est à l'évidence le nombre de 100 visé à l'art. 81 al. 1 Cst-GE* ».

Autrement dit, contrairement à ce que soutiennent ces deux éminents auteurs, le terme de « membre du Grand Conseil » n'est pas univoque et ne se comprend pas indistinctement au gré du texte constitutionnel.

A la lecture des dix dispositions constitutionnelles comportant le terme de « membre du Grand Conseil » il est manifeste que cette notion ne saurait être comprise autrement que comme les « 100 députées et députés » au sens de l'art. 81 al. 1 Cst-GE dans les 4 cas suivants :

Art. 57 al. 1 Cst-GE (initiative législative)

« *3% des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.* »

Art. 67 al. 3 Cst-GE (référendum facultatif)

« *Les objets visés au présent article sont également soumis au corps électoral si le Grand Conseil le décide à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres.* »

Art. 70 al. 1 Cst-GE (clause d'urgence)

« *Les lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être déclarées urgentes par décision du Grand Conseil à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres. Ces lois entrent en vigueur immédiatement.* »

Art. 156 al. 2 (frein à l'endettement)

« *Un budget de fonctionnement déficitaire ne peut être accepté qu'à la majorité des membres du Grand Conseil.* »

En effet, quand bien même un député suppléant pourrait être amené à participer aux différents votes prévus par les 4 dispositions susmentionnées, il ne peut en réalité le faire qu'en remplacement d'un député titulaire⁴¹.

Il est donc limpide que la notion de « membre du Grand Conseil » au sens des 4 dispositions susmentionnées ne s'applique qu'aux députés titulaires. Toute autre interprétation de ces 4 dispositions constitutionnelle est d'ailleurs exclue.

En effet, l'art. 79 al. 1 Cst-GE⁴² en matière de clause d'urgence communale fait également référence à la notion de « membres ».

Or, la Constitution ne prévoit pas la faculté pour les communes d'instituer des conseillers municipaux suppléants.

Il en va d'ailleurs de même avec l'art. 86 al. 2, libellé comme suit :

Art. 86 al. 2 Cst-GE (séances)

« Il se réunit en séance extraordinaire à la demande de 30 de ses membres ou du Conseil d'Etat. »

A ce propos, il convient de rappeler la teneur de l'art. 86 al. 1 let. b aCst-GE⁴³, aux termes de laquelle « *le Grand Conseil est convoqué en séance extraordinaire par son président (...) sur la demande écrite de 30 députés » (le rapporteur de minorité souligne).*

Il a été démontré ci-dessus que l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers (I.) ni disposer du droit d'initiative parlementaire (II.) et, ce, y compris s'agissant de la faculté de demander la tenue d'une séance extraordinaire.

L'Assemblée constituante a donc clairement décidé de maintenir le *statu quo* à ce sujet.

⁴¹ Cf. ci-dessous, commentaire ad art. 233 let. c Cst-GE.

⁴² « *Les délibérations dont l'exécution ne souffre aucun retard peuvent être déclarées urgentes par décision du conseil municipal à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres.* »

⁴³ Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, en vigueur jusqu'au 31 mai 2013.

En effet, la ratio legis de l'art. 86 al. 2 Cst-GE est bien de fixer à 30 des « 100 députées et députés » au sens de l'art. 81 al. 1 Cst-GE le seuil minimal des signatures requises pour provoquer la tenue d'une séance extraordinaire.

Si tel n'avait pas été le cas, l'art. 86 al. 2 Cst-GE aurait assurément été formulé d'une manière différente.

A suivre le raisonnement de la majorité à propos de la notion de « membre du Grand Conseil », cela signifierait que des députés suppléants, qui ne sont pas compris dans les « 100 députées et députés » au sens de l'art. 81 al. 1 Cst-GE, pourraient demander la tenue d'une séance extraordinaire.

Dans la mesure où la constitution genevoise du 14 octobre 2012 ne fixe pas le nombre de députés suppléants, il s'agit d'une prérogative du législateur.

Dès lors, si ce dernier décidait d'opter, par exemple, pour le système dit du « binôme », autrement dit celui où chaque député titulaire est assisté d'un député suppléant, alors cela signifierait, aux yeux de la majorité, qu'il suffirait que 30 de [100 députés titulaires + 100 députés suppléants] 200 « membres du Grand Conseil », soit en réalité 15 %, pourraient provoquer la tenue d'une séance extraordinaire.

En d'autres termes, le législateur pourrait réduire à sa guise le seuil constitutionnel fixé par l'art. 86 al. 2 Cst-GE, ce qui est totalement contraire à la volonté du constituant de 1847 comme à la volonté du constituant de 2012.

La disposition transitoire de la constitution genevoise du 14 octobre 2012 relative aux députés suppléants est libellée comme suit :

Art. 233 Cst-GE, disposition transitoire ad art. 82 (suppléance)

« Tant qu'une législation d'application n'aura pas été adoptée, les députées et députés suppléants sont élus conformément aux principes suivants :

- a) chaque liste ayant obtenu des sièges a droit à un nombre de députées et députés suppléants correspondant à un tiers du nombre de ses sièges ;*
- b) sont députées ou députés suppléants les candidates et candidats ayant obtenu le plus de suffrages après le dernier élu de la liste ;*
- c) en cas d'absence lors d'une séance plénière ou de commission, un membre du Grand Conseil peut se faire remplacer par une députée ou un député suppléant. »*

(le rapporteur de minorité souligne)

Il a été démontré ci-dessus que l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers, ni disposer du droit d'initiative parlementaire.

Le libellé de l'art. 233 let. c Cst-GE ne peut que confirmer cette analyse.

Interpellé à ce sujet lors de son audition par la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil le 17 juin 2015, le professeur Hottelier s'est déterminé comme suit :

« un membre du Grand Conseil qui se fait remplacer peut très bien être un suppléant qui se fait remplacer par un autre suppléant. Il maintient que cette notion de suppléance a toujours été voulue. Sur le fond il comprend l'idée, les membres d'un côté, les suppléants de l'autre, mais ce n'est certainement pas dans ce sens-là que cette disposition a été conçue. Si c'était le cas, les articles 81 et 82 Cst GE auraient été rédigés autrement. »

Dans la foulée, le professeur Tanquerel a appuyé les propos de son collègue.

Toutefois, cette interprétation de l'art. 233 let. c Cst-GE est erronée.

En effet, lors des sessions plénières, seuls les députés titulaires sont susceptibles de se faire remplacer, puisque, pour qu'un député suppléant puisse siéger, la condition *sine qua non* est qu'un député titulaire soit absent.

Par conséquent, lors des sessions plénières, un député suppléant ne peut remplacer qu'un député titulaire.

Si un député suppléant doit à son tour être remplacé par un autre député suppléant, ce second député suppléant devient, à son tour, le remplaçant du député titulaire absent à l'origine, mais en aucun cas le remplaçant du premier député suppléant.

Il est vrai que, dans le cadre des travaux en commission, un député titulaire peut se faire remplacer aussi bien par un autre député titulaire que par un député suppléant. Cependant, dans les deux cas, la personne qui remplace le député titulaire n'est jamais un membre titulaire de la commission en question.

Au vu de ce qui précède, il apparaît évident que la notion de « membre du Grand Conseil » au sens de l'art. 233 let. c Cst-GE doit être comprise comme synonyme de « député titulaire », comme le prévoit à juste titre l'art. 27A al. 4 LRGC⁴⁴, que la majorité ne propose d'ailleurs en rien de modifier.

Les dispositions suivantes font également mention du terme « membre du Grand Conseil ».

Art. 83 Cst-GE (incompatibilités)

« ¹ Le mandat de membre du Grand Conseil est incompatible avec :

- a) un mandat au Conseil national ou au Conseil des Etats ;
- b) tout mandat électif à l'étranger ;
- c) une fonction au sein de la magistrature du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes.

² Il est également incompatible avec les fonctions suivantes :

- a) collaboratrice ou collaborateur de l'entourage immédiat des membres du Conseil d'Etat et de la chancellerie ou du chancelier ;
- b) collaboratrice ou collaborateur du secrétariat général du Grand Conseil ;
- c) cadre supérieur de l'administration cantonale et des établissements autonomes de droit public. »

Art. 84 Cst-GE (indépendance)

« ¹ Les membres du Grand Conseil exercent librement leur mandat. Ils rendent publics leurs liens avec des groupes d'intérêts.

² Ils s'abstiennent de participer au débat et au vote d'un objet dans lequel ils ont un conflit d'intérêts ou lorsqu'ils ont collaboré à l'élaboration de la proposition ou de la position du Conseil d'Etat en qualité de membre de l'administration cantonale. »

Art. 85 Cst-GE (immunité)

« Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat s'expriment librement devant le parlement. Ils n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils y tiennent, sauf exceptions prévues par la loi. »

⁴⁴ « En cas d'absence d'une séance plénière ou d'une commission, un député titulaire peut être remplacé par un député suppléant. Les modalités pratiques sont définies par le bureau du Grand Conseil. »

Toutefois, contrairement aux six dispositions constitutionnelles précédentes, la notion de « membre du Grand Conseil » prévue par ces trois articles peut tout à fait s'appliquer indistinctement aux députés titulaires et aux députés suppléants.

En effet, il serait parfaitement absurde que les règles d'incompatibilité, d'indépendance et d'immunité, soient inapplicables aux députés suppléants.

Sous l'angle des art. 83 à 85 Cst-GE, il est donc tout à fait logique que le terme de « membre du Grand Conseil » prenne un sens différent et trouve une acception plus large que pour les autres dispositions constitutionnelles faisant mention dudit terme.

Cette analyse est d'ailleurs confirmée par le fait que, contrairement aux autres dispositions examinées, les art. 83 à 85 Cst-GE sont regroupés dans la même section du chapitre constitutionnel consacré au Grand Conseil.

Au vu de ce qui précède, la notion de « membre du Grand Conseil » au sens de la nouvelle constitution genevoise du 14 octobre 2012 peut être comprise de deux manières :

- elle doit être comprise comme synonyme de « député titulaire », lorsqu'elle se réfère aux « 100 députées et députés » au sens de l'art. 81 al. 1 Cst-GE, c'est-à-dire lorsqu'elle touche aux prérogatives inhérentes à la fonction de législateur ;
- elle peut être comprise dans un sens plus large, comme s'étendant aux députés suppléants, lorsqu'elle se réfère non plus à des prérogatives spécifiques, mais au statut juridique de la personne qui a été élue comme député titulaire, respectivement comme député suppléant.

Au vu de ce qui précède, le droit d'initiative parlementaire est indiscutablement une prérogative inhérente à la fonction de législateur, dont le député suppléant est par nature dépourvu, puisque sa fonction n'est pas de légiférer, mais de remplacer celui qui légifère lorsque ce dernier est absent.

De plus, comme démontré ci-dessus, l'Assemblée constituante n'a jamais envisagé que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers, ni disposer du droit d'initiative parlementaire.

Dès lors, la notion de « membre du Grand Conseil » au sens de l'art. 91 al. 2 Cst-GE ne peut être interprétée autrement que comme synonyme de « député titulaire ».

Il en résulte que l'art. 3 LRGC est conforme à cette disposition constitutionnelle.

IV. Il ne se justifie pas d'accorder un droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants

Il ressort des débats de l'Assemblée constituante⁴⁵ que ses membres étaient divisés sur la question de l'institution des députés suppléants de la manière suivante :

- celles et ceux qui étaient favorables au principe de l'institution de députés suppléants ;
- celles et ceux qui y étaient opposés ;
- celles et ceux qui étaient favorables à l'institution de députés suppléants « intérimaires », lesquels travailleraient « sur appel » et pour une durée limitée, en remplacement d'un député titulaire en cas d'absence de longue durée de ce dernier.

A cet égard, il est intéressant de rappeler les propos de l'un des membres du groupe « Vert et Associatifs » de l'Assemblée constituante :

« M. Andreas Saurer (...) Le Parlement du Grand Conseil des Grisons se réunit cinq ou six fois par année, mais pendant deux semaines. Alors, il arrive effectivement que des députés ne puissent pas se dégager et ne puissent y assister pendant ces deux semaines. Et là, effectivement, c'est important d'avoir un suppléant. En plus, ce suppléant, participe aux travaux des commissions. Donc, ce suppléant peut effectivement intervenir dans le débat car il est préparé – il n'intervient pas ponctuellement (...). Avoir un suppléant qui vient juste pour remplacer quelqu'un qui est absent pendant deux ou trois heures, c'est complètement ridicule ! C'est beaucoup trop compliqué pour lui de se mettre dans le débat et de connaître la complexité du sujet (...). Cette proposition manque singulièrement de sérieux, raison pour laquelle je pense qu'il est cohérent de garder un Parlement à cent députés et avoir des suppléances pour des cas très particuliers, c'est-à-dire pour les absences de longue durée pour des raisons de santé (...) ».

⁴⁵ Cf. ci-dessus, chapitre I.

L'opinion de cet élu se distingue des autres avis exprimés en ce sens que, pour lui, il se justifiait :

- d'engager des députés suppléants,
- parmi les premiers « viennent-ensuite »,
- pour un mandat limité dans le temps,
- correspondant à la durée de l'absence d'un député titulaire,
- pour autant que cette absence soit d'une longue durée,
- justifiée par une raison de nature médicale ou de maternité,
- et que, durant toute la durée de l'absence de ce député titulaire, le député suppléant pourrait pleinement le remplacer, en exerçant sa fonction dans son ensemble en termes de droits et obligations, y compris le droit d'initiative parlementaire.

Lors des travaux de l'Assemblée constituante, malheureusement pour le groupe des « Verts et Associatifs », cette vision de l'institution du député suppléant était aussi intelligente et légitime, que minoritaire.

Dès lors, à suivre le raisonnement de la majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, en accordant aux députés suppléants le droit d'initiative parlementaire, sans pour autant leur donner la possibilité de suivre toutes les étapes subséquentes du traitement d'un objet parlementaire, en réalité, on ne leur fait subir rien d'autre que ce que craignait justement à l'époque M. Saurer :

« M. Andreas Saurer (...) Par cette suppléance de courte durée, le député est dégradé en un pion. Et dire que ce député sera capable d'intervenir, mais, Mesdames et Messieurs, c'est ridicule ! Vous savez très bien que, pour intervenir, il faut avoir assisté aux débats en commission, il faut avoir eu un travail derrière soi. Ce remplacement de courte durée est absolument méprisant à l'égard de la fonction de député. Ceux-ci deviennent des gens remplaçables au service de quelques grands chefs, on est dans un système quasiment stalinien où les gens doivent voter comme le parti l'a décidé. En quoi ce député suppléant peut faire appel à son intelligence ? Il sait très bien qu'on le choisit pour voter, c'est tout. Je trouve que c'est absolument scandaleux. Ce n'est pas cela, ma conception de la démocratie. Donc, je soutiens très fortement l'amendement que les Verts ont proposé, en acceptant la notion de suppléance mais uniquement la suppléance de longue durée. »

En effet, encore une fois, la vocation inhérente à la fonction du député suppléant ne peut être autre chose que de remplacer un député titulaire en cas d'absence de ce dernier.

Pour rappel :

- lors des sessions plénières, seuls les députés titulaires sont susceptibles de se faire remplacer, puisque, pour qu'un député suppléant puisse siéger, la condition *sine qua non* est qu'un député titulaire soit absent ;
- dans le cadre des travaux en commission, un député titulaire peut se faire remplacer aussi bien par un autre député titulaire que par un député suppléant. Cependant, dans les deux cas, la personne qui remplace le député titulaire n'est jamais un membre titulaire de la commission en question.

Par conséquent, en accordant aux députés suppléants le droit d'initiative parlementaire, on leur permet de signer un texte parlementaire dont le traitement leur échappera complètement, à moins qu'une absence de leurs collègues, que ce soit en commission ou lors des sessions plénières, ne leur permette d'assister à tout ou partie des délibérations.

D'ailleurs, la question se pose de savoir comment un objet parlementaire pourrait comporter plus de 100 signatures (les « 100 députées et députés » au sens de l'art. 81 al. 1 Cst-GE, auxquels s'ajouterait un nombre constitutionnellement indéterminé de députés suppléants), alors qu'en fin de compte, l'objet parlementaire en question ne pourra en aucun cas recueillir davantage que 100 suffrages lors de son traitement en session plénière.

De plus, si un député suppléant déposait un projet de loi à lui tout seul, il n'aurait la possibilité de participer aux travaux à ce propos que si l'un des députés titulaires de son groupe lui cède sa place le temps du traitement du projet de loi en question, ce à quoi un député titulaire ne saurait être contraint.

Enfin, il convient également de rappeler que l'Assemblée constituante s'est montrée favorable à l'institution des députés suppléants parce que cette innovation permet non seulement aux députés titulaires de mieux concilier leur vie de famille, leur carrière professionnelle et leurs responsabilités parlementaires, mais aussi de favoriser la relève politique.

On rappellera à cet égard les propos de l'un des membres du groupe « Socialiste Pluraliste » de l'Assemblée constituante :

« M. Thierry Tanquerel (...) nous sommes favorables à l'introduction de suppléants pour les raisons de représentativité, de décharge et de formation qui ont déjà été indiquées. Je voudrais encore dire qu'il est tout à fait possible – la thèse ne précise pas comment on élirait les députés suppléants – d'imaginer un système extrêmement simple, s'inspirant d'ailleurs de la proposition des Verts, disant par exemple que pour chaque liste un nombre de « viennent-ensuite » égal au nombre d'élus, fonctionnent comme suppléants.

Donc, il n'y a pas besoin d'avoir un bassin de candidats plus large. Le cas échéant, quand il y aura des démissions, on fait un coulisement. C'est un système extrêmement simple à mettre en œuvre, qui ne coûte pas cher, qui assure une meilleure représentativité et qui assure, effectivement, une meilleure association des « viennent-ensuite » au travail parlementaire, donc une transition en douceur. »

En l'état actuel des choses, les députés suppléants jouent déjà un rôle important dans le cadre des travaux parlementaires sans qu'il ne soit nécessaire de leur octroyer le droit d'initiative parlementaire.

En effet, en plus de leur fonction de remplaçants, ils participent à la formation de la ligne politique de chacun des groupes au même titre que les députés titulaires, puisqu'ils en font pleinement partie (art. 27A al. 3 LRGC⁴⁶) et qu'ils assistent aux *caucus* desdits groupes.

Ils sont donc bien mieux « associés au travail parlementaire » que ne l'étaient les « viennent-ensuite » selon l'ancien droit.

Par ailleurs, être titulaire du droit d'initiative parlementaire, c'est également assumer les conséquences de l'exercice de ce droit.

Or, la majorité semble vouloir accorder aux députés suppléants les prérogatives des députés titulaires sans leur accorder également les responsabilités qui accompagnent ces prérogatives.

De cette manière, on ne voit pas comment la « transition » à laquelle faisait référence M. Tanquerel à l'époque pourrait se faire « dans la douceur ».

En définitive, à suivre le raisonnement de la majorité, qui consiste à ériger les députés suppléants au même rang que les députés titulaires, avec les mêmes prérogatives que ces derniers, le Grand Conseil ne se composerait pas de « 100 députées et députés » (art. 81 al. 1 Cst-GE), mais de 100 députés titulaires et d'un nombre constitutionnellement indéterminé de députés suppléants, qui devraient en quelque sorte « se partager » les 100 sièges du Grand Conseil à la manière des chaises musicales.

Un tel raisonnement est aussi absurde que contraire au texte des art. 81 & 82 Cst-GE.

⁴⁶ « L'exercice de la fonction de député suppléant est intrinsèquement liée à l'appartenance au groupe. »

En effet, comme indiqué précédemment, le droit d'initiative parlementaire constitue indiscutablement une prérogative inhérente à la fonction de législateur, dont le député suppléant est dépourvu, puisque sa principale fonction n'est pas de légiférer, mais de remplacer celui qui légifère lorsque ce dernier est absent.

Dès lors, le raisonnement décrit ci-dessus est également contraire par essence à la volonté populaire, puisque le peuple élit 100 législateurs et un nombre constitutionnellement indéterminé de remplaçants de ces 100 législateurs.

D'ailleurs, il est surprenant que la majorité réclame l'octroi du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants pour des considérations d'égalité de traitement, alors qu'elle ne s'offusque en rien de ce que les députés suppléants ne puissent être :

- « a) membre du bureau du Grand Conseil ;*
 - b) membre de la commission de grâce ;*
 - c) scrutateur ;*
 - d) membre du bureau d'une commission ;*
 - e) rapporteur ;*
 - f) membre d'une commission interparlementaire ;*
 - g) membre d'une commission d'enquête parlementaire »*
- (art. 27B al. 2 Cst-GE).

Au vu de ce qui précède, aux yeux de la minorité, il ne se justifie pas d'accorder un droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants.

Par conséquent, la minorité invite respectueusement le Grand Conseil à ne pas entrer en matière sur le projet de loi PL 11668 modifiant la LRGC (Droit d'initiative des députées suppléantes et députés suppléants).

* * * * *

Annexe : Lettre de Messieurs les professeurs Michel Hottelier et Thierry Tanquerel à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, du 8 septembre 2015.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Département de droit public

Grand Conseil de la République et canton
de Genève
Commission des droits politiques
Monsieur le Vice-Président Cyril Mizrahi
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 8 septembre 2015

Concerne: députées et députés suppléants au Grand Conseil

Monsieur le Vice-Président, cher Monsieur,

Votre envoi en date du 2 courant concernant le sujet cité en référence nous est bien parvenu et nous vous en remercions.

Nous nous déterminons de la manière suivante au sujet du statut des députées et députés suppléants au Grand Conseil, suite à notre audition devant la Commission des droits politiques du 17 juin dernier.

Dix dispositions de la Constitution genevoise du 15 octobre 2012 utilisent le terme de membre dans le contexte de la composition et du fonctionnement du Grand Conseil (art. 57 al. 1, 67 al. 3, 70 al. 1, 83, 84, 85, 86 al. 2, 91 al. 2, 156 al. 2 et 233 let. c).

La notion de membre du Grand Conseil possède une signification propre et reçoit une interprétation uniforme, comme indiqué lors de notre audition prémentionnée. D'une part, la commission de rédaction de l'Assemblée constituante a choisi le terme de membre dans un souci de généralité et de lisibilité, qui n'implique en principe aucune distinction sous l'angle des compétences dont bénéficient les députées et les députés, qu'ils soient titulaires ou suppléants. D'autre part, le terme membre a été retenu dans une perspective de neutralité, sous l'angle du langage épique en particulier.

A notre sens, le terme est univoque : il ne désigne jamais de manière exclusive les députées ou les députés titulaires. En de nombreuses occasions, une telle interprétation conduirait à un résultat absurde (art. 67 al. 3, 70 al. 1, 83, 84, 85, 156 al. 2). Dans les autres cas, nous ne voyons pas d'argument qui plaiderait pour donner à titre exceptionnel un sens restrictif au mot « membre ».

La lecture de la Constitution ne permet par conséquent pas d'opérer de distinction selon qu'un député est membre titulaire ou suppléant du Grand Conseil. Cette interprétation conduit notamment à admettre que les députés ou députées suppléants disposent du droit d'initiative législative (art. 91 al. 2) et que, lorsqu'ils sont amenés à siéger en séance plénière, leur voix compte lors du vote de l'urgence (art. 70 al. 1), en cas d'ouverture du référendum extraordinaire (art. 67 al. 3) ou encore en cas de vote d'un budget déficitaire (art. 156 al. 2).

Dans ces trois derniers cas, il est vrai que l'expression « majorité de ses membres » n'est pas heureuse, car l'ensemble de référence est à l'évidence le nombre de 100 visé à l'art. 81 al. 1. Mais cela ne signifie nullement que le terme « membre » devrait être compris comme ne visant que les titulaires, ce qui aurait pour résultat, manifestement absurde, de ne pas faire compter les voix des suppléantes et suppléants ayant voté en séance en faveur de ces mesures.

Tout au plus pourrait-on admettre que les suppléantes et les suppléants ne puissent faire partie du bureau du Grand Conseil, l'expression « en son sein » de l'art. 87 al. 2 laissant une marge d'application plus grande au législateur. Il faudrait alors que la loi précise cette distinction, liée à des raisons organiques et fonctionnelles.

Nous espérons que ces éléments vous seront utiles et restons volontiers à disposition pour toute autre précision si nécessaire.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Vice-Président, cher Monsieur, à l'assurance de notre parfaite considération.



Thierry Tanquerel
Professeur



Michel Hottelier
Professeur